

Beleidsregel Misbruik en oneigenlijk gebruik (M & O) Tozo 2021 gemeente Eemsdelta

Inhoudsopgave

1. De tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
 1. Begripsbepalingen
 2. Het doel en de vormen van bijstand
 3. Verlenging Tozo

2. Uitgangspunten controle en handhaving Tozo
 1. Snelle uitvoerbaarheid
 2. Gevolgen voor controle en handhaving
 3. Verklaring van de zelfstandige
 4. Nader onderzoek
 5. Inlichtingenplicht
 6. Rechtmatigheidseisen
 7. Beschrijving doelen, resultaten, taken verantwoordelijkheden en termijnen

3. Inrichting controle op misbruik en oneigenlijk gebruik Tozo
 1. Algemeen
 2. Controle bij de aanvraag
 3. Controle achteraf

4. Wat te doen bij constatering van niet-naleving van de Tozo
 1. Terugvordering van de verstrekte bijstand voor levensonderhoud
 2. Sancties (waarschuwing, bestuurlijke boete, aangifte)
 3. Invordering Tozo vordering

5. Slotbepalingen Inwerkingtreding

Hoofdstuk 1 De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers

Paragraaf 1 Begripsbepalingen

Alle begrippen die in deze beleidsregel worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, Besluit Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers en de Algemene wet bestuursrecht.

Paragraaf 2 Het doel en de vormen van bijstand

De Tozo is een op artikel 78f van de Participatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Met deze regeling wordt beoogd bepaalde zelfstandigen tijdelijk financieel te ondersteunen. De Tozo kent twee vormen van bijstand. De tijdelijke inkomensondersteuning in de vorm van bijstand voor levensonderhoud en bijstand in de vorm van een lening ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

Paragraaf 3 Verlenging Tozo

In artikel 18 Tozo is de mogelijkheid opgenomen om de regeling te verlengen. De Tozo is verlengd tot 1 oktober 2021. We onderscheiden de volgende tijdvakken:

- Tozo 1: aanvragen vanaf 1 maart tot 1 juni 2020;
- Tozo 2: aanvragen vanaf 1 juni 2020 tot 1 oktober 2020;
- Tozo 3: aanvragen vanaf 1 oktober 2020 tot 1 april 2021;
- Tozo 4: aanvragen vanaf 1 april 2021 tot 1 juli 2021;
- Tozo 5: aanvragen vanaf 1 juli 2021 tot 1 oktober 2021

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten controle en handhaving Tozo

Paragraaf 1 Snelle uitvoerbaarheid

Tijdens de persconferentie op 17 maart 2020 gaf minister Koolmees al aan dat snelle hulp aan zelfstandigen met financiële problemen door de coronacrisis voorop staat. De wens van de snelle uitvoerbaarheid brengt met zich mee dat het een eenvoudige regeling moet zijn die binnen de capaciteit van gemeenten is uit te voeren. Dat betekent dat de administratieve lasten, zowel voor zelfstandigen als voor gemeenten, beperkt moeten blijven.

Paragraaf 2 Gevolgen voor controle en handhaving

Op 1 maart 2020 werd in allerijl de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)¹ ingevoerd. De juridische uitwerking volgde pas enkele weken later op 21 april 2020 toen de Algemene Maatregel van Bestuur werd gepubliceerd. Hierdoor konden gemeenten bij de start niet altijd volledig zijn in de beoordeling van uitkeringsrechten en was de dossiervorming daarbij niet altijd op orde. Om de zelfstandigen zo snel mogelijk te kunnen helpen lag de focus van de regeling op een snelle uitvoering zodat gemeentes in korte tijd grote aantallen ondernemers van een inkomen en/of bedrijfskrediet konden voorzien tijdens een crisissituatie.

Om de uitvoering hiertoe in staat te stellen, terwijl er destijds nog geen juridische uitwerking van de regeling beschikbaar was, mocht de bewijsvoering voor de inlichtingenplicht (deels) gebaseerd worden op verklaringen van de aanvrager. Dit heeft als risico dat een aantal uitkeringen ten onrechte of te hoog zijn verstrekt. De Tozo wordt namelijk vooraf verstrekt op basis van een voorlopige schatting en pas achteraf definitief vastgesteld, net zoals bij de Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst. Gemeentes zijn vrij in het vormgeven van beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan (M&O-beleid). Hierbij mogen de kosten en baten van het M&O-beleid worden meegewogen bij keuzes voor wat betreft de inzet van mensen en middelen; alle risico's volledig beheersen is immers vaak te kostbaar. Zeker gezien de omvang van de Tozo-verstrekingen en de snelheid waarmee de Tozo-regeling moest worden uitgevoerd.

Ondanks de snelheid waarmee de Tozo tot stand is gekomen was het uitgangspunt vanzelfsprekend om regelgeving tot stand te brengen die zo min mogelijk gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarom is aandacht besteed aan een heldere afbakening van de doelgroep en duidelijke voorwaarden. Ook is aandacht besteed aan hoe gegevens geverifieerd kunnen worden om een rechtmatige toekenning te bevorderen. Er is bijvoorbeeld gezorgd voor mogelijkheden om gegevens te controleren met behulp van bronnen, zoals gegevens van de Kamer van Koophandel. Via Suwinet kunnen gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) worden gebruikt om de identiteit te verifiëren en loongegevens uit de polis administratie om inkomsten na te gaan. Daarnaast is door het Inlichtingenbureau een Tozo informatieproduct ontwikkeld. Het Inlichtingenbureau vraagt gegevens uit bij onder meer het UWV, de Belastingdienst, KVK, DUO, Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en de Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze gegevens worden verwerkt in een rapportage waarin per dossier is aangegeven of er een belemmering is gevonden voor de verstrekking van de Tozo uitkering.

Paragraaf 3 Verklaring van de zelfstandige

De wens om zelfstandigen met financiële problemen als gevolg van de coronacrisis zo snel mogelijk te helpen heeft als risico dat misbruik en oneigenlijk gebruik op de loer liggen, met name wanneer er afhankelijkheid is van door derden geleverde gegevens bij de beoordeling van de aanvraag. De gemeente handelt de aanvraag Tozo af op basis van gegevens die de zelfstandige zelf dient aan te leveren. De zelfstandige verklaart bijvoorbeeld bij bijstand voor levensonderhoud dat hij vanwege de coronacrisis onder het sociaal minimum verwacht te komen. Door het werken met een verklaring kan sneller tot bijstandsverlening worden overgaan.

Paragraaf 4 Nader onderzoek

Bij twijfel over de juistheid van de ingediende gegevens kan de gemeente nadere bewijsstukken opvragen en aanvullende controles uitvoeren voordat een besluit wordt genomen op de aanvraag. Daarnaast kan op grond van artikel 53a, zesde lid Participatiewet een onderzoek worden ingesteld, ook indien de bijstand al is verleend, naar de juistheid van de verklaring. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan de gemeente besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand.

Paragraaf 5 Inlichtingenplicht

Ook is nadrukkelijk de inlichtingenplicht uit artikel 17 Participatiewet van toepassing, vanaf de aanvraag. Dit betekent dat de zelfstandige die een beroep doet op de regeling verplicht is om op verzoek en uit zichzelf alle inlichtingen aan de gemeente te verstrekken die van invloed kunnen zijn op het recht op, of de hoogte van de bijstand. Toch valt niet uit te sluiten dat er zelfstandigen zullen zijn voor wie naleving niet vanzelfsprekend is en die verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Misbruik of zelfs fraude mag nooit lonen. Onterecht verleende bijstand wordt van de zelfstandige teruggevorderd en er kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien er sprake is van opzet. Zie hoofdstuk 5 hoe hieraan verder invulling wordt gegeven

Paragraaf 6 Rechtmatigheidseisen

Uitsluitend Tozo 1 kent een strikt onderscheid tussen fundamentele rechtmatigheidseisen, belangrijke rechtmatigheidseisen en formele rechtmatigheidseisen. Voor de overige tijdvakken geldt het onderscheid tussen fundamentele en belangrijke rechtmatigheidseisen niet. Voor deze tijdvakken worden alle rechtmatigheidseisen als fundamenteel aangemerkt. Het ministerie van SZW keert enkel de Tozo vergoeding uit voor de dossiers die voldoen aan de fundamentele rechtmatigheidseisen.

Paragraaf 7 Beschrijving doelen, resultaten, taken verantwoordelijkheden en termijnen
Het doel van dit beleid is een duidelijk kader neer te zetten hoe Eemsdelta omgaat met het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo met als resultaat een financieel rechtmatige verstrekking van de Tozo gedurende de gehele looptijd van de regeling tot en met de laatste controle/verantwoording.

Deze beleidsregels volgen de aanbevelingen van VNG en Divosa voor controle achteraf, gericht op het opsporen van onjuistheden en misbruik, waarbij rekening wordt gehouden met inspanningen (inzet van capaciteit en middelen) die redelijkerwijs van gemeenten verlangd kunnen worden.

Hoofdstuk 3 Inrichting controle op misbruik en oneigenlijk gebruik Tozo

Paragraaf 1 Algemeen

Bij de inrichting van de controle op misbruik en oneigenlijk gebruik Tozo maakt Eemsdelta onderscheid in de volgende controlemomenten:

1. Controle bij de aanvraag;
2. Controle achteraf.

De gemeente controleert op de volgende risico's:

1. Risico's met betrekking tot de identiteit;
2. Risico's met betrekking tot de woon- en leefsituatie;
3. Risico's met betrekking tot de uitsluitingsgronden van bijstand;
4. Risico's met betrekking tot de middelen;
5. Risico's met betrekking tot zelfstandig ondernemerschap.

Paragraaf 2 Controle bij de aanvraag

Eemsdelta heeft gekozen voor een zeer beperkte controles vooraf en is direct over tot het verstrekken van voorschotten overgegaan. Voordat het recht op Tozo wordt vastgesteld vinden er twee soorten controles plaats:

1. Geautomatiseerde controle; en
2. Handmatige controle tijdens de beoordeling van de aanvraag

De controle vooraf heeft betrekking op enkele (fundamentele) rechtmatigheidseisen:

- Verificatie van identiteit en domicilie
- Eigen verklaringen van de ondernemer over inschrijving Kamer van Koophandel, het opgegeven verwachte inkomen in de periode waarover bijstand wordt gevraagd, en verklaring urencriterium;
- Gezamenlijke aanvraag met aanvaarding hoofdelijke aansprakelijkheid. Binnen de Participatiewet is de definitie van gehuwden ruim geformuleerd.

Paragraaf 3 Controle achteraf

In de door het college vastgestelde Uitvoeringsregels Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) is vastgesteld dat achteraf controle van de verstrekte uitkering plaatsvindt. De controles achteraf (en tijdens de bijstandsverlening) zijn gericht op onderzoek naar de feitelijke situatie van de ondernemer en zijn voornamelijk bedoeld om opzettelijk misbruik op te sporen. Ingrijpende onderzoeksmethodes worden slechts ingezet wanneer voldaan wordt aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

Voor wat betreft de Tozo is afgeweken van het normaal M- en O-beleid vanwege de voortdurende haast van de uitvoering van deze regeling(en). Het normaal beleid houdt in, het nagaan van alle signalen die maandelijks worden ontvangen en dat gecheckt wordt of de ingevulde gegevens op de aanvraag van cliënt zoals inkomsten, urencriterium enz. juist en volledig zijn. Buiten dat heeft de overheid voortdurend gecommuniceerd naar de gemeenten dat de controle op steekproef basis plaatsvindt zonder hieraan nadere invulling te geven. Verder dat bepaalde noodzakelijk financiële gegevens pas achteraf beschikbaar zijn. Op grond van die overwegingen wordt hieraan invulling gegeven door 10% van de dossiers te controleren.

Voor verstrekte Tozo uitkeringen over 2021 is de omvang van de te controleren dossiers (10%) afgestemd met de accountant. Voor Tozo uitkeringen verstrekt over 2021 is de omvang van het aantal te controleren

dossiers en op basis van welke gegevens de rechtmatigheid van deze uitkeringen wordt beoordeeld, nog niet vastgesteld.

1. Onderzoeken ter controle achteraf vinden plaats door middel van:
 1. Signaleringslijsten verstrekt door het Landelijk Inlichtingenbureau.
 2. De jaarrekening 2019 (balans, winst- en verliesrekening) en de belastingaangifte en aanslag 2019 inkomstenbelasting + voor de BV en andere rechtspersonen: vennootschapsbelasting en aanslag 2019.
 3. De jaarrekening 2020 (balans, winst- en verliesrekening) en de belastingaangifte en aanslag 2020 inkomstenbelasting + voor de BV en andere rechtspersonen: vennootschapsbelasting en aanslag 2020.
 4. (Voorlopige) Balans en winst- en verliesrekening 2021.
 5. Kolommenbalans over iedere maand in 2021 waarover een Tozo levensonderhoud is verstrekt.
 6. Voorlopige aanslag inkomstenbelasting 2021 + voor de BV en andere rechtspersonen: voorlopige aanslag vennootschapsbelasting 2021.
 7. De aangiften Omzetbelasting over 2019.
 8. De aangiften Omzetbelasting over 2020.
 9. De aangiften Omzetbelasting 2021 van de kwartalen waarover een uitkering levensonderhoud is verstrekt.
 10. Verantwoording urenregistratie als uit signaal van het inlichtingenbureau of uit de aanslag/aangifte IB blijkt dat niet wordt voldaan aan het uren criterium.
 11. Bankafschriften privé en zakelijk van aanvrager en partner gelijk aan de minimale duur van de uitkering in maanden waarover een uitkering is verstrekt met een max. van 3 maanden waarin Tozo levensonderhoud is verstrekt. Over welke maand(en) wordt opgevraagd is ter beoordeling van de uitvoering.

Hoofdstuk 4 Wat te doen bij constatering van niet-naleving van de Tozo

De bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal is een lening die moet worden terugbetaald. De bijstand voor levensonderhoud vormt een aanvulling tot het sociaal minimum boven op de inkomsten uit de onderneming, en wordt 'om niet' verstrekt.

Dit betekent dat de zelfstandige deze aanvulling niet hoeft terug te betalen. De Inlichtingenplicht van artikel 17 Participatiewet is van toepassing op de Tozo. Dat betekent dat iedereen die een beroep doet op de regeling verplicht is om op eigen initiatief inlichtingen te verstrekken die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering of de hoogte van de uitkering.

Paragraaf 1 Terugvordering van de verstrekte bijstand voor levensonderhoud

Eemsdelta neemt als uitgangspunt dat terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand niet voortkomt uit schending van de inlichtingenplicht tenzij uit nader onderzoek is gebleken dat opzettelijk de inlichtingenplicht is geschonden. De gemeente vordert ten onrechte verstrekte bijstand terug op grond van de Participatiewet en de beleidsregels herziening, intrekking, terugvordering en invordering en ziet in alle gevallen af van brutering van de vordering.

Paragraaf 2 Sancties (waarschuwing, bestuurlijke boete, aangifte)

Eemsdelta geeft geen waarschuwing of legt geen bestuurlijke boete op of doet geen aangifte indien door schending van de inlichtingenplicht ten onrechte bijstand is ontvangen tenzij sprake is van opzet. Dit in afwijking van de Participatiewet en de beleidsregels inlichtingenplicht en bestuurlijke boete Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Paragraaf 3 Invordering Tozo vordering

De gemeente zorgt voor een oplossing op maat voor het terugbetalen van teveel ontvangen bijstand, mits de schuldenaar alle medewerking verleent om tot een maatwerk oplossing te komen.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen Inwerkingtreding

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Misbruik en oneigenlijk gebruik Tozo Eemsdelta 2021.

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2021.

Aldus vastgesteld op 10 april 2022.

Het college van burgemeester en wethouders,

B. Visser R. Koch

Burgemeester Secretaris