

## Bijlagen

### 1. Sociale zekerheid gericht op werknemers

In Nederland werken in totaal ruim 9,5 miljoen mensen. Hiervan hebben ruim 5,3 miljoen mensen een vaste arbeidsovereenkomst, bijna 2,7 miljoen mensen een flexibel arbeidscontract, en er zijn circa 1,5 miljoen zelfstandigen.<sup>1</sup> Hieronder wordt ingegaan op voorzieningen gericht op werknemers.

#### *Werkloosheidswet (WW)*

In Nederland zijn werknemers verzekerd voor werkloosheid. Wanneer een werknemer ontslagen wordt en voldoet aan de voorwaarden, heeft deze ex-werknemer recht op een WW-uitkering.<sup>2</sup> Per cao bestaan er bovendien mogelijk bovenwettelijke aanvullende afspraken, bijvoorbeeld via de Private Aanvulling WW en WGA (PAWW). Internationaal gezien is de werkloosheidsuitkering in Nederland relatief gunstig voor werknemers. Als een werknemer wordt ontslagen, heeft deze ook recht op een transitievergoeding.

Tijdens een crisis duurt het wel langer om een nieuwe baan te vinden vanwege minder beschikbare vacatures. Een groter deel van de WW-gerechtigden zal daarom niet binnen hun WW-duur nieuw werk vinden. Zo steeg tijdens de coronacrisis het aantal mensen dat na een WW-uitkering geen baan vond en doorstroomde naar de bijstand van 3,9% in 2019 naar 5,3% in 2020. In 2021 herstelde de doorstroom naar de bijstand zich weer tot onder het niveau van voor de crisis.<sup>3</sup> Dit suggereert dat de WW ook in crisissituaties in de meeste gevallen volstaat of dat mensen na afloop op andere wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien.<sup>4</sup> Wel blijft werkloosheid een levensgebeurtenis met grote impact en bij een economische crisis zal een groep mensen altijd financiële consequenties ondervinden.

Een specifiek aandachtspunt in dit kader is de groep flexwerkers. In april van 2020 was de WW-instroom vrij plotseling vier keer hoger dan geraamd. Dit waren met name flexwerkers met een oproep- of uitzendcontract voor wie het werk per direct stopte. Binnen deze groep is vaker sprake van korte of geen WW-rechten en kleinere financiële buffers. Ook uit onderzoek van het SCP<sup>5</sup> blijkt dat flexwerkers het grootste risico lopen op verlies van werk tijdens een crisis. Dit gaat vaak om mensen

---

<sup>1</sup> CBS-statline (2023) Werkzame beroepsbevolking; Positie in de werkkring, 3<sup>e</sup> kwartaal van 2022.

<sup>2</sup> Om te voldoen aan de voorwaarden mag er geen sprake zijn van verwijtbare werkloosheid, en moet er in de afgelopen 36 kalenderweken minstens 26 kalenderweken gewerkt zijn (de 'wekeneis').

<sup>3</sup> UWV (2022) In 2021 minder mensen na WW-uitkering in de bijstand, opgehaald op [werk.nl](https://www.werk.nl).

<sup>4</sup> Dit komt ook aan bod in de periodieke evaluatie van de WW.

<sup>5</sup> SCP (2020) Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen – Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

met een laag opleidingsniveau, jongeren, migrantengroepen en mensen met een arbeidsbeperking.

Tijdens de coronacrisis is op verzoek van de Kamer<sup>6</sup> voor deze groep mensen de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA)<sup>7</sup> geïntroduceerd. Uw Kamer is ook geïnformeerd over de dilemma's die horen bij de uitvoering van de TOFA<sup>8</sup>. De TOFA is een tegemoetkoming voor flexwerkers zonder enig recht op WW of bijstand à bruto 550 euro per maand over de eerste drie maanden van de gedeeltelijke lockdown in 2020. De aannahme was dat flexkrachten minder goed geholpen werden door de bestaande voorzieningen. Zoals de WW en de tijdelijke NOW. Er zijn 23.300 TOFA-aanvragen ontvangen waarvan 49% is gehonoreerd.<sup>9</sup> Afwijzingen kwamen met name omdat niet voldaan werd aan de voorwaarden. Zoals een sv-loon van minimaal 400 euro in februari 2020. In totaal is 18,6 mln euro uitgekeerd; dit was slechts 10% van het bedrag waar vooraf rekening mee werd gehouden.

Er is uiteindelijk een relatief kleine groep mensen mee bereikt. Dit suggereert dat slechts een beperkte groep werknemers tussen wal en schip viel omdat ze wel een substantieel inkomstenverlies hadden, maar geen recht op een uitkering. Vooraf was al bekend dat een belangrijk deel terecht zou komen bij groepen die niet primair beoogd waren. De op voorhand geïdentificeerde groepen waren bijvoorbeeld (thuiswonende) studenten en arbeidsmigranten zonder WW-rechten, die teruggekeerd zijn naar het land van herkomst waar zij mogelijk wel een inkomen hebben.<sup>10</sup>

Onderliggend aan het vraagstuk rondom bescherming van flexwerkers speelt dat in Nederland veel mensen afhankelijk zijn van tijdelijke contracten. Dit blijkt onder andere uit adviezen van de Sociaal Economisch Raad, de Commissie Borstlap en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Tijdens een economische neergang zijn mensen op flexibele contracten extra kwetsbaar. Het kabinet wil daarom de balans tussen vaste en tijdelijke contracten verbeteren door binnen wendbare ondernemingen het aangaan van duurzame arbeidsrelaties te stimuleren en tijdelijke arbeidsovereenkomsten beter te reguleren.<sup>11</sup>

Vergeleken met eerdere economische crises werden de negatieve effecten voor werknemers tijdens de coronacrisis wel duidelijk gedempt door de situatie van arbeidsmarktkrapte en doordat er in andere sectoren wel vacatures waren. Voor een toekomstige crisis is dit uiteraard geen gegeven. Over het algemeen

---

<sup>6</sup> Motie Gijs van Dijk c.s., Kamerstukken II, 35 430, nr. 15

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 35 420, nr. 40

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 35 420, nr. 40

<sup>9</sup> UWV (2022) TOFA-uitkering gaat vooral naar 18 tot 27-jarigen.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 35 420, nr. 40

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 29 544, nr. 1112

functioneert de WW voor werknemers adequaat door te voorzien in de bestaanszekerheid van mensen die hun baan verloren tijdens een crisis.

### *Werktijdverkorting (Wtv) en de coronacrisis*

Voor bedrijven die gedurende een korte periode minder werk hebben, en daardoor hun werknemers niet meer kunnen doorbetalen, is de Regeling Werktijdverkorting (Wtv) beschikbaar. Gezien het handmatige proces kan de Wtv echter maar een beperkt aantal aanvragen aan.

Tijdens het begin van de coronacrisis was er een ongekend groot aantal aanvragen voor de Wtv. Daarom is toen, ter vervanging van de Wtv, de Tijdelijke Noodmaatregel overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) vormgegeven, zodat werkgevers hun werknemers konden doorbetalen. Deze regeling was onderdeel van het coronasteun- en herstelpakket en opgezet in samenspraak met sociale partners – evenals andere regelingen. De overheid stapte met dit coronasteunpakket op een uitzonderlijke wijze in en kon in onzekere tijden zekerheid bieden aan bedrijven en werkenden. Dit waren unieke omstandigheden. Een deel van de bedrijven moest door gedwongen sluitingen interen op het eigen vermogen, waardoor ze in de problemen kwamen, terwijl deze op de langere termijn wel levensvatbaar/solvabel waren. De overheid ondersteunde bedrijven naast de betaling van loonkosten ook in de vaste lasten (via de tegemoetkoming vaste lasten, TVL).

Het kabinet heeft werkenden en ondernemers met het coronasteun- en herstelpakket bijna twee jaar lang geholpen. Hier waren goede redenen voor. De pandemie zou niet alleen kunnen leiden tot gezondheidsschade, maar ook tot langdurige economische schade.<sup>12</sup> De economische vooruitzichten waren na het aanbreeken van de crisis slecht, met in het meest pessimistische scenario een oploop van de werkloosheid tot bijna 10% in 2021.<sup>13</sup> Het risico daarbij was dat een domino-effect in de economie kon ontstaan, bestaande uit afnemende consumptie gevolgd door extra faillissementen die de neergang zou versterken. De steunpakketten bleken zeker aan het begin erg succesvol en droegen bij aan werkgelegenheid, aan economische activiteiten en het behouden van inkomens. De negatieve economische gevolgen van corona zijn mede daarom voor een groot gedeelte beperkt. Het steunbeleid voorkwam een sterke stijging van de werkloosheid en heeft bedrijven overeind gehouden.<sup>14</sup>

Het coronasteunpakket was echter onder stoom en kokend water opgezet, gericht op een *tijdelijke* crisissituatie. Het onderliggende economische fundament was niet – zoals tijdens de kredietcrisis – aangetast. De steun moest een periode van gedwongen sluiting overbruggen, om zo te zorgen voor tijd voor de (tijdelijk) benodigde aanpassingen in de economie. Dit zodat bedrijven op een veilige, verantwoorde manier konden blijven ondernemen. De coronasteunmaatregelen

---

<sup>12</sup> CPB (2022) Lessen uit de coronacrisis voor huidig steunbeleid

<sup>13</sup> CPB (2020) Juniraming 2020

<sup>14</sup> CPB (2020) Economische analyse steunpakket 2020

hadden een grofmazig karakter en waren generiek van aard. Inmiddels zijn ook de nadelen van dit generieke steunpakket gebleken: bij het voortduren van steun staat het uiteindelijk de economische dynamiek in de weg. Daarbij komt de steun niet alleen terecht bij bedrijven die het vanwege corona nodig hadden, maar ook bij bedrijven die met andere structurele problemen kampten. Gevolg was een historisch laag aantal faillissementen. Hoewel faillissementen voor betrokkenen pijnlijk zijn, is het voor een gezonde economische dynamiek wel van belang dat bedrijven die niet rendabel zijn uiteindelijk stoppen. Alleen dan ontstaat er ruimte voor nieuwe economische activiteiten en kan arbeid en kapitaal naar bedrijven en sectoren waar zij het meest tot hun recht konden komen.<sup>15</sup> Ook was de arbeidsmobiliteit tijdens de coronacrisis erg laag, wat mogelijk een bijdrage heeft geleverd aan de huidige arbeidsmarktkrapte<sup>16</sup>. Naar gelang de steunregelingen langer voortduurden, gingen de zojuist beschreven nadelen steeds meer prevaleren. Dit laat zien dat hoewel de NOW nodig was tijdens de coronacrisis en haar werk deed, een herhaling hiervan niet als wenselijk wordt gezien.

Op dit moment wordt gewerkt aan een aantal oplossingen om in de toekomst beter voorbereid te zijn op het ondersteunen van werknemers én werkgevers in tijden van een (soortgelijke) crisis. Zo is in de voortgangsbrief uitwerking arbeidsmarktpakket<sup>17</sup> aangegeven dat het kabinet mensen die werken in de flexibele schil meer zekerheid wil bieden, en er tegelijkertijd voor wil zorgen dat bedrijven hun wendbaarheid vergroten. Daarom komt er een Crisisregeling Personeelsbehoud (CP). Werkgevers kunnen hier aanspraak op maken als zij last hebben van een calamiteit of een crisis die buiten het ondernemersrisico valt en er sprake is van ten minste 20% werktijdverkorting als gevolg van de crisis over de gehele onderneming. De vormgeving van de regeling wordt op dit moment nader uitgewerkt. Daarover wordt uw Kamer binnenkort verder geïnformeerd. Verder is er gekeken naar mogelijkheden om steun, zoals coronasteun, gericht(er) vorm te geven. Dit blijkt zeer lastig te realiseren, mede door uitvoeringstechnische en juridische obstakels. Hierover is uw Kamer recent nader geïnformeerd.<sup>18</sup>

Uiteindelijk is het ook noodzakelijk om niet alleen in crisistijden kwetsbare groepen te beschermen, maar dit ook structureel vorm te geven. Dit doet het kabinet door onder andere te kijken naar arbeidsrelaties waardoor flexkrachten beter beschermd worden, door het verhogen van het wettelijk minimumloon, en het onderzoeken van de hoogte van het sociaal minimum. Uiteindelijk zijn ook bedrijven en werkenden erbij gebaat dat zij met zo min mogelijk beperkingen economische activiteiten kunnen uitoefenen. Zij kunnen immers het beste de benodigde aanpassingen doorvoeren om winstgevend te blijven. Mocht een toekomstige crisis

---

<sup>15</sup> Zie hiervoor ook Langetermijnvisie coronasteun, Kamerstukken II 2021/2022, 35420, nr. 485

<sup>16</sup> Erken, Vrieselaar (2021) Waarom de werkloosheid ondanks de coronacrisis amper opliep, Rabobank

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 29 544, nr. 1176

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 35 420, nr. 520

tot soortgelijke omstandigheden leiden, dan wordt ook beter gewogen wat de mogelijkheden zijn voor ondernemers. Zo heeft het kabinet het Maatschappelijk Impactteam (MIT) opgericht om een betere balans te vinden in de belangenafweging tussen het al dan niet sluiten van sectoren.

Het uiteindelijke doel is dat steun ervoor zorgt dat we de kwetsbare groepen in onze samenleving beschermen. Bestaanszekerheid garanderen. En de economische dynamiek zo min mogelijk verstoren. De beste weg uit een crisis is door het herstel te bevorderen, en mensen (weer) aan het werk te krijgen. De combinatie van huidige socialezekerheidsregelingen draagt hieraan bij.

### *Loonkostensubsidie of inkomenssubsidie*

In onderstaand kader vergelijken we een loonkostensubsidie (zoals de NOW in Nederland) met een inkomenssubsidie (zoals in de VS<sup>19</sup>). Hiermee wordt voldaan aan de toezegging aan lid Aartsen tijdens het tweeminutendebat Coronasteunpakket van 5 juli 2022 om ook te kijken naar inkomenssteun, als alternatief voor loonkostensubsidie. Hiertussen bestaan wezenlijke verschillen. Een loonkostensubsidie is gericht op een werkgever en bedoeld om werknemers in dienst te houden. Een inkomenssubsidie is juist gericht op het garanderen van inkomen van werknemers die hun baan hebben verloren. De conclusie is dat een loonkostensubsidie in het begin effectief kan zijn om de match tussen werkgever en werknemer te behouden, maar dat na verloop van tijd het instrument aan kracht verliest en juist een inkomenssubsidie die inkomens beschermt de voorkeur geniet.

### **Box 1: loonkostensubsidie of inkomenssubsidie?**

#### *Casestudy: Loonkostensubsidie versus inkomenssubsidie<sup>20,21</sup>*

Loonkostensubsidies zijn internationaal breed toegepast, meestal in de vorm van een *short-time work (STW)*-regeling. Bij een STW-regeling is de subsidie vaak gekoppeld aan het aantal niet-gewerkte uren. In Nederland maakte echter het aantal niet-gewerkte uren niet uit, maar was dit gekoppeld aan het (verwachte) omzetverlies van het bedrijf.

Het voordeel van een loonkostensubsidie (STW) is dat werknemers behouden blijven voor werkgever(s) waardoor deze bij herstel van de economie geen transactiekosten hoeven te maken op zoek naar nieuw personeel. De specifieke kennis en vaardigheden blijven behouden voor het bedrijf. Verder blijft het (verwachte) inkomen van de werknemer sterker op peil waardoor ook het vertrouwen en de consumptie niet of slechts beperkt afnemen. Dit alles stelt de economie in staat sneller te herstellen. Ook kunnen er nog steeds – beperkt-

<sup>19</sup> De VS hebben naast inkomensondersteuning ook – kort – loonsubsidie ter hoogte van 600 USD ingezet. Het gebruik hiervan was echter beperkt.

<sup>20</sup> Voor deze box is o.a. geput uit Giupponi et al (2022) *Should We Insure Workers Or Jobs During Recessions*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 36, No, 2, pp. 29-54

<sup>21</sup> Hiermee wordt voldaan aan de toezegging aan lid van Aartsen om ook te kijken naar inkomenssteun, als alternatief voor loonkostensubsidie.

werkzaamheden plaatsvinden waardoor er nog enigszins sprake is van productiviteitsontwikkeling, en blijven mensen investeren in hun vaardigheden.

Nadelen zitten erin dat een loonkostensubsidieregeling personeel kan vasthouden bij de huidige werkgever, terwijl zij op andere plaatsen mogelijk productiever kunnen zijn en meer waarde kunnen toevoegen. Zeker wanneer het bedrijf niet levensvatbaar blijkt te zijn, is dat nadelig. Een loonkostenkostensubsidie is vooral op korte termijn effectief: hoe langer het duurt, hoe zwaarder het nadeel gaat wegen dat de economie zich niet aanpast. Verder kan een STW-regeling duurder uitpakken wanneer de subsidie hoger ligt dan de (bespaarde) werkloosheidsuitkering. Tevens is er sprake van *deadweight loss*: een bedrijf krijgt ook subsidie voor de mensen die het bedrijf ook zonder subsidie in dienst had gehouden. In Nederland werd dit effect versterkt omdat het aantal niet-gewerkte uren, niet meetelde voor het al dan niet verkrijgen van subsidie. Er zaten dus geen additionele kosten aan de aanvraag verbonden omdat werknemers konden blijven werken, en hier subsidie voor was. Het meetellen van het aantal niet-gewerkte uren draagt echter bij aan een effectieve zelfselectie.

Inkomensondersteuning is internationaal gezien niet breed ingezet vergeleken met STW-regelingen en kwam vooral voor in de VS<sup>22</sup>. Inkomensondersteuning heeft als voordeel dat er geen banen in stand worden gehouden die (op dat moment) eigenlijk geen toegevoegde waarde hebben. Ook is de maatregelen ongericht, Amerikanen die geen steun nodig hadden ontvangen ook een uitkering. Daar staat tegenover dat inkomensondersteuning wel de beslissing om te werken kan beïnvloeden. Hoe langer en hoe hoger de uitkering, hoe minder mensen bereid zijn (nieuw) werk te vinden. Verder worden inkomens tijdelijk ondersteund waardoor uitgaven (beperkt) op peil kunnen blijven – net als bij een loonkostensubsidie. Het nadeel is dat de werkloosheid fors kan oplopen, zo had de VS een uniforme verhoging van de werkloosheidsuitkering. In combinatie met zeer beperkte ontslagbescherming leidde dit initieel tot een veel sterkere toename van werkloosheid (tot 14,7% in april 2020<sup>23</sup>) dan in landen met een STW-regeling, al is deze werkloosheid ook snel weer gedaald tot onder de 4%.

De specifieke voor- en nadelen van een loonkostensubsidie en een inkomenssubsidie hangen samen met de vormgeving en de nationale context.<sup>24</sup> Zo was de NOW in vergelijking met andere STW-regelingen vrij genereus. Andere landen kenden lagere vervangingsratio's<sup>25</sup>, zoals DUI (60%), FRA (70%), OOS (80%) en BEL (50%) waardoor werknemers daar een grotere prikkel hadden om vervangend werk te zoeken. De OESO<sup>26</sup> raadt aan om geleidelijk de bijdrage van werkgevers te verhogen, de subsidie in lijn te brengen met de hoogte van werkloosheidsuitkeringen (in Nederland 70%), en werknemers te ondersteunen met begeleiding naar nieuw of ander werk. Ook heeft de VS een minder stevig sociaal vangnet dan we in Nederland kennen, waardoor de focus daar kwam te liggen

---

<sup>22</sup> Wel konden (kleine) werkgevers een lening krijgen met gunstige voorwaarden binnen het *paycheck protection program*, om daarmee lonen door te betalen. De lening werd (deels) kwijtscholden bij het behouden van personeel.

<sup>23</sup> OESO (2022) <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> geconsulteerd op 28 december 2022

<sup>24</sup> Daarnaast speelt ook de uitvoerbaarheid van een regeling een grote rol bij de implementatie en vormgeving.

<sup>25</sup> Het aandeel van het inkomen wat doorbetaald wordt, dit bedroeg in Nederland 100%.

<sup>26</sup> OECD (2020) Job retention schemes during the Covid-19 lockdown and beyond

op het gaan aanbieden van inkomensondersteuning. Ontslag is in de VS relatief makkelijker waardoor het gebruik van een STW-regeling, die vaak een eigen bijdrage kent, lager zou zijn. Uiteindelijk zou volgens onderzoek een combinatie van beide regelingen wenselijk zijn, om zowel productieve baanmatches tijdelijk te behouden, als het beschermen van inkomens wanneer de crisis volhardend is. Na verloop van tijd zou de aandacht vooral moeten gaan naar het beschermen van inkomens, en niet het bevriezen van banen<sup>27</sup>. Dit is tevens in lijn met aanbevelingen van het CPB.<sup>28</sup>

## 2. Sociale zekerheid gericht op zelfstandigen

Voor zelfstandigen geldt dat zij niet altijd dezelfde inkomensbescherming genieten als werknemers, bijvoorbeeld waar het gaat om werkloosheid. Zij lopen ondernemersrisico's en dragen geen sociale premies af voor werknemersverzekeringen. Een zelfstandige is zelf verantwoordelijk voor het al dan niet (privaat) verzekeren van deze risico's of het opbouwen van buffers. In goede tijden kan een zelfstandige de vruchten plukken van het nemen van die risico's. Maar tijdens economische neergang ondervinden zij vaak als eerste de gevolgen, zo bleek ook tijdens de coronacrisis. Veel zelfstandig ondernemers kwamen destijds door de lockdown snel zonder opdrachten en dus zonder inkomen te zitten.

In geval van nood kan er wel een (tijdelijk) beroep gedaan worden op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Dit kan de vorm krijgen van een uitkering of een krediet. Bij een plotselinge diepe crisis kan hierdoor het beroep van zelfstandigen op het Bbz snel stijgen. Tijdens de coronacrisis moest hierdoor het Bbz drastisch vereenvoudigd worden om de regeling uitvoerbaar te houden. De normale procedures waarmee bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van de onderneming of het vermogen worden getoetst duurden te lang om toe te passen. Dit leidde tot de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo) (maart 2020 t/m september 2021) en het tijdelijk aangepaste Bbz (oktober 2021 t/m maart 2022). Beide onderdeel van het coronasteun- en herstellpakket.

In totaal hebben in 2021 bijna een half miljoen zelfstandigen gebruik gemaakt van de Tozo.<sup>29</sup> In de periode van het aangepaste Bbz hebben gemiddeld per maand ruim 13.000 zelfstandigen Bbz ontvangen.<sup>30</sup> Het verschil in aantallen tussen Bbz en Tozo is met name te wijten aan de verscherpte toegangseisen. In de evaluatie van de Tozo wordt hier nader op ingegaan. Deze evaluatie zal naar verwachting eind 2023 afgerond worden.

Het terugdringen van schijnzelfstandigheid draagt bij aan het vergroten van de financiële weerbaarheid van (vooral) kwetsbare schijnzelfstandigen. In het verlengde daarvan verkleint het de omvang van de groep die is aangewezen op het

<sup>27</sup> Giupponi et al (2022) Should We Insure Workers Or Jobs During Recessions, Journal of Economic Perspectives, Vol. 36, No, 2, pp. 29-54

<sup>28</sup> CPB (2022) Van coronasteun naar generiek beleid

<sup>29</sup> CBS (2022) Tabellen Tozo, 2021

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 35 420, nr. 514

Bbz of andere vormen van inkomenssteun aan zelfstandigen. Dit is een van de doelen die het kabinet nastreeft door in te zetten op een gelijk speelveld voor werknemers en zelfstandigen, het verduidelijken van de kwalificatie van de arbeidsrelatie (werknemer of zelfstandige) en het verbeteren van handhaving tegen schijnzelfstandigheid. Uw Kamer is over deze inzet nader geïnformeerd in de voortgangsbrief 'werken met en als zelfstandige(n)'.<sup>31</sup>

#### *Lessen geleerd uit de ervaringen met Tozo en het tijdelijk aangepast Bbz*

Eind 2021 is een brief<sup>32</sup> aan uw Kamer gestuurd over de motie Maatoug (GL) en Grinwis (CU) die opriep om samen met gemeenten te bezien of er lessen te trekken zijn uit de invoering van de Tozo en het tijdelijk aangepaste Bbz. In die brief is toegezegd dat er samen met gemeenten en ondernemersorganisaties verdere opties voor verbetering voor het vangnet van zelfstandigen zouden worden onderzocht. Dit op basis van de lessen die zijn te trekken uit de uitvoering van de Tozo en het tijdelijk vereenvoudigde Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz-light).

Het afgelopen jaar is hierover met ondernemers en gemeenten gesproken. Daarbij is met name gekeken naar kwalitatieve verbetermogelijkheden, vereenvoudiging in het (aanvraag)proces en de gebruiksvriendelijkheid van ondersteuning aan ondernemers.

Lessen waar wij mee aan de slag gaan zijn:

1. Maak de levensvatbaarheidstoets in het Bbz minder complex;
  - We willen alleen zelfstandig ondernemers ondersteunen met een levensvatbaar bedrijf.
  - We gaan met experts aan tafel om te kijken of de huidige werkwijze eenvoudiger kan, aangezien het vaststellen of een bedrijf levensvatbaar is, voor gemeenten veelal complex en tijdrovend is. De onder 2 en 3 op te stellen handreiking kan daarbij van dienst zijn.
  - We werken dit uit en informeren de Kamer in de loop van 2024 over de (on)mogelijkheden.
2. Zorg dat gemeenten meer op gelijke manier het Bbz uitvoeren zodat de uitkomst van levensvatbaarheid- en vermogenstoetsen voor ondernemers voorspelbaarder wordt;
3. Kijk bij het vereenvoudigen of het mogelijk is minder informatie uit te vragen;
  - We kunnen gemeenten niet voorschrijven hoe zij het Bbz uitvoeren, maar we kunnen gemeenten daarin wel faciliteren.
  - Een eenduidige uitvoering kan worden bevorderd door het beschikbaar stellen van een handreiking 'aanvraag Bbz', waarbij goed wordt gekeken naar het minimaliseren en professionaliseren van de informatie die voor de aanvraag en de toetsen nodig is.
  - De handreiking laten we opstellen. We streven ernaar de handreiking in het najaar 2023 gereed te hebben.

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31311, nr. 246.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31311, nr. 242.



4. Behoud de kennisdeling en regionale samenwerking tussen gemeenten die bij de uitvoering van de Tozo is ontstaan;
  - De samenwerking binnen regio's kan door gemeenten zelf worden vormgegeven, bijvoorbeeld binnen de arbeidsmarktregio's.
5. Bbz evenals in de Tozo kunnen aanvragen met terugwerkende kracht;
  - We zijn deze maatregel in spoor 1 van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans aan het uitwerken. Deze maatregel zal op eenzelfde wijze in het Bbz worden ingevoerd.
6. Onderzoek of het mogelijk kan worden dat ondernemers een deel van hun vermogen mogen gebruiken voor privé-uitgaven, net als andere bijstandontvangers. Maak de vermogenstoets minder complex.
  - Een vereenvoudiging van het Bbz zou kunnen zijn om de vermogenstoets gelijk te stellen aan de vermogenstoets in de Participatiewet. Er is dan nader onderzoek nodig hoe bedrijfsvermogen en privévermogen zich, vanwege mogelijke staatssteun, tot elkaar verhouden.
  - We moeten uitzoeken of en hoe dit kan worden vormgegeven zonder dat er sprake is van staatssteun aan bedrijven (zelfstandig ondernemers (ook zzp'ers) zijn immers ondernemingen) of strijdigheid met andere (EU)-regels. Daarnaast moet het ook uitvoerbaar zijn. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid betrekken we VNG/gemeenten bij deze aanpassing. Streven is de Kamer in de loop van 2024 te informeren over de (on)mogelijkheden.

### **3. Dienstverlening aan werkzoekenden**

Werknemers en zelfstandigen die tijdens een crisis hun baan of opdrachten verliezen, of met werkloosheid worden bedreigd, zijn gebaat bij ondersteuning om snel en gericht de weg te vinden naar ander werk. Tijdens de coronacrisis is de aanvullende 'crisisdienstverlening naar werk' ontwikkeld. Specifiek voor kwetsbare mensen, flexwerkers, maar ook mensen met een vaste dienstbetrekking die werkloos raken. Of met werkloosheid bedreigd zijn. Wanneer bestaande dienstverlening niet beschikbaar is of ontoereikend blijkt, kan een werkzoekende terecht bij het Regionaal Mobiliteitsteam (RMT). Voor extra begeleiding en loopbaanadvies, (om)scholing, scholing via praktijkleren in het mbo en hulp bij schulden.<sup>33</sup> ongeacht of ze inkomen uit werk of een uitkering hebben, Er is extra aandacht voor jongeren, mensen uit de banenafpraak en zelfstandig ondernemers. Het doel was mensen snel van werk naar werk te begeleiden of de (eventuele) uitkeringsduur zo kort als mogelijk te houden. De dienstverlening is aanvullend op de reguliere re-integratiedienstverlening van UWV en gemeenten.

Met behulp van 35 RMT's is er een landelijk dekkend netwerk (zowel fysiek als digitaal) opgezet voor van-werk(loosheid)-naar-werk begeleiding. Waar professionals van gemeenten, UWV en vakbonden samenwerken en hun dienstverlening op elkaar afstemmen.

---

<sup>33</sup> De RMT's zijn een samenwerking tussen de vakbonden FNV, CNV en VCP, ondernemersorganisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO, UWV, gemeenten (G4, G40, VNG en Divosa), Cedris, MBO Raad, NRTO, SBB en de ministeries van OCW en SZW.

Hoewel de crisisdienstverlening is opgezet als maatregel tijdens de coronacrisis, wordt de aanvullende dienstverlening momenteel ingezet om een oplossing te bieden in de periode van krapte en veranderingen op de arbeidsmarkt. Per juni 2022 is de oorspronkelijke doelgroep van werkzoekenden die door RMT's opgepakt konden worden losgelaten, waardoor bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden van vóór 12 maart 2020 ook in aanmerking komen voor aanvullende hulp via de RMT's. Mede daarom heeft het kabinet besloten om de arbeidsmarktdienstverlening te hervormen en daarbij de ervaringen met de RMT-aanpak mee te nemen. Op 11 oktober jl. hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten voor de verdere uitwerking van deze hervorming.<sup>34</sup> Onderdeel hiervan zijn instrumenten voor om- en bijscholing die de overstap naar (tekort)beroepen ondersteunen. De ambitie is om toe te werken naar een publiek-private arbeidsmarktinfrastructuur die werkenden, werkzoekenden en werkgevers toegang biedt tot tijdige, passende, herkenbare en toegankelijke dienstverlening om de stap naar duurzaam werk te faciliteren. Het kabinet werkt, samen met belanghebbende partijen, aan een uitwerking en concretisering van deze maatregel uit het coalitieakkoord.

#### **4. Vangnet sociale zekerheid**

##### *Participatiewet*

De Participatiewet is een vangnetregeling. De wet is bedoeld om mensen die (tijdelijk) niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien inkomensondersteuning te bieden en weer (gedeeltelijk) aan het werk te helpen. Hiermee wordt gewaarborgd dat mensen niet onder het sociaal minimum komen, ook niet tijdens een crisis. Tijdens een crisis kan het moeilijker zijn om weer aan het werk te komen. Toch is het ook dan belangrijk om zo snel mogelijk werk te vinden, aangezien langdurige uitkeringsafhankelijkheid kan leiden tot onder andere het verlies van vaardigheden. Gemeenten beschikken over regulier re-integratie-instrumentarium om mensen naar werk of andere vormen van participatie te begeleiden. Gemeenten hebben hierbij beleidsvrijheid om re-integratiebeleid af te stemmen op de lokale (arbeidsmarkt)situatie.

Bij een grootschalige landelijke crisis waardoor plotseling veel mensen zonder werk en/of inkomen komen te zitten, kan het wel zo zijn dat het aantal bijstandsaanvragen (hard) stijgt. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering. Zoals bij zelfstandigen (Tozo). In die periode was er vanwege de haperende arbeidsmarkt en het grote gevoel van onzekerheid daarnaast sprake van enkele andere aanpassingen binnen de Participatiewet. Zo bleken zoals hieronder ook genoemd wordt, jongeren extra kwetsbaar – mede doordat zij veelal werkzaam waren in sectoren die hard geraakt werden door coronamaatregelen en moeilijker aan (ander) werk konden komen. Tijdelijke aanpassingen om deze groep te bereiken

---

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2022/23, 33 566, nr. 108.

bestonden uit het (tijdelijk) buitenwerkingstellen van de zoektermijn van vier weken voor kwetsbare jongeren tot 27 jaar, meer maatwerk toestaan voor andere jongeren en het openstellen van re-integratie-instrumentarium voor jongeren tot 27 jaar. Meer structureel wordt op dit moment gewerkt aan het terugbrengen van de balans in de Participatiewet<sup>35</sup>. Concreet worden binnenkort maatregelen opgenomen in wet -en regelgeving. Deze zorgen ervoor dat we de professional meer ruimte geven, werken en participatie naast de uitkering stimuleren en de uitkeringsgerechtigde meer zekerheid geven.<sup>36</sup>

Voor huishoudens die door de unieke coronamaatregelen te maken hadden met een forse inkomensachteruitgang, is met de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) extra ruimte binnen de bijzondere bijstand gecreëerd. De TONK was een tijdelijke tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten, zoals woonlasten. Bedoeld voor groepen die anders te maken zouden hebben met forse oplopende kosten en schulden en dit niet konden ondervangen met andere inkomsten.

## **5. Specifieke kwetsbare groepen**

Hoewel een groot deel van de werkenden tijdens de coronacrisis gebaat was bij de reguliere sociale zekerheid, kan niet gezegd worden dat iedereen hier profijt van had. Ook de genomen incidentele steunmaatregelen tijdens de coronacrisis bleken onvoldoende om alle mensen die dit nodig hadden te bereiken, zoals bijvoorbeeld jongeren, statushouders, arbeidsmigranten en sekswerkers.

Tijdens de coronacrisis was al bekend dat kwetsbare groepen vaak moeilijk te bereiken waren. Mede hierom is de eerdergenoemde TONK ingevoerd. Ook diende het aanvullend sociaal pakket om deze groepen naar (nieuw) werk te begeleiden. Helaas was het beschikbare instrumentarium niet altijd voldoende om iedereen (voldoende) te bereiken. Dit in combinatie met opgelegde coronamaatregelen bracht sommige kwetsbare mensen in het nauw. Hiermee stond het kabinet voor een dilemma: tijdelijke instrumenten waren uitvoeringstechnisch moeilijk vorm te geven en droegen niet verder bij aan het bereiken van kwetsbare groepen. Het helpen van deze groepen vraagt namelijk structurele en duurzame oplossingen. De coronacrisis maakte deze noodzaak verder zichtbaar. De aangekondigde hervorming van de arbeidsmarktdienstverlening is een voorbeeld van structureel beleid, en mede gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan kwetsbare groepen. Dit draagt in potentie bij aan het weerbaarder maken van kwetsbare groepen. Hieronder gaan wij in op de eerdergenoemde vier groepen.

### *Jongeren*

Jongeren zijn door de coronacrisis hard geraakt. Door de maatregelen viel een groot deel van het sociale leven weg. Dit terwijl contacten juist essentieel zijn voor de

---

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 253

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2022/23, 34 352, nr. 260

ontwikkeling van jongeren. Daardoor is de mentale belasting tijdens de crisis voor jongeren toegenomen. Ook op de arbeidsmarkt worden jongeren in tijden van crisis sneller geraakt omdat ze vaak in flexibele contracten werken, en in sectoren die als eerste geraakt worden zoals het toerisme en de horeca. De jeugdwerkloosheid liep aan het begin van de coronacrisis snel op van ruim 6% (maart 2020) tot meer dan 11% (augustus 2020). Met tijdelijke crisismiddelen is tijdens de coronacrisis de Aanpak Jeugdwerkloosheid opgezet. In deze aanpak zetten gemeenten, scholen en andere partners zich in om jongeren te ondersteunen naar vervolgonderwijs of werk. Er wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de praktijkervaringen met de maatregelen. De resultaten van dit onderzoek worden in het voorjaar van 2023 gepubliceerd.

Hoewel de gevolgen van de coronacrisis op mentaal en sociaal vlak nog voelbaar zijn onder jongeren, zijn de baankansen voor jongeren ondertussen hersteld, al is tevens de kansongelijkheid tussen bepaalde groepen jongeren toegenomen.<sup>37</sup> Juist jongeren met een structurele achterstand<sup>38</sup> op de arbeidsmarkt wil het kabinet een beter perspectief bieden door te zorgen voor passende ondersteuning in de overgang van school naar werk en bij (dreigende) werkloosheid. De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is daarom samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bezig om de tijdelijke maatregelen uit de huidige Aanpak Jeugdwerkloosheid en de aanbevelingen uit het IBO 'Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt' om te zetten in wet- en regelgeving met bijbehorende structurele financiering. In de Kamerbrief van 2 november jl. over voortijdig schoolverlaten en de overgang van school naar werk schetst de minister van OCW de hoofdlijnen van de plannen.<sup>39</sup>

### *Statushouders*

Ook statushouders zijn tijdens een crisis extra kwetsbaar gebleken. Vooral omdat vanwege de kwetsbare positie van deze groep nieuwe risico's ontstaan zoals isolatie in de samenleving en structurele armoede.<sup>40</sup> Wederom doordat veel statushouders op flexibele contracten werken (ca. 84%<sup>41</sup>) en vaak in sectoren die erg conjunctuurgevoelig zijn en hard getroffen worden door een crisis zoals corona. Omdat statushouders bovendien tijdens corona minder vrijwilligerswerk en vooral minder werkervaringsplaatsen en stages krijgen aangeboden is van participatie als

---

<sup>37</sup> SEO Economisch Onderzoek, Monitor Aanpak Jeugdwerkloosheid, 2022

<sup>38</sup> Het gaat dan om jongeren zonder startkwalificatie uit het praktijkonderwijs (pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) of door voortijdige schooluitval (vsv) en jongeren uit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) met nadruk op niveau 1/entree en 2 in de beroepsopleidende leerweg (bol).

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 26 695, nr. 140

<sup>40</sup> SER (2020) Neem iedereen mee: kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

<sup>41</sup> CBS (2021) Asiel en Integratie cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

voorbereidende stap naar duurzaam werk ook minder sprake geweest.<sup>42</sup> Dit heeft ook gevolgen voor hun netwerk, sociale positie en inburgeringstraject. Tijdens de coronacrisis is hun gemiddelde lage arbeidsparticipatiegraad verder gedaald (met bijna 1,5%-punt). Uw Kamer heeft ook aandacht voor de arbeidsmarktpositie van statushouders gevraagd.<sup>43</sup>

Tijdens de coronacrisis konden statushouders via de RMT's hulp op maat krijgen, zoals bijvoorbeeld matching en extra taaltraining. Ook werden de lessen die binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) zijn opgedaan met de arbeidsmarktregio's gedeeld.<sup>44</sup> Belangrijke lessen zijn dat aandacht voor maatwerk in begeleiding, matching en extra taallessen effectief werken voor mensen met een migratieachtergrond. De mate waarin deze activiteiten de arbeidsmarktpositie versterken is niet in te schatten. Uit het recent verschenen onderzoek van het CBS<sup>45</sup> komen wel verbeteringen naar voren, namelijk een stijging van de onderwijsdeelname en het onderwijsniveau, een stijging van de arbeidsparticipatie en een vermindering van de bijstandsafhankelijkheid.

Recentelijk is het plan van aanpak "Statushouders aan het werk"<sup>46</sup> aan uw Kamer gestuurd. Met dit plan van aanpak geef ik prioriteit aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van statushouders. Het plan bundelt de krachten van een brede coalitie van stakeholders, via vier actielijnen:

1. Vroege participatie vanuit het azc;
2. Gerichte ondersteuning en samenwerking met werkgevers en branches;
3. Regionale samenwerking via gemeenten en arbeidsmarktregio's, waaronder 'startbanen' voor statushouders;
4. Werken op eigen niveau.

Met de uitwerking van deze actielijnen wordt beoogd te komen tot structurele verbetering van de arbeidsmarktchansen en -posities van mensen met een migratieachtergrond, resulterend in een hogere arbeidsparticipatie en meer vaste arbeidscontracten.<sup>47</sup> De actielijnen bestrijken een breed veld van activiteiten. We pakken hierbij praktische belemmeringen aan. En we versterken de bestaande inzet voor statushouders. Voorbeelden van dit laatste zijn:

- Duale trajecten in het kader van inburgering
- Opschaling van succesvolle aanpakken vanuit de Werkagenda 'Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt' (VIA)

---

<sup>42</sup> Kamerstukken II, 32 824, nr. 328, Kamerbrief impact corona inburgeraars en statushouders

<sup>43</sup> Brief van de vaste commissie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid, kenmerk: 2021Z04263/2021D09453

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 29 544, nr. 1081

<sup>45</sup> CBS (2023) Asiel en integratie 2023 - Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

<sup>46</sup> Nummer: 2023D09676

<sup>47</sup> Kamerstukken II, 29 544, nr. 1085, Kamerbrief werkagenda Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)

- Activiteiten van gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties.
- Beter bekend maken van mogelijkheden ter ondersteuning en financiering bij werkgevers zodat zij meer statushouders in dienst kunnen nemen op een (leer)baan.

### *Arbeidsmigranten*

De kwetsbare positie van arbeidsmigranten in Nederland werd tijdens de coronacrisis zichtbaarder dan ooit. Arbeidsmigranten werken, wonen en reizen vaak dicht op elkaar en bleken daarmee extra kwetsbaar voor besmetting met het coronavirus. Hoewel werkgevers met arbeidsmigranten in dienst een beroep konden doen op de NOW, verloren sommige arbeidsmigranten van de ene op de andere dag hun werk. Omdat hun huisvesting in veel gevallen beschikbaar werd gesteld door hun werkgever, vaak het uitzendbureau, verloren arbeidsmigranten met hun baan ook hun huisvesting en zij kwamen hierdoor – soms letterlijk – op straat te staan. Het door het kabinet ingestelde Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten bracht in 2020 onder leiding van dhr. Emile Roemer twee adviezen uit met aanbevelingen om de positie van arbeidsmigranten te verbeteren en misstanden tegen te gaan.<sup>48</sup> Het kabinet voert deze aanbevelingen uit, onder meer door certificering van uitzendbureaus verplicht te stellen, de introductie van een landelijke basisnorm voor goed verhuurderschap in de vorm van algemene regels en de verbetering van registratie van en voorlichting aan arbeidsmigranten. Met de uitvoering van dit brede pakket verbeteren we de positie van arbeidsmigranten en zorgen we ervoor dat in de toekomst zij beter beschermd worden tegen misstanden.

### *Sekswerkers*

Voor veel sekswerkers waren aanvullende maatregelen ook niet toereikend. Zo blijkt uit onderzoek van het Erasmus MC en SOA Aids Nederland dat veel sekswerkers zich tijdens de coronacrisis in een uiterst kwetsbare positie bevonden.<sup>49</sup> Uit het onderzoek komt naar voren dat zeventig procent van de sekswerkers in financiële problemen kwam door de coronacrisis en veel sekswerkers in een kwetsbare positie gebracht werden met betrekking tot gezondheid en veiligheid.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 861, nr. 51 en het advies *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53.

<sup>49</sup> [Erasmus MC & SOA Aids Nederland \(2021\) Onderzoek naar de impact van corona op sekswerk in Nederland.](#)

<sup>50</sup> [Erasmus MC & SOA Aids Nederland \(2021\) Onderzoek naar de impact van corona op sekswerk in Nederland.](#)

Doordat veel sekswerkers via de opting-in<sup>51</sup> regeling werken, vindt er wel afdracht loonbelasting plaats, maar is er geen sprake van opbouw van WW-rechten. Hier worden geen premies voor afgedragen. Er is geen sprake van een zelfstandige arbeidsrelatie en registratie bij de Kamer van Koophandel, waardoor tijdens corona de Tozo en het Bbz voor deze groep geen soelaas konden bieden. Omdat de NOW alleen voor werkgevers was, was ook de NOW niet voor hen beschikbaar. Op een later moment is de TONK gekomen waar sekswerkers wel gebruik van konden maken. Het kabinet heeft gemeenten verzocht de TONK ruimhartig toe te passen. Daarnaast hebben gemeenten ook steun verleend aan sekswerkers door bijvoorbeeld noodopvang aan te bieden.<sup>52</sup> Dit neemt niet weg dat vooral sekswerkers die via de opting-in regeling werkten zich genoodzaakt zagen om een bijstandsuitkering aan te vragen.

Door het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt samen met de Belastingdienst en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bekeken of het mogelijk is de knelpunten van de opting-in regeling en de praktische problemen die hierbij door sekswerkers en exploitanten ervaren worden, weg te nemen.<sup>53</sup>

Zo zal in ieder geval het knelpunt worden opgepakt dat de regeling onvoldoende helder is in de praktijk door in te zetten op aanvullende communicatie met eenvoudig vindbare en duidelijke informatie.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Voorwaarde voor toepassing van de opting-in regeling is dat er een (vaststellings)overeenkomst wordt aangegaan door de exploitant met de Belastingdienst waarbij het voorwaardenpakket geaccepteerd wordt en vervolgens wordt nageleefd. Als de exploitant een overeenkomst heeft gesloten met de Belastingdienst en het voorwaardenpakket heeft geaccepteerd, is de sekswerker niet in loondienst. Het voorwaardenpakket stelt onder meer eisen aan de bedrijfsvoering en de administratie en regelt de fiscale afwikkeling van omzetbelasting en de verdiensten van de sekswerkers. Het belangrijkste onderdeel betreft een aantal regels waarin de arbeidsverhouding tussen exploitant en sekswerkers wordt vastgesteld.

<sup>52</sup> Kamervragen (Aanhangsel) 2020-2021, nr. 2552 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>53</sup> Kamerstukken II, 34 193, nr. 15, Kamerbrief over sekswerkbeleid

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 34 193, nr. 15, Kamerbrief over sekswerkbeleid