



De impact van de coronacrisis  
op zelfstandigen in Amsterdam

## Zelfstandig door de crisis?

Paul de Beer ■ m.m.v. Simon Kuijpers ■ Marlies Vegter  
■ Niels Jansen ■ Wieteke Conen ■ Rowena Blokker



# Zelfstandig door de crisis?

De impact van de coronacrisis op  
zelfstandigen in Amsterdam

**Paul de Beer**

**m.m.v.**

**Simon Kuijpers**

**Marlies Vegter**

**Niels Jansen**

**Wieteke Conen**

**Rowena Blokker**



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM



Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies-Hugo Sinzheimer Instituut (AIAS-HSI),  
Universiteit van Amsterdam

Amsterdam, maart 2023

Mogelijk gemaakt door een subsidie van het Kenniscentrum Ongelijkheid



© P. de Beer, Amsterdam

Contact: [P.T.deBeer@uva.nl](mailto:P.T.deBeer@uva.nl)

Algemeen contact: [aias-hsi@uva.nl](mailto:aias-hsi@uva.nl)

Bibliografische gegevens:

De Beer, P. (2023). *Zelfstandig door de crisis? De impact van de coronacrisis op zelfstandigen in Amsterdam*.

Amsterdam: AIAS-HSI

# Inhoud

## Woord vooraf 1

### 1 Inleiding 3

### 2 Zelfstandigen (in Amsterdam) aan de vooravond van de coronacrisis 7

Verschillen tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst 8

Het inkomen van zelfstandigen en werknemers vergeleken 11

Zelfstandigen in Amsterdam 13

### 3 De impact van de coronacrisis op zelfstandigen 15

Groot verlies aan gewerkte uren voor zelfstandigen 16

Welke zelfstandigen ondervonden de sterkste terugval in uren? 18

De impact van de coronacrisis verschilde sterk tussen beroepen en  
bedrijfstakken 20

Aanpassingsstrategieën 24

### 4 Dan maar Tozo aanvragen ... 27

Een op de drie zelfstandigen vroeg Tozo aan 28

Aanvragen Tozo was voor meesten gemakkelijk 29

Maar toch ook kritiek op de regeling 30

### 5 Oude en nieuwe ongelijkheden tijdens de coronacrisis 33

De gevolgen van de coronacrisis hingen vooral samen met sector en beroep 34

Kwetsbare groepen niet het zwaarst getroffen 34

Amsterdamse zelfstandigen zwaar getroffen 35

Invloed van persoonlijke omstandigheden 35

Groot beroep op steunmaatregelen	36
Kritiek op toekenningsvoorwaarden en bedrag Tozo	36

**6    Lessen voor het beleid    39**

# Woord vooraf

**A**lle grote steden kenmerken zich door een grote mate van ongelijkheid, een diepe kloof tussen arm en rijk, tussen succesvolle en minder succesvolle burgers. Amsterdam vormt hierop geen uitzondering. In een periode van crisis worden die verschillen vaak nog uitvergroot. Dit was aanleiding voor het Kenniscentrum Ongelijkheid om onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de coronacrisis voor de ongelijkheid in de metropoolregio Amsterdam. Het interdisciplinaire instituut AIAS-HSI van de Universiteit van Amsterdam heeft zich hierbij specifiek gericht op een groep die bijzonder hard door de crisis werd getroffen, de zelfstandig ondernemers in Amsterdam.

Het is bekend dat zelfstandigen een zeer gevarieerde groep vormen, waarbinnen de ongelijkheid altijd al groot is. Heeft de coronacrisis deze verschillen tussen zelfstandigen verder vergroot? Of zijn er vooral nieuwe ongelijkheden ontstaan tussen zelfstandigen in beroepen en sectoren die meer of minder sterk door de crisis werden getroffen? En hebben het overheidsbeleid en de uitvoering daarvan door de gemeente Amsterdam die ongelijkheden getemperd of misschien ook nieuwe ongelijkheden gecreëerd?

In dit boekje proberen we een antwoord op deze vragen te geven. Het is een sterk verkorte versie van een uitgebreider en meer diepgravend onderzoeksrapport dat tegelijkertijd verschijnt onder de titel ‘Zelfstandigen in crisis’. Voor alle technische informatie over de onderzoeksmethoden en analyses verwijzen we naar dit rapport.

Hoewel dit boekje is geschreven door Paul de Beer, is het feitelijk het product van het gehele onderzoeksteam, dat verder bestond uit Simon Kuijpers, Marlies Vegter, Niels Jansen, Wieteke Conen en in een eerdere fase Rowena Blokker. Ik wil hen graag bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

‘Never waste a good crisis’ is een bekende uitspraak van Churchill. Laten we ook de coronacrisis benutten om lessen trekken die kunnen bijdragen aan een meer robuust beleid in de toekomst. Ik hoop dat dit boekje hiervoor inspiratie kan bieden.

Paul de Beer  
Amsterdam, februari 2023



Hoofdstuk 1

# Inleiding

**D**e coronacrisis trof veel zelfstandig ondernemers als een donderslag bij heldere hemel. De ene dag waren zij nog druk aan het werk in hun café, als schoonheidsspecialist of als taxibestuurder, de volgende dag moesten zij hun café of schoonheidssalon sluiten of zaten zij de hele dag in hun taxi te wachten op een paar klanten. Plotseling zaten zij zonder werk en zonder geld. Het kabinet-Rutte IV, dat deze zogenaamde ‘intelligente lockdown’ had afgekondigd, nam weliswaar direct maatregelen om de ergste pijn te verzachten. Voor zelfstandigen werd de Tozo-regeling ingevoerd die een tegemoetkoming op sociaal-minimumniveau bood: ruim € 1.000 per maand voor een alleenstaande en € 1.500 voor een paar. Maar dat kon niet voorkomen dat veel zelfstandigen hun inkomen fors zagen dalen. En misschien nog belangrijker: zij konden hun beroep niet meer uitoefenen. Meestal niet omdat zij geen klanten meer hadden, maar simpelweg omdat het hun verboden werd. Voor veel zelfstandig ondernemers, die gewend waren hun eigen broek op te houden en niet hun hand te hoeven ophouden bij de overheid, was dat een hard gelag.

Natuurlijk trof de coronacrisis niet alle zelfstandigen in dezelfde mate. Sommige activiteiten werden tijdelijk helemaal stilgelegd – zoals cafés en restaurants en schoonheidssalons –, aan andere activiteiten werden alleen beperkingen opgelegd – zoals het gebruik van spatschermen en anderhalve meter afstand houden – en gelukkig werden ook veel activiteiten niet of nauwelijks door de lockdown geraakt. Er waren zelfs zelfstandigen die het drukker kregen, omdat zij een ‘essentieel’ beroep uitoefenden, zoals verkopers van levensmiddelen en sommige medische beroepen.

Dat een (economische) crisis sommige groepen harder treft dan andere, is niet nieuw. Dat zien we bij elke crisis. Maar het gebruikelijke patroon is dat een crisis groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, vooral lager opgeleiden in uitvoerende beroepen, het zwaarst treft. De groepen die in de coronacrisis de zwaarste klappen kregen, waren voor een belangrijk deel echter niet de ‘bekende’ kwetsbare groepen. Zelfstandigen met een florerende praktijk, die gewend waren fluctuaties in hun inkomen zelf op te vangen en er onder normale omstandigheden niet over peinsden om bij de overheid aan te kloppen voor steun, zagen zich nu plotseling gedwongen van dat principe af te wijken. Toch waren er ook tussen de zelfstandigen met een beroep dat door de lockdowns werd geraakt, soms aanzienlijke verschillen in de impact van de crisis. Terwijl sommigen hun werk volledig kwijtraakten, zagen andere kans hun verlies aan werk gedeeltelijk of geheel te compenseren door nieuwe activiteiten op te pakken. Sommigen vonden een baan in loondienst, anderen veranderden van sector of beroep. Sommigen hadden een partner die zijn of haar werkzaamheden tijdens de crisis kon uitbreiden, waardoor het huishoudensinkomen minder daalde. In eerste instantie kregen zij dan toch een Tozo-uitkering, al hield die met de tweede Tozo-regeling, die in juni 2020 in werking trad, alweer op, omdat er toen een partnertoets werd ingevoerd. Sommige zelfstandigen konden ook terugvallen op een spaarpotje – al kon dat betekenen dat zij een deel van hun toekomstige pensioen moesten ‘opeten’.

Kortom, de coronacrisis, maar ook de steunmaatregelen van de overheid, pakten voor verschillende groepen zelfstandigen heel verschillend uit. En het waren niet per se de traditioneel meest kwetsbare groepen die het zwaarst getroffen

werden, maar zij werden misschien ook niet het meest geholpen door de steunmaatregelen van de overheid.

In deze studie onderzoeken we wat de gevolgen van de coronacrisis en van de steunmaatregelen van de overheid waren voor de ongelijkheid onder zelfstandigen. Heeft de crisis vooral oude, bestaande ongelijkheden bestendig of versterkt, of heeft de crisis juist geheel nieuwe ongelijkheden en misschien ook nieuwe kwetsbaarheden geschapen? Hebben de noodmaatregelen van de overheid de gevolgen van de crisis voor de groepen zelfstandigen die het zwaarst getroffen werden, het meest verzacht? Of heeft het overheidsbeleid ook bepaalde nieuwe ongelijkheden geschapen?

De focus ligt in dit onderzoek op zelfstandigen in Amsterdam. In een aantal opzichten vormt Amsterdam een ‘uitvergroting’ van Nederland, waardoor de gevolgen van de coronacrisis en van het overheidsbeleid in Amsterdam des te scherper zichtbaar waren. Amsterdam telt niet alleen relatief veel zelfstandig ondernemers, maar deze zijn ook geconcentreerd in sectoren en beroepen die relatief zwaar door de coronacrisis getroffen werden. Zelfstandigen in Amsterdam werden dan ook sterker door de crisis geraakt dan zelfstandigen elders in Nederland.

Dit boekje is een sterk verkorte en gepopulariseerde versie van een wetenschappelijk onderzoeksrapport dat tegelijkertijd verschijnt. We zullen in dit boekje daarom niet uitgebreid stilstaan bij onze onderzoeksmethoden, maar ons concentreren op de uitkomsten. Het volstaat hier op te merken dat we gebruik hebben gemaakt van uiteenlopende gegevensbronnen. We hebben cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geanalyseerd die een representatief beeld geven van (de gevolgen van de crisis voor) zelfstandigen in Nederland en in Amsterdam. Van de gemeente Amsterdam hebben we gegevens gekregen over alle aanvragers van een Tozo-uitkering in de gemeente. We hebben diepte-interviews afgenomen met 31 Amsterdamse zelfstandig ondernemers in een aantal specifieke beroepen over hun ervaringen voor en tijdens de coronacrisis. We hebben twee groeps gesprekken gehouden met ambtenaren van de gemeente Amsterdam die betrokken waren bij de uitvoering van de Tozo-regeling. En we hebben zelf in de vorm van zogenaamde ‘klatreizen’ onderzocht welke stappen een zelfstandige in Amsterdam moest ondernemen om een Tozo-uitkering aan te vragen en op welke hindernissen zij/hij hierbij kon stuiten.

De opbouw van dit boekje is als volgt. In hoofdstuk 2 geven we een beeld van de zelfstandigen, in het bijzonder in Amsterdam, aan de vooravond van de coronacrisis. Hoofdstuk 3 brengt de gevolgen van de crisis voor de werkzaamheden en de inkomsten van de zelfstandigen in beeld. In hoofdstuk 4 bespreken we het steunbeleid van de overheid, in het bijzonder de zogenaamde Tozo-regeling, en onderzoeken we in welke mate dit de getroffen zelfstandigen heeft geholpen. In hoofdstuk 5 beantwoorden we de vraag in hoeverre de coronacrisis en het overheidsbeleid bestaande ongelijkheden hebben bestendig of versterkt dan wel nieuwe ongelijkheden hebben gecreëerd. We sluiten in hoofdstuk 6 af met een aantal suggesties voor het toekomstige overheidsbeleid ten aanzien van zelfstandigen.



Hoofdstuk 2

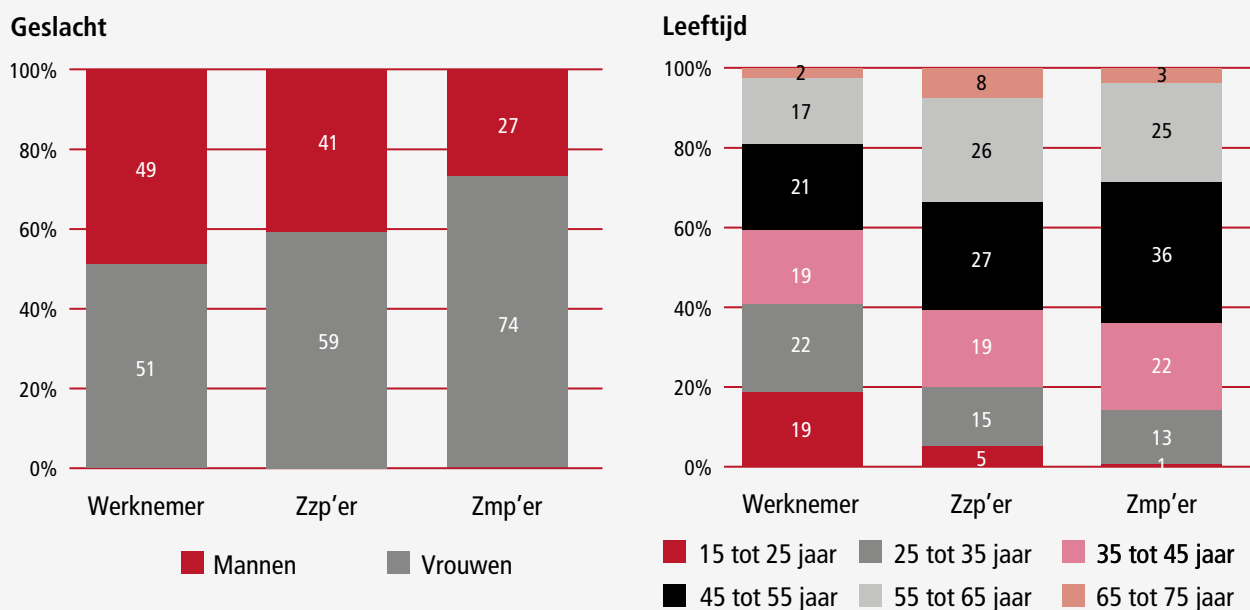
# Zelfstandigen (in Amsterdam) aan de vooravond van de coronacrisis

**D**e zelfstandige bestaat niet. Er is op de arbeidsmarkt waarschijnlijk geen gevarieerder groep dan die van de zelfstandigen. Het gaat om taxichauffeurs en pakjesbezorgers, om fysiotherapeuten en schoonheidsspecialisten, om bakkers en notarissen, om journalisten en vertalers, om stukadoors en vrachtwagenchauffeurs, om boeren en hoveniers. Sommigen leveren hun producten of diensten direct aan klanten, anderen werken in opdracht van een onderneming. Sommigen hebben een eigen bedrijf, een kantoor of een werkplaats, anderen werken vanuit huis. Sommigen zijn zo gewild dat zij alleen opdrachten aannemen die zij zelf leuk vinden en uitstekend betaald worden, anderen opereren op een markt met scherpe concurrentie en zijn gedwongen lange uren te maken tegen een laag tarief.

## Verschillen tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst

**O**ndanks de grote variatie aan zelfstandigen proberen we in dit hoofdstuk toch een beeld te schetsen van de zelfstandigen in Nederland en in Amsterdam aan de vooravond van de coronacrisis, dat wil zeggen in het eerste kwartaal van 2020. We willen enerzijds laten zien in welke opzichten de sociaal-demografische kenmerken en werkzaamheden van zelfstandigen verschillen van die van werknemers in loondienst en anderzijds in welke mate de kenmerken

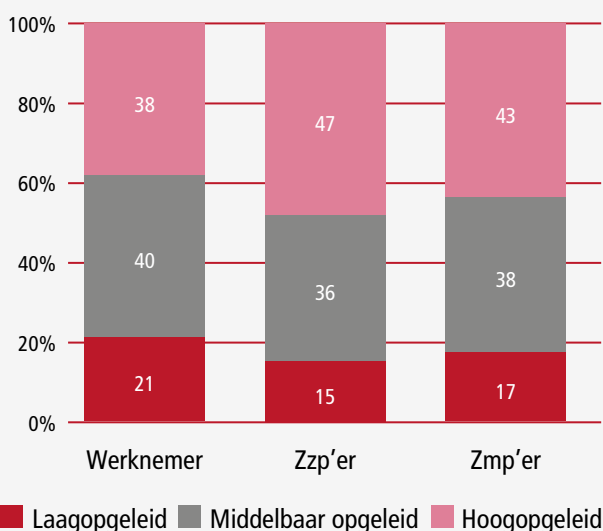
Figuur 1 Sociaaldemografische kenmerken van werknemers en zelfstandigen (zonder personeel resp. met personeel), eerste kwartaal van 2020 (in % per groep)



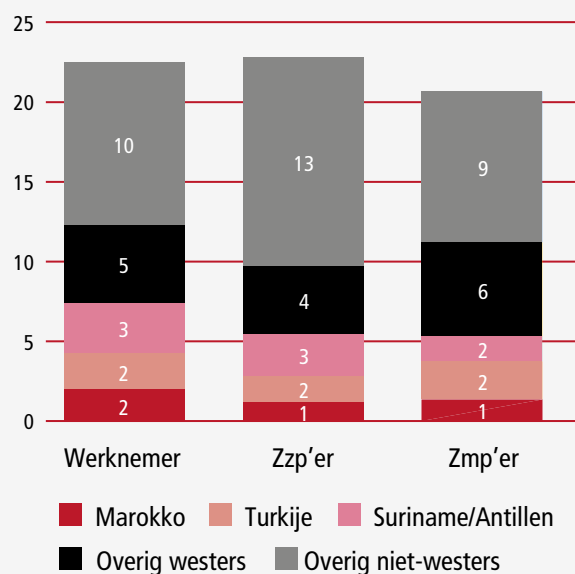
van twee verschillende groepen zelfstandigen, namelijk de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en de zelfstandigen met personeel (zmp'ers), overeenkomen of verschillen. Figuur 1 vergelijkt werknemers, zelfstandigen zonder personeel en zelfstandigen met personeel naar sekse, leeftijd, opleidingsniveau en herkomst. Er zijn praktisch evenveel vrouwelijke als mannelijke werknemers, maar onder de zzp'ers zijn de mannen ruim oververtegenwoordigd met een aandeel van 59%, terwijl van de zelfstandigen met personeel bijna driekwart man is. Zelfstandigen zijn gemiddeld aanzienlijk ouder dan werknemers in loondienst. Terwijl twee op de vijf werknemers jonger zijn dan 35 jaar, geldt dit maar voor een op de vijf zzp'ers en een op de zeven zmp'ers. Een op de drie zzp'ers is 55 jaar of ouder tegenover een op de vijf werknemers. Zzp'ers zijn relatief hoogopgeleid: bijna de helft heeft een hbo- of wo-diploma. Van de zmp'ers is dit 43% en van de werknemers niet meer dan 38%. Zowel van de werknemers als van de zzp'ers heeft 23% een migratieachtergrond. Bij de zzp'ers is dit relatief vaak een 'overige niet-westerse' achtergrond.<sup>1</sup> Zmp'ers hebben iets minder vaak een migratieachtergrond. Bij hen gaat het relatief vaak om een 'overige westerse' achtergrond.<sup>2</sup>

- 1 Dat betekent dat hun herkomst in Afrika, Azië of Zuid-Amerika ligt, maar niet in de 'klassieke' immigratielanden Marokko, Turkije, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen en evenmin in Japan of Indonesië.
- 2 Het betreft hier een herkomst in Europa (behalve Nederland en Turkije), Noord-Amerika of Oceanië.

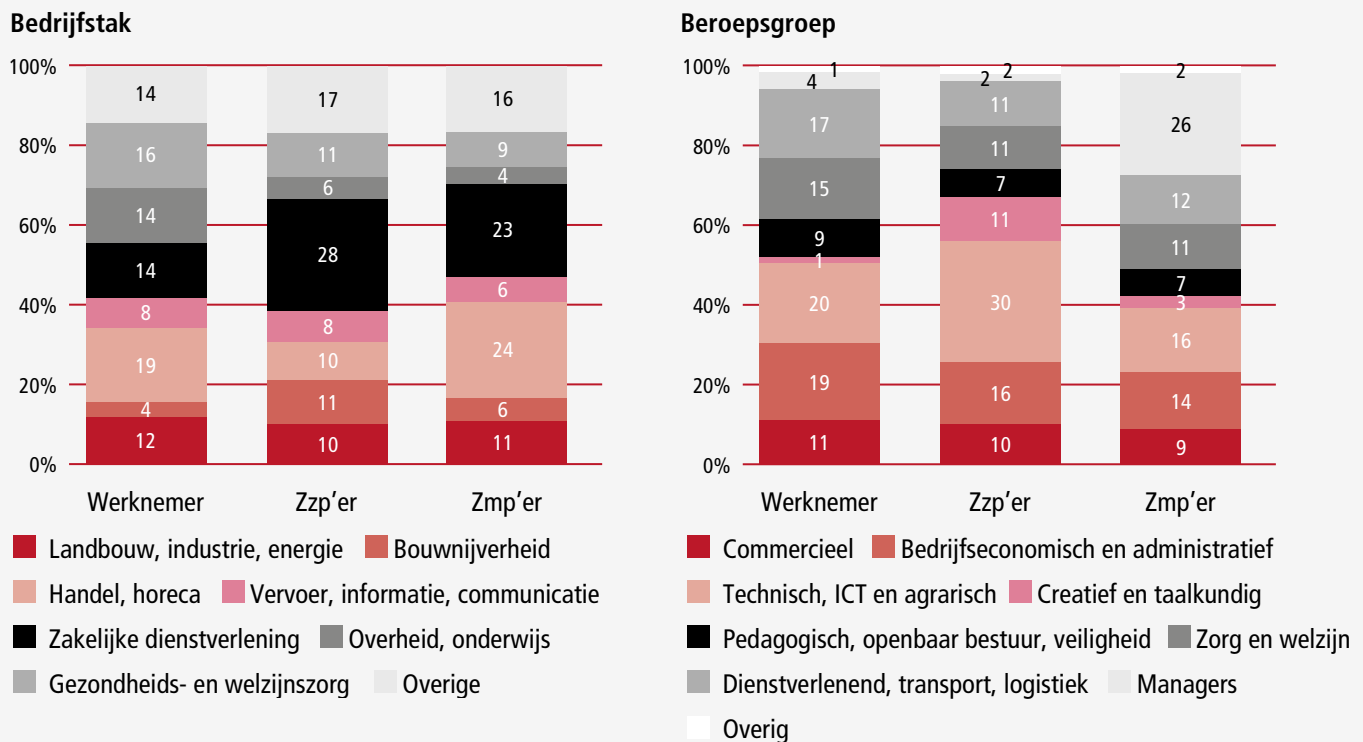
### Opleidingsniveau



### Herkomst



Figuur 2 Werknemers en zelfstandigen (zonder en met personeel) naar beroepsgroep en bedrijfstak, eerste kwartaal 2020 (in % per groep)



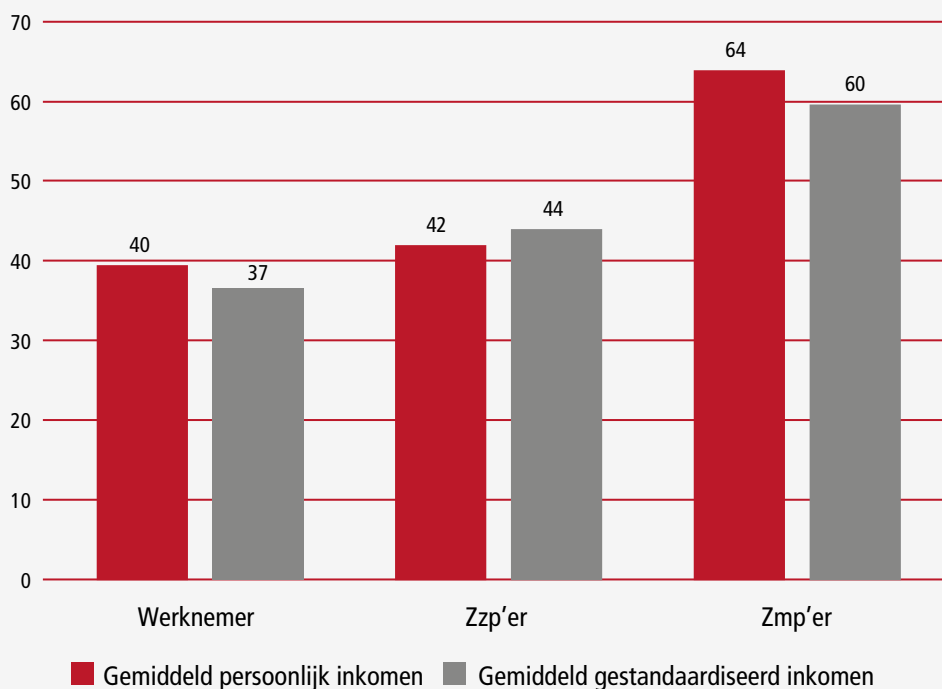
Bron: CBS (EBB-microdata)

Figuur 2 vergelijkt de spreiding van werknemers en zelfstandigen over beroepen en bedrijfstakken. Voor de leesbaarheid van de figuur hebben we een aantal bedrijfstakken en beroepsgroepen samengevoegd. Bij een meer gedetailleerde indeling zouden we nog meer verschillen tussen de drie categorieën zien. Zelfstandigen werken relatief vaak in de zakelijke dienstverlening. Zzp'ers werken ook relatief vaak in de bouwnijverheid. Zelfstandigen met personeel werken juist vaak in de handel en horeca. Er werken weinig zelfstandigen bij de overheid en in het onderwijs. In de rechter figuur zien we dat zzp'ers, vergeleken met werknemers, vaak een technisch, ICT of agrarisch beroep of een creatief of taalkundig beroep hebben. Zzp'ers hebben juist relatief zelden een bedrijfseconomisch of administratief beroep, een zorg- en welzijnberoep en een dienstverlenend, transport- of logistiek beroep. Zelfstandigen met personeel worden door het CBS vaak bij de beroepsgroep 'managers' ingedeeld. Het betreft hier overwegend zelfstandigen die directeur van hun eigen bedrijf zijn. Verder onderscheiden de zmp'ers zich qua beroep niet zo sterk van de werknemers.

Samenvattend stellen we vast dat zelfstandigen relatief vaak man zijn (vooral zelfstandigen met personeel), beduidend ouder zijn dan werknemers en iets hoger opgeleid en dat zelfstandigen met personeel wat minder vaak een niet-Nederlandse achtergrond hebben. Ze werken relatief vaak in de zakelijke dienstverlening en zzp'ers ook in de bouw, terwijl zelfstandigen met personeel vaak in de handel en horeca werkzaam zijn. Zzp'ers hebben vaak een technisch,



Figuur 3 Gemiddeld persoonlijk en gestandaardiseerd inkomen van werknemers, zzp'ers en zmp'ers, 2019 (x € 1.000)



Bron: CBS (Statline)

ICT of agrarisch beroep of een creatief of taalkundig beroep en zelfstandigen met personeel worden vaak als ‘manager’ ingedeeld. Alles tezamen duiden deze kenmerken erop dat zelfstandigen in doorsnee een relatief sterke arbeidsmarktpositie hebben. Tegelijkertijd benadrukken we nogmaals dat de groep zelfstandigen zeer divers is: er zijn ook zelfstandigen die minder gunstige kenmerken hebben en wel tot de meer kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt behoren.

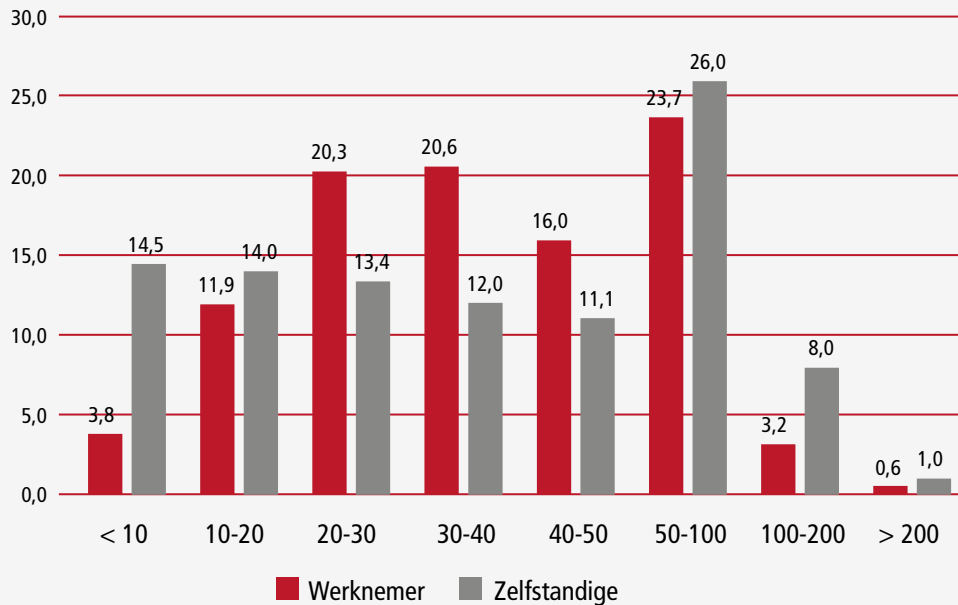
## Het inkomen van zelfstandigen en werknemers vergeleken

In Figuur 3 vergelijken we het gemiddelde en het gestandaardiseerde inkomen van werknemers, zzp'ers en zmp'ers in 2019.<sup>3</sup> Bij zelfstandigen gaat het om alle personen waarbij het inkomen uit werkzaamheden als zelfstandige<sup>4</sup> de voornaamste inkomensbron is. Het persoonlijke inkomen komt

3 Omdat deze inkomens alleen beschikbaar zijn op jaarbasis, geven we cijfers voor het kalenderjaar voorafgaand aan de coronacrisis. De cijfers hebben alleen betrekking op zelfstandigen voor wie het werk als zelfstandige de belangrijkste inkomstenbron is.

4 Hieronder vallen zowel inkomsten uit eigen onderneming, als directeur-grotaandeelhouder, in het bedrijf of de praktijk van een gezinslid als overige inkomsten voor eigen rekening of risico, zoals resultaatgenieters.

Figuur 4 Verdeling in % van het persoonlijk inkomen van werknemers en zelfstandigen over inkomensklassen (x € 1.000), 2019

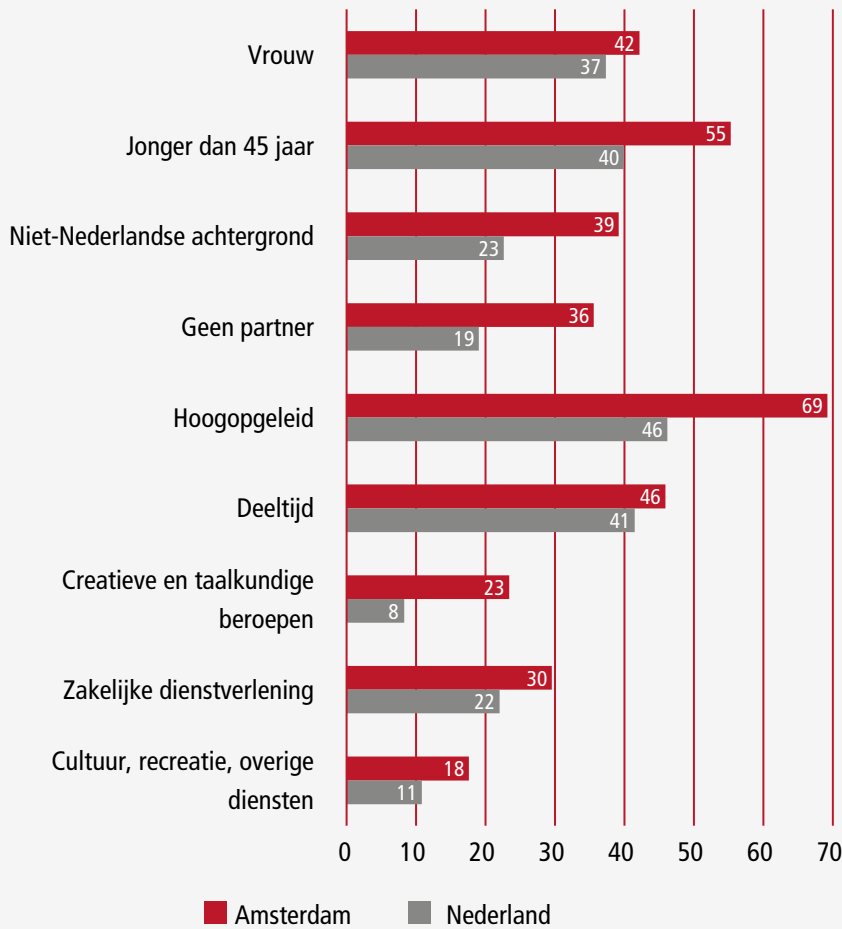


Bron: CBS (Statline)

globaal overeen met het bruto-inkomen uit arbeid in loondienst of als zelfstandige. Het gemiddelde persoonlijke inkomen verschilt maar weinig tussen werknemers en zzp'ers. Zelfstandigen met personeel hebben gemiddeld een aanzienlijk hoger inkomen. Het gestandaardiseerde inkomen geeft een indruk van het welstandsniveau van de verschillende groepen: hierin is ook het inkomen van andere huishoudensleden inbegrepen en het is gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van het huishouden. Tevens gaat het om het netto besteedbare inkomen (na belastingen en premies). We zien dat zzp'ers gemiddeld een hoger welstandsniveau hebben dan werknemers, en zmp'ers een nog hoger niveau.

Zoals opgemerkt zijn er grote verschillen tussen zelfstandigen onderling. Figuur 4 toont de verdeling van het persoonlijke inkomen van werknemers en van zelfstandigen over inkomensklassen. Deze verschillen aanzienlijk. Er zijn zowel veel zelfstandigen met een laag inkomen als met een hoog inkomen, terwijl werknemers meer in de middengroepen zijn geconcentreerd. 28,5% van de zelfstandigen had in 2019 een persoonlijk jaarinkomen van minder dan € 20.000, terwijl dit voor slechts 15,7% van de werknemers gold. 9% van de zelfstandigen verdiende echter € 100.000 of meer, tegenover slechts 3,8% van de werknemers. Dit betekent dat 81% van de werknemers een inkomen tussen € 20.000 en € 100.000 had, tegenover 62% van de zelfstandigen.

Figuur 5 Kenmerken van zelfstandigen in Amsterdam en in Nederland (% van alle zelfstandigen), 2020



Bron: CBS (Statline en EBB-microdata)

## Zelfstandigen in Amsterdam

Het beeld dat we hierboven van zelfstandigen hebben geschetst geldt voor Nederland als geheel. Zoals we in de inleiding al opmerkten telt Amsterdam niet alleen relatief veel zelfstandigen, maar zijn deze ook geconcentreerd in bepaalde sectoren. Figuur 5 toont een aantal verschillen in kenmerken tussen de Amsterdamse zelfstandigen en de zelfstandigen in geheel Nederland. Zelfstandigen in Amsterdam zijn wat vaker vrouw, beduidend jonger, hebben veel vaker een niet-Nederlandse achtergrond, zijn vaker alleenstaand of alleenstaande ouder en zijn in grote meerderheid hoogopgeleid. Verder werken zij iets vaker in deeltijd, zijn zij sterk oververtegenwoordigd in de creatieve en taalkundige beroepen en werken zij relatief vaak in de zakelijke dienstverlening en in de sectoren cultuur, recreatie en overige diensten. Misschien wat verrassend, er is geen verschil in het aandeel zelfstandigen dat in Amsterdam en in de rest van Nederland in de horeca werkt. In beide gevallen gaat het om iets minder dan 4%.

De forse verschillen tussen de kenmerken van de zelfstandigen in Amsterdam en die in Nederland als geheel betekenen dat de gevolgen van de coronacrisis, maar ook de effecten van de steunmaatregelen van de overheid voor de Amsterdamse zelfstandigen anders kunnen zijn geweest dan voor de ‘gemiddelde’ zelfstandige in Nederland. Zo heeft de oververtegenwoordiging van Amsterdamse zelfstandigen in de creatieve en taalkundige beroepen en in de sector cultuur, recreatie en overige diensten hen extra kwetsbaar gemaakt voor de lockdownmaatregelen. De oververtegenwoordiging van zelfstandigen zonder partner kan (positieve) consequenties hebben gehad voor de aanspraak op een Toezuiterkering, aangezien daarvoor vanaf de tweede ronde een partnertoets gold, die per definitie niet van toepassing was op personen zonder partner. In de volgende hoofdstukken gaan we na in hoeverre de gevolgen van de coronacrisis en van de steunmaatregelen voor Amsterdamse zelfstandigen inderdaad verschillen van die voor zelfstandigen elders in Nederland.

Hoofdstuk 3

# De impact van de coronacrisis op zelfstandigen

*Een orkestmusicus:* ‘We zaten de generale repetitie te doen. [...] En toen in de pauze begon iedereen op z’n telefoontje te kijken. [Voor een] 18e eeuwse [muziekstuk] komen [musici] echt over de hele wereld ingevlogen om in Amsterdam te repeteren. Nou, toen tijdens de pauze van de generale repetitie komt het management naar voren: “Ja, het spijt me, jongens. We moeten nu allemaal naar huis, alles wordt per direct stilgelegd.”’

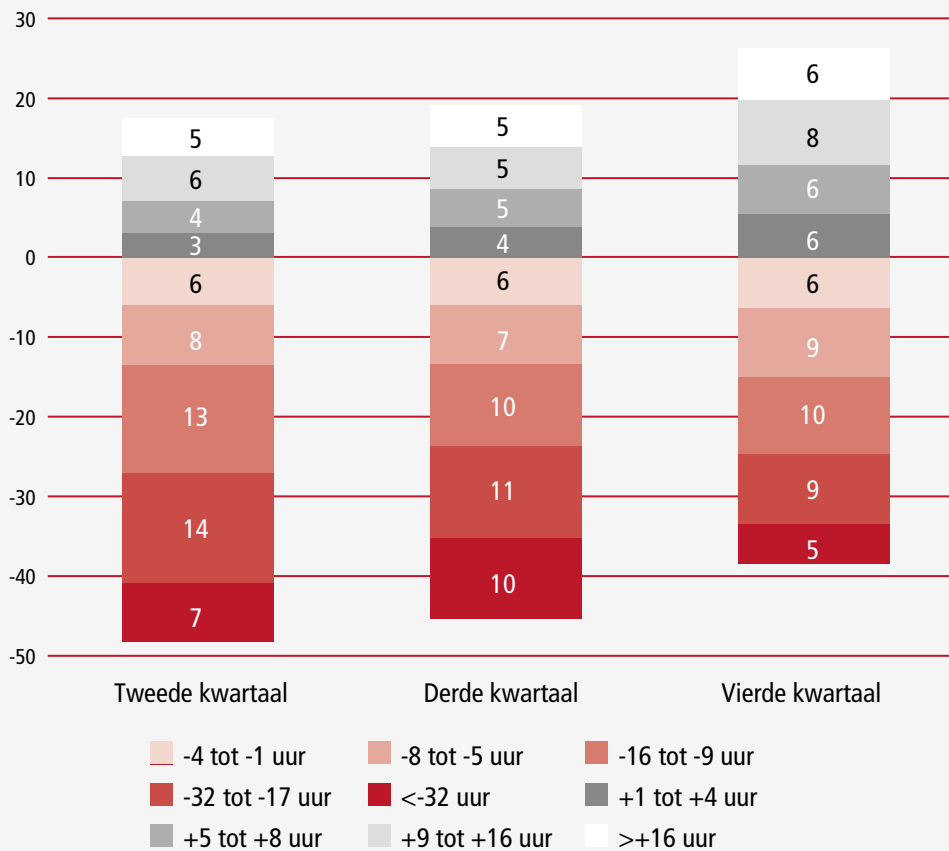
*Een taxichauffeur:* ‘Voordat corona begon werkte ik gewoon 50 uur per week. En toen de crisis begon, dus in maart 2020, toen ging ik tot 70 uren werken per week. [...] Ik ging meer werken, want ik moest ergens mijn geld vandaan halen.’

*Een gerechtstolk:* ‘Ik heb in de coronatijd alleen maar meer werk gekregen op alle vlakken. [...] En ja, dat klinkt heel oneerbiedig, maar de verdachten die bleven [komen]. En ik heb ook in een zaak mogen bijstaan met de beruchte “coronaspugers”. Dus voor mij werd het werk alleen maar meer en niet minder.’

## Groot verlies aan gewerkte uren voor zelfstandigen

**D**e ‘intelligente’ lockdown die op 23 maart 2020 werd afgekondigd had dramatische gevolgen voor veel zelfstandige ondernemers. Van de ene dag op de andere moesten zij hun werkzaamheden volledig of grotendeels stopzetten of op een geheel andere manier gaan organiseren. Anderen zagen hun klandizie sterk teruglopen zonder dat zij feitelijk minder uren gingen werken. De impact was het grootst in sectoren als de horeca, cultuur, recreatie en overige diensten en vervoer en opslag (waaronder taxivervoer en openbaar vervoer). Zelfstandigen die in deze sectoren werken, zagen hun hoeveelheid werk gemiddeld met 9 tot 14 uur per week teruglopen (ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2019). In de horeca en in cultuur, recreatie en overige diensten betekende dit dat zij gemiddeld bijna een derde van hun werk kwijtraakten, in vervoer en opslag ongeveer een vijfde. Alle zelfstandigen tezamen zagen hun hoeveelheid werk met gemiddeld 5,5 uur per week of 15% verminderen. In het derde kwartaal, toen veel beperkende maatregelen tijdelijk waren opgeheven, bleef het urenverlies beperkt tot 1,5. Dit komt ook doordat veel mensen in deze maanden vakantie nemen, waardoor het aantal gewerkte uren ook in 2019 al aanzienlijk kleiner was dan in de andere kwartalen. In het laatste kwartaal, waarin opnieuw beperkende maatregelen werden afgekondigd, lag het gemiddelde aantal uren per week weer 3,2 uren lager dan een jaar eerder. Ook in de eerste twee kwartalen van 2021 was het aantal gewerkte uren nog fors lager dan in de overeenkomstige kwartalen van 2019. In relatieve termen bedroeg de terugval in gewerkte uren in het eerste en derde kwartaal van 2020 circa 4,5%, in het tweede kwartaal bijna 15% en in het vierde kwartaal bijna 9%. Ook in de eerste twee kwartalen van 2021 lag het aantal gewerkte uren nog zo’n 8% lager dan twee jaar eerder.

Figuur 6 Verdeling van zelfstandigen (% van totaal) naar de afname of toename van het aantal gewerkte uren in het tweede, derde en vierde kwartaal van 2020 (t.o.v. het gebruikelijke aantal uren in het eerste kwartaal van 2020)



Bron: CBS (EBB-microdata)

Het gaat hier nadrukkelijk steeds om *gemiddelden*, want de verschillen in de impact van de crisis tussen zelfstandigen waren groot, soms ook binnen sectoren. Bijna de helft van de zelfstandigen werkte in het tweede kwartaal van 2020 minder uren dan een jaar eerder. Gemiddeld zagen zij het aantal gewerkte uren met ruim 18 per week oftewel bijna een halve werkweek afnemen. Voor iets meer dan een op de drie zelfstandigen veranderde het aantal gewerkte uren echter niet ten opzichte van een jaar eerder. En 17% van de zelfstandigen werkte juist meer uren dan een jaar eerder, gemiddeld zelfs 15 uur meer per week. In het derde kwartaal van 2020 was het beeld niet veel anders, maar in het vierde kwartaal was het aandeel zelfstandigen dat minder uren werkte dan een jaar eerder teruggelopen tot 38%, terwijl iets meer dan een kwart juist meer uren werkte dan een jaar eerder.

Figuur 6 toont de verdeling over zelfstandigen van de afname respectievelijk toename van het aantal gewerkte uren in het tweede tot en met vierde kwartaal van 2020. We zien in de figuur dat in het tweede kwartaal van 2020 48% van de zelfstandigen minder uren werkte dan het gebruikelijke aantal uren in het eerste kwartaal, terwijl 17% juist meer uren werkte. 7% van de zelfstandigen

werkte meer dan 32 uur minder dan gebruikelijk, 14% werkte 17 tot 32 uur minder, enzovoorts.

Zoals we in de inleiding opmerkten, kreeg de Amsterdamse economie, door de oververtegenwoordiging van sectoren die sterk door de coronamaatregelen werden geraakt, nog zwaardere klappen dan de Nederlandse economie als geheel. Dit zien we terug in de impact van de crisis op de Amsterdamse zelfstandigen. In het tweede kwartaal nam hun aantal gewerkte uren per week met gemiddelde 11 af, tweemaal zoveel als het landelijk gemiddelde. Ook in het derde en vierde kwartaal ondervonden zelfstandigen in Amsterdam een sterkere terugval in uren dan elders in Nederland, hoewel het verschil toen wel kleiner was. Terwijl in Nederland als geheel iets minder dan de helft van de zelfstandigen in het tweede kwartaal minder uren werkte, was dit in Amsterdam 59%. Gemiddeld gingen zij bijna 20 uur minder werken, anderhalf uur meer dan landelijk. Overigens verschilde het aandeel zelfstandigen dat meer uren ging werken niet tussen Amsterdam en de rest van Nederland. Dit betekent dat er in Amsterdam minder zelfstandigen waren van wie het aantal gewerkte uren niet veranderde (23% versus 34% landelijk).

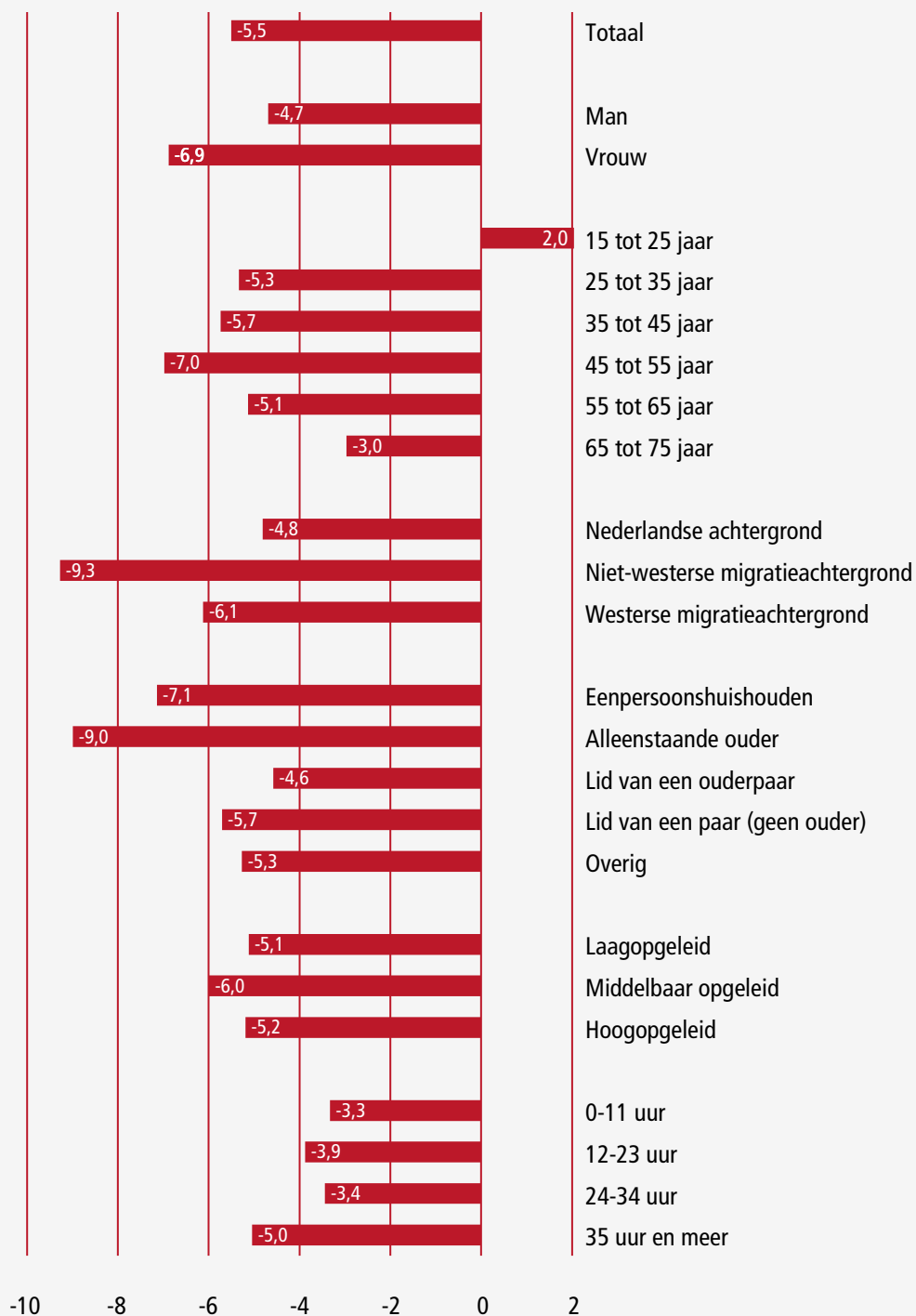
## Welke zelfstandigen ondervonden de sterkste terugval in uren?

De variatie in de gevolgen van de coronacrisis voor zelfstandigen wordt ook zichtbaar als we de gemiddelde terugval in gewerkte uren van zelfstandigen met verschillende sociaal-demografische kenmerken vergelijken (Figuur 7). Vrouwen verloren gemiddeld anderhalf maal zoveel uren als mannen. Zelfstandigen van 45 tot 55 jaar zagen het aantal gewerkte uren sterker teruglopen dan ouderen en jongeren. De jongste categorie, van 15 tot 25 jaar, werkte in het tweede kwartaal van 2020 gemiddeld zelfs twee uren meer dan een jaar eerder. Zelfstandigen met een niet-westerse achtergrond ondervonden een bijna tweemaal zo groot verlies aan uren als zelfstandigen met een Nederlandse achtergrond. Alleenstaande ouders en alleenstaanden zagen hun uren werk sterker teruglopen dan samenwonenden (leden van een paar en overige). Naar opleidingsniveau was er echter weinig verschil in het urenverlies. Tot slot nam het aantal uren van zelfstandigen die normaal 35 uur of meer per week werkten, sterker af dan van zelfstandigen die in deeltijd werkten. Als we het urenverlies echter uitdrukken in procenten van het aantal uren dat men normaal werkte, was dit voor zelfstandigen die minder dan 24 uur werkten veel groter dan voor degenen die 24 uur of meer werkten.

De oorzaak van de verschillen die we in Figuur 7 zien, is niet onmiddellijk duidelijk. Zijn bijvoorbeeld vrouwen zwaarder door de coronacrisis getroffen doordat zij vaak in beroepen en sectoren werken die het sterkst door de lockdownmaatregelen werden geraakt of zijn er andere factoren waardoor vrouwen in sterkere mate de gevolgen hebben ondervonden? Om hierin meer inzicht te krijgen hebben we een analyse uitgevoerd waarin we proberen het effect van



Figuur 7 Verandering in het gemiddelde aantal gewerkte uren per week in het tweede kwartaal van 2020 (t.o.v. het tweede kwartaal van 2019)



Bron: CBS (EBB-microdata)

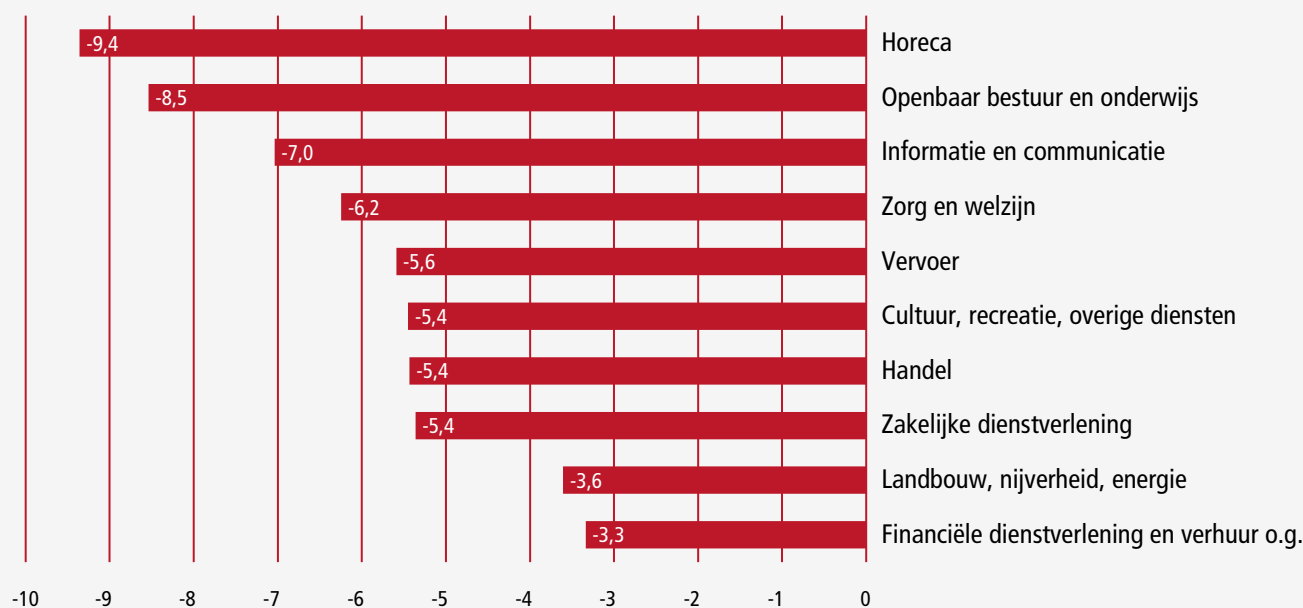
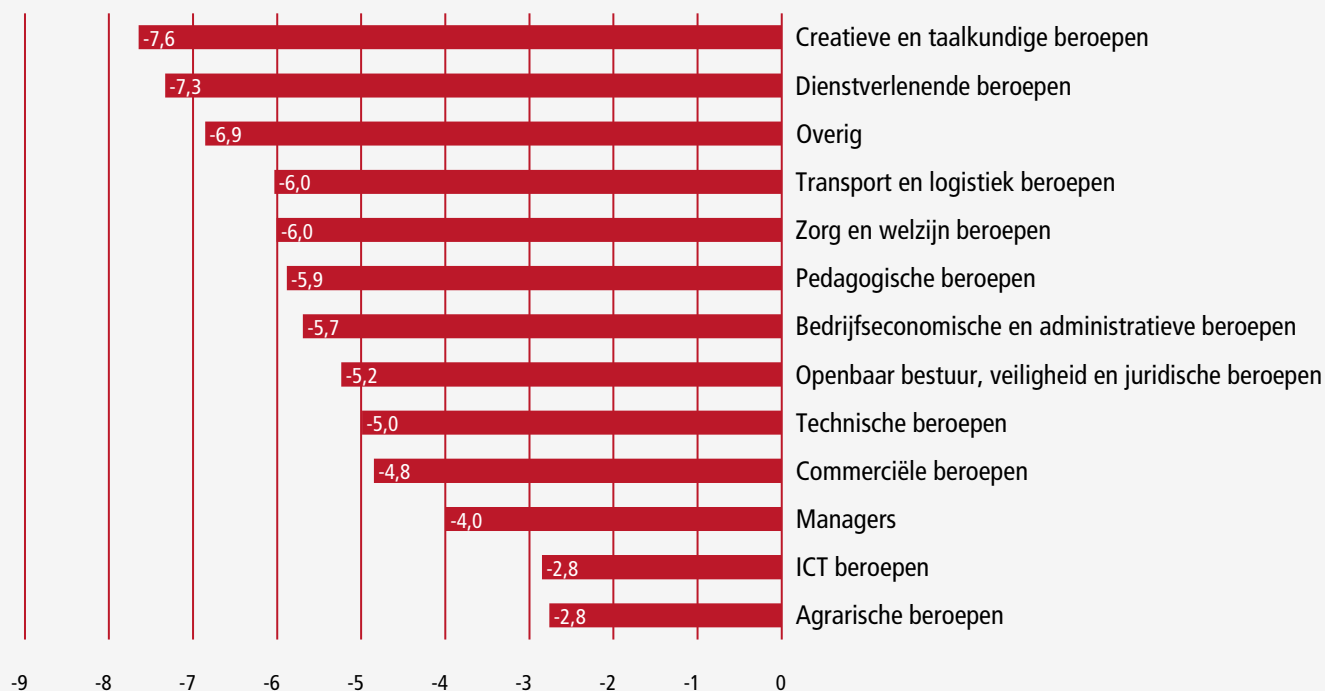
alle kenmerken van de persoon en van diens werk tegelijkertijd te betrekken. Hieruit blijkt dat de kenmerken van het werk – in het bijzonder het beroep en de sector – van veel groter belang waren voor de impact van de crisis dan de sociaal-demografische kenmerken. Zo blijken vrouwelijke zelfstandigen, als we controleren voor alle andere bekende kenmerken, juist bijna anderhalf uur per week *minder* aan werk te hebben verloren dan mannen. Dat vrouwen gemiddeld toch een grotere terugval in uren hebben ondervonden, wordt dus volledig verklaard door het feit dat zij vaak in andere beroepen en sectoren werken en vaker in deeltijd werken dan mannelijke zelfstandigen. Anders gezegd: als we een vrouwelijk en een mannelijk zelfstandige vergelijken die verder dezelfde kenmerken hebben (zoals leeftijd, opleiding, aantal uren, sector en beroep), dan was de terugval in uren voor de vrouwelijke zelfstandige gemiddeld kleiner dan voor de mannelijke zelfstandige.

Ook de verschillen naar migratieachtergrond verdwijnen als we rekening houden met andere factoren. De opleidingsverschillen – die toch al niet groot waren – blijken evenmin statistisch significant te zijn. De verschillen naar leeftijd en samenlevingsvorm blijven echter bestaan. We vinden nog steeds dat jongeren (vooral die onder 25 jaar) een kleiner urenverlies hebben geleden dan vooral de 45-55-jarigen (al wordt het verschil wel kleiner). En ook de grotere terugval in aantal uren voor alleenstaanden en alleenstaande ouders wordt niet verklaard door andere verschillen tussen deze zelfstandigen en samenwonende zelfstandigen. Wat dan wel de verklaring vormt voor het feit dat alleenstaanden en 45-55-jarigen zwaarder zijn getroffen, is een open vraag.

## De impact van de coronacrisis verschilde sterk tussen beroepen en bedrijfstakken

Ook als we rekening houden met de sociaal-demografische kenmerken blijken de kenmerken van het werk het meest bepalend voor de vermindering van het aantal gewerkte uren. Figuur 8 toont de gemiddelde afname in het aantal gewerkte uren in het tweede tot en met vierde kwartaal van 2020 als rekening wordt gehouden met de invloed van andere kenmerken van de persoon en van het werk. We zien opnieuw dat het urenverlies het grootste was voor zelfstandigen met een creatief of taalkundig beroep (al zagen we hiervoor dat tolken soms ook meer werk kregen) en met een dienstverlenend beroep en het kleinst voor zelfstandigen met een ICT-beroep of een agrarisch beroep. Naar sector zien we de sterkste terugval in de horeca en in het openbaar bestuur en onderwijs. Bij deze laatste sector past de kanttekening dat relatief weinig zelfstandigen in deze sector werken, maar dat deze vaak zwaar werden getroffen door de sluiting van de scholen. Zelfstandigen in de landbouw, nijverheid (industrie) en energiesector en in de financiële dienstverlening ondervonden de kleinste terugval in uren. In beginsel kan de afname van het aantal uren in beide figuren bij elkaar worden opgeteld: dat wil zeggen dat zelfstandigen met een dienstverlenend beroep (zoals kok of kelner) in de horeca een gemiddelde terugval in uren van  $7,3+9,4=16,7$  ondervonden.

Figuur 8 Gecorrigeerde afname in aantal gewerkte uren naar beroepsgroep (boven) en bedrijfstak (onder), 2e tot en met 4e kwartaal van 2020



Het CBS heeft inmiddels ook gegevens gepubliceerd over het inkomen van zelfstandigen in 2020 en 2021. In Figuur 9 tonen we de procentuele verandering van hun inkomen uit zelfstandige werkzaamheden (dus zonder de Tozo of andere inkomensbronnen)<sup>5</sup> tussen 2019 en 2020 naar de bedrijfstak waarin zij werken. Het beeld dat hieruit naar voren komt, komt slechte ten dele overeen met dat van de terugval in gewerkte uren. De zelfstandigen in de horeca ondervonden in 2020 de sterkste daling van hun inkomen als zelfstandige met gemiddeld meer dan 18%. Daarna volgden de zelfstandigen in de sectoren cultuur, sport en recreatie en in overige dienstverlening, met een inkomensdaling van gemiddeld 8 à 9%. In afwijking van wat we eerder vonden, ondervonden ook de zelfstandigen in de landbouw een forse inkomensterugval, van gemiddeld bijna 8%, terwijl zij maar weinig minder gingen werken. De inkomens in de landbouw zijn echter ook sterk afhankelijk van fluctuerende prijzen, dus mogelijk verklaart dit de sterke inkomensdaling. Ook zelfstandigen in het onderwijs gingen vrij fors achteruit (met ruim 4%), hetgeen overeenkomt met de vrij sterke terugval in gewerkte uren. In iets mindere mate geldt dit ook voor de sectoren vervoer en opslag, en verhuur en overige zakelijke diensten. In de sectoren handel, informatie en communicatie, en gezondheidszorg en welzijn steeg het gemiddelde inkomen van zelfstandigen echter vrij sterk, hoewel het gemiddelde aantal uren dat men werkte toch fors afnam.

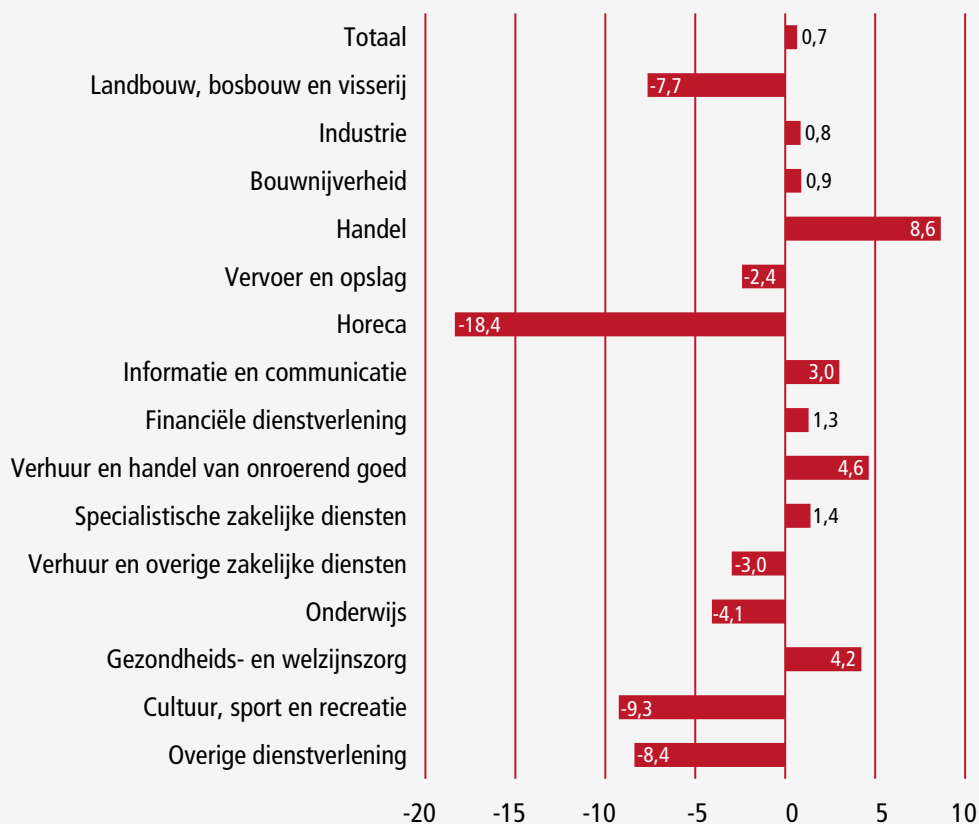
De verschillen tussen de gegevens over het aantal gewerkte uren en het gemiddelde inkomen kunnen verschillende oorzaken hebben. Allereerst wordt de verandering in het gemiddelde inkomen niet alleen bepaald door het aantal gewerkte uren, maar ook door het inkomen dat men per uur gemiddeld verdient. Zo zagen we in een van de citaten aan het begin van dit hoofdstuk, dat een taxichauffeur zelfs meer uren ging werken, maar toch minder verdiende doordat hij veel minder klanten had. Een andere oorzaak voor het verschil kan zijn dat de inkomensgegevens op het volledige jaar 2020 betrekking hebben, terwijl de gegevens over gewerkte uren alleen betrekking hebben op het tweede tot en met vierde kwartaal. Verder zijn de gegevens over inkomens afkomstig uit de belastingadministratie en die over gewerkte uren uit een enquête onder een steekproef uit de bevolking, waardoor de groepen niet precies overeenkomen.

We zijn ook nog voor enkele andere kenmerken van het werk van de zelfstandige nagegaan of deze van invloed waren op de afname van het aantal gewerkte uren. Hieruit blijkt dat meewerkende gezinsleden en ‘overige’ zelfstandigen (waaronder onder meer freelancers vallen)<sup>6</sup> gemiddeld twee à drie uur minder terugval in de hoeveelheid werk ondervonden dan zzp’er en zelfstandigen met personeel. Zelfstandigen die een tweede werkkring als werknemer hadden (het gaat hier om ongeveer 5% van de zelfstandigen) gingen gemiddeld zo’n zeven uur minder als zelfstandige werken vergeleken met zelfstandigen die geen tweede werkkring hadden. Als we de terugval in het totale aantal gewerkte

5 We beperken ons tot zelfstandigen van wie de inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden de voornaamste inkomensbron zijn.

6 Het CBS definieert deze categorie als volgt: Een persoon die arbeid verricht voor eigen rekening of risico, maar niet in een eigen bedrijf of als meewerkend gezinslid. Tot deze categorie behoren onder meer personen met resultaat uit overige werkzaamheden zoals freelancers.

Figuur 9 Procentuele verandering van het gemiddelde inkomen van zelfstandigen uit hun werk als zelfstandige in 2020 ten opzichte van 2019



Bron: CBS (Statline)

uren analyseren, inclusief de uren die men als werknemer werkt, dan blijkt die voor zelfstandigen die een tweede werkring als werknemer hadden, juist bijna drie uur kleiner te zijn geweest dan voor zelfstandigen zonder tweede werkring. Zelfstandigen die ook in loondienst werken, zijn er dus blijkbaar vaak in geslaagd het aantal uren dat zij als werknemer werken zo sterk uit te breiden, dat dit ongeveer de helft van de terugval in uren als zelfstandige compenseerde.

Zoals we hiervoor zagen werden Amsterdamse zelfstandigen extra zwaar door de coronamaatregelen getroffen. Dit wordt voor het grootste deel verklaard door enkele specifieke kenmerken van de zelfstandigen in Amsterdam. Zij zijn oververtegenwoordigd in de creatieve en taalkundige beroepen, die de grootste terugval in werkzaamheden ondervonden. Ook zijn zij relatief vaak alleenstaande of alleenstaande ouder en ook die groep werd – ook na correctie voor andere kenmerken – relatief zwaar getroffen. Overigens zagen we in het vorige hoofdstuk dat Amsterdamse zelfstandigen niet vaker dan het landelijk gemiddelde in de horeca werken, dus de grote impact van de coronamaatregelen op de horeca kan niet het verschil tussen Amsterdam en de rest van Nederland verklaren. Maar ook als we rekening houden met alle specifieke kenmerken van de Amsterdamse zelfstandigen, hebben zij toch nog een grotere terugval

in gewerkte uren ondervonden dan de zelfstandigen die elders wonen. Als we twee willekeurige zelfstandigen met overeenkomstige kenmerken in Amsterdam en elders in Nederland vergelijken, dan heeft de eerste gemiddeld zo'n anderhalf uur meer aan gewerkte uren verloren dan de laatste. Zelfstandigen in Amsterdam zijn dus inderdaad onevenredig hard door de coronacrisis en de lockdownmaatregelen getroffen.

## Aanpassingsstrategieën

**Z**elfstandigen die plotseling met een grote terugval in werkzaamheden en inkomsten worden geconfronteerd, kunnen verschillende strategieën volgen om dit verlies op te vangen of te beperken. Ze kunnen proberen hun werkzaamheden te verleggen naar activiteiten die niet of minder door de lockdownmaatregelen worden getroffen. Denk aan een restauranthouder die afhaal-diners gaat maken of een docent die online lessen gaat aanbieden. Zo spraken we een zelfstandig vertaler die voor anderhalve dag in de week als oproepkracht bij een grote winkelketen begon, maar tijdens de crisis ook een bakkersbedrijf startte.

Zelfstandigen kunnen ook proberen nieuwe klanten te werven, bijvoorbeeld via hun sociale netwerk. Een fotograaf die wij spraken richtte zich op de forensische fotografie en wist zo tijdens de crisis de politie als klant te werven. Een zelfstandige kan ook proberen geheel andere werkzaamheden, in een ander beroep of sector, te ontplooien. Een zelfstandige die ook in loondienst werkt, kan het aantal uren dat zij/hij als werknemer werkt proberen uit te breiden, zoals we hierboven zagen. Een zelfstandige kan ook besluiten geheel te stoppen als zelfstandige en in plaats daarvan in loondienst te treden. Een taxichauffeur vertelde ons: 'Wat ik zie is dat 70% van onze collega's [is] weggegaan. [...] Heel veel collega's van mij hebben ander werk gekozen en zijn weg. Auto verkocht, andere baan gekozen.' Een cateraar besloot voltijds in een supermarkt te gaan werken: 'Werken in de supermarkt en bij die ontzettend aardige supermarktmanager en al die collega's die zo *supportive* waren en alle klanten, ja, dat heeft me ongelooflijk gesteund in het gevoel wat je vooral hebt. En een beetje *cash* dat binnenkomt, dat weet je, dat gaat binnenkomen.'

Een zelfstandige met personeel kan mogelijk een deel van de werkzaamheden van dit personeel overnemen – al zal dat voor zijn/haar medewerkers betekenen dat zij minder uren moeten gaan werken of zelfs worden ontslagen.

Als een zelfstandige zelf geen of weinig mogelijkheden heeft om het verlies aan werk te compenseren, kunnen soms andere huishoudensleden meer uren gaan werken om het inkomensverlies voor het huishouden te beperken. Het kan daarbij zowel om de partner als om thuiswonende kinderen gaan. Zo vertelde een muziekproducer dat zijn vrouw, die als zelfstandig musicus werkzaam was, tijdens de crisis livestreamoptredens ging verzorgen om de verminderde inkomsten van haar man op te vangen.

Wij hebben voor een aantal aanpassingsstrategieën onderzocht hoe vaak zelfstandigen deze hebben toegepast en in welke mate dit hielp om de terugval in

gewerkte uren te beperken. Over het algemeen blijken maar weinig zelfstandigen een van de hierboven genoemde mogelijkheden te hebben beproefd. Een gebrek aan aanpassingsvermogen bij veel zelfstandigen werd ook geconstateerd door de medewerkers van de gemeente Amsterdam die we in een focusgroep spraken.

Aan het eind van 2020 had 2,5% van de zelfstandigen een ander beroep in de eerste werkkring dan in het eerste kwartaal. Het kan hierbij overigens ook gaan om zelfstandigen die van hun tweede werkkring hun eerste werkkring hebben gemaakt en feitelijk dus niet van beroep zijn veranderd. Een verandering van sector kwam nog minder vaak voor: in het vierde kwartaal van 2020 werkte 1,0% in een andere sector dan in het eerste kwartaal.

Zelfstandigen die van beroep veranderden, werkten in het tweede tot en met vierde kwartaal gemiddeld 3,2 uur per week meer dan zelfstandigen die niet van beroep wisselden. Zij wisten hierdoor hun urenverlies gemiddeld met de helft te reduceren. Een verandering van sector had echter geen effect op het aantal gewerkte uren.

Ongeveer de helft van de beroepswisselaars werkte minder dan vijf jaar in de huidige werkkring. Voor zelfstandigen die nog niet zo lang hun huidige functie uitoefenen is het waarschijnlijk gemakkelijker van beroep te veranderen dan degenen die al lang hetzelfde beroep uitoefenen. Het betreft overigens niet voornamelijk jonge zelfstandigen, zoals men wellicht zou verwachten: slechts een op de vijf zelfstandigen die van beroep veranderden, was jonger dan 35 jaar, de helft was tussen 35 en 55 jaar.

Een andere mogelijke aanpassing is een tweede werkkring zoeken. Dit kan zowel een werkkring als zelfstandige als in loondienst zijn. In het tweede kwartaal van 2020 vond 1,2% van de zelfstandigen een tweede werkkring, maar in de volgende twee kwartalen was daar nog maar ongeveer de helft van over. Blijkbaar ging het vaak om tijdelijke extra werkzaamheden. Wie een tweede werkkring vond, werkte gemiddeld wel 10 uur meer dan wie er geen tweede werkkring bijkreeg of al een tweede werkkring had. Daarmee wisten degenen die een tweede werkkring vonden, de terugval in uren meer dan volledig te compenseren. Hier tegenover staat dat 2% van de zelfstandigen in het tweede kwartaal van 2020 (al dan niet tijdelijk) was gestopt met haar/zijn tweede werkkring; in het vierde kwartaal was dit teruggelopen tot 0,4%. Wie haar/zijn tweede werkkring kwijtraakte, zag het aantal gewerkte uren juist met zo'n 5 uur extra afnemen. Het vinden of juist het verliezen van een tweede werkkring had dus een groot effect op het aantal gewerkte uren, maar het betrof slechts een klein percentage van de zelfstandigen.

Een derde mogelijke aanpassing is om te stoppen als zelfstandige en in loondienst te treden. Aan het eind van 2020 was 2,8% van de zelfstandigen werknemer geworden. Voor zelfstandigen die in loondienst traden viel het (totale) aantal gewerkte uren aanzienlijk minder terug. Gemiddeld over het tweede tot en met vierde kwartaal nam hun aantal gewerkte uren met 3 minder af dan van zelfstandigen die als zelfstandige bleven werken. Zelfstandigen die werknemer werden, waren relatief jong: ongeveer de helft was jonger dan 35 jaar. In twee op de drie gevallen waren zij minder dan vijf jaar als zelfstandige werkzaam geweest. Volgens de medewerkers van de gemeente Amsterdam die we spraken, voelen veel zelfstandigen zich 'vrije jongens' die niet 'onder iemand' in loondienst willen gaan werken.





Hoofdstuk 4

# Dan maar Tozo aanvragen ...

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de coronacrisis veel zelfstandigen zwaar trof en de zelfstandigen in Amsterdam nog zwaarder dan gemiddeld in Nederland. Veel zelfstandigen werden plotsklaps geconfronteerd met een forse daling van hun inkomsten. Zoals we in de inleiding hebben uiteengezet, kondigde de regering tegelijkertijd met de eerste lockdownmaatregel in maart 2020 een aantal steunmaatregelen af. De belangrijkste steunmaatregel voor zelfstandige ondernemers was de Tozo, de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers. De Tozo bood een tijdelijke aanvullende uitkering voor levensonderhoud waarmee het inkomen kon worden aangevuld tot het bestaansminimum: € 1.503 netto per maand voor samenwonenden en € 1.052 voor alleenstaanden. Daarnaast konden zelfstandigen onder de Tozo een lening aanvragen van maximaal € 10.157 tegen een lage rente en de mogelijkheid van uitstel van aflossing. De voorwaarden om voor de eerste ronde van de Tozo, die liep van 1 maart tot en met 31 mei 2020, in aanmerking te komen waren relatief soepel. Zo was er geen vermogenstoets, geen toets op het inkomen van de partner en geen toets op de levensvatbaarheid van de onderneming, voorwaarden die wel golden voor de bestaande bijstandsregeling voor zelfstandigen, de Bbz (Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Wel moest men voldoen aan het zogenaamde urencriterium voor zelfstandig ondernemers, dat wil zeggen dat men minimaal 1.225 uur per jaar (of gemiddeld 23,6 uur per week) als zelfstandige had gewerkt. De uitkering of lening moest worden aangevraagd bij de gemeente.

In juni 2020 werd de Tozo-regeling verlengd met de Tozo 2, die liep tot eind september 2020. Daarna is de regeling nog driemaal verlengd. De laatste ronde, Tozo 5, liep af op 1 oktober 2021. Zelfstandigen konden in totaal dus voor maximaal 19 maanden een Tozo-uitkering ontvangen. Een belangrijk verschil tussen Tozo 1 en alle volgende Tozo-rondes was, dat er vanaf Tozo 2 een partnerinkomenstoets gold. Dit betekende dat men alleen nog aanspraak maakte op een uitkering als het gezamenlijke huishoudensinkomen – en dus niet alleen het inkomen van de zelfstandige zelf – onder het sociaal minimum was gezakt. Had men een partner die het sociaal minimum of meer verdiende (100% van het minimumloon), dan maakte men geen aanspraak meer op de Tozo, ongeacht hoe groot de terugval in inkomsten was.

## Een op de drie zelfstandigen vroeg Tozo aan

In de maanden maart-mei 2020 deden ongeveer 460.000 zelfstandigen in Nederland een beroep op de Tozo-regeling.<sup>7</sup> Dat is 30% van alle zelfstandige ondernemers. Eerder zagen we dat bijna de helft van alle zelfstandigen

7 Het CBS heeft alleen het aantal aanvragers per maand en over het gehele jaar 2020 gepubliceerd, maar niet per Tozo-regeling. Omdat we niet weten voor hoeveel maanden de aanvragers een uitkering hebben aangevraagd, kunnen we niet exact afleiden hoeveel aanvragers er per Tozo-ronde waren. We veronderstellen dat de meeste aanvragers een Tozo-uitkering hebben aangevraagd voor elke maand in een ronde en dat het aantal vragers per Tozo-ronde iets groter is dan het maximum aantal aanvragen voor een van de maanden.

in het tweede kwartaal van 2020 met een terugval in het aantal gewerkte uren werd geconfronteerd. Dit betekent dat zo'n 60% van de zelfstandigen die hun werkzaamheden geheel of gedeeltelijk waren kwijtgeraakt een Tozo-uitkering heeft ontvangen. We weten niet of de resterende groep geen aanspraak maakte op de Tozo-uitkering omdat men niet aan de voorwaarden voldeed – bijvoorbeeld doordat zij minder dan 1.225 uur per jaar werkten (wat voor ongeveer een op de vijf zelfstandigen gold) of hun inkomen niet onder het sociaal minimum zakte – of dat zij om andere redenen geen Tozo-uitkering hebben aangevraagd. In Amsterdam vroegen 41.400 zelfstandigen Tozo 1 aan, dat is een op de drie Amsterdamse zelfstandigen. Dat is een iets groter aandeel dan in Nederland als geheel, maar we hebben in het vorige hoofdstuk gezien dat ook meer Amsterdamse zelfstandigen (namelijk 59%) een terugval in werkzaamheden ondervonden. Relatief gezien hebben in Amsterdam iets minder zelfstandigen die minder uren zijn gaan werken een Tozo-uitkering aangevraagd (nl. 56%) dan in de rest van Nederland. Mogelijk komt dit doordat Amsterdamse zelfstandigen vaker in deeltijd werken en daardoor niet aan het uren criterium voldeden.

Het aantal aanvragers van een Tozo 2-uitkering was aanzienlijk kleiner. Landelijk vroegen in de maanden juni-september zo'n 175.000 zelfstandigen een Tozo 2-uitkering aan, minder dan 40% van de aanvragen van Tozo 1. Deels komt dit doordat in de maanden juni-september een aantal beperkende maatregelen werd opgeheven, waardoor een deel van de zelfstandigen weer meer uren kon werken. Waarschijnlijk belangrijker was dat in de Tozo 2 een partnerinkomsttoets werd geïntroduceerd, waardoor veel samenwonende zelfstandigen geen aanspraak meer maakten op een Tozo-uitkering. Dit zou ook kunnen verklaren waarom in Amsterdam het aantal aanvragen voor een Tozo 2-uitkering minder sterk terugviel dan landelijk, namelijk naar 22.100, iets meer dan de helft van de aanvragen voor Tozo 1. Amsterdam telt namelijk relatief veel zelfstandigen zonder partner. Het aantal aanvragers met een partner viel in Amsterdam met meer dan twee derde terug, het aantal aanvragers zonder partner met iets minder dan een derde.

Het aantal Tozo 3-aanvragen, in de periode oktober 2020-maart 2021, was vergelijkbaar met dat voor Tozo 2. Het aantal aanvragen voor Tozo 4 en Tozo 5 nam verder af.

## Aanvragen Tozo was voor meesten gemakkelijk

**D**oordat de Tozo relatief weinig en betrekkelijk eenvoudige voorwaarden kende, lijkt het aanvragen van een Tozo-uitkering niet veel problemen te hebben opgeleverd, al waren hierop uitzonderingen. Zo vertelde een cateraar ons: 'Die formulieren, het was ook totaal onduidelijk. En het was echt wat je invulde, nou ja, en dan ging het weer fout en dan moest je dit bijleveren en dat. En dan stond er in dreigende taal "als u dat nu bijlevert, dan krijgt u een boete", nou echt, het was [...] echt vreselijk.'

De meeste zelfstandigen leken echter betrekkelijk weinig moeite te hebben met het aanvragen van een Tozo-uitkering. Dat is op zichzelf opmerkelijk, omdat zelfstandigen doorgaans weinig gebruik maken van inkomensvoorzieningen (zoals speciale gemeentelijke armoederegelingen) en ook vaak vinden dat zij zelf ‘hun broek moeten kunnen ophouden’. De coronacrisis was echter wel een uitzonderlijke crisis, omdat de contactbeperkende maatregelen het voor veel zelfstandigen feitelijk onmogelijk maakten om hun beroep nog langer uit te oefenen. Veel zelfstandigen zagen het terugvallen van hun werk en inkomen dan ook niet als een ‘normaal’ ondernemersrisico, maar als een uitzonderlijke situatie waarop zij geen enkele invloed hadden. Daardoor voelden de meesten waarschijnlijk ook geen schroom om bij de gemeente de Tozo aan te vragen.

## Maar toch ook kritiek op de regeling

**K**ritische geluiden van de kant van zelfstandigen over de Tozo hebben vooral betrekking op de toekenningsvoorwaarden. Zo was de regeling alleen bedoeld voor zelfstandigen die voor de coronacrisis een substantieel inkomen uit hun werk als zelfstandige hadden en die de pensioenleeftijd niet waren gepasseerd. Dit laatste betekende dat een gids voor toeristen die ouder was dan 66 jaar en een onvolledige AOW-uitkering had vanwege langdurig verblijf in het buitenland, niet voor de Tozo in aanmerking kwam. Zij kon dit moeilijk verkroppen: ‘Ik heb de zogenaamde pensioenleeftijd bereikt, maar ik heb geen pensioen. [...] Maar in Nederland schijnt dat gewoon een wet te zijn. En ik moet toch zeggen dat wat ik niet begrijp, is: “a) je hebt geen hulp en b) je mag ook niet werken”. Dus in andere woorden er staat maar één oplossing [open]: je crepeert.’

De introductie van de partnerinkomenstoets met Tozo 2 riep veel onbegrip op bij samenwonende zelfstandigen die wel aanspraak maakten op Tozo 1. Terwijl de overheid het hen, in hun perceptie, onmogelijk maakte om hun werkzaamheden uit te oefenen, werd hun vanaf juni 2020 geen inkomenscompensatie meer geboden omdat zij een verdienende partner hadden.

Ook vonden veel zelfstandigen dat de Tozo-uitkering te laag was. Deze was immers gelijk aan een bijstandsuitkering, terwijl veel zelfstandigen voor de crisis aanzienlijk meer verdienden. Hierdoor ondervonden zelfstandigen die voor de crisis het meest verdienden, verhoudingsgewijs de grootste inkomensdaling. Zo merkte een taxichauffeur op dat aan de ‘kleine ondernemers alleen maar kruimels [zijn] uitgedeeld’ en dat hij zich ‘diep in de schulden’ moest werken om rond te komen. Een orkestmusicus stelde: ‘Die Tozo. Achteraf denk ik: “Het heeft me meer gezeur opgeleverd dan winst.” En als ik dan denk: “Ik heb drie keer 800 euro gekregen”. Nou, die had [mijn vriend] me ook kunnen betalen.’

Sommige zelfstandigen voelden zichzelf als een fraudeur bejegend. Enerzijds zit dit in het taalgebruik van het aanvraagproces. Zo vertelde een cateraar dat er ‘in dreigende taal [stond aangegeven]: “Als u dat nu [niet] bijlevert, dan krijgt u een boete”, en een toneelschrijver merkte op dat de uitgebreide verantwoording hem het gevoel gaf dat hij ‘wordt [...] benaderd alsof [hij] de boel oplicht’.

Overigens gaf de cateraar aan dat dit taalgebruik vanaf Tozo 2 veel vriendelijker en begrijpelijker was. Anderzijds komt dit gevoel ook voort uit de communicatie rondom terugvorderingen. Zo vertelde een dansrecensent: ‘Ik had nog iets van [...] 600 euro bij elkaar geschreven [in die periode]. Dat vond ik wel heel onaangenaam hoe de gemeente daar mee omging. Toen kreeg ik ineens in december bericht dat ze nog een vordering hadden van 600 euro en of ik dat nog even wilde overmaken. Twee weken later kreeg ik weer een aanmaning die suggereerde dat ik iets ten onrechte... Ik voelde me een beetje aangesproken als fraudeur. Dat vond ik niet leuk.’



Hoofdstuk 5

# Oude en nieuwe ongelijkheden tijdens de coronacrisis

## De gevolgen van de coronacrisis hingen vooral samen met sector en beroep

Tijdens een crisis krijgen de meest kwetsbare groepen vaak de zwaarste klappen. Gold dit nu ook voor de coronacrisis? Dat hangt natuurlijk af van wat we onder ‘kwetsbaar’ verstaan. In het algemeen hangt kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt samen met kenmerken als een lage opleiding, een flexibel dienstverband, een arbeidsbeperking en een (niet-westerse) migratieachtergrond. Het meest opvallende aan de gevolgen van de coronacrisis was echter dat deze in de eerste plaats samenhingen met het beroep en de sector waarin de zelfstandigen werkzaam waren en minder met andere kenmerken. Dit heeft te maken met het bijzondere karakter van de coronacrisis en de overheidsmaatregelen om de pandemie te beteugelen. Hierdoor werden sommige economische activiteiten geheel of grotendeels stilgelegd, terwijl er in andere sectoren en beroepen juist meer werk te doen was dan voor de crisis. De zelfstandigen die het zwaarst getroffen werden door de crisis, werkten dan ook voornamelijk in sectoren als de horeca, het onderwijs en cultuur, sport en recreatie en in culturele en taalkundige beroepen en dienstverlenende beroepen.

### Kwetsbare groepen niet het zwaarst getroffen

Een kenmerk dat vaak met kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt wordt geassocieerd, namelijk een lage opleiding, blijkt juist niet van invloed te zijn geweest op de impact van de coronacrisis: laagopgeleiden werden niet harder getroffen dan hoogopgeleiden. Genuanceerder ligt het bij een migratieachtergrond: zelfstandigen met vooral een niet-westerse migratieachtergrond ondervonden wel een sterkere terugval in hun werk dan zelfstandigen met een Nederlandse achtergrond. Maar nadere analyse laat zien dat dit kwam doordat zij vaker werkten in sectoren en beroepen die zwaar werden getroffen en niet door hun migratieachtergrond als zodanig. Iets soortgelijks gold voor vrouwen: hun werkzaamheden vielen sterker terug dan die van mannen, maar dit kwam ook doordat zij in andere sectoren en beroepen zijn geconcentreerd en vaker in deeltijd werken.

Verder vonden we dat zelfstandigen die voor de crisis al weinig uren werkten, zelfstandigen die 45 tot 55 jaar oud waren en zelfstandigen die geen partner hadden relatief zwaar door de crisis getroffen werden. Waarom dit specifiek voor deze groepen gold – ook als we rekening houden met de sector en het beroep waarin zij werkzaam waren – hebben we niet kunnen vaststellen.

We concluderen dat de verschillen in de effecten van de coronacrisis op zelfstandigen nauwelijks samenhangen met ‘gebruikelijke’ kenmerken die op kwetsbaarheid duiden, zoals een lage opleiding of een migratieachtergrond, maar vooral verband houden met het beroep en de sector waarin zij werkzaam waren. Daarnaast blijken het ontbreken van een partner en een gevorderde leeftijd (tussen 45 en 55 jaar) de kwetsbaarheid van zelfstandigen te hebben vergroot.



## Amsterdamse zelfstandigen zwaar getroffen

**A**msterdamse zelfstandigen werden nog zwaarder door de crisis getroffen dan gemiddeld in heel Nederland. Gemiddeld was de terugval in gewerkte uren in Amsterdam anderhalf maal zo groot als elders in Nederland. Dit wordt ten dele verklaard door de oververtegenwoordiging van Amsterdamse zelfstandigen in beroepen en sectoren die het zwaarst de gevolgen van de crisis ondervonden: creatieve en taalkundige beroepen en de sector cultuur, recreatie en overige diensten. Daarnaast zijn Amsterdamse zelfstandigen relatief vaak vrouw en alleenstaande en hebben velen een migratieachtergrond, kenmerken die gepaard gingen met een relatief grote terugval in werkzaamheden. Maar ook als met al deze kenmerken rekening wordt gehouden, verloren Amsterdamse zelfstandigen gemiddeld zo'n anderhalf uur per week meer aan werkzaamheden dan in de rest van Nederland.

## Invloed van persoonlijke omstandigheden

**B**innen de zwaarst getroffen beroepen en sectoren waren er echter ook grote verschillen tussen individuele zelfstandigen. Dit hing samen met persoonlijke kenmerken, zoals het verleden als zelfstandige. Het lijkt erop dat zelfstandigen die vóór de crisis een sterkere positie hadden (stabiel werk, hogere inkomsten), de crisis beter hebben weten te doorstaan dan zelfstandigen die zich al in een meer precaire positie bevonden. De eerste groep had ook vaker een buffer opgebouwd, zoals een spaarpotje, waarmee zij de crisis op eigen kracht konden doorkomen. Dit kon wel betekenen dat zij voortijdig een beroep moesten doen op het vermogen dat zij voor hun pensioen opzij hadden gezet. Zelfstandigen met hoge vaste lasten, zoals een hoge huur of hypotheek of de lease van een auto, hadden aanzienlijk meer moeite hun bestedingen aan te passen aan de terugval in hun inkomen dan zelfstandigen met lagere vaste lasten. In sommige gevallen konden een partner of thuiswonende kinderen de terugval in inkomen ten dele opvangen door meer uren te gaan werken. Dit gold echter voor slechts 8% van de zelfstandigen met een partner. Het was ook sterk afhankelijk van het soort werk en de arbeidsrelatie van de partner. Bij een kwart van de zelfstandigen met een partner die minder werk hadden, gingen ook de partner en/of de kinderen minder uren werken.

Weinig zelfstandigen slaagden erin de terugval in hun werkzaamheden op te vangen door ander werk te gaan doen. 2,5% ging in een ander beroep werken, 1% in een andere sector, iets meer dan 1% vond een tweede werkkring (als werknemer of zelfstandige). Bijna 3% ging in loondienst werken. Zelfstandigen die van beroep veranderden en die in loondienst gingen werken, wisten de terugval in hun werkzaamheden voor een groot deel te compenseren. In totaal wist echter minder dan een op de tien zelfstandigen de gevolgen van de crisis te verzachten door (ook) ander werk te gaan doen. Dit hing ook samen met het specifieke beroep van de zelfstandigen. Zo wist geen van de taxichauffeurs

die wij spraken compenserende werkzaamheden te vinden, terwijl ongeveer de helft van de tolken en vertalers extra of nieuwe werkzaamheden vond.

## Groot beroep op steunmaatregelen

**T**oen de eerste lockdown werd afgekondigd en de inkomsten van veel zelfstandigen plotseling sterk terugvielen, stampte de overheid in allerijl een steunmaatregel uit de grond, om te voorkomen dat honderdduizenden zelfstandigen zonder inkomen kwamen te zitten. Dit werd de Tozo-maatregel, die zich kenmerkte door relatief weinig en eenvoudige voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden waren dat men in de periode voorafgaand aan de coronacrisis gemiddeld meer dan 23,5 uur per week als zelfstandige had gewerkt en dat de inkomsten tot onder het bijstandsniveau waren gezakt. 47.000 Amsterdamse zelfstandigen, 38% van het totaal, vroegen een Tozo-uitkering aan en in meer dan negen op de tien gevallen werd deze ook toegekend. Dit betekent dat het overgrote deel van de doelgroep van de Tozo deze ook daadwerkelijk heeft ontvangen.

Het aanvragen van een Tozo-uitkering was over het algemeen redelijk eenvoudig. Vrijwel iedereen die het betrof, was op de hoogte van het bestaan van de Tozo en de aanvraagprocedure via de website van de gemeente Amsterdam leverde meestal geen grote problemen op. Dit mag als een compliment worden opgevat voor zowel de landelijke overheid, die de regeling had ontworpen, als voor de gemeente Amsterdam, die op zeer korte termijn een compleet nieuwe regeling moest gaan uitvoeren.

## Kritiek op toekenningsvoorwaarden en bedrag Tozo

**K**ritische geluiden over de Tozo hebben vooral betrekking op de toekenningsvoorwaarden. Zo was de regeling alleen bedoeld voor zelfstandigen die voor de coronacrisis een substantieel inkomen uit hun werk hadden en die geen beroep konden doen op een andere regeling. Bij de overgang van Tozo 1 naar Tozo 2 op 1 juni 2020 werd een partnerinkomenstoets ingevoerd, waardoor veel samenwonende zelfstandigen met een verdienende partner hun recht op een Tozo-uitkering verloren. In Amsterdam halveerde hierdoor het aantal Tozo-aanvragers bijna. Doordat vrouwen vaker een partner met een relatief hoog inkomen hebben dan mannen, trof deze verandering in de voorwaarden vooral vrouwen.

De partnerinkomenstoets betekende ook dat vanaf Tozo 2 veel minder zelfstandigen met een partner een beroep op de steunregeling konden doen. Bij Tozo 1 had 43% van de aanvragers een partner, bij Tozo 5 was dit nog maar 23%, terwijl 57% van de Amsterdamse zelfstandigen een partner heeft. Wel zagen we dat zelfstandigen zonder partner zwaarder door de crisis werden getroffen

dan zelfstandigen met partner, dus enige oververtegenwoordiging van de eerste groep onder de Tozo-aanvragers is wel begrijpelijk.

Veel zelfstandigen die een beroep hebben gedaan op de Tozo vonden het bedrag te laag. In veruit de meeste gevallen bood de Tozo met een maximumbedrag van ruim € 1.500 immers slechts gedeeltelijk compensatie voor de terugval in inkomsten. Hierbij past wel de opmerking dat de Tozo feitelijk een verruiming was van de bijstandsregeling voor zelfstandigen, de Bbz. Aangezien de bijstand naar zijn aard alleen inkomensondersteuning tot het sociaal minimum biedt, is het op zichzelf logisch dat de Tozo ook geen grotere inkomenscompensatie bood. Dit betekent dat zelfstandigen die vóór de coronacrisis een hoger inkomen hadden over het algemeen een (veel) grotere inkomensachteruitgang ondervonden dan (qua beroep, leeftijd, etc.) vergelijkbare zelfstandigen met een lager inkomen.



Hoofdstuk 6

# Lessen voor het beleid

**D**e coronacrisis heeft duidelijk gemaakt – voor zover we dat al niet wisten – dat veel zelfstandigen kwetsbaar zijn voor (onverwachte) tegenslag. De coronacrisis was natuurlijk in vergelijking met eerdere economische crises wel een uitzonderlijke crisis, doordat voor hele beroepen of sectoren het werk plotseling (bijna) volledig stilviel en veel zelfstandigen feitelijk een verbod kregen om hun beroep uit te oefenen of daarin in ieder geval sterk werden beperkt. Hoewel zelfstandigen ook door andere oorzaken, zoals een ongeval of ziekte, plotseling (een deel van) hun inkomsten kunnen verliezen, was de coronacrisis uniek door de omvang van de groep die hierdoor werd getroffen en ook door het feit dat er geen (vrijwillige) verzekeringen zijn die hiervoor een dekking bieden. Het ging feitelijk ook niet om een ‘normaal’ ondernemingsrisico. Uit ander onderzoek (bv. Conen en Debets, 2019) weten we dat slechts een klein deel van de zelfstandigen voldoende buffers heeft om een langere periode zonder of met veel lagere inkomsten te overbruggen. Zelfstandigen met een werkende partner hadden over het algemeen wel het voordeel dat het huishoudensinkomen minder sterk terugviel dan het inkomen van de zelfstandige zelf, hoewel we hebben gezien dat andere huishoudensleden slechts zelden het urenverlies konden compenseren.

Een belangrijke vraag die de coronacrisis voor beleidsmakers oproept, is of de (structurele) kwetsbaarheid van zelfstandigen kan en moet worden verminderd. Alvorens nader op deze vraag in te gaan, benadrukken we nogmaals hoe uniek de coronacrisis in veel opzichten was. We moeten dan ook terughoudend zijn om op basis van de ervaringen met de coronacrisis conclusies te trekken voor volgende crisisperiodes, die waarschijnlijk een heel andere oorzaak en mede daardoor ook andere effecten zullen hebben. Zo hebben we gezien dat het niet zozeer ‘van oudsher’ kwetsbare groepen waren die het zwaarst door de coronacrisis werden getroffen, maar zelfstandigen in specifieke beroepen en sectoren, zoals de horeca en de culturele sector. Dit zijn niet de sectoren en beroepen die in ‘gewone’ economische crises meestal het zwaarst worden getroffen, zoals de industrie en de bouwnijverheid. Er is dan ook geen reden om te verwachten dat de zelfstandigen in de zwaarst getroffen sectoren en beroepen ook in een volgende crisis weer het meest kwetsbaar zullen zijn.

Dit alles neemt niet weg dat de crisis wel heeft laten zien dat een deel van de zelfstandigen, zoals al eerder is geconstateerd, kwetsbaar is voor tegenslag – van welke aard dan ook – omdat zij weinig of geen buffers hebben en ook niet kunnen terugvallen op het inkomen van een partner of andere familieleden.

Een belangrijke vraag is hoe we de kwetsbaarheid van deze groep zelfstandigen structureel kunnen verminderen en hun weerbaarheid en veerkracht kunnen vergroten. Op basis van ons onderzoek kunnen we hierop geen stellig antwoord geven. Het zou daarom goed zijn nader onderzoek te doen naar deze groep. Op grond van ons onderzoek kunnen we wel vaststellen dat maar weinig zelfstandigen de gevolgen van de coronacrisis hebben weten te verzachten via een aanpassingsstrategie, zoals een verandering van klantenkring, beroep of sector of door – al dan niet naast het werk als zelfstandige – in loondienst te treden. Tegelijkertijd liet ons onderzoek zien dat wie van beroep veranderde of in loondienst trad, het urenverlies vaak sterk wist te beperken.

Het verdient dus aanbeveling om na te gaan hoe de veerkracht en flexibiliteit van zelfstandigen vergroot zou kunnen worden. Dit zou zowel een aandachtspunt voor zelfstandigenorganisaties als voor gemeenten en het Rijk moeten zijn. Een onbedoeld bijkomend voordeel van de coronacrisis en de Tozo-regeling is geweest, dat hierdoor veel zelfstandigen bij gemeenten in beeld zijn gekomen die voor die tijd ‘onzichtbaar’ waren, zelfs als zij in armoede verkeerden. Dit biedt in beginsel mogelijkheden aan gemeenten om contact te blijven onderhouden met kwetsbare zelfstandigen en hen zo informatie en ondersteuning te bieden waarop zij anders niet uit zichzelf een beroep zouden hebben gedaan.

Zou er ook iets gedaan moeten worden om het inkomensrisico dat zelfstandigen lopen te verminderen? In het bestaande stelsel van sociale zekerheid wordt ervan uitgegaan dat zelfstandigen ondernemers zijn die alle ondernemersrisico's zelf moeten dragen. Afgezien van de volksverzekeringen (AOW, ANW, Wlz<sup>8</sup> en de verplichte zorgverzekering) zijn er geen wettelijke verzekeringen voor zelfstandigen. Het is aan zelfstandigen zelf om zich al dan niet particulier tegen bepaalde risico's te verzekeren. In de praktijk is dit alleen mogelijk voor het risico op arbeidsongeschiktheid en daarnaast kan men vrijwillig voor het pensioen sparen. Slechts een kleine minderheid van de zelfstandigen heeft echter een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit heeft met verschillende factoren te maken (zie bv. Conen et al., 2016). Particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kennen doorgaans, maar afhankelijk van het te verzekeren risico, een hoge premie. Bovendien keren ze meestal alleen uit na een medische beoordeling die bepaalde (bijvoorbeeld psychische) aandoeningen uitsluit. Veel zelfstandigen hebben al een buffer in de vorm van vermogen (bv. spaargeld) of een partner met een eigen inkomen. Maar het kan ook te maken hebben met het feit dat zij weinig affiniteit hebben met financiële producten en moeizame communicatie met financieel adviseurs. Veel zelfstandigen nemen ook niet deel aan een pensioenregeling, maar vaak bouwen zij wel een spaarpotje op als aanvulling op de AOW, hebben zij in het verleden als werknemer pensioen opgebouwd en/of hebben zij een andere voorziening getroffen. Met betrekking tot het risico van arbeidsongeschiktheid is inmiddels besloten dat er een verplichte verzekering voor zelfstandigen komt, al is nog onduidelijk hoe deze eruit zal zien en wanneer ze wordt ingevoerd.

In verband met deze studie is het de vraag of het ook wenselijk is een (verplichte) verzekering in te voeren voor het risico van een plotselinge terugval in inkomen door andere oorzaken, zoals een (economische) crisis. Een dergelijke verzekering verdraagt zich echter slecht met het zelfstandig ondernemerschap. Er is dan ook brede overeenstemming dat een werkloosheidsverzekering, zoals die bestaat voor werknemers (WW), voor zelfstandigen geen optie is. Onvrijwillige werkloosheid is bij zelfstandigen lastig objectief vast te stellen. Veel zelfstandigen hebben immers te maken met wisselende werkzaamheden en inkomsten. Van een zelfstandige mag worden verwacht dat zij/hij in een periode met hoge inkomsten geld opzijzet voor mindere tijden. Welk criterium zou men moeten hanteren om vast te stellen of een zelfstandige ‘echt’ werkloos is?

8 Algemene Ouderdomswet, Algemene nabestaandenwet, Wet langdurige zorg.

Hoe lang moet men zonder inkomsten zitten om van ‘werkloosheid’ te kunnen spreken? Bovendien zijn de hoeveelheid werk en het inkomen van een zelfstandige sterk afhankelijk van de inspanning die zij/hij zelf levert om opdrachten te verwerven. Die inspanningen zijn lastig te monitoren, zodat het moeilijk is om vast te stellen of een zelfstandige onvrijwillig werkloos is dan wel te weinig moeite heeft gedaan om werk te vinden.

Een meer realistische optie is om het gemakkelijker te maken een beroep te doen op de bijstandsregeling voor zelfstandigen, de Bbz. Zoals gezegd was de Tozo feitelijk een tijdelijke vergaande versoepeling van de Bbz. Na het aflopen van de laatste Tozo-ronde per 1 oktober 2021, is de Bbz weer de enige inkomensvoorziening waarop zelfstandigen een beroep kunnen doen als het inkomen (grotendeels) wegvalt. Het eerste half jaar na afloop van de Tozo (tot 1 april 2022) werden de voorwaarden van de Bbz iets versoepeld, maar sindsdien gelden weer de strenge oude voorwaarden, waaronder een vermogenstoets. Hoewel het op zichzelf logisch is dat voor de Bbz vergelijkbare eisen worden gesteld als voor de reguliere bijstandsuitkering in het kader van de Participatiewet, zou bezien kunnen worden of de toegankelijkheid van de Bbz voor zelfstandigen gemakkelijker kan worden. Een belangrijk verschil tussen de Tozo en de (oude) Bbz is, dat de Tozo feitelijk uitging van vertrouwen. De aanvrager hoefde nauwelijks bewijsstukken te overleggen om een Tozo-uitkering toegekend te krijgen. Bij de Bbz – en meer in het algemeen bij de Participatiewet – lijkt het uitgangspunt eerder te zijn dat de aanvrager wordt gewantrouwd: pas nadat alle voorwaarden waaraan de aanvrager moet voldoen zijn gecontroleerd, wordt de uitkering betaald. Een kleine fout die het gevolg is van ‘onkunde’ of ‘onhandigheid’ kan al tot het intrekken van een uitkering en/of een terugvordering leiden. Er zijn geen aanwijzingen dat er bij de Tozo veel fraude is gepleegd, zodat er reden is om ook bij de Bbz in de toekomst meer van vertrouwen uit te gaan.

Tot slot hebben we geconstateerd dat vrouwen minder vaak dan mannen een beroep op de Tozo konden doen ten gevolge van de ureneis en – vanaf Tozo 2 – de partnertoets. Beide criteria werkten in het nadeel van vrouwen uit omdat zij vaker in deeltijd werken en niet de hoofdkostwinner zijn. Dit roept de vraag op of deze criteria versoepeld zouden kunnen worden, waardoor vrouwelijke zelfstandigen in de toekomst in dezelfde mate een beroep op ondersteuning kunnen doen als mannelijke zelfstandigen.