



# Een economische analyse van de Tozo-regeling

Aan het begin van de coronacrisis ontvingen 260.000 huishoudens Tozo, ongeveer 18% van alle huishoudens met ten minste één zelfstandige. De steun werd door zelfstandigen met hoge en met lage inkomens/vermogens gebruikt. Naarmate de coronapandemie vorderde, nam het gebruik af, voornamelijk bij hoge inkomens/vermogens. Aangepaste voorwaarden en de opleving van de economie zijn hiervoor een verklaring.

Het onderzoek brengt de afruil tussen snelheid en doelgerichtheid bij financiële steun aan zelfstandige ondernemers tijdens een crisis in beeld.

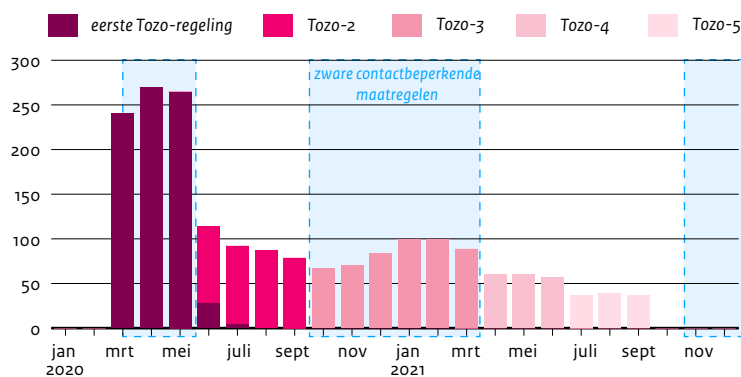
# Effecten van Tozo-steun

Tijdens corona was er voor zelfstandigen zogenoemde Tozo-steun waarmee hun inkomen werd aangevuld als zij door de pandemie minder konden werken. Wie kreeg dat en welke effecten had dit?

## Aantal ontvangers

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) bestond uit vijf tranches en had een totale omvang van €3 mld. Ruim 300.000 huishoudens hebben gebruikgemaakt van 1 of meer Tozo-regelingen

aantal huishoudens dat Tozo-steun heeft ontvangen, per maand x 1.000



aandeel Tozo-ontvangers in % van totaal aantal huishoudens met zelfstandige(n)

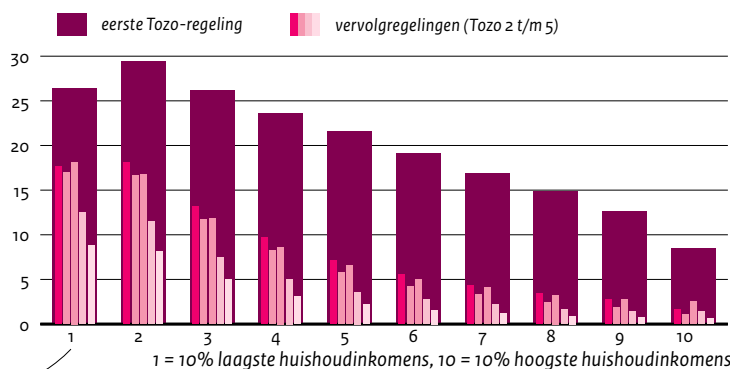


Nederland heeft 1,7 miljoen huishoudens waarvan ten minste één persoon als zelfstandige werkt

## Type ontvangers

Zelfstandigen met een laag inkomen hebben relatief het meest gebruikgemaakt van de eerste Tozo-regeling. Ook hoge inkomens wisten deze te vinden. Zij maakten beduidend minder gebruik van vervolgregelingen, waarvoor scherpere eisen golden

% van huishoudens met ten minste 1 zelfstandige dat Tozo-steun ontving per inkomensgroep

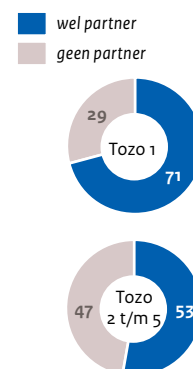


Positie van de zelfstandigen in de Nederlandse inkomensverdeling

1 = 10% laagste huishoudinkomens, 10 = 10% hoogste huishoudinkomens

Na de eerste Tozo-regeling ging het inkomen van de partner meetellen

in % van Tozo-ontvangers



## Gevonden effecten

**meeste Tozo-steun**, in % van zelfstandigen per sector:

1. Horeca (21%)
2. Opslag en vervoer (16%)
3. Overige dienstverl. (15%)

**minste Tozo-steun:**

1. Landbouw (1%)
2. Financiële dienstverl. (2%)
3. Onroerend goed (3%)

**gewerkte uren**

**-10%**

Tozo-gebruikers werkten gemiddeld **10% minder uren** dan zelfstandigen die niet in aanmerking kwamen. Dit wijst op een prikkel om minder te werken

**omzet**

**-5%**

Zelfstandigen die in aanmerking kwamen voor vervolgregelingen, hadden ongeveer **5% minder omzet** dan zelfstandigen die niet in aanmerking kwamen

© CPB  
Den Haag  
2023

# Samenvatting

**De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) was een steunmaatregel voor zelfstandig ondernemers tijdens de coronacrisis.** Het doel van deze regeling was het in stand houden van de bedrijven van zelfstandigen door inkomens- en liquiditeitssteun, en daarmee ook een bijdrage te leveren aan het stabiliseren van de economie. In dit onderzoek analyseren we ten eerste de doeltreffendheid van de Tozo-regeling. Dat doen we aan de hand van de kenmerken van de ontvangers, zoals hun sector en positie in de inkomens- en vermogensverdeling. Ten tweede analyseren we mogelijke neveneffecten van de Tozo, met name op het aantal gewerkte uren en de omzet.

**Er waren aan het begin van de coronacrisis weinig voorwaarden voor het ontvangen van de Tozo, en de regeling werd ook gebruikt door zelfstandigen met een hoog huishoudinkomen en/of vermogen.** Aan het begin van de coronacrisis ontvingen 260 dzd huishoudens Tozo. Dat is rond de 18% van alle huishoudens met ten minste één zelfstandige. De keuze voor breed beschikbare steun was het resultaat van een afruil tussen een snelle reactie op de grote onzekerheid aan het begin van de coronacrisis en een langzamere reactie met meer maatwerk en kosten aan de uitvoeringskant.

**Vanaf Tozo 2 daalde het aantal ontvangers met een hoog huishoudinkomen en/of vermogen aanzienlijk, mede door het invoeren van de partnerinkomenstoets.** Er kwam meer zicht op de economische gevolgen van de pandemie en er kwam meer tijd voor maatwerk in de uitvoering. Daarom werden in juni 2020 de voorwaarden van de Tozo-regeling aangepast. Mede door de introductie van de partnerinkomenstoets vanaf Tozo 2 en de verbeterde economische omstandigheden, daalde het Tozo-gebruik naar 5% van de zelfstandigen. Het gebruik daalde vooral bij huishoudens met een relatief hoog inkomen en/of vermogen. Tijdens de winter 2020/2021, met daarin een tweede lockdown, nam het gebruik wat toe (6% tijdens Tozo 3). Vervolgens nam het gebruik weer af (4% tijdens Tozo 4 en 2,5% tijdens Tozo 5). Per 1 oktober 2021 werd de Tozo afgeschaft.

**Vanaf juni 2020 leidde de regeling tot een daling van de gewerkte uren en de omzet van zelfstandigen.** Om het effect van Tozo 2 en latere Tozo-regelingen op de gewerkte uren en de omzet te analyseren, maken we gebruik van de introductie van de partnerinkomenstoets in juni 2020. Vanaf toen kwamen zelfstandigen met partner vaak niet meer in aanmerking voor de Tozo, omdat het huishoudinkomen dan vaak boven het sociaal minimum kwam. We vergelijken vervolgens de ontwikkelingen van de gewerkte uren en de omzet van zelfstandigen zonder partner (behandelgroep) met die van zelfstandigen met partner (controlegroep). Zelfstandigen zonder partner werkten gemiddeld 10% minder uren per week (gemiddeld 4 uur) dan zelfstandigen met partner, ten opzichte van voor de partnerinkomenstoets. Ze hadden gemiddeld 5% minder omzet in het derde en vierde kwartaal van 2020. Deze effectmetingen zijn wel met enige onzekerheid omgeven door beperkingen in de data. De data over gewerkte uren zijn alleen beschikbaar voor een steekproef, waardoor de schattingen minder precies zijn, en voor de omzet hebben we alleen data voor een aantal sectoren.

**Uit de analyses volgen een aantal lessen voor inkomensondersteuning voor zelfstandigen bij toekomstige crises.** Wanneer de inkomensondersteuning vooral bedoeld is voor zelfstandigen met relatief weinig inkomen en lage buffers, ligt het voor de hand om daar ook expliciete voorwaarden voor op te nemen in de regeling. Denk daarbij aan een huishoudensinkomenstoets en mogelijk ook een vermogenstoets. Daarvoor moeten de extra uitvoeringskosten afgezet worden tegen de baten van een betere doelgerichtheid. Bij de vormgeving van de regeling is de marginale druk een aandachtspunt. Tozo-ontvangers verliezen een euro aan Tozo voor elke verdiende euro tot het sociaal minimum (een marginale druk van 100%). Dit kan deels de negatieve effecten op de gewerkte uren en de omzet bij lage inkomens verklaren. Door de Tozo minder snel af te bouwen bij een stijgend inkomen, kunnen deze negatieve effecten worden afgezwakt. De keerzijde hiervan is echter dat de maatregel minder gericht wordt.

# 1 Inleiding

**De Tijdelijke overbrugging zelfstandige ondernemers (Tozo) was een steunmaatregel voor zelfstandigen tijdens de coronacrisis in de vorm van inkomensondersteuning en/of een bedrijfskrediet.** De Tozo had drie doelstellingen. De eerste was het voorzien van levensonderhoud voor ondernemers wanneer ze door COVID-19 in de problemen waren gekomen. Dit werd vormgegeven als een minimumuitkering voor levensonderhoud wanneer het inkomen onder het sociaal minimum zakte (Kamerstukken II, 35420, nr. 6, 2020). De tweede doelstelling was het voorkomen van liquiditeitsproblemen. Hierin voorzag de Tozo in de vorm een bedrijfskrediet. Een derde doelstelling was het opvangen van macro-economische schokken die door uitstel van consumptie en feedbackloops kunnen ontstaan. De analyse van de laatste doelstelling laten we in deze notitie buiten beschouwing.

**De regeling was wat het aantal gebruikers betreft de grootste steunmaatregel tijdens de coronacrisis, maar stond budgettair gezien op de vierde plek.** In totaal hebben er meer dan 300 dzd zelfstandigen gebruikgemaakt van de inkomenssteun en 24 dzd van het bedrijfskrediet (CBS, 2022a). Qua budgettair beslag stond de Tozo met ruim 3 mld euro op de vierde plek van coronasteunpakketten, na de Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW, 24 mld euro), belastinguitstel (21 mld euro) en de Tegemoetkoming schade COVID-19 en Tegemoetkoming vaste lasten (TOGS en TVL, 10 mld euro) (CBS, 2022b).<sup>1</sup>

**Dit onderzoek biedt inzicht in de doeltreffendheid van de opeenvolgende Tozo-regelingen en eventuele neveneffecten op de gewerkte uren en omzet.** De snelle en brede uitrol aan het begin van de pandemie kan, ondanks het morele appel van de minister om de regeling alleen te gebruiken wanneer het echt noodzakelijk is, gepaard zijn gegaan met gebruik door zelfstandigen waarvoor de Tozo niet noodzakelijk was.<sup>2</sup> De invoering van de partnertoets vanaf Tozo 2 beoogde dit te beperken. De doeltreffendheid van de Tozo-regelingen analyseren we aan de hand van kenmerken van Tozo-ontvangers, zoals de sector waarin ze opereren, hun inkomen en vermogen voorafgaand aan de coronacrisis. Tevens analyseren we mogelijke neveneffecten van de Tozo-regelingen, zoals mogelijke ontmoedigingseffecten op het aantal gewerkte uren en de omzet als gevolg van een hogere marginale druk tot het sociaal minimum voor Tozo-ontvangers.

**De indeling van deze notitie is als volgt.** Hoofdstuk 2 beschrijft de Tozo-regelingen en hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens kort de gebruikte datasets. Daarna geeft hoofdstuk 4 geaggregeerde kengetallen van de Tozo-regelingen. Hoofdstuk 5 analyseert vervolgens de kenmerken van ontvangers van de opeenvolgende Tozo-regelingen. Hoofdstuk 6 analyseert de mogelijke neveneffecten op de gewerkte uren en omzet. Tot slot trekt hoofdstuk 7 enkele conclusies uit de voorafgaande analyses. De bijlagen bevatten een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte datasets, de methoden en aanvullende resultaten.

---

<sup>1</sup> Het bedrag van 3 mld euro gaat over de Tozo-inkomenssteun.

<sup>2</sup> In de kamerbrief van 17 maart (Kamerstukken II, 35420, nr. 2, 2020, p. 6) staat uitdrukkelijk: 'Het kabinet doet een oproep aan zelfstandige ondernemers om slechts gebruik te maken van de regeling indien dat nodig is.'

## 2 Werking van de Tozo-regelingen

**Het doel van de Tozo-regelingen was ondersteuning van zelfstandig ondernemers die door de economische omstandigheden als gevolg van COVID-19 en de coronamaatregelen inkomensverlies leden en/of in liquiditeitsproblemen kwamen.**<sup>3</sup> In de eerste helft van maart 2020 werden onder andere de horeca en sportscholen gesloten in verband met de contactbeperkende maatregelen. Ook gold er een verbod op contactberoepen. Mede hierdoor werden zelfstandig ondernemers, in sectoren waarvoor contactbeperkende maatregelen golden, geconfronteerd met een verlies van inkomsten. Om ondernemers te ondersteunen bij deze inkomensschok en het voortbestaan van hun bedrijf te bevorderen, zette het kabinet kort na de ingang van de contactbeperkende maatregelen een steunpakket op. Op 17 maart 2020 kondigde het kabinet de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) aan.<sup>4</sup>

**Om de Tozo snel op te kunnen starten en voor uitvoerders zo eenvoudig mogelijk te maken, werd de regeling gebaseerd op het al bestaande Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), maar met minder voorwaarden.** De inkomensondersteuning hoefde, net als de Bbz, alleen bij het niet nakomen van de informatieplicht of bij fraude terugbetaald te worden. In tegenstelling tot de Bbz gold er voor de Tozo geen kostendelersnorm, geen vermogenstoets en, specifiek voor Tozo 1, geen partnerinkomenstoets. Ook werd er bij de Tozo niet getoetst op de levensvatbaarheid van een bedrijf als voorwaarde voor een bedrijfskrediet.

**Gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de Tozo; het budget kwam van het Rijk.** De gemeenten waren belast met zowel de toekenning als de uitbetaling. Het budget kwam van het Rijk, eerst op basis van bevoorschotting, waarna de werkelijke uitgaven volledig werden vergoed op basis van declaraties (Kamerstukken II, 35830 XV, nr. 1, 2021).

**De Tozo bestond enerzijds uit een uitkering voor inkomensondersteuning op bijstandsniveau.** Voor zelfstandig ondernemers die niet langer het sociaal minimum verdienden, voorzag de Tozo een inkomensaanvulling tot op bijstandsniveau. De uitkering was maximaal 1050 euro netto per maand voor een alleenstaande en maximaal 1500 euro netto voor een paar. Net als bij een bijstandsuitkering werd het zogenoemde Tozo-levensonderhoud uitgekeerd op huishoudniveau. Wanneer twee zelfstandigen in hetzelfde huishouden een Tozo-uitkering aanvroegen, dan verstreekte de gemeente één uitkering tot het bijstandsniveau voor een paar (Kamerstukken II, 35420, nr. 6, 2020).

**Daarnaast was het via de Tozo mogelijk een krediet te krijgen voor bedrijfskapitaal.** De Tozo voorzag in een bedrijfskrediet voor zelfstandig ondernemers die door de coronamaatregelen in liquiditeitsproblemen kwamen met hun bedrijf. Het krediet was maximaal 10.157 euro per zelfstandig ondernemer. Zelfstandigen konden dit bedrag zowel in één keer in zijn geheel lenen, als ook in kleinere kredieten, zolang het totaalbedrag niet groter was dan 10.157 euro over de gehele periode dat de Tozo actief was.<sup>5</sup>

**De Tozo begon op 17 maart 2020 en liep tot 1 oktober 2021.** De Tozo gold in eerste instantie voor drie maanden en liep van maart 2020 tot en met mei 2020 (Tozo 1). Gedurende de gehele pandemie is de Tozo nog viermaal verlengd (Tozo 2 t/m Tozo 5). Bij de versoepelingen van de coronamaatregelen in het najaar van 2021, is de Tozo per 1 oktober 2021 gestopt (Kamerstukken II, 35420, nr. 365, 2021).

---

<sup>3</sup> De term zelfstandig ondernemer omvat hierbij zowel zelfstandigen zonder personeel, zelfstandigen met personeel als directeur-groootaandeelhouders van een besloten vennootschap.

<sup>4</sup> We verwijzen hier naar de officiële wettekst, te raadplegen via [wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2021-10-01](https://wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2021-10-01).

<sup>5</sup> Wanneer een paar bestaat uit twee zelfstandig ondernemers, dan kunnen beide partners een lening aanvragen (hoofdstuk 3, artikel 15, lid 2).

**Om in aanmerking te komen voor de Tozo moesten zelfstandigen aan vier criteria voldoen: een inkomen onder het sociaal minimum of bedrijfsliquiditeitsproblemen,<sup>6</sup> minimaal 1225 uur als zelfstandige gewerkt hebben in 2019, een inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KVK) en woonachtig zijn in Nederland.** Er waren wel uitzonderingen voor zelfstandig ondernemers in het buitenland in de grensregio's met een bedrijfsactiviteit in Nederland.<sup>7</sup> De zelfstandig ondernemer moest voor 17 maart 2020 ingeschreven staan bij de KVK. Er waren geen aanvullende eisen ten aanzien van sector, rechtsvorm, levensvatbaarheid van het bedrijf en/of de vermogenspositie van het huishouden.

**Onder Tozo 1 golden er geen voorwaarden voor het inkomen van de partner van de zelfstandige, maar deed het kabinet een moreel appel niet onnodig Tozo aan te vragen.** Met het moreel appel probeerde het kabinet te voorkomen dat ondernemers die formeel recht hadden op Tozo 1, maar die gezien de vermogens- en inkomenssituatie van het huishouden geen ondersteuning nodig hadden, toch een Tozo-aanvraag zouden indienen.<sup>8</sup> Hoofdstuk 5 onderzoekt welke inkomens- en vermogensgroepen vooral gebruik hebben gemaakt van de verschillende Tozo-regelingen.

**De voorwaarden voor de inkomenssteun werden bij Tozo 2 aangescherpt: er kwam een toets op het inkomen van de partner en een faillissementsclausule.** Vanaf Tozo 2 moest het gehele huishoudinkomen, in plaats van alleen het inkomen van de zelfstandig ondernemer, lager zijn dan het sociaal minimum om in aanmerking te komen voor Tozo-levensonderhoud. De faillissementsclausule hield in dat zelfstandigen bij aanvraag van het krediet werd gevraagd om te verklaren dat zij niet in een faillissementsprocedure verwickeld waren of een (niet-coronagerelateerd) betalingsuitstel hadden.<sup>9</sup> In latere Tozo-tranches zijn de voorwaarden nog in beperkte mate verder aangescherpt. Tabel 2.1 laat zien hoe latere Tozo-regelingen afweken van Tozo 1 en in welke fase van de coronapandemie deze wijzigingen zijn doorgevoerd.

---

<sup>6</sup> Liquiditeitsproblemen zijn in de Tozo-regeling (hoofdstuk 3, artikel 10) als volgt gedefinieerd: 'Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal kan worden verleend aan de zelfstandige die schriftelijk verklaart en aannemelijk maakt dat hij als gevolg van de crisis in verband met COVID-19 over onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen beschikt om aan de financiële verplichtingen verbonden aan diens bedrijf of zelfstandig beroep te kunnen voldoen.'

<sup>7</sup> Er waren enkele uitzonderingen voor zelfstandigen die in het buitenland waren ingeschreven maar voornamelijk in Nederland werkten. Deze groep laten we in onze analyses buiten beschouwing, omdat we hiervoor geen achtergrondkenmerken hebben.

<sup>8</sup> Zie Kamerstukken II, 35420, nr. 6, 2020: 'Zoals eerder is aangegeven doet het kabinet een nadrukkelijk appel op mensen die de extra ondersteuning niet nodig hebben om af te zien van een aanvraag.'

<sup>9</sup> Beide voorwaarden zijn tot en met Tozo 5 van kracht gebleven.

Tabel 2.1 Tozo 1 t/m 5 en contactbeperkende maatregelen tijdens de COVID-19 pandemie

Regeling	Looptijd	Veranderingen t.o.v. Tozo 1		Contactbeperkende maatregelen
		Levensonderhoud	Bedrijfskrediet	
Tozo 1	Maart t/m mei 2020			Lockdown 16 maart t/m 11 mei 2020
Tozo 2	Juni t/m september 2020	Partnerinkomenstoets	Faillissementsclausule	Economie weer open met <i>social distancing</i>
Tozo 3	Oktober 2020 t/m maart 2021	Inzet heroriëntatie: een Tozo-ontvanger kan door de gemeente gevraagd worden om andere verdienmogelijkheden te verkennen of het bedrijfsmodel te herzien		Sluiting horeca vanaf 14 oktober, 14 december sluiting winkels, 20 januari 2021 avondklok tot 28 april 2021 Click & collect voor niet-essentiële winkels vanaf begin februari
Tozo 4	April t/m juni 2021		Terugbetalingsdatum 1 juli 2021, looptijd krediet 42 maanden	Vanaf eind april winkels en terrassen weer open tot eind juni bijna alles weer open
Tozo 5	Juli 2021 t/m september 2021	Aanvullende informatieplicht over overige inkomsten in de Tozo-periode	Terugbetalingsdatum 1 januari 2022, looptijd krediet 60 maanden	Sluiting clubs en toegangsbewijs horeca, daarna versoepelingen

**Er werd achteraf steekproefsgewijs getoetst of ondernemers voldeden aan de Tozo-voorwaarden.**

Daarnaast moesten ondernemers de regeling bij elke ronde opnieuw aanvragen. Bij iedere ronde werden de voorwaarden opnieuw getoetst en als de verstrekte gegevens onjuist waren, kon de Tozo teruggevorderd worden. Bij fraude was de gemeente verplicht daarnaast nog een boete op te leggen.<sup>10</sup>

**De voorwaarden van terugbetaling van het krediet werden versoepeld naarmate de coronapandemie vorderde.** Vanaf Tozo 4 (april 2021) werden de terugbetalingsvoorwaarden van het krediet versoepeld en nogmaals onder Tozo 5 (juli 2021). Uiteindelijk moest het krediet sinds 1 juli 2022 binnen maximaal 72 maanden vanaf het moment van uitkering terugbetaald worden.

**Na afloop van de Tozo-regeling in september 2021 was er nog sprake van een versoepelde Bbz.** Deze versoepeling was van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022 van kracht om de gevolgen van de contactbeperkende maatregelen in de winter 2021/2022 tegen te gaan. Bij de versoepelde Bbz werd onder andere geen vermogenstoets gehandhaafd. Het was mogelijk de uitkering met terugwerkende kracht aan te vragen en het inkomen werd op maandniveau getoetst, in plaats van per boekjaar.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Voor een nadere toelichting van de voorwaarden verwijzen we naar Sax en Engelen (2020).

<sup>11</sup> Voor meer informatie, zie Kamerstukken II, 35420, nr. 365 (2021).

## 3 Gebruikte data

**Voor de analyse maken we gebruik van gepseudonimiseerde administratieve gegevens van alle in Nederland geregistreerde zelfstandigen voor de periode 2018-2021.** We gaan uit van alle in Nederland geregistreerde zelfstandigen van 2018 tot en met 2021 met de volgende rechtsvormen: eenmanszaak, rederij, maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap en besloten vennootschap. Deze rechtsvormen duiden we in deze notitie aan als ‘alle zelfstandigen’. We koppelen hieraan informatie over personen, zoals geslacht en leeftijd, de huishoudsamenstelling, het inkomen en vermogen van het huishouden en zijn leden. We volgen de individuen en het huishouden van januari 2018 tot en met december 2021 op maandniveau.<sup>12</sup>

**Ons hoofdbestand bestaat uit ruim 90 mln observaties met ongeveer 1,5 mln huishoudens, 1,6 mln bedrijven en bijna 2 mln personen.** Voor het hoofdbestand combineren we informatie uit dertien verschillende bestanden. Bijlage C bevat een uitgebreide beschrijving van de constructie van de dataset voor de analyse en de gebruikte bronnen.

**We nemen in onze analyse de hele populatie van zelfstandigen die aan het begin van elk jaar ingeschreven stond bij de KVK als uitgangspunt.** Er waren enkele voorwaarden aan de Tozo verbonden, zoals het urencriterium. Toch kunnen we de doelpopulatie voor de Tozo niet nauwkeurig afbakenen, omdat we niet weten wie aan het urencriterium voldeed.<sup>13</sup> Dit resulteert in een te grote populatie als basis, waardoor de werkelijke ontvangstpercentages ten opzichte van alle rechthebbenden waarschijnlijk hoger zijn. Dit speelt het sterkst bij lagere inkomensgroepen. Daarom nemen we als uitgangspunt de hele populatie van zelfstandigen die aan het begin van elk jaar ingeschreven stond bij de KVK.

## 4 Overzicht gebruik Tozo-regeling

**Het aantal huishoudens dat Tozo-levensonderhoud ontving verminderde in 2021 ten opzichte van 2020, net zoals het percentage bedrijfskredieten.** Één op de vijf huishoudens met een zelfstandige ontving in 2020 Tozo-levensonderhoud. In 2021 daalde dit naar één op de vijftien huishoudens met een zelfstandige (tabel 4.1). In onze analyse nemen we alle huishoudens mee waar ten minste één (volwassen) zelfstandig ondernemer is, omdat de Tozo een uitkering op huishoudniveau is. Bij bedrijven zetten we de aanvragen af tegen alle in Nederland ingeschreven zelfstandigen in 2020 of 2021. Het percentage bedrijfskredieten is lager: 1,5% van de bedrijven in 2020 en 0,3% in 2021. De overheid verstrekke in 2020 3,2 mld euro en in 2021 0,9 mld euro aan voorschotten aan gemeenten in het kader van de Tozo (het totaal aan Tozo-levensonderhoud en bedrijfskrediet via de Tozo).

---

<sup>12</sup> De cijfers in deze publicatie kunnen afwijken van de cijfers die het CBS gepubliceerd heeft, omdat we meer koppelingen met andere bestanden maken en daardoor een net iets andere populatie analyseren.

<sup>13</sup> Iedere zelfstandige die voldoet aan het urencriterium heeft automatisch recht op zelfstandigenaftrek. Uit de data weten we wél of een persoon zelfstandigenaftrek heeft gekregen, maar dit blijkt geen goede proxy te zijn voor zelfstandigen met een laag inkomen. Wanneer de zelfstandigenaftrek nul is, weten we namelijk niet of iemand niet aan het urencriterium voldoet of geen zelfstandigenaftrek heeft gekregen omdat de winst te laag is (de aftrek kan dan niet verzilverd worden). Hierdoor zou gebruik van deze proxy leiden tot een onderschatting van het aantal rechthebbenden op Tozo, met name bij de lage inkomens.



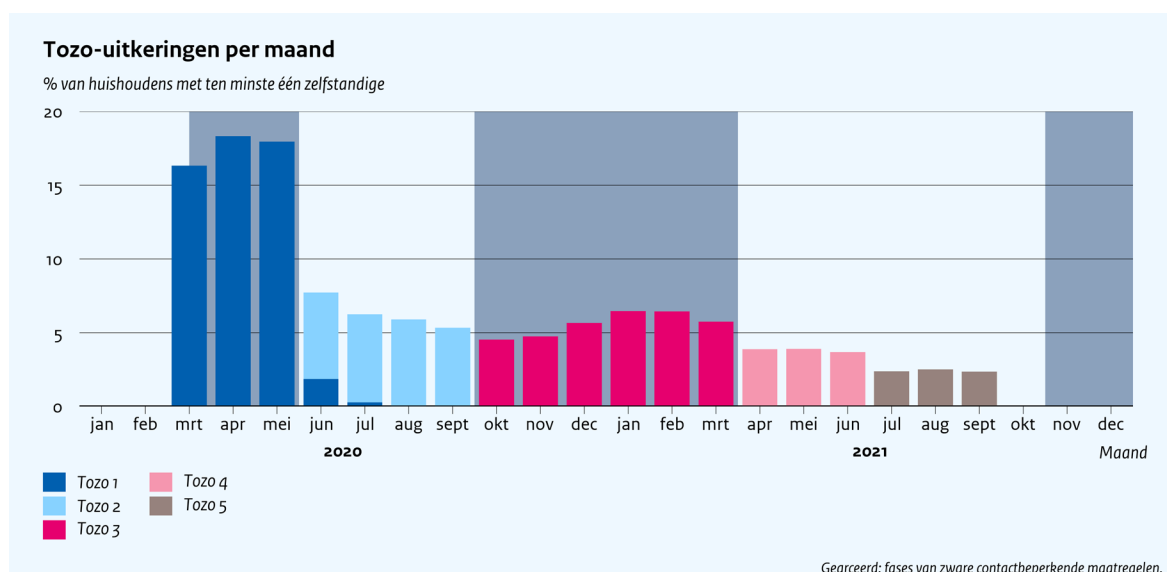
Tabel 4.1 Algemene beschrijvende statistieken Tozo-gebruik

		2020	2021	2020	2021
		Levensonderhoud		Bedrijfskrediet	
Zelfstandigen met Tozo	Aantal (dzd)				
Huishoudens		311	116	24	5
Bedrijven		314	110	25	5
Zelfstandigen met Tozo	Percentage zelfstandigen (%)				
Huishoudens		18,8	6,7	1,5	0,3
Bedrijven		19,8	6,6	1,5	0,3
Voorschotten*	euro (mld)				
		3,2	0,9		

\* Voorschotten betreffen levensonderhoud en bedrijfskredieten.

Bron: CBS-microdata; jaarverslagen SZW 2020 en 2021 (Kamerstukken II, 35830 XV, nr. 1, 2021; Kamerstukken II, 36100 XV, nr. 1, 2022)

Figuur 4.1 Tozo-ontvangers over de tijd als percentage van huishoudens met ten minste één zelfstandige



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

**De Tozo-ontvangst ging in enige mate samen met het verloop van de pandemie, maar ook de voorwaarden hadden een belangrijk effect.** In figuur 4.1 zijn de Tozo-uitkeringen per maand weergegeven, waarbij de blauwgekleurde vlakken fasen met zware contactbeperkende maatregelen tonen.<sup>14</sup> Het aantal Tozo-ontvangers piekte in april 2020 en daalde nadat de economie weer openging na de eerste lockdown en met de introductie van de partnerinkomenstoets onder Tozo 2 vanaf juni 2020.<sup>15</sup> Om een indruk van de absolute aantallen te krijgen geven we een rekenvoorbeeld: 10% gaat om ongeveer 160.000 huishoudens met ten minste één zelfstandige. Vooral aan het begin was de onzekerheid over de effecten van het virus groot en waren de voorwaarden voor de Tozo-regeling het minst streng. In november en december 2020 moesten

<sup>14</sup> Zware contactbeperkende maatregelen definiëren wij als de sluiting van diverse sectoren (o.a. winkels, scholen, horeca, sport en cultuur), de avondklok en/of het advies om thuis te blijven.

<sup>15</sup> In juni en juli 2020 hebben Tozo 1 en 2 kort naast elkaar bestaan, omdat de Tozo-1-uitkering maximaal drie maanden duurde na het moment van aanvraag en de aanvraag ingediend kon worden tot en met 31 mei 2020.

horeca en (niet-essentiële) winkels en dienstverlening weer sluiten als gevolg van de zwaardere contactbeperkende maatregelen. Het aantal Tozo-ontvangers liep toen weer op, maar op een veel lager niveau dan aan het begin van de pandemie. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de strengere voorwaarden (partnerinkomenstoets), minder onzekerheid rondom de effecten van het virus en aanpassingen in het bedrijfsmodel van zelfstandigen. We kijken hier alleen naar Tozo-levensonderhoud, een overzicht voor de bedrijfskredieten via de Tozo staat in figuur A.5 in de bijlage. Die figuur laat zien dat de uitgifte van bedrijfskredieten piekte in juli 2020 en daarna sterk daalde.

## 5 Kenmerken van Tozo-ontvangers

**Om de doeltreffendheid van de Tozo-regelingen in kaart te brengen, bekijken we of de Tozo bij zelfstandigen terecht is gekomen die kwetsbaar zijn en sterk getroffen door de coronaschok en -maatregelen.** We kijken hiervoor naar de sector, inkomenspositie en de vermogenspositie en het gebruik van andere coronasteunmaatregelen. We tonen de kenmerken van Tozo-ontvangers in relatie tot de volledige populatie van zelfstandigen in Nederland van maart 2020 tot en met september 2021. We laten zowel de ontvangstpercentages als de absolute aantallen zien.<sup>16</sup>

**Bovendien analyseren we de terugvorderingen van Tozo-uitkeringen.** Hiervoor kijken we naar het percentage en het aantal terugvorderingen van de Tozo-ontvangers in de inkomens- en vermogensverdeling.

**Voor een completer beeld van de Tozo-ontvangers en om de resultaten in perspectief ten opzichte van alle zelfstandigen te plaatsen, bevat de bijlage aanvullende analyses.** Bijlage A geeft een uitgebreidere beschrijving van kenmerken, zoals branche, rechtsvorm en huishoudsamenstelling. Bovendien tonen we de positie van zelfstandigen in de inkomens- en vermogensverdeling van de gehele Nederlandse bevolking om de bevindingen ook in dat perspectief te kunnen plaatsen.

### 5.1 Tozo-ontvangst naar sector

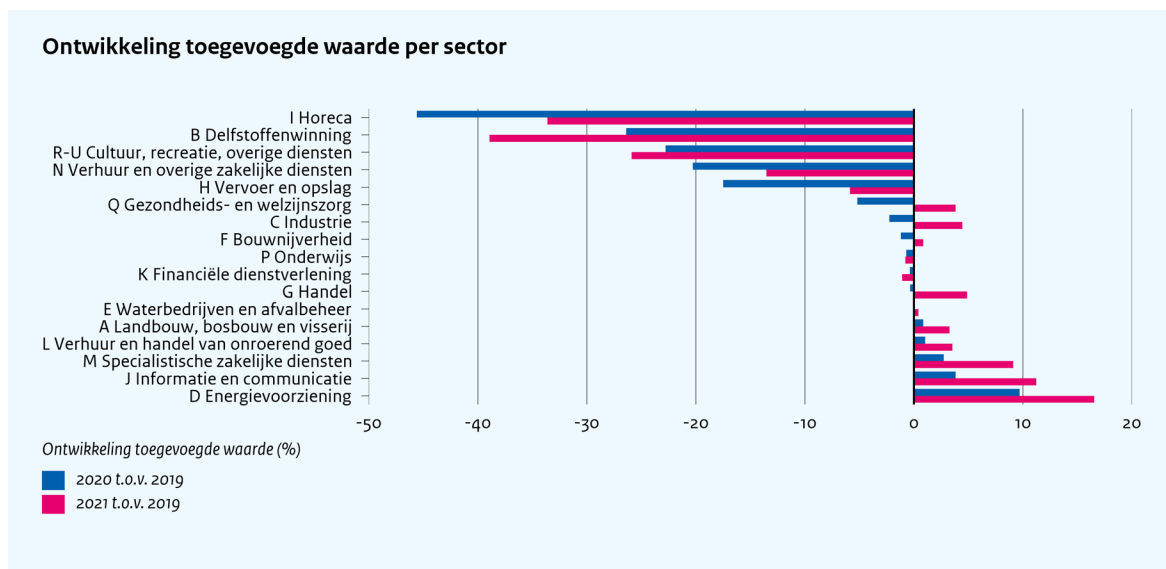
**De sectoren horeca, cultuur, recreatie, verhuur en vervoer en opslag werden het hardst geraakt door de coronapandemie, de coronamaatregelen en de resulterende vraaguitval (figuur 5.1).**<sup>17</sup> Dit zijn de sectoren waar strenge coronamaatregelen voor golden, zoals de sluiting van de horeca, het afgelasten van voorstellingen en evenementen, het sluiten van sportclubs en recreatieparken. Ook in 2021 was het omzetsniveau van deze sectoren nog duidelijk lager, omdat de pandemie en de maatregelen nog voortduurden.

---

<sup>16</sup> Een kanttekening bij deze data is dat we alleen weten of een huishouden een Tozo-uitkering heeft ontvangen; we hebben geen informatie over vrijwillige terugbetalingen.

<sup>17</sup> De sector delfstofwinning kende ook een grote omzetsdaling, maar dit is het gevolg van de verminderde gasproductie in Groningen (Mares, 2021).

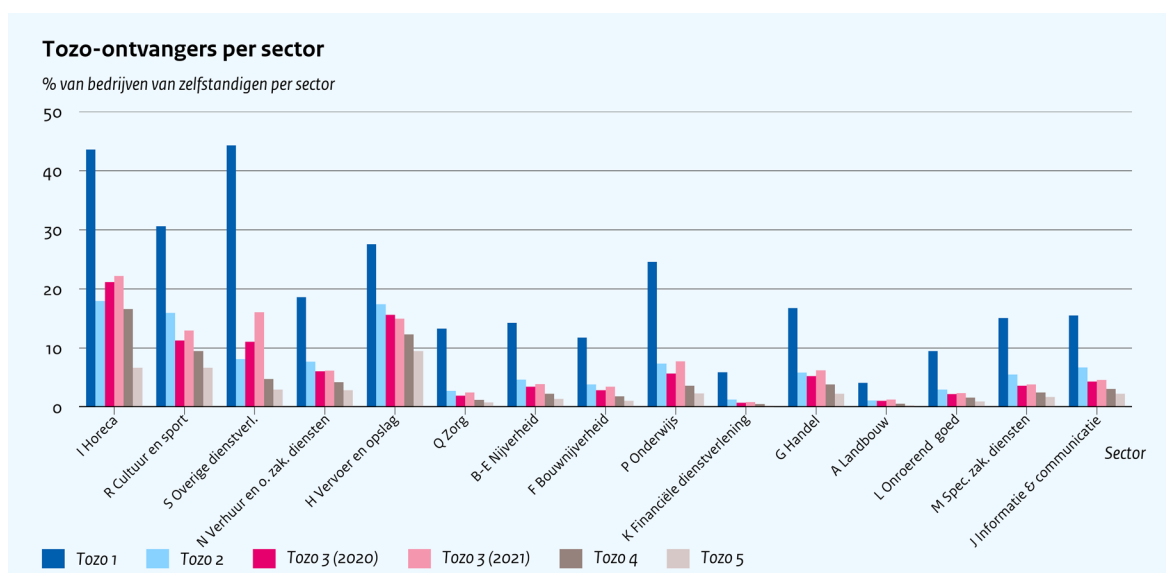
Figuur 5.1 Omzetontwikkeling per sector in 2020 en in 2021 ten opzichte van 2019



Bron: CBS StatLine en eigen berekening CPB

In deze sectoren is het aandeel zelfstandigen dat Tozo ontving het hoogst. De top 5 Tozo-sectoren zijn de horeca, cultuur en sport, overige dienstverlening (waaronder wellnesscentra, sauna's en kappers), vervoer en opslag en onderwijs (figuur 5.2). De sector onderwijs valt hieronder, omdat niet-funderend onderwijs, zoals de volksuniversiteit, auto- en motorrij scholen en dansscholen, ook deel uitmaakt van deze sector. Daardoor is het aandeel ontvangers in het onderwijs hoog.<sup>18</sup>

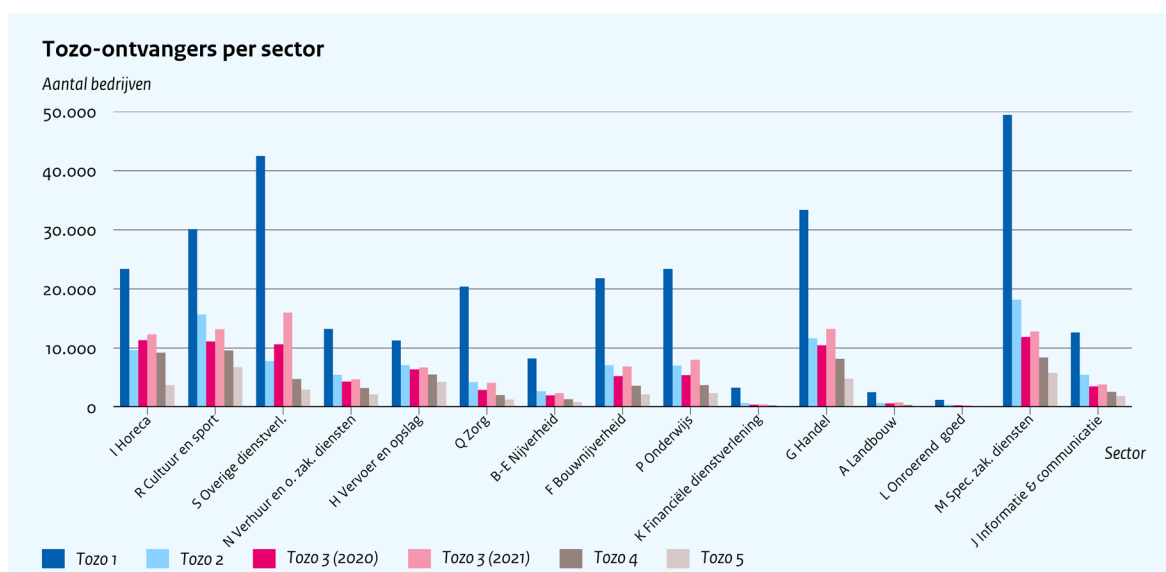
Figuur 5.2 Percentage Tozo-ontvangers per sector (bedrijven)



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

<sup>18</sup> De sectoren verschillen licht tussen Figuur 5.1, 5.2 en 5.3, omdat we voor de omzetgegevens op macroniveau voor sommige sectoren alleen geaggregeerde informatie beschikbaar hebben.

**Figuur 5.3 Aantallen Tozo-ontvangers per sector (bedrijven)**



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

In absolute aantallen zijn met name bedrijven ondersteund in de sectoren specialistische zakelijke dienstverlening, overige dienstverlening, handel, cultuur en sport, en horeca (figuur 5.3). Deze verdeling van ondersteuning geldt voor de hele Tozo-periode. De hoge aantallen bij Tozo 1 in de sector specialistische zakelijke dienstverlening worden verklaard doordat dit de grootste sector is. De sterke daling in latere Tozo-regelingen komt waarschijnlijk doordat deze sector uiteindelijk minder hard werd getroffen. In de horeca, cultuur, handel en de overige dienstverlening werden onder Tozo 3 de meeste bedrijven ondersteund. Dit is te verklaren door de ontwikkeling van de pandemie: Tozo 3 viel gelijktijdig met de zware lockdown die vanaf december 2020 van kracht was.

## 5.2 Tozo-ontvangst naar huishoudinkomen

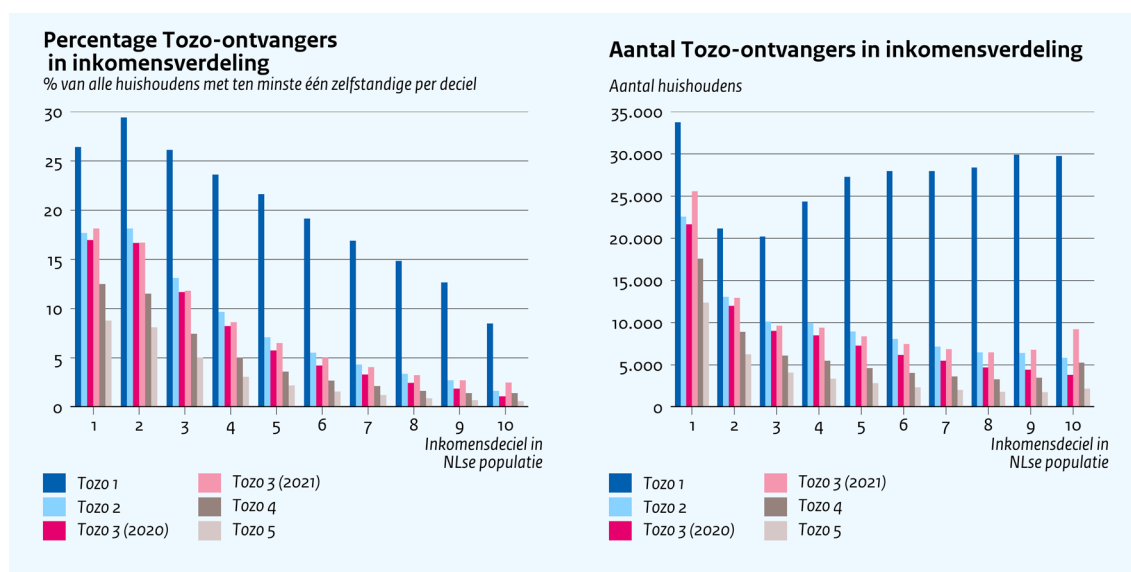
Minder dan een derde van de zelfstandigen ontving Tozo 1, hoewel de voorwaarden voor Tozo 1 weinig werden getoetst bij het aanvragen. Figuur 5.4 (links) toont het percentage Tozo-ontvangers per deciel van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen<sup>19</sup> in de Nederlandse bevolking in januari 2020 respectievelijk januari 2021. Het sociaal minimum op jaarbasis ligt in het tweede deciel. Het percentage is ten opzichte van alle zelfstandigen in hetzelfde deciel.

De Tozo 1-regeling valt op, omdat het ontvangstpercentage in alle inkomensdecielen hoger is dan in de opvolgende Tozo-regelingen. Het ontvangstpercentage neemt geleidelijk af naarmate het huishoudinkomen hoger is. In de hoogste vijf inkomensdecielen ligt het ontvangstpercentage van Tozo 1 tussen 7% en 20%.

In de navolgende Tozo-regelingen blijft het ontvangstpercentage vooral in de lage inkomensdecielen hoog, maar daalt het het sterkst in de hogere inkomensdecielen. De invoering van de partnertoets, de afnemende onzekerheid rondom het coronavirus en aanpassingen in de bedrijfsmodellen hebben hier mogelijk aan bijgedragen.

<sup>19</sup> Bij dit inkomensbegrip worden alle mogelijke inkomensbronnen bij elkaar opgeteld. Het peilmoment van het inkomen is 1 januari 2020 voor Tozo 1-3 (2020) en 1 januari 2021 voor Tozo 3 (2021) -5. De Tozo-3-regeling liep van oktober 2020 tot en met maart 2021.

**Figuur 5.4 Percentage Tozo-ontvangers (links) en aantallen per inkomensdeciaal (rechts) (huishoudens)**



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

In absolute aantallen ontvingen de hogere inkomens vaker Tozo 1 en waren ze ook de grootste groep van ondernemers. Vanaf Tozo 2 nam hun aantal echter sterk af.<sup>20</sup> Hoewel het ontvangstpercentage van hoge inkomens dus relatief laag was, gold dit niet in absolute aantallen. Zelfstandigen met een hoog inkomen zijn ook de grootste groep is in de inkomensverdeling van alle Nederlandse zelfstandigen (zie bijlage A.1). Figuur 5.4 (rechts) toont het aantal Tozo-ontvangers per inkomensdeciaal in de bevolking. Onder Tozo 1 ging iets meer dan de helft van de uitkeringen (144 dzd) naar de bovenste helft van de inkomensverdeling (6<sup>e</sup> t/m 10<sup>e</sup> deciaal). Vanaf Tozo 2 daalde het aantal aanvragen in de hogere inkomensdecialen aanzienlijk, mede als gevolg van de partnerinkomestoets. Het aandeel van de bovenste helft van de inkomensverdeling liep terug naar een derde tot een kwart van het totaal aantal Tozo-ontvangers per ronde, afhankelijk van de Tozo-periode.

### 5.2.1 Terugvorderingen

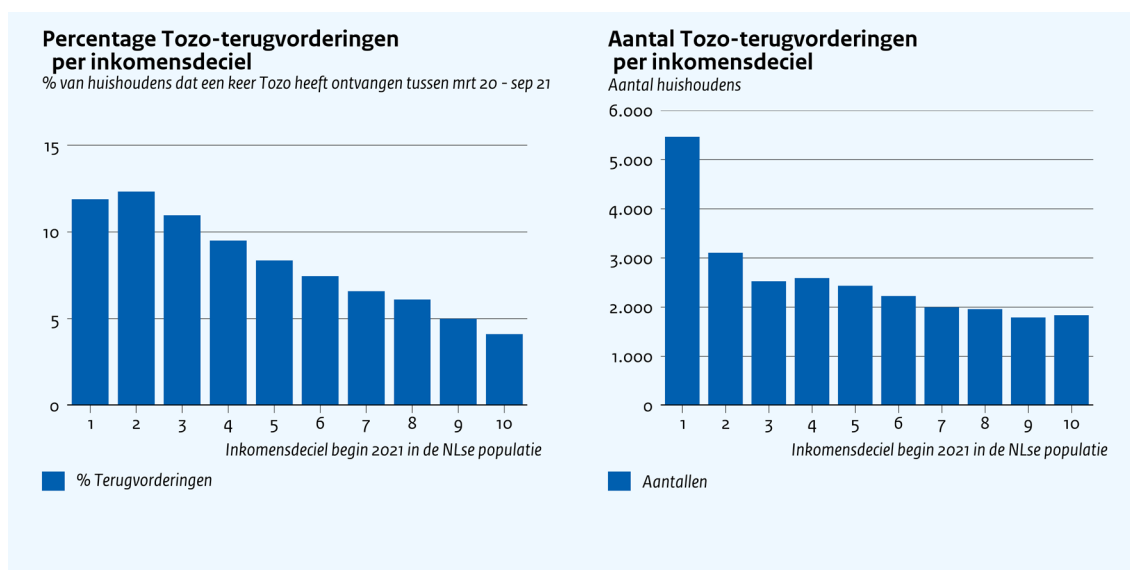
**Van alle Tozo-ontvangers had 8% in december 2021 een openstaande terugvordering, vooral ontvangers met een lager inkomen.** Een terugvordering ontstaat wanneer het gerealiseerde inkomen hoger was dan bij de aanvraag van de Tozo was ingeschat. Inkomsten waren van tevoren lastig in te schatten, onder andere omdat aan het begin van de coronapandemie onduidelijk was hoelang de contactbeperkende maatregelen gingen duren.<sup>21</sup> Figuur 5.5 (links) toont huishoudens met openstaande terugvorderingen levensonderhoud in december 2021 als percentage van het aantal huishoudens die ten minste één Tozo-levensonderhoudsregeling hebben ontvangen.<sup>22</sup> In de laagste drie inkomensdecialen had eind 2021 tussen de 10% en 12% van de zelfstandigen die ten minste één Tozo-regeling in 2020 of 2021 hadden ontvangen een terugvordering open staan. Het aandeel van terugvorderingen daalt sterk naarmate het huishoudinkomen hoger is, als percentage van het aantal huishoudens met Tozo. Ook wat de absolute aantallen betreft zijn er bij de lage inkomens meer terugvorderingen (figuur 5.5 rechts). De onderliggende oorzaken voor de concentratie van terugvorderingen bij lage inkomens zijn onduidelijk en vergen verder onderzoek.

<sup>20</sup> De onderliggende populatie van deze figuren zijn alle zelfstandigen die ingeschreven stonden bij de KVK in een gegeven jaar.

<sup>21</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld de CPB-scenario's uit maart 2020 (CPB, 2020).

<sup>22</sup> We tonen deze data, omdat we geen eenduidige match met een Tozo-voorschot en de corresponderende terugvordering kunnen maken. We hebben voor het deciaal in 2021 gekozen, omdat dit de meest recente informatie over terugbetaalcapaciteit van de nog uitstaande terugvordering is.

**Figuur 5.5** Verdeling van terugvorderingen voor Tozo-levensonderhoud ontvangers, percentage (links) en aantal (rechts), van het inkomensdecieel (huishoudens)



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

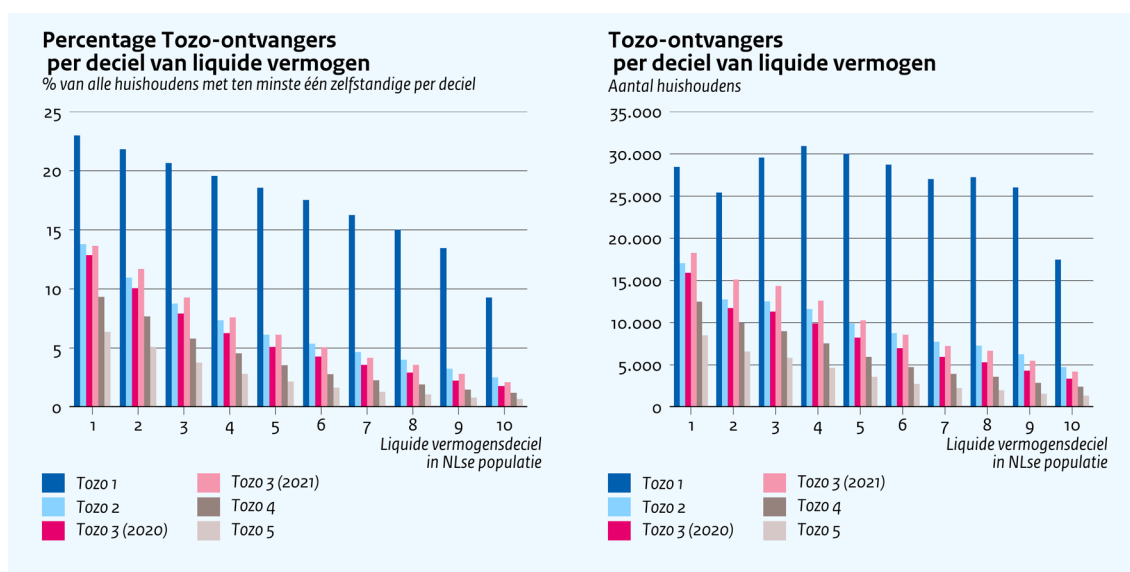
### 5.3 Tozo-ontvangst naar liquide vermogen

Liquide vermogen bestaat uit de totale waarde van bank- en spaartegoeden van huishoudens en is de belangrijkste maatstaf voor de capaciteit van het opvangen van inkomensschokken. In bijlage A.2 staat een beschrijving van de positie van zelfstandigen in de hele liquide vermogensverdeling van huishoudens en het mediane liquide vermogen per decieel.

Het ontvangstpercentage van alle Tozo-regelingen is het hoogst bij huishoudens van zelfstandigen met weinig liquide middelen. Het mediane liquide vermogen bedroeg in het eerste decieel begin 2020 slechts 128 euro. Daarom zijn liquiditeitstekorten een zeer aannemelijke oorzaak voor het aanvragen van Tozo. In het tweede en derde decieel waren de liquide buffers 1.163 en 2.913 euro (zie bijlage A.2). Figuur 5.6 (links) toont het percentage Tozo-ontvangers per liquide vermogensdecieel in de Nederlandse bevolking; figuur 5.6 (rechts) toont de absolute aantallen per liquide vermogensdecieel.

De spreiding van de Tozo-ontvangst over de vermogensontwikkeling kan worden verklaard door aanpassingen van de Tozo-voorwaarden en door het verloop van de pandemie. Over het algemeen is de verdeling van Tozo 1 wat gelijkmatiger over de liquide vermogensverdeling dan bij de latere Tozo-regelingen. Vanaf Tozo 2 neemt het aantal ontvangers met een hoog liquide vermogen af. De introductie van de partnerinkomenstoets heeft hier aan bijgedragen. We zien hier een vergelijkbaar beeld als in de inkomensverdeling. Vooral zelfstandigen met lage liquide buffers (1<sup>e</sup> t/m 3<sup>e</sup> decieel) hebben Tozo 2 en latere regelingen ontvangen, zowel als percentage van het aantal zelfstandigen als in absolute aantallen per vermogensdecieel.

**Figuur 5.6 Percentage Tozo-ontvangers (links) en aantallen (rechts) per liquide vermogensdeciël (huishoudens)**



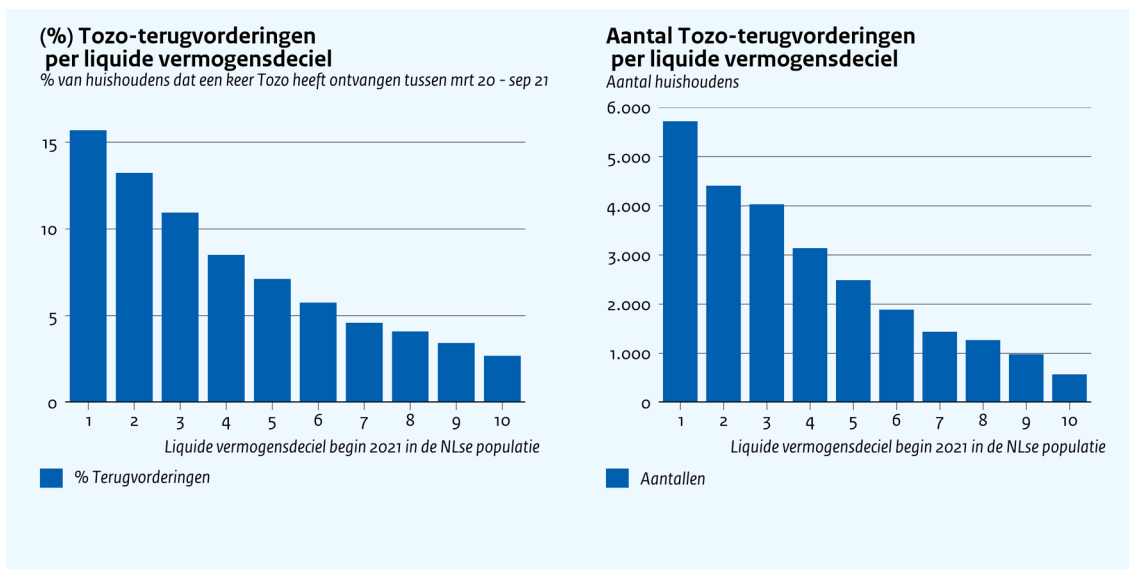
Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

### 5.3.1 Terugvorderingen

De terugvorderingen van Tozo-levensonderhoud zijn geconcentreerd bij huishoudens met een laag liquide vermogen. Om de terugbetaalcapaciteit van de vorderingen aan de hand van liquide buffers van het huishouden in kaart te brengen, tonen we ook de verdeling van de terugvorderingen in de liquide vermogensverdeling. Figuur 5.7 toont de terugvorderingen in december 2021 als percentage van het aantal huishoudens die ten minste één Tozo-uitkering hadden.<sup>23</sup> In de laagste drie vermogensdeciëlen had eind 2021 tussen de 10% en 15% van de zelfstandigen een terugvordering openstaan en ten minste één Tozo-regeling in 2020 of 2021 ontvangen. Het aandeel van terugvorderingen daalt sterk naarmate het liquide vermogen hoger is. De onderliggende oorzaken voor de concentratie van terugvorderingen bij lage liquide vermogens zijn waarschijnlijk mechanisch: het terugbetaalvermogen is laag, omdat de zelfstandigen al lage buffers hebben, en daarnaast staan terugvorderingen ook langer uit.

<sup>23</sup> We tonen deze data, omdat we geen eenduidige match met een Tozo-voorschot en de corresponderende terugvordering kunnen maken. We hebben voor het deciël in 2021 gekozen omdat dit de meest recente informatie over terugbetaalcapaciteit van de nog uitstaande terugvordering is.

**Figuur 5.7** Verdeling van terugvorderingen, percentage (links) en aantal (rechts), in liquide vermogensverdeling (huishoudens)



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

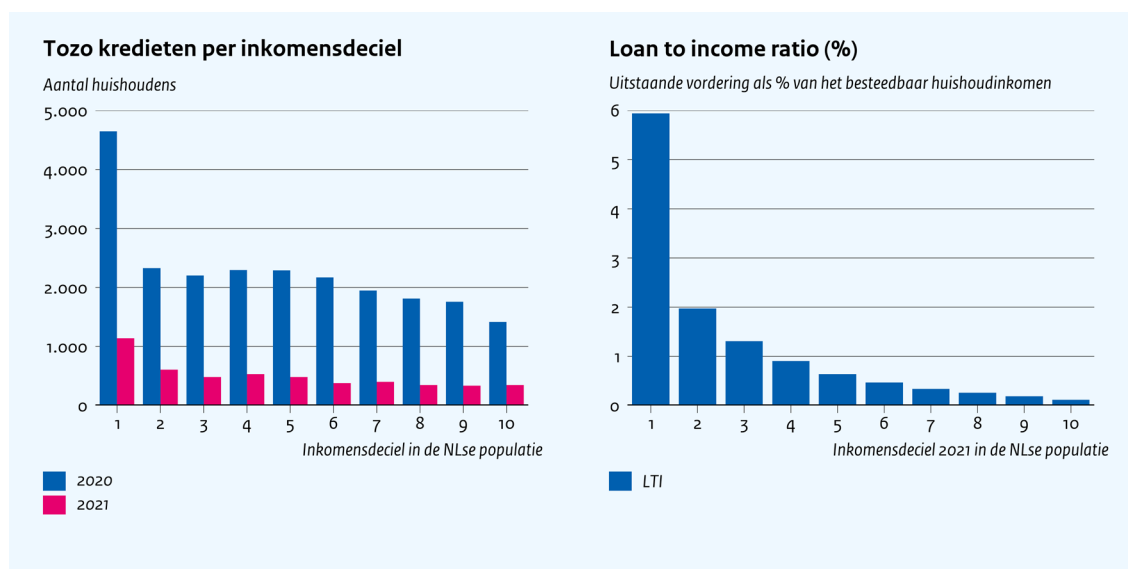


## Bedrijfskredieten geconcentreerd bij lage inkomens

**Slechts één op de honderd zelfstandigen heeft in 2020 een bedrijfskrediet vanuit de Tozo ontvangen.** 24.000 huishoudens hebben in 2020 een bedrijfskrediet gekregen en in 2021 waren dit er ongeveer 5.250. Dit is maar een kleine fractie ten opzichte van de zelfstandigen die Tozo-levensonderhoud hebben ontvangen. De Tozo-bedrijfskredieten moesten vanaf 1 juli 2022 terugbetaald worden.

**Ongeveer één op de vijf bedrijfskredieten is bij de laagste inkomens terechtgekomen.** Figuur 5.8 (links) toont het aantal Tozo-kredieten in 2020 en 2021 per inkomensdeciël. Het aantal kredieten is het hoogste in het eerste inkomensdeciël. Zo zijn 4.645 van de 22.870 kredieten in 2020 en 1.140 van de 5.050 kredieten in 2021 door huishoudens met het laagste inkomen (1<sup>e</sup> inkomensdeciël) ontvangen: respectievelijk 15% en 20% van de kredietontvangers.

**Figuur 5.8 Bedrijfskredieten in de inkomensverdeling (links) en loan-to-income ratio (rechts) (huishoudens)**



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

**Het risico dat het bedrijfskrediet en de terugvorderingen niet terugbetaald kunnen worden, ligt voornamelijk bij lage inkomensgroepen.** Figuur 5.8 (rechts) toont de gemiddelde *loan-to-income* ratio (LTI) voor zelfstandigen met inkomensondersteuning en/of een bedrijfskrediet. Het gaat hier om de ratio van de uitstaande kredieten en terugvorderingen van de inkomensondersteuning in december 2021 ten opzichte van het besteedbaar jaarinkomen in 2021 voor een huishouden. De terugvorderingen zijn voor de laagste inkomens ongeveer 7% van het gemiddelde jaarlijkse besteedbaar huishoudinkomen. Als deze huishoudens de terugvorderingen, kredieten én andere steun terug moeten betalen, kan dit in combinatie met de hoge lasten door de opgelopen energieprijzen tot financiële problemen leiden. Vanaf het vierde deciel is het percentage van onder 1% verwaarloosbaar.

## 6 Neveneffecten van de Tozo

**Naast de doeltreffendheid van de Tozo-regelingen analyseren we ook mogelijke neveneffecten in de vorm van gedragsreacties.** In dit hoofdstuk tonen we de analyses van de effecten op het aantal gewerkte uren en de omzet van Tozo-ontvangers.

**De Tozo-levensonderhoud leidde onder het sociaal minimum tot een marginale druk van 100%; dit had mogelijk een negatief effect op het aantal gewerkte uren en de omzet.** Volgens het standaard arbeidsaanbodmodel leidt een hogere marginale druk doorgaans tot een daling in het aantal gewerkte uren. Dit effect is waarschijnlijk het sterkst bij zelfstandigen die rond het sociaal minimum zitten. Begin 2020 waren dit tussen 150 en 200 dzd personen.<sup>24</sup>

**Ook de coronapandemie en de contactbeperkende maatregelen hadden zeer waarschijnlijk een negatief effect op het aantal gewerkte uren en de omzet.** Door de coronapandemie en de contactbeperkende maatregelen daalde de opbrengst bij een gegeven aantal uren werken (lagere productiviteit). Dit kan het aantal gewerkte uren en de omzet verlagen. Door de lockdowns was er zelfs een direct negatief effect op het aantal gewerkte uren en de omzet. Door de pandemie kregen personen daarnaast ook extra taken die tijd kostten, naast vrije tijd en werk, zoals thuisonderwijs en mantelzorg.<sup>25</sup> Ook deze taken hebben het aantal gewerkte uren mogelijk negatief beïnvloed. We maken gebruik van een verschillen-in-verschillenmethode om het effect van de Tozo-regeling op de gewerkte uren en de omzet te onderscheiden van het effect van de coronapandemie en de contactbeperkende maatregelen. De methode en de resultaten worden hierna verder toegelicht.

### 6.1 Aanpak

**Een causale effectmeting vereist een controlegroep om de *counterfactual* ontwikkeling van de uitkomstvariabele goed te kunnen bepalen.** Dit betekent dat we een groep van zelfstandigen nodig hebben die zich hetzelfde ontwikkelt als de behandelgroep (ontvangers van de Tozo), dezelfde omstandigheden doormaakt (de coronapandemie met contactbeperkende maatregelen), maar die geen Tozo heeft ontvangen. In deze sectie beschrijven we de belangrijkste elementen van de econometrische methode. Een nadere toelichting inclusief de geschatte regressievergelijkingen is te vinden in bijlage B.

**We gebruiken een verschillen-in-verschillenmethode met als controlegroep zelfstandigen met partner.** We vergelijken dus de ontwikkeling in gewerkte uren en omzet van zelfstandigen met partner (voor de coronapandemie) met die van zelfstandigen zonder partner (voor de coronapandemie). De aanname is dat deze groepen dezelfde ontwikkeling doormaken over de tijd, dezelfde schokken hebben gehad van de coronacrisis, maar vanwege een exogene reden al dan niet Tozo hebben ontvangen. Een belangrijke kanttekening is dat niet alle zelfstandigen met partner geen recht meer hadden op de Tozo-regeling. Er zijn dus nog wel zelfstandigen in de controlegroep die Tozo hebben ontvangen. Omgekeerd geldt hetzelfde: niet alle zelfstandigen zonder partner hadden recht op de Tozo. We schatten daarom een intentie-tot-behandelingeffect (*intention-to-treat*, ITT).

---

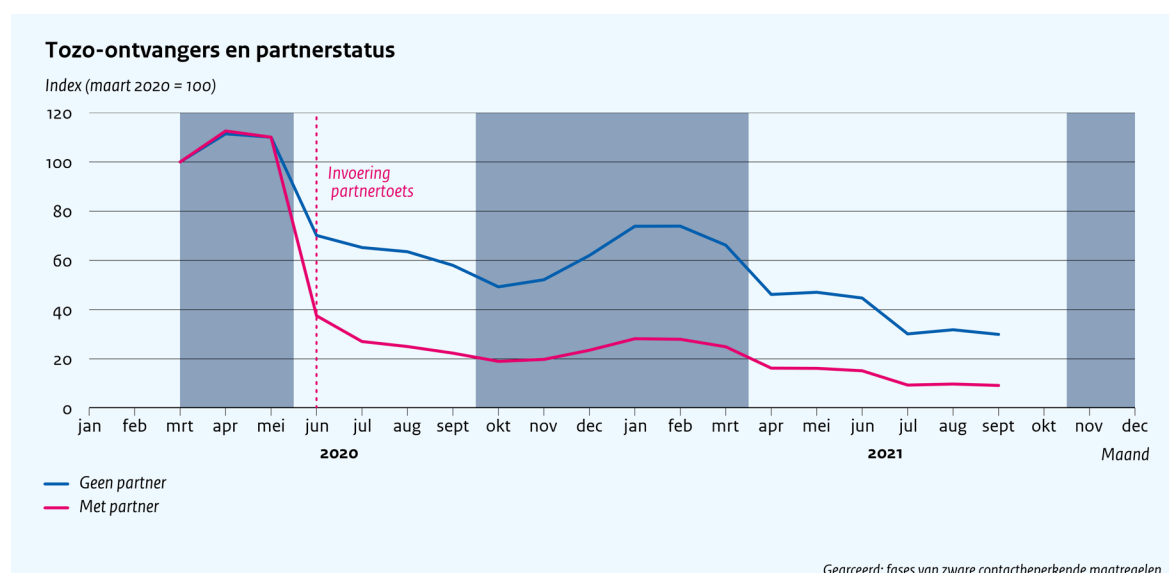
<sup>24</sup> We nemen hier aan dat zelfstandigen in het eerste deciel en een deel van het tweede deciel van de inkomensverdeling onder het sociaal minimum zitten. Figuur A.1 in bijlage A toont de positie van zelfstandigen in de inkomensverdeling.

<sup>25</sup> Zie Remy et al. (2021) voor de effecten van de coronapandemie op huishoudelijke taakverdelingen in Nederland.

We combineren deze methode met (*coarsened exact*) matching voor de analyse van het effect op de omzet; voor het effect op het aantal gewerkte uren is dit echter niet mogelijk vanwege databeperkingen. Dit betekent dat we een aantal variabelen uit januari 2020 gebruiken om de behandelgroep en controlegroep nog beter vergelijkbaar te maken via matching. De variabelen zijn: geslacht, drie herkomstcategorieën (migratieachtergrond), bedrijfsleeftijdscategorieën en sector (SBI01 -code).<sup>26</sup> Voor de uitkomstvariabele gewerkte uren is het niet mogelijk om de matching uit te voeren, omdat we te weinig observaties overhouden om een betrouwbare econometrische schatting uit te kunnen voeren. Dit komt doordat de gewerkte uren alleen beschikbaar zijn voor een (representatieve) steekproef van de zelfstandigenpopulatie.

Deze aanpak is aannemelijk, zo laat het grote verschil zien in het gebruik van de Tozo-regeling door zelfstandigen met partner na de introductie van de partnertoets. Voorafgaand aan de partnerinkomsttoets was de ontwikkeling van Tozo-ontvangst van de groep met partner en zonder partner nagenoeg gelijk (figuur 6.1). Deze variatie gebruiken we in de volgende paragrafen om het causale effect van de Tozo-regeling op gewerkte uren en omzet te bepalen.

Figuur 6.1 Partnerstatus en Tozo-ontvangst over de tijd



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

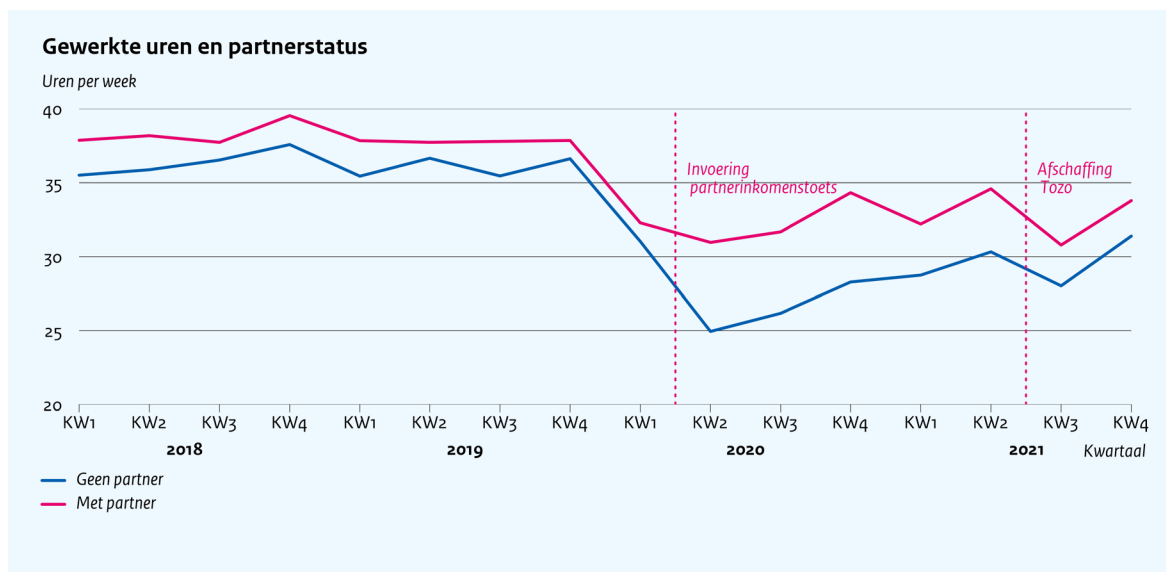
## 6.2 Effect op gewerkte uren

We analyseren het effect van het ontvangen van een Tozo-uitkering op de gewerkte uren per week van zelfstandigen. In de Enquête Beroepsbevolking (EBB) wordt expliciet gevraagd naar het aantal gewerkte uren per week voor een representatieve steekproef van de Nederlandse beroepsbevolking.<sup>27</sup> In totaal kunnen we ongeveer 20 dzd waarnemingen uit het oorspronkelijke bestand met de EBB koppelen.

<sup>26</sup> De drie herkomstcategorieën zijn Nederland, Europa en buiten Europa.

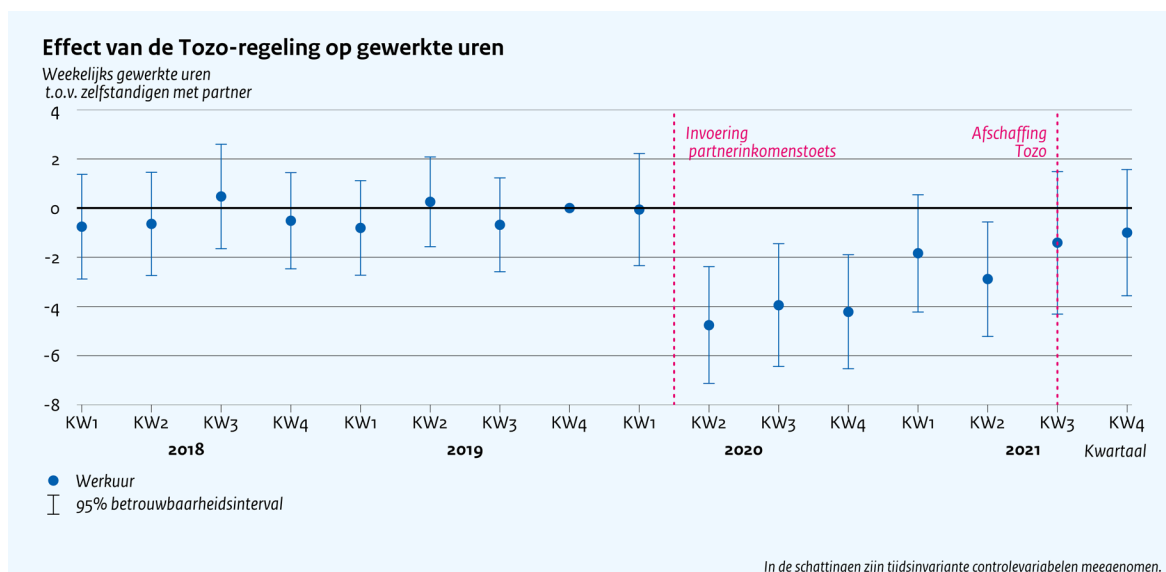
<sup>27</sup> De vraag die wordt gesteld, luidt: 'Hoeveel uur heeft u vorige week daadwerkelijk gewerkt?'

Figuur 6.2 Gewerkte uren per week van zelfstandigen met partner en zonder partner: 2018-2021



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

Figuur 6.3 Regressieresultaten van de effecten van de Tozo-regeling op gewerkte uren per week



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

De behandel- en controlegroep laten een vergelijkbare ontwikkeling zien voorafgaand aan de introductie van de partnertoets, daarna daalt het aantal gewerkte uren sterker bij zelfstandigen zonder partner. Zelfstandigen zonder partner werken aan het begin van de coronacrisis bijna evenveel uren als zelfstandigen met partner (figuur 6.2). De gewerkte uren dalen verder in het tweede en derde kwartaal en blijven op een lager niveau bij zelfstandigen zonder partner. De partnertoets ging in per 1 juni 2020, dat betekent dat het effect van de introductie voor een deel ook al in de daling van het aantal gewerkte uren in het tweede kwartaal zit.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Schattingen op maandniveau tonen aan dat de daling van de gewerkte uren in juni en juli 2020 inderdaad nog sterker was dan in april en mei 2020.

**Deze daling in gewerkte uren is ook economisch en statistisch significant (figuur 6.3).** Zelfstandigen zonder partner werkten in het derde en vierde kwartaal van 2020 4 uur per week minder dan zelfstandigen met partner. Dit is een daling van ongeveer 10% ten opzichte van de gewerkte uren van deze groep in dezelfde kwartalen in 2019. De verschillen tussen zelfstandigen met en zonder partner nemen in de tweede lange lockdown in de winter van 2020/2021 (het vierde kwartaal van 2020 en eerste kwartaal van 2021) wat af, en in het tweede en derde kwartaal van 2021 weer toe.

**Dit kan duiden op moreel gevaar (*moral hazard*) dat veroorzaakt is door de Tozo.** Als een zelfstandige het werk weer oppakt, verliest de ondernemer ook meteen aanspraak op tenminste een deel van de Tozo-uitkering. Hierdoor kan het aantrekkelijk zijn om door de Tozo minder te blijven werken.

**De resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.** Alternatieve schattingen op kwartaalniveau en op maandniveau leveren vergelijkbare resultaten op. We kunnen niet helemaal uitsluiten dat de pandemie zelfstandigen zonder partner anders raakte dan zelfstandigen met partner (bijv. omdat die laatste groep vaker kinderen heeft). Als dat het geval is, kan (een deel van) de daling in gewerkte uren ook optreden los van de Tozo-regeling. De regressieanalyse toont pas significante verschillen in het derde kwartaal van 2020. Dat duidt erop dat in het begin van de pandemie zelfstandigen met en zonder partner niet anders geraakt werden door de pandemie. We kunnen er echter niet voor testen dat zelfstandigen met en zonder partner tijdens het verloop van de pandemie verschillend werden geraakt.

## 6.3 Effect op omzet

**Voorafgaand aan de introductie van de partnerinkomenstoets hadden zelfstandigen met en zonder partner een vergelijkbare ontwikkeling van de omzet.** Figuur 6.4 laat het gewogen gemiddelde zien (a.d.h.v. de gewichten door de matching) van de omzet voor zelfstandigen met en zonder partner. Zelfstandigen met partner hebben een hogere omzet dan zelfstandigen zonder partner, maar de ontwikkeling van de omzet is zeer vergelijkbaar.

**De omzet van zelfstandigen zonder partner steeg minder hard na de introductie van de partnertoets.** De omzet daalde voor beide groepen in het eerste kwartaal van 2020. Vanaf het vierde kwartaal in 2020 daalde de omzet verder voor zelfstandigen zonder partner. Tot eind 2021 bleef het omzetverschil met zelfstandigen met partner groter dan vóór 2020.

**De sterkere daling in omzet is economisch en statistisch significant, maar begon niet meteen ná de introductie van de partnertoets.** De regressieresultaten in figuur 6.5 tonen dat zelfstandigen zonder partner gemiddeld 1.000 euro minder omzet hadden in het derde en vierde kwartaal van 2020. Dit is ongeveer 5% minder omzet ten opzichte van dezelfde kwartalen in 2018 en 2019. De lagere omzetontwikkeling blijft significant in de eerste drie kwartalen van 2021 totdat de Tozo-regeling werd uitgefaseerd. De sterkere daling in gemiddelde omzet kan gedreven worden door minder gewerkte uren.

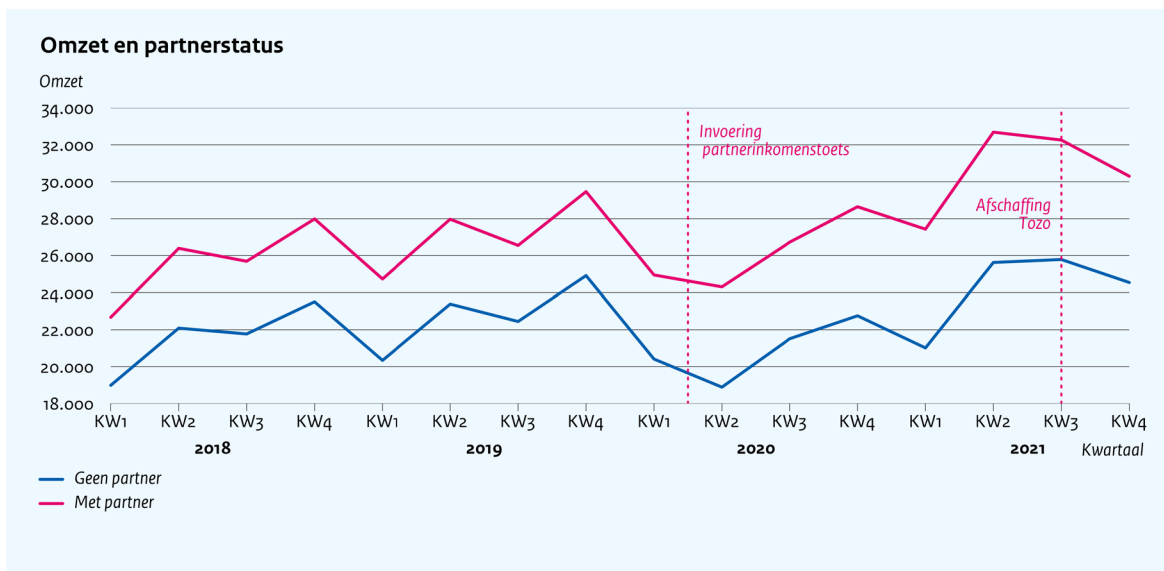
**Deze resultaten moeten met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, omdat er onzekerheid in de schattingen zit.** Alternatieve schattingsmethodieken leveren zeer vergelijkbare resultaten op.<sup>29</sup> Maar net als bij de analyses van de gewerkte uren is het is niet volledig uit te sluiten dat de pandemie zelfstandigen zonder partner over de tijd op een andere manier heeft geraakt.

---

<sup>29</sup> We schatten modellen zonder *fixed effects* en Callaway Sant'Anna specificaties. We gebruiken de schatter uit Callaway en Sant'Anna (2021).

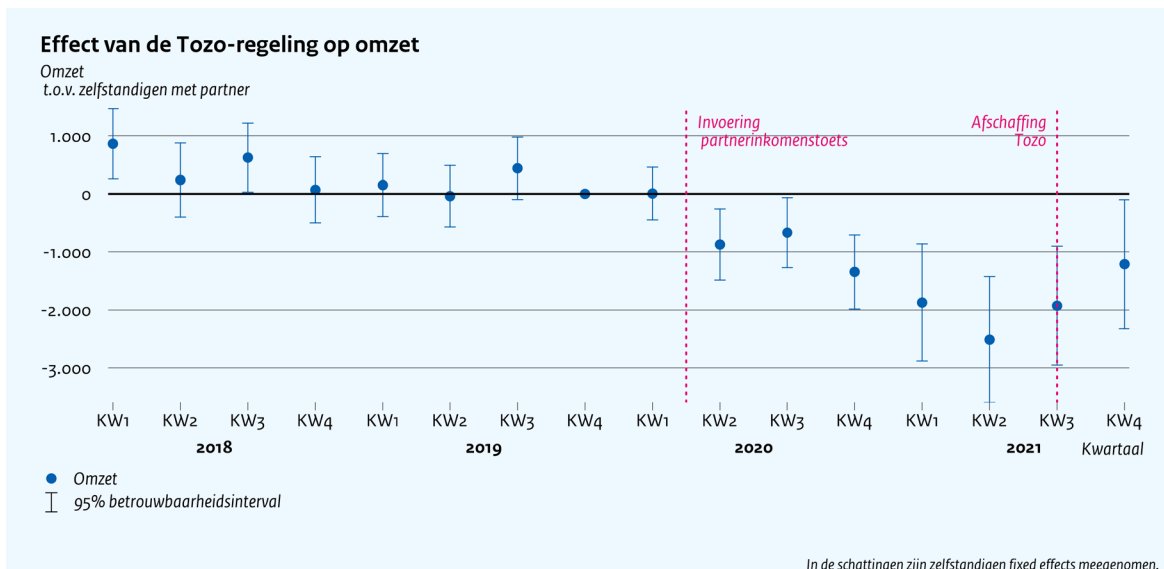
Daarnaast zijn de resultaten niet representatief voor de hele populatie van zelfstandigen. We observeren omzet alleen voor de sectoren groothandel en handelsbemiddeling, vervoer en opslag, horeca, informatie en communicatie, specialistische zakelijke diensten en overige zakelijke dienstverlening. Voor de andere sectoren is er geen data over omzet op integraal niveau beschikbaar.

Figuur 6.4 Omzet van zelfstandigen en partnerstatus: 2018-2021



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

Figuur 6.5 Regressieresultaten van de effecten van de Tozo-regeling op omzet



In de schattingen zijn zelfstandigen fixed effects meegenomen.

Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## 7 Conclusies

**Financiële ondersteuning voor zelfstandigen tijdens een economische crisis komt met belangrijke afwegingen.** Ten eerste is er een afruil tussen doelgerichtheid en snelheid om onzekerheid aan het begin van de crisis weg te nemen. Ten tweede is er een afruil tussen het stimuleren van werk en doelgerichtheid. Ten derde zijn er afwegingen, zoals de macro-economische effecten, die we aan de hand van onze analyses niet in kaart kunnen brengen, omdat ze moeilijk meetbaar zijn of buiten beschouwing van deze notitie blijven.

**De steun kan gericht worden verleend door middel van een inkomens- en vermogenstoets, maar dit gaat ten koste van de eenvoud en snelheid in de uitvoering.** Wanneer de inkomensondersteuning vooral bedoeld is voor zelfstandigen met relatief weinig inkomen en lage financiële buffers in de vorm van liquide middelen, dan ligt het voor de hand om daar ook expliciete voorwaarden voor op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een huishoudensinkomenstoets en mogelijk ook een vermogenstoets.

**Inkomensafhankelijke steun gaat gepaard met een prikkel om minder te gaan werken, maar de vermindering van deze prikkel gaat ten koste van de doelgerichtheid.** Voor Tozo-ontvangers geldt een marginale druk van 100% tot aan het sociaal minimum: ze verliezen een euro aan Tozo voor elke verdiende euro. Dit kan een gedeeltelijke verklaring zijn voor de negatieve effecten op de gewerkte uren bij huishoudens met lage inkomens. Ook voor de daling in omzet kan dit een mogelijke verklaring zijn. Door de Tozo-regeling minder snel af te bouwen met stijgend inkomen kunnen deze negatieve effecten worden gemitigeerd. Echter, hierdoor wordt de maatregel wel minder gericht.

**Er zijn daarnaast ook effecten van de Tozo-regeling die we niet goed kunnen kwantificeren of die buiten beschouwing blijven in deze notitie.** Buiten beschouwing blijven bijvoorbeeld de stabiliserende effecten op de macro-economie door het dempen van een sterke daling in consumptie. Effecten op de middellange termijn zijn ook niet onderzocht in deze notitie. Daarnaast kunnen er ook bredere effecten van de steun zijn: denk bijvoorbeeld aan effecten op de gezondheid van zelfstandigen. Verder laten de beschikbare data geen betrouwbare analyses toe om mogelijke fraude nauwkeurig genoeg in kaart te kunnen brengen. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat we de populatie die in aanmerking kwam voor de Tozo niet voldoende nauwkeurig kunnen bepalen.

# Literatuur

- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of econometrics*, 225(2), 200-230. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
- CBS. (2021, 29 oktober). Tabellen Tozo definitief, 2020. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/43/tabellen-tozo-definitief-2020>
- CBS. (2022a). *Hoeveel bedrijven gebruiken steunmaatregelen coronacrisis door de overheid?* Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/overheid/hoeveel-bedrijven-gebruiken-steunmaatregelen-coronacrisis-door-de-overheid->
- CBS. (2022b). Overzicht gebruik coronasteunmaatregelen. In Brand, C., Langenberg, H., & Verkooijen, L. (Red.), *Twee jaar coronasteun. Een terugblik* (hoofdstuk 3). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun/overzicht-gebruik-coronasteunmaatregelen/>
- CBS. (2022c). Gebruik vier grootste regelingen nader bekeken. In Brand, C., Langenberg, H., & Verkooijen, L. (Red.), *Twee jaar coronasteun. Een terugblik* (hoofdstuk 4). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://longreads.cbs.nl/twee-jaar-coronasteun/gebruik-vier-grootste-regelingen-nader-bekeken/>
- CPB. (2020). *Scenario's economische gevolgen coronacrisis*. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Scenarios-maart-2020-Scenarios-economische-gevolgen-coronacrisis.pdf>
- Kamerstukken II, 35420, nr. 2. (2020, 17 maart). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-2.html>
- Kamsterstukken II, 35420, nr. 6. (2020, 27 maart). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-6.html>
- Kamerstukken II, 35830 XV, nr. 1. (2021, 19 mei). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35830-XV-1.html>
- Kamerstukken II, 35420 nr. 365. (2021, 30 augustus). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35420-365.html>
- Kamerstukken II, 36100 XV, nr. 1. (2022, 18 mei). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-36100-XV-1.html>
- Mares, A. (2021). *De Nederlandse economie in 2020. De belangrijkste economische ontwikkelingen in het coronajaar 2020*. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2021/de-nederlandse-economie-in-2020?onepage=true>
- Remary, C., André, S., Besamusca, J., Yerkes, M., Hummel, B., & Van der Zwan, R. (2021, 23 november). De coronapandemie en de verdeling van huishoudelijke en zorgtaken in Nederland. *Economisch Statistische Berichten*. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://esb.nu/de-coronapandemie-en-de-verdeling-van-huishoudelijke-en-zorgtaken-in-nederland/>
- Sax, M., & Engelen, M. (2020). *Procesevaluatie Tozo. Eindrapport. Proces van ontwikkeling van de Tozo en ondersteuning aan gemeenten*. De Beleidsonderzoekers. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.beleidsonderzoekers.nl/wp-content/uploads/2021/02/Eindrapport-Tozo-DEF.pdf>
- Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. (2021, 1 oktober). Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2021-10-01>



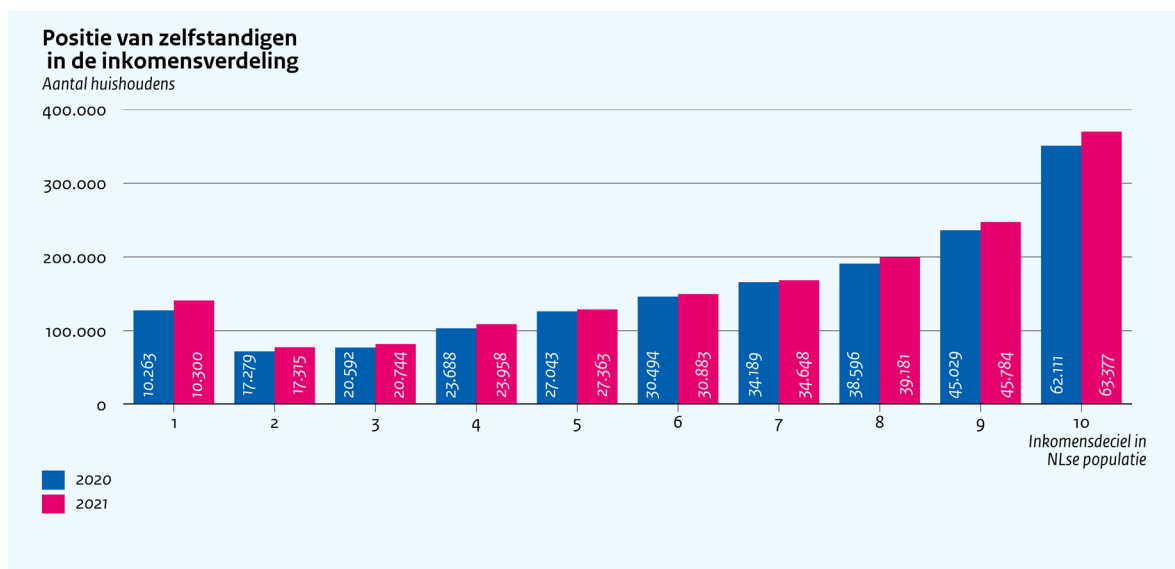
- Van Eijkel, R., Zweerink, J., & Roelofs, G. (2020). *Opties voor de derde fase van steun aan zelfstandig ondernemers*. Centraal Planbureau. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Opties-voor-derde-fase-steun-zelfstandig-ondernemers.pdf>
- Van Toorn, M., Moors, F., Wentink, T., & Anschultz, J. (2021). *Zoektocht naar herstel. Onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis voor Rotterdamse zelfstandigen*. Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://onderzoeko10.nl/document/Kwetsbare-ZZP%E2%80%99ers-Zoektocht-naar-herstel/689>
- Vlekke, M., De Boer, H. W., Weda, J., & Van Geen, A. (2020). *Stresstest huishoudens*. Autoriteit Financiële Markten; Centraal Planbureau. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-AFM-Coronapublicatie-Stresstest-huishoudens.pdf>

# Bijlage A: Aanvullende beschrijvende analyses

## A.1 Huishoudinkomen

De hoge absolute aantallen Tozo-ontvangers in de hoge decielen volgen uit het feit dat de meeste zelfstandig ondernemers vergeleken met de rest van de Nederlandse bevolking een hoog inkomen hebben. Figuur A.1 toont de verdeling van Nederlandse zelfstandigen in de inkomensverdeling van begin 2020 en 2021. In het midden van elke balk staat het mediane besteedbare inkomen per persoon van elk deciel op 1 januari. De decielen zijn gemaakt op basis van de totale Nederlandse bevolking met een inkomen. Het gaat hier om het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen aan het begin van 2020 en 2021, in prijzen van 2020. Op jaarbasis ligt het sociale minimum in het tweede deciel.

Figuur A.1 Inkomen en inkomenspositie van zelfstandigen in de Nederlandse bevolking (huishoudens)



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## A.2 Liquide vermogen van huishoudens

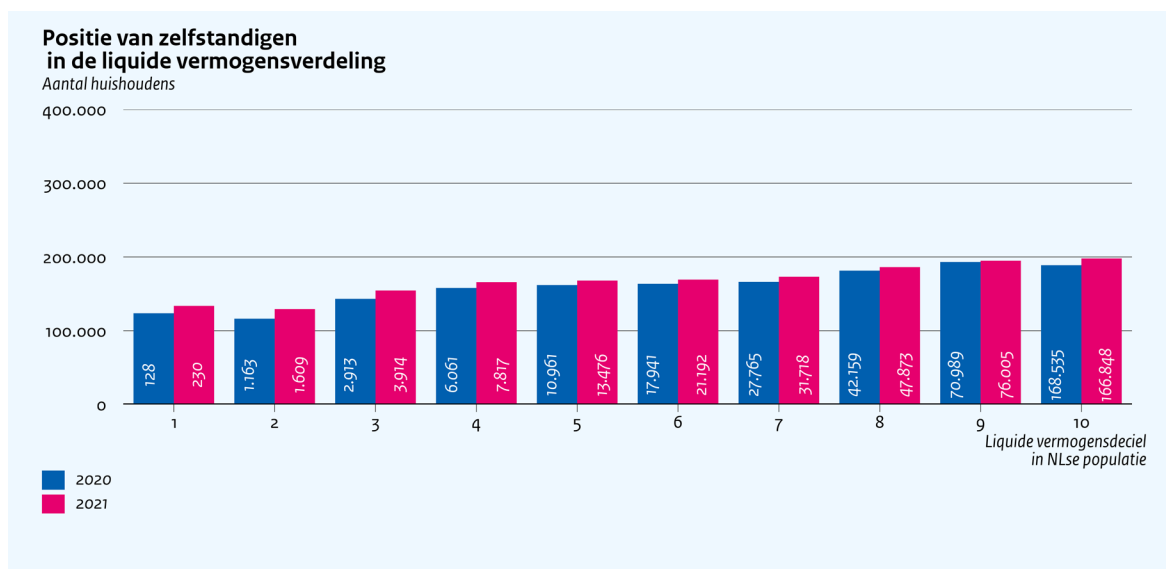
Voor de laagste decielen waren de buffers liquide vermogen aan het begin van de pandemie klein. Het eerste deciel had een mediane liquide buffer van 128 euro op de bankrekening in 2020 (zie figuur A.2). Binnen het tweede deciel heeft het mediane huishouden maar 1.163 euro op de bankrekening. Dit bevestigt de bevindingen van eerdere studies dat deze groepen zeer kwetsbaar voor schokken zijn.<sup>30</sup>

Ruim de helft van de zelfstandigenpopulatie had bij de start van de coronacrisis ruime liquide buffers: vanaf het vijfde deciel lag het mediane liquide vermogen boven de 10.000 euro. Deze data bieden

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld de stresstest van het CPB en de AFM van de crisisbestendigheid van Nederlandse huishoudens (Vlekke et al., 2020) of het onderzoek van Van Toorn et al. (2021) over de weerbaarheid van zelfstandigen.

onderbouwing voor de koppeling van langer lopende steun van zelfstandigen aan de vermogenspositie van huishoudens.<sup>31</sup>

**Figuur A.2 Liquide vermogen van zelfstandigen in de Nederlandse bevolking (huishoudens)**



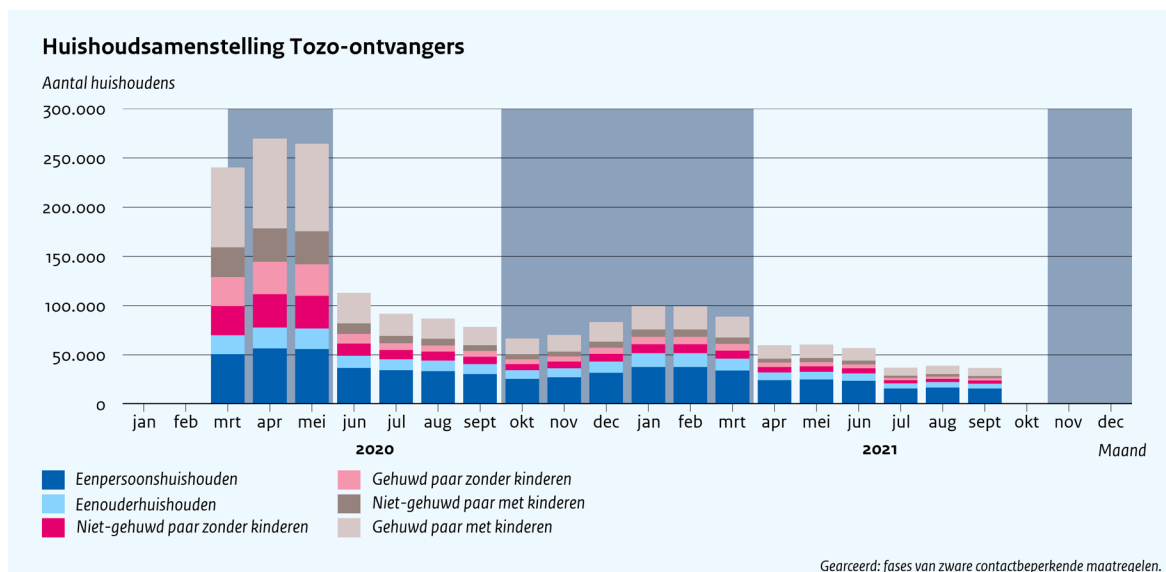
Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## A.3 Huishoudsamenstelling

**De huishoudsamenstelling van de Tozo-populatie veranderde sterk in de loop van de pandemie.** Figuur A.3 toont de huishoudsamenstelling van Tozo-ontvangers per maand. Tot juni 2020 vormden zelfstandigen met (geregistreerd) partner de grootste groep Tozo-ontvangers. Van mei tot juni 2020 kromp het aantal Tozo-ontvangers met partner met meer dan 120 dzd huishoudens (ruim 65%). Het aantal ontvangers zonder partner kromp met ongeveer 28 dzd (rond 36%). Na mei 2020 vormden eenpersoonshuishoudens de grootste groep Tozo-ontvangers.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Van Eijkel et al. (2020).

**Figuur A.3 Huishoudsamenstelling van Tozo-ontvangers (huishoudens)**

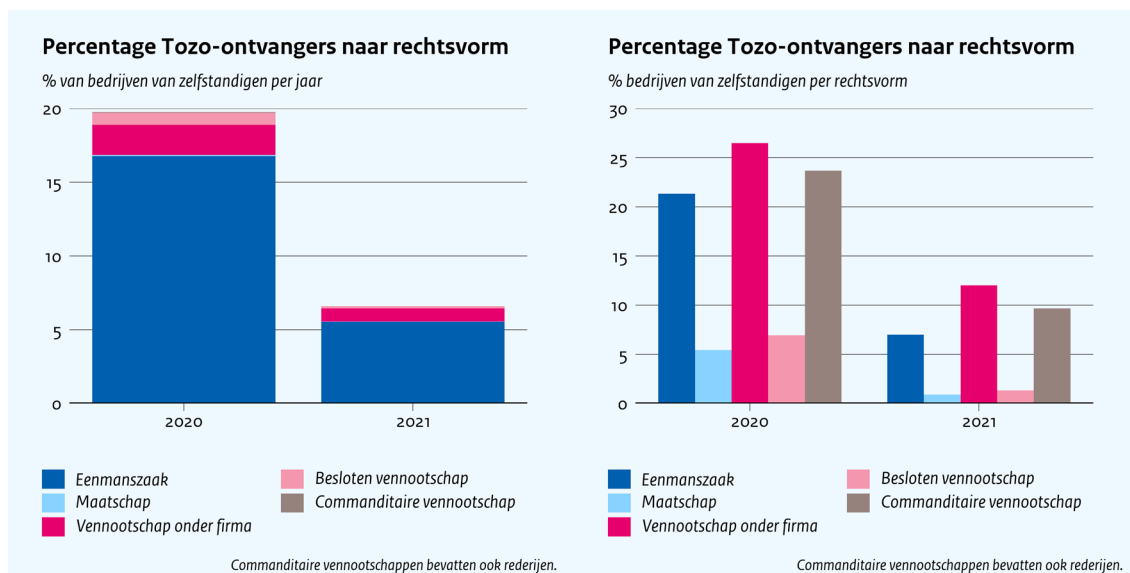


Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## A.4 Rechtsvorm van het bedrijf

In de Tozo-populatie zitten vooral eenmanszaken en vof's en minder bv's. De Tozo was niet beperkt tot een bepaalde rechtsvorm. Daarom is het interessant naar de verdeling van rechtsvorm tussen Tozo-ontvangers te kijken (figuur A.4).

**Figuur A.4 Tozo-ontvangers naar rechtsvorm (bedrijven)**

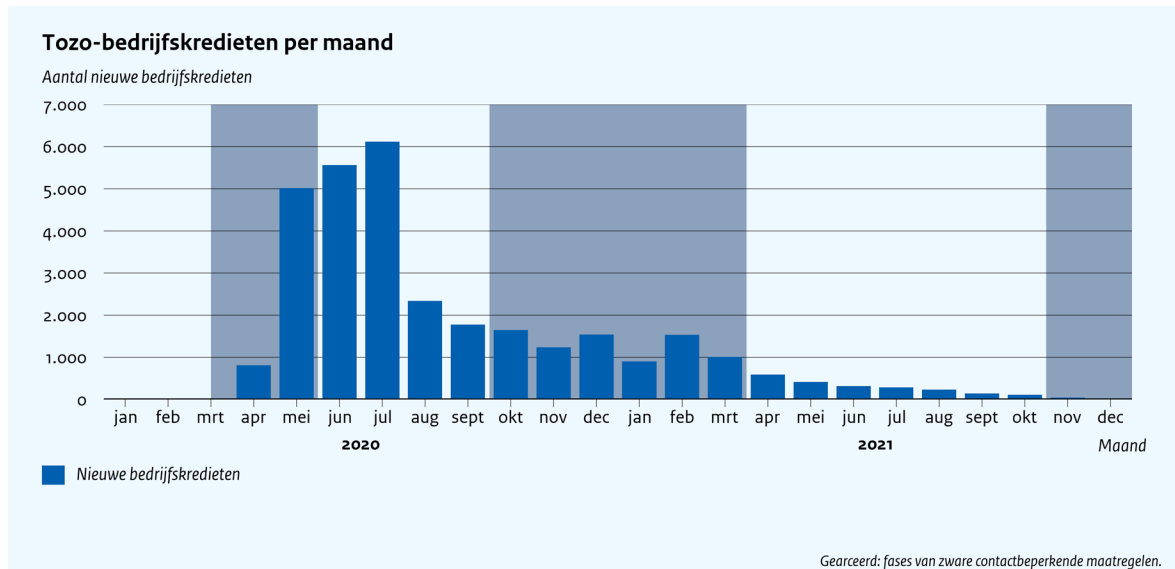


Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## A.5 Bedrijfskredieten per maand

De Tozo-bedrijfskredieten werden vooral in de eerste fase van de pandemie uitgegeven. Figuur A.5 toont het aantal nieuw uitgegeven Tozo-kredieten. De uitgifte piekte in juli 2020 en daalde daarna sterk. De gearceerde gedeelten tonen de fasen van zware contactbeperkende maatregelen.

Figuur A.5 Tozo-bedrijfskredieten per maand

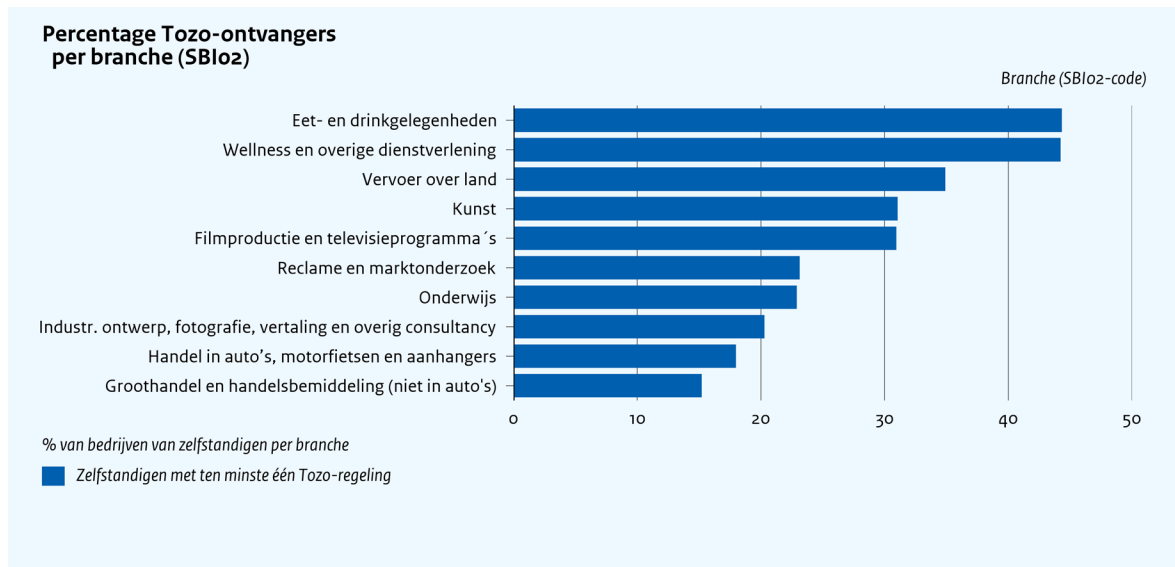


Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

## A.6 Tozo-ontvangst naar branche

De tien branches met de hoogste Tozo-percentages waren ook de meest geraakte branches door de coronapandemie. Dit komt ook overeen met eerdere analyses van de Tozo.<sup>32</sup> In de hoofdtekst laten we verschillen tussen sectoren (SBI01-niveau) zien. Figuur A.6 laat een verfijning van de categorieën op SBI02-codeniveau zien.

Figuur A.6 Top 10 branches met ten minste één Tozo-regeling (bedrijven)



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

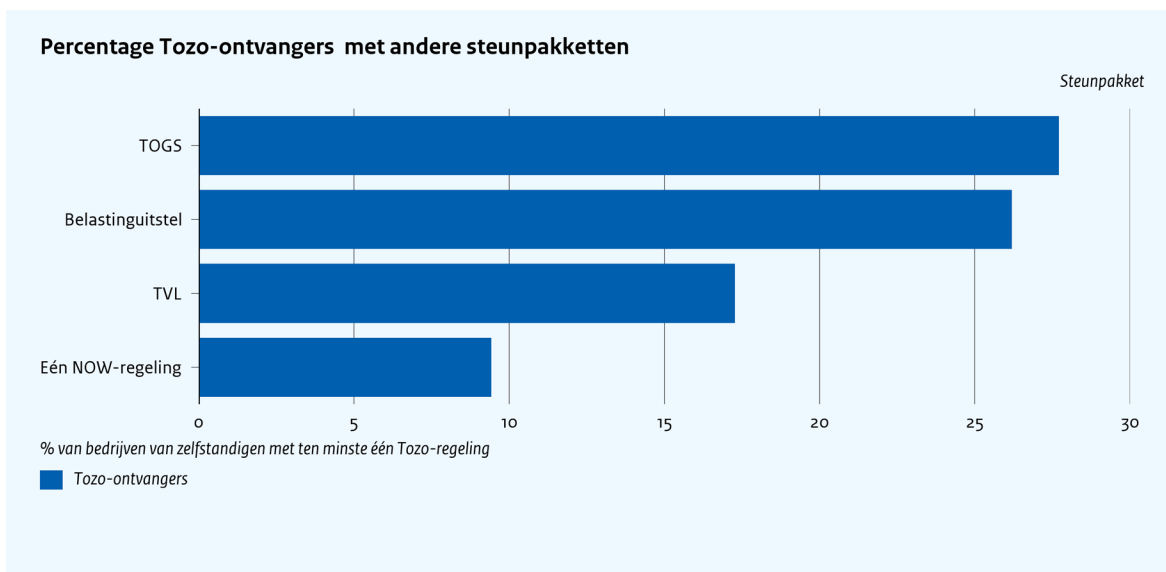
## A.7 Tozo-ontvangst en andere steunpakketten

De Tozo was geen opzichzelfstaande regeling en het is daarom interessant om de samenhang met andere steunpakketten te bekijken. 28% van de Tozo-ontvangers heeft ook gebruikgemaakt van de TOGS (Tegemoetkoming schade COVID-19) en een kwart maakte naast Tozo ook gebruik van belastinguitstel. Daarnaast heeft ongeveer 17% van de Tozo-ontvangers ook TVL (Tegemoetkoming vaste lasten) ontvangen. 9% ontving ook steun van ten minste één van de NOW-regelingen (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid). Figuur A.7 toont het ontvangstpercentage binnen de groep van Tozo-ontvangers van één van de andere maatregelen.<sup>33</sup> In figuur A.8 tonen we het gebruik van andere steunpakketten naar branche. Ook hier zien we dat in de sterk geraakte branches veel andere steunpakketten gebruikt werden.

<sup>32</sup> Het CBS (2022c) komt tot vergelijkbare conclusies, maar hanteert een andere indeling van branches en neemt alleen de populatie van bedrijven met één werkzame persoon als grondslag.

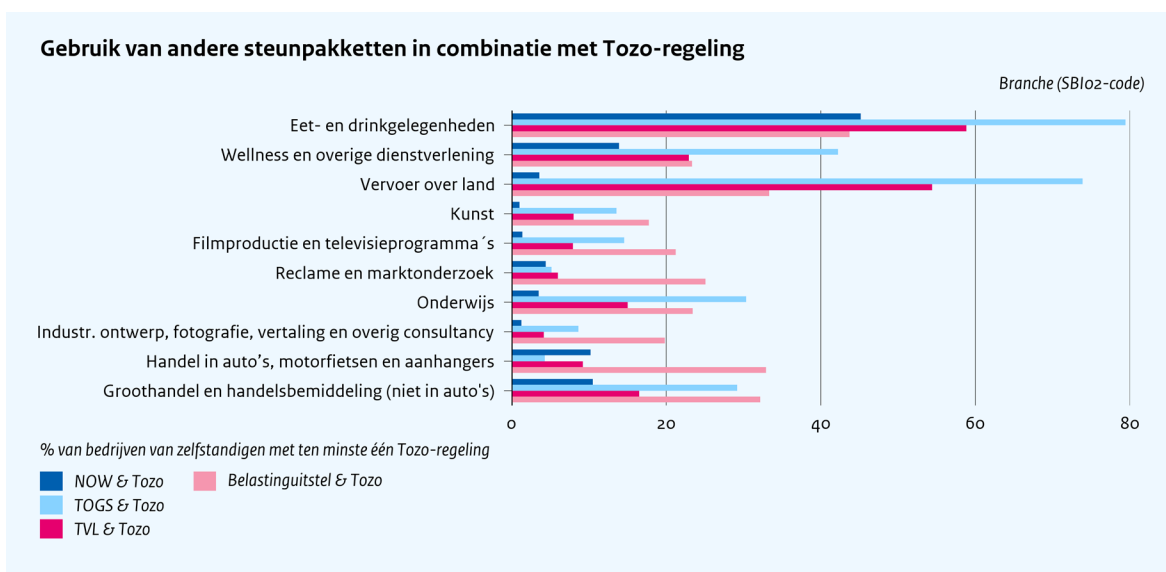
<sup>33</sup> De TOGS en de TVL waren tegemoetkomingen voor vaste lasten en de NOW was een doorbetaling van de loonsom voor de werknemers van zelfstandigen. Het belastinguitstel was bedoeld als een lening om bedrijven meer liquiditeit te verschaffen.

**Figuur A.7 Gebruik van andere steunpakketten in combinatie met Tozo-regeling (bedrijven)**



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

**Figuur A.8 Gebruik van andere steunpakketten in combinatie met Tozo-regeling voor branches met hoogste Tozo-gebruik (bedrijven)**



Bron: CBS-microdata en eigen berekening CPB

# Bijlage B: Nadere toelichting op de econometrische methoden

In deze sectie lichten we de regressieanalyses verder toe. In de hoofdstukken 6.2 en 6.3 presenteren we de resultaten van onze effectmeting op gewerkte uren en bedrijfsomzet. We schatten een dynamisch verschillen-in-verschillenmodel in combinatie met *coarsened exact matching* om de causale effecten van de Tozo-regeling op de omzet te bepalen. De matchingvariabelen zijn: geslacht, drie herkomstcategorieën (migratieachtergrond), bedrijfsleeftijdscategorieën en sector (SBI1-code). Bij de variabele gewerkte uren kunnen we geen gebruik maken van matching, omdat we te weinig observaties in de data hebben.

We observeren elke ondernemer  $i$  in jaar-kwartaal  $t$  of voor de gewerkte uren ook in elke maand  $t$ . Vervolgens schatten we de onderstaande vergelijkingen per afhankelijke variabele.

- 1) Gemiddelde wekelijkse gewerkte uren (in een kwartaal) uit de enquête beroepsbevolking (EBB) voor een representatieve steekproef van ondernemers:

$$y_{it} = \alpha + \tau_t + \gamma D_p + \sum_{t=2019Q1}^T \delta_t 1[p = t] (\tau_t \times D_p) + \omega' X_i + \epsilon_{it}$$

- 2) Omzet per kwartaal in hele euro's:

$$y_{it} = \alpha_i + \tau_t + \gamma D_p + \sum_{t=2019Q1}^T \delta_t 1[p = t] (\tau_t \times D_p) + \epsilon_{it}$$

**De regressievergelijking bevat de volgende parameters.**  $\tau_t$  zijn jaar-kwartaal *fixed effects*.  $D_p$  is een dummy die 1 is voor ondernemers die géén partner in de periode 2020 tot en met 2021 hadden. In de specificaties voor gewerkte uren is  $X_i$  een matrix met tijdsinvariante controlevariabelen: geslacht, leeftijdscategorie in 2020, herkomst, en sector.  $\alpha_i$  is in de regressies voor omzet een *fixed effect* op het niveau van het individu. Standaardfouten zijn geclusterd op het niveau van het individu.

**De coëfficiënt  $\delta_t$  is het causale effect van de Tozo-regeling op uitkomstvariabele  $y_{it}$  onder de volgende assumpties.** Ten eerste moet er een gezamenlijke pre-trend in  $y_{it}$  bestaan, voor zowel de behandelde als ook de controlegroep voorafgaand aan de treatmentperiode. Ten tweede moet de coronaschok hetzelfde zijn voor ondernemers in de treatment- en controlegroep. De eerste aanname kunnen we aan de hand van pre-trends testen en dat hebben we ook in alle specificaties gedaan. De tweede aanname kunnen we empirisch testen door de trends van de twee groepen in het tweede kwartaal te vergelijken. We kunnen er echter niet voor corrigeren als de schok voor de groepen over de tijd van de pandemie anders verloopt. Daarnaast kunnen we de analyses aannemelijker maken door de groepen nog vergelijkbaarder te maken aan de hand van matching of, als dit niet mogelijk is, door tijdsinvariante controle variabelen.

**We beperken de sample voor de regressies tot een subpopulatie van alle zelfstandigen om de meting zuiverder te maken, en maken drie belangrijke selecties.** Ten eerste nemen we alleen zelfstandigen mee die zelfstandig ondernemerschap als hoofdkomstenbron hebben. Ten tweede analyseren we alleen een gebalanceerd panel van zelfstandigen in de periode 2018-2021 en ten derde kijken we alleen naar de rechtsvorm eenmanszaken.



# Bijlage C: Dataconstructie en populatie

## C.1 Dataconstructie

**In deze sectie beschrijven we de constructie van het databestand en de belangrijkste keuzes die we daarbij hebben gemaakt.** In eerste instantie nemen we als uitgangsbasis de zelfstandigenpopulatie per 1 januari uit de jaren 2018 tot en met 2021. Vervolgens koppelen we de achtergrondkenmerken over deze populatie. Om onze analyses te benchmarken, gebruiken we de publiek beschikbare data van het CBS over het gebruik van de steunmaatregelen.<sup>34</sup> Er zijn kleine verschillen, omdat het CBS een andere populatie en koppelingmethodiek gebruikt heeft. Tabel C.1 geeft een overzicht van de gebruikte datasets, de variabelen die wij uit deze bestanden meenemen in onze analyses en de periode waarover we naar deze variabelen kijken.

## C.2 Gedetailleerde beschrijving van de data

**In dit onderzoek richten we ons op alle zelfstandigen en Tozo-ontvangers die tot de Nederlandse beroepsbevolking behoren.** Voor het beschrijvende gedeelte in hoofdstuk 4 en 5 beperken we ons op zelfstandigen die ingeschreven stonden bij de Kamer van Koophandel in de periode 2018- 2021. Dit zijn zelfstandigen en Tozo-ontvangers die tot de beroepsbevolking (15 t/m 74 jaar) behoren en in Nederland ingeschreven zijn (Basisregistratie Personen, BRP). Daarnaast laten we institutionele huishoudens buiten beschouwing.

**We beperken onze analyses tot ondernemers met een eenmanszaak, rederij, maatschap, vennootschap onder firma (vof), commanditaire vennootschap (cv) of besloten vennootschap (bv).**<sup>35</sup> Dit komt omdat de Tozo bedoeld is voor zelfstandigen zonder personeel, zelfstandigen met personeel en directeur-groootaandeelhouders. We laten naamloze vennootschappen,<sup>36</sup> stichtingen, verenigingen, et cetera buiten beschouwing.

**In de data maken we onderscheid tussen gegevens op persoonsniveau van de Tozo-ontvanger, het huishouden dat een Tozo-uitkering ontvangt en het bedrijf van de zelfstandig ondernemer in het huishouden met Tozo.** Dit heeft vooral oorzaken door kleine beperkingen in de data: de Tozo is een uitkering op huishoudniveau en in de registratie zien we een persoon die een uitkering ontvangt. Dit is echter niet per se dezelfde persoon als de persoon die een bedrijf heeft binnen een huishouden. De persoonsgegevens zijn de gegevens van de Tozo-ontvanger. De bedrijfsgegevens zijn van het bedrijf van de zelfstandige in het huishouden. We kiezen hier één bedrijf per persoon en huishouden, omdat we niet waarnemen bij welk bedrijf een Tozo-uitkering hoort. Daarbij hanteren we de volgende beslisregels: het grootste bedrijf qua werkzame personen in voltijdsequivalenten en anders het oudste bedrijf.

---

<sup>34</sup> Als benchmark kunnen CBS (2021) en CBS (2022a) worden gebruikt.

<sup>35</sup> Onze data verschillen licht van de al gepubliceerde data van het CBS, omdat we andere bronnen gebruiken om de populatie van zelfstandigen te bepalen. Wij hebben geen toegang tot het bestand 'Satelliet Zelfstandig Ondernemers' (SZO) dat het CBS gebruikt in zijn onderzoeken, maar maken een koppeling op basis van zelfstandigentab en inpeidtab. Dit leidt tot kleine verschillen, vooral in de absolute aantallen.

<sup>36</sup> Nv's hadden geen recht op Tozo, maar konden wel aanspraak maken op andere steunmaatregelen. Denk hierbij aan NOW en uitstel van belastingbetalingen.

We rapporteren gegevens op maand-, kwartaal- en jaarniveau. Dit komt omdat we sommige kenmerken maar op een bepaalde frequentie observeren.

Tabel C.1 Overzicht gebruikte datasets

Dataset	Informatie en variabelen	Dataperiode
<b>Persoonskenmerken</b>		
Bijstandspersoonbus	Uitkering Tozo-levensonderhoud, bijstand, IOAW/IOAZ, BBZ, bijstand overig (ja/nee)	2020-2021.08
Bijzonderebijstanduitkering	Uitkering Tozo-bedrijfskrediet (ja/nee)	2018-2021
EBB	Gewerkte uren	2018-2021
Gbapersoontab	Leeftijd, geslacht, herkomst	2018-2021
Inpatab	Persoonlijk inkomen, bedrag zelfstandigenaftrek, decielgroep	2018-2021
Inpbeidtab <sup>37</sup>	Bedrijfsidentificatienummers van zelfstandig ondernemers en DGA's	2018-2021
Koppeltabelzelfstandigen	Persoonsidentificatienummer van zelfstandig ondernemers	2018-2021
<b>Huishoudkenmerken</b>		
Gbahuishoudensbus	Huishoudsamenstelling	2018-2021
Inhatab	(gestandaardiseerd) Besteedbaar inkomen, decielgroep o.b.v. (gestandaardiseerd) besteedbaar inkomen	2018-2021
Vehtab	Vermogen, decielgroep o.b.v. vermogen	2018-2021
<b>Bedrijfskenmerken</b>		
ABR	Rechtsvorm, sector, leeftijd van bedrijf, grootteklasse,	2018-2021
DRT	Omzet per kwartaal voor specifieke sectoren <sup>38</sup>	2018-2021
Steunpakketten (maatwerk)	Indicator of een bedrijf andere coronasteunpakketten in 2020 en 2021 heeft gekregen (belastinguitstel, NOW, TOGS, TVL, etc.)	2020.03-2021.08

<sup>37</sup> Wij identificeren de zelfstandigenpopulatie op basis van twee microbestanden: inpbeidtab en koppeltabelzelfstandigen. Inpbeidtab geeft informatie over zelfstandig ondernemers en DGA's gedurende het jaar, waarbij door het CBS naar inkomensgegevens wordt gekeken om de doelpopulatie te identificeren. Koppeltabelzelfstandigen geeft informatie over zelfstandig ondernemers op 1 januari. Hierbij neemt het CBS alleen zelfstandigen en DGA's mee die marktactiviteiten ontplooiën en als natuurlijk persoon verantwoordelijk zijn voor hun onderneming.

<sup>38</sup> De sectoren zijn: groothandel en handelsbemiddeling, vervoer en opslag, horeca, informatie en communicatie, specialistische zakelijke diensten en overige zakelijke dienstverlening.