

## Beleidsnota M&O Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) 2020-2022

### 1. Inleiding

Op 1 maart 2020 werd in allerijl de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)<sup>1</sup> 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. Bureau Zelfstandigen Fryslân voert deze regeling uit voor 16 gemeenten in Fryslân.

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 inlichtingplicht (deels) gebaseerd worden op verklaringen van de aanvrager. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal uitkeringen ten onrechte of te hoog zijn verstrekt. 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.

De bedoeling van de Tozo regeling (en zeker Tozo 1) is om de ondernemers in financiële nood snel te helpen aan een inkomen op minimumniveau om op zijn minst in de noodzakelijke levensbehoeften te kunnen voorzien. De roep om snel tot betaling over te gaan en het grote aantal meldingen, vereisen dat de administratieve lasten, zowel voor de zelfstandige als voor Bureau Zelfstandigen Fryslân, beperkt moeten blijven. Om die reden is de controle vooraf beperkt en wordt achteraf nog een (steekproefsgewijze) controle uitgevoerd. Dat zorgt er ook voor dat de beoordeling van het recht op deze regeling niet zo gedegen en diepgaand uitgevoerd kan worden als bij de reguliere P-wet. Dit geldt automatisch ook voor de controle achteraf. Een ingewikkeld en langdurig onderzoek strookt niet met het karakter van de Tozo als crisismaatregel. Er is sprake van minder vergaande verificatie op (toegangs-) voorwaarden omdat voor een substantieel deel wordt gesteund op verklaringen van de ondernemer. In de verhouding bedoeling - regelgeving ligt bij de Tozo (nóg) meer nadruk op de kant van de bedoeling dan bij de reguliere P-wet.

1 De Tozo is een op artikel 78f van de Pw gebaseerde algemene maatregel van bestuur en is bedoeld om bepaalde zelfstandigen tijdelijk financieel te ondersteunen. De

Tozo kent twee vormen van bijstand: bijstand voor levensonderhoud en bijstand in de vorm van een lening ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. De Tozo wijkt af van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) omdat er bij de Tozo geen levensvatbaarheidseis, vermogenstoets, kostendelersnorm en partnerinkomenstoets (Tozo 1) geldt.

In deze beleidsnotitie beschrijft Bureau Zelfstandigen Fryslân:

- hoe zij misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de Tozo tegengaat, in verschillende fases vande bijstandsverlening (preventief en repressief);
- hoe zij bij de Tozo afwijkt van het reguliere terugvorderings- en sanctiebeleid. Deze beleidsnotitie volgt 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. In verband met de verschillende verlengingen van de regeling, worden de verschillendetijdvakken als volgt aangeduid:
  - 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.

### 2. Controle vooraf

Het karakter van de Tozo als noodmaatregel rechtvaardigt dat er bij de controle vooraf meer restrisico's worden aanvaard dan bij reguliere omstandigheden gebruikelijk zou zijn. Daarnaast zijn ook de kosten en baten van het M&O-beleid van belang. Dit betekent dat er keuzes mogen worden gemaakt 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-verstrekkings- en de snelheid waarmee de Tozo-regeling moest worden uitgevoerd. Bureau Zelfstandigen Fryslân heeft er na de persconferentie van 17 maart 2020 voor gekozen een zelfgemaakt aanvraagformulier online beschikbaar te stellen voor het aanvragen van

Tozo 1. Vanaf Tozo 2 is gebruik gemaakt van het aanvraagformulier wat is ontwikkeld door Centric. Controle op rechtmatigheidseisen heeft plaatsgevonden op de volgende manier:

- Verificatie van identiteit middels DigiD en aanleveren id-bewijs door klant;
- Verificatie bankrekeningnummer middels aanleveren kopie bankpas/bankafschrift;
- Eigen verklaringen van de ondernemer over inschrijving Kamer van Koophandel, hetopgegeven verwachte inkomen in de periode waarover bijstand wordt gevraagd, enverklaring urencriterium;
- Kostenoverzicht en de-minimusverklaring (bij aanvraag bedrijfskredieten);
- Gezamenlijke aanvraag partners met aanvaarding hoofdelijke aansprakelijkheid.
- Verificatie woonplaats via BRP
- Verificatie leeftijd via id-bewijs en BRP
- Verificatie gezinssamenstelling via BRP
- Eigen verklaring inzake noodzaak (financieel geraakt door Covid)
- Eigen verklaring inzake rechtsvorm
- Eigen verklaring inzake relevante vergunningen

Op de internetpagina van Bureau Zelfstandigen Fryslân is een wijzigingsformulier online beschikbaar waar klant op eigen initiatief wijzigingen door kan geven in bijvoorbeeld inkomen of leefsituatie. Bureau Zelfstandigen Fryslân stimuleert het doorgeven van wijzigingen door voorlichting via brochures, bijlages bij de beschikkingen en via de internetpagina.

### 3. Controle achteraf

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. Een huisbezoek wordt bijvoorbeeld slechts ingezet indien er concrete signalen zijn die erop wijzen dat de ondernemer niet alleenstaand is zoals opgegeven, maar samenwoont met een partner én indien er geen minder ingrijpende manier is om de woonsituatie te controleren. Bij een huisbezoek wordt het toetsingskader voor huisbezoeken in acht genomen. Bij controle en communicatie blijven de door de ondernemer opgegeven situatie en diens goede intenties daarom leidend, tot het tegendeel is gebleken. Onderzoeken ter controle achteraf vinden plaats naar aanleiding van:

1. Signalen van het Inlichtingenbureau<sup>2</sup> op basis van screening van de gehele Tozo-populatie opeen aantal fundamentele rechtmatigheidseisen. Het informatieproduct Tozo van hetInlichtingenbureau is ontwikkeld in opdracht van het Ministerie SZW en biedt gemeentes demogelijkheid om hun controlecapaciteit gericht in te zetten.
2. Signalen op basis van eigen medewerkers die tijdens de behandeling constateren dat mogelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Beschrijving onderzoek bij controle achteraf:

- 1) Dossieronderzoek.(BRP, Suwinet, bedrijfsgegevens KvK, bankrekeningen, witte inkomsten, onderzoekuitkeringsadministratie).
- 2) Verzending schriftelijk verzoek om aanvullende gegevens.(Bijv. belastingaangiftes, jaarstukken, vragen over bedrijfsactiviteiten, overige inkomsten woonsituatie. De vragen zullen deels voortvloeien uit het signaal dat aanleiding geeftvoor de controle.

<sup>2</sup> Screening InlichtingenbureauHet ministerie van SZW heeft het Inlichtingenbureau gevraagd een informatieproduct te ontwikkelen voor de tijdelijke Tozo-regeling. Het product is bedoeld om de aanvullende uitkering aan ondernemers te controleren. Sinds de start van het product Tozo controle in augustus 2020, zijn er gegevens van het UWV, de Belastingdienst, de KvK, de DUO, het Rvlg, de DJI en het CJIB toegevoegd.

Uwv: Signaal of de aanvrager tijdens de Tozo periode inkomsten had uit loondienst, een sociale verzekering of pensioen. Signaal of de partner inkomsten had vanaf Tozo 2 periode.

Duo: Signaal of de aanvrager en/of eventuele partner studiefinanciering ontvangen hebben gedurende de Tozo uitkering.

Rvlg: Signaal of er een onregelmatigheid is geconstateerd in de BRP inschrijving tijdens de Tozo periode.

Belastingdienst: Signaal of de Tozo aanvrager aan het urencriterium voldeed volgens zijn IB aangifte 2019.

KvK: Signaal of er een onregelmatigheid is geconstateerd in de KvK inschrijving tijdens de Tozo periode.

DJI/CJIB: Signaal of de Tozo aanvrager en/of eventuele partner gedetineerd zijn geweest of voortvluchtig veroordeeld waren gedurende de Tozo periode.

- 3) Verzending tweede schriftelijk verzoek bij uitblijven reactie of onvolledige reactie(hersteltermijn).
- 4) Start aanvullend vervolgonderzoek indien er aanknopingspunten zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. (opvragen documenten bij derden (vordering), huisbezoek, indien noodzakelijk en proportioneel; waarnemingen ter plaatse en buurtonderzoek. Hetaanvullend vervolgonderzoek richt zich primair op: het niet melden van inkomsten uitloon of uitkering, verblijf in het buitenland, de feitelijke woonsituatie die niet overeenkomt met de opgegeven woonsituatie of inschrijving BRP.)

#### Aandachtspunten bij controle achteraf

- **Winst**  
Winst wordt berekend over de periode van een jaar en is niet exact per maand te berekenen. Ook niet na het opvragen van inlichtingen. Er wordt voor wat betreft de winst uit onderneming uitgegaan van hetgeen klant heeft verklaard te hebben verdiend.
- **Witte inkomsten**  
Inkomsten uit loon of uitkering worden nader gecontroleerd als het verschil tussen de feitelijke inkomsten en de gemelde inkomsten per maand hoger is dan het kruimelbedrag. Deze keuze wordt gemaakt omwille van een efficiënte bedrijfsvoering en doelmatige toepassing van de regeling.
- **DGA salaris uit eigen BV**  
Uit de signalen van het inlichtingenbureau kan blijken dat er inkomen is ontvangen uit de eigen BV. Het gaat hier in de meeste gevallen om een zgn 'papieren inkomen' i.v.m. de fiscale verplichting om een DGA salaris uit te keren. Er wordt ook in deze gevallen uitgegaan van de verklaring van klant. Als klant aangeeft geen inkomen te hebben gehad uit bedrijf gaan we er van uit dat het hier inderdaad om een 'papieren inkomen' gaat en doen we geen nader onderzoek.
- **Gezamenlijke huishouding**  
Een onderzoek of er sprake is van een gezamenlijke huishouding vergt een grondig onderzoek. Dit onderzoek kan tijdrovend zijn. Om de voortgang niet te belemmeren is er daarom voor gekozen om alleen wanneer er sprake is van een onweerlegbaar rechtsvermoeden, zoals bedoeld in artikel 3 lid 4 van de Participatiewet, uit te gaan van een gezamenlijke huishouding.

### 3. Terugvorderingen en sancties

- Bureau Zelfstandigen Fryslân maakt gebruik van haar bevoegdheid om bij de Tozo af te wijken van haar lokaal terugvorderings- en sanctiebeleid in onderstaande gevallen:
- Kinderalimentatie als onderdeel van het netto-inkomen. De minister heeft in de Kamerbrief Min SZW d.d. 13 okt 2020 gemeentes opgeroepen om ruimhartig maatwerk toe te passen bij het korten van inkomsten uit kinderalimentatie en af te zien van terugvordering op grond van artikel 58 lid 2 juncto lid 8 PW. Bureau Zelfstandigen Fryslân volgt dit advies.
- Vorderingen Tozo die ontstaan op basis van een onverschuldigde betaling worden in principe bruto teruggevorderd (inclusief belasting en premies). In de meeste gevallen leidt dit niet tot financieel nadeel voor de ondernemer, omdat een bruto terugbetaling bij de belastingaangifte in het volgende jaar als 'negatief inkomen' kan opgegeven worden. Dit leidt tot een belastingteruggaaf. Alleen wanneer de debiteur in hetzelfde jaar waarin teveel uitkering is verstrekt het bedrag terugbetaalt, kan netto worden terugbetaald. De Centrale Raad van Beroep heeft bepaald dat de sociale dienst niet bruto maar netto moet terugvorderen, indien de betrokkene niet verweten kan worden dat de vordering is ontstaan, en niet verweten kan worden dat de vordering niet reeds is voldaan in het kalenderjaar waarop deze betrekking heeft. Fraudevorderingen worden ten alle tijden gebruteerd. Waar mogelijk zal er bij een terugvordering zoveel mogelijk worden verrekend met nog uit te keren bedragen.
- Bij signalen van het Inlichtingenbureau is er vaak sprake van schending inlichtingenplicht op grond van art. 17 PW. In zulke gevallen moet de gemeente normaliter -naast terugvordering van de ontrechte of te hoog verstrekte bijstand- ook overgaan tot een boete-onderzoek, eventueel gevolgd door sanctionering. Bij de Tozo houden we rekening met het feit dat veel zelfstandigen zonder kwade bedoelingen ergens iets zijn vergeten door te geven. Bij de terugvorderingsprocedure blijkt uit het dossier vaak al of er aanwijzingen zijn van opzettelijke fraude. Bureau Zelfstandigen Fryslân gaat alleen bij die gevallen over tot een boete-onderzoek. Bij de boete-overweging wordt rekening gehouden met de individuele omstandigheden van de zelfstandige. Met deze beleidskeuze houden wij ook rekening met het feit dat de rijksvergoeding voor de uitvoeringskosten Tozo beperkt en uniform is (€ 450,- per aanvrager) en geen rekening houdt met aanvullende onderzoekskosten, terwijl een boete-onderzoek door een boete-ambtenaar al gauw enkele honderden euro's kost en in de meeste gevallen leidt tot een zeer beperkte boete. Wanneer vastgesteld wordt dat er geen sprake is van opzettelijk frauderen, wordt afgezien van een boete-onderzoek. Dit betekent niet dat de terugvordering niet gebruteerd kan worden. Door geen boete-onderzoek uit te voeren, wordt al financieel tegemoetgekomen. Er is geen reden om daarnaast de af te dragen loonheffing niet terug te vorderen. Daarnaast kan er belasting terug worden ontvangen van de betaalde loonheffing door aangifte te doen bij de belastingdienst. In de terugvorderingsbeschikking wordt klant daarop gewezen.