

Vergaderjaar 2020–2021

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2021

Inleiding

Sinds het begin van de coronacrisis hebben vele duizenden zelfstandig ondernemers een beroep gedaan op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). In de periode maart tot en met mei 2020 ging het naar schatting om 374.000 aanvragen.¹ In de brief die toenmalig Staatssecretaris Van Ark uw Kamer op 27 maart 2020 stuurde, is benadrukt dat het bij de vormgeving van de regeling zwaar woog dat gemeenten in staat zouden zijn om de verwachte grote aantallen aanvragen voortvarend af te handelen, zodat ondernemers snel geholpen zouden kunnen worden². Zodoende dienden de administratieve lasten voor ondernemers en gemeenten beperkt te blijven.

In de wetenschap dat de nadruk op snelheid mogelijk zou betekenen dat niet al het misbruik en oneigenlijk gebruik zou kunnen worden onder- vangen, heeft het kabinet aangegeven ernaar te streven om snelheid en zorgvuldigheid op een goede manier te combineren. Tevens is in de brief gemeld dat gemeenten financieel volledig worden gecompenseerd voor de uitkerings- en uitvoeringskosten in het kader van de Tozo.

Tegen deze achtergrond informeer ik u in deze brief over de uitvoering van de Tozo door gemeenten, de wijze waarop de financiële vergoeding voor uitkeringskosten Tozo aan gemeenten zal plaatsvinden, welke oplossingen zijn getroffen om het financieel risico voor gemeenten te beperken en hoe de rechtmatigheid van de verstrekkingen zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

¹ Kamerstuk 35 420, nr. 195

² Kamerstuk 35 420, nr. 11

De Participatiewet als basis

De Tozo is gebaseerd op artikel 78f van de Participatiewet (Pw). Vanwege de spoed die gemoeid was met het treffen van een regeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande kaders van de Pw en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004). Dit juridische kader heeft de uitvoering door gemeenten vergemakkelijkt, maar brengt ook met zich mee dat sommige wensen voor de regeling niet eenvoudig kunnen worden ingepast. De kaders zijn immers niet volledig toegesneden op de doelstellingen van de Tozo.

Genoemde constructie betekent onder andere dat voor zover de Tozo geen afwijkende regeling bevat, de bepalingen van de Pw onverkort gelden. Dit is onder meer van belang met betrekking tot de inlichtingenplicht, de vaststelling van de identiteit van de aanvrager, het verstrekken van voorschotten aan de aanvrager en de terugvordering bij onverschuldigd betaalde bijstand.

De eenvoudige uitvoering die gemeenten hebben gegeven aan de regeling, sloot in sommige gevallen niet aan bij de letter van de wet. In de loop van het jaar zijn dergelijke situaties veelal opgelost door communicatie, bijvoorbeeld via het «Gemeentenieuws van SZW», de Toolkit Tozo met daarin modelaanvraagformulieren en de handreiking Tozo en/of de websites van VNG en Divosa. In een aantal gevallen is het noodzakelijk gebleken om de regelgeving aan te passen en/of specifieke controlewensen voor de gemeentelijke accountants te expliciteren via de «Nota Verwachtingen Accountantscontrole»³. Zo bent u bij brief van 24 november 2020 geïnformeerd over de wijze waarop gemeenten worden geacht om te gaan met de vaststelling van het recht op Tozo in relatie tot de aanspraak op studiefinanciering (Kamerstuk 35 420, nr. 191). In diezelfde brief is aangegeven dat gemeenten voor de uitvoering van Tozo 1, 2 en 3 kunnen volstaan met identificatie aan de hand van DigiD in combinatie met de Basisregistratie Personen (BRP) of Suwinet. Omdat het doorvoeren van aanpassingen in een lopende regeling veel vergt van de uitvoering, is met gemeenten afgesproken zo min mogelijk aanpassingen door te voeren in de nu lopende Tozo 3 en eventueel juridisch noodzakelijke aanpassingen vanaf 1 april 2021 te verwerken.

Terugvorderingen

In de loop van 2020 zijn gemeenten begonnen met het controleren van verstrekte Tozo-uitkeringen. Vanwege de snelheid zijn ondernemers veelal gevraagd om bij de aanvraag een inschatting te maken van hun te verwachten inkomen. Indien door controles of door eigen opgave achteraf blijkt dat ondernemers meer inkomen hebben ontvangen dan vooraf geschat, wordt de uitkering lager vastgesteld. Ook kan uit controles blijken dat aanvragers aan andere voorwaarden niet voldaan hebben. Dat leidt inmiddels – in vergelijking tot de Participatiewet – tot relatief grote aantallen terugvorderingen. Gemeenten hebben veel ervaring met het opnieuw vaststellen van uitkeringen en het verrekenen en terugvorderen van te veel verstrekte uitkeringen. Voor zelfstandig ondernemers die Tozo ontvangen geldt dat niet. Zij hebben vaak niet eerder te maken gehad met inkomensvoorzieningen en zullen met de terugvorderingen mogelijk geen rekening hebben gehouden. Voor veel ondernemers kan een terugvordering als een onaangename verrassing komen. Hierover houd ik een vinger aan de pols.

³ Gepubliceerd door de Minister van BZK

Financiële compensatie gemeenten

Verantwoording en rijksvergoeding

De Tozo is ingericht als een specifieke uitkering, waarbij erin is voorzien dat gemeenten recht hebben op een voorschot op de vergoeding en dat de vergoeding achteraf wordt vastgesteld op basis van de gemeentelijke jaarverantwoording en onder verrekening van de verleende voorschotten. Voor de kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal geldt dat de rijksvergoeding 100% bedraagt. Omdat sprake is van een specifieke uitkering, met bestedingsvoorwaarden, is ook geregeld dat alleen die kosten worden vergoed waarvan de gemeente de rechtmatige besteding kan verantwoorden. Daarnaast ontvangen gemeenten een vergoeding voor de uitvoeringskosten. Die vergoeding bestaat uit een vast bedrag per besluit op een aanvraag, ongeacht of die aanvraag is toegekend of afgewezen. Een afwijkende regeling geldt voor de uitvoering van de Tozo door de gemeente Maastricht, ten aanzien van aanvragen om bijstand voor bedrijfskapitaal van zelfstandig ondernemers die in het buitenland woonachtig zijn. Voor de behandeling van die aanvragen worden de daadwerkelijke kosten vergoed.

Toepassing hardheidsclausule

Kosten die als «fout» of «onzeker» en dus niet als rechtmatig zijn verantwoord, worden door het Rijk niet vergoed. Althans, in beginsel niet. Onder bepaalde voorwaarden kunnen bedoelde kosten toch geheel of gedeeltelijk worden vergoed. Via de Beleidsregel hardheidsclausule Tozo 1 heb ik onlangs bekend gemaakt op welke wijze ik invulling zal geven aan de bevoegdheid om de als fout en onzeker verantwoorde Tozo-kosten toch in aanmerking te nemen bij de vaststelling van de rijksvergoeding.

De beleidsregel is alleen van toepassing op de uitvoering van Tozo 1, dat wil zeggen de uitkeringen die zijn verstrekt op ingediende verzoeken in de periode van 1 maart tot en met 31 mei 2020. Ik heb hiervoor gekozen omdat de rechtmatige uitvoering in die periode bemoeilijkt werd omdat de Tozo op 21 april 2020 gepubliceerd kon worden. Voor de andere Tozo-tijdvakken was het normenkader voor de rechtmatigheid wel vooraf bekend, zodat voor die perioden geen aanleiding bestaat deze beleidsregel toe te passen.

Dat gemeenten Tozo 1 onder moeilijke omstandigheden hebben moeten uitvoeren, rechtvaardigt een ruimhartige toepassing van de hardheidsclausule. Maar ook onder moeilijke omstandigheden mag verlangd worden dat gemeenten op juiste en volledige wijze uitvoering geven aan een beperkte set fundamentele basiscriteria en dat zij zich naar vermogen inzetten om eventuele onjuistheden in de uitvoering te corrigeren en te reduceren. Daarom zijn de rechtmatigheidseisen voor Tozo 1 onderverdeeld in 3 categorieën. De eisen zijn onderverdeeld in fundamentele, belangrijke en formele rechtmatigheidseisen. In de beleidsregel is aangegeven dat aan de fundamentele rechtmatigheidseisen per definitie moet zijn voldaan, gezien het belang ervan voor elke uitkering. Bijvoorbeeld de vaststelling dat de aanvrager een zelfstandige is in de zin van de Tozo. Eventueel kan de juiste toepassing van een fundamentele rechtmatigheidseis gerealiseerd worden via een herstelactie. De hardheidsclausule zal niet worden toegepast voor kosten die verantwoord zijn als fout of onzeker vanwege fundamentele rechtmatigheidseisen. Die kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

De hardheidsclausule is alleen van toepassing op kosten die verantwoord zijn als fout of onzeker ten aanzien van belangrijke rechtmatigheidseisen, dat wil zeggen rechtmatigheidseisen die niet voor alle aanvragers feitelijk aan de orde hoeven te zijn en minder direct het hart van de Tozo raken (bijvoorbeeld of een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening). Voor de toepassing van de hardheidsclausule is vereist dat het college en de gemeenteraad een gezamenlijk ondertekende bestuursverklaring afgeven. Zij geven hierin aan dat ondanks de verantwoorde fouten en onzekerheden, sprake is geweest van een zorgvuldige uitvoering van de Tozo. Indien gemeenten de uitvoering van de Tozo hebben overdragen aan een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), dan is, onder voorwaarden, het samenwerkingsverband bevoegd de bestuursverklaring af te geven.

Met betrekking tot de formele rechtmatigheidseisen (bijvoorbeeld het ontbreken van een handtekening) rapporteert de accountant niet in termen van kosten die als fout of onzeker aangemerkt moeten worden. Om deze reden speelt deze categorie geen rol bij de toepassing van de hardheidsclausule.

Zoals reeds gemeld zal, onder voorwaarden, ook toepassing worden gegeven aan de hardheidsclausule indien fouten en onzekerheden worden verantwoord ten aanzien van het vaststellen van de identiteit van de Tozo-aanvrager. Deze toepassing is niet opgenomen in de beleidsregel, omdat die toepassing verder reikt dan alleen Tozo 1 en ook betrekking zal hebben op de behandeling van de tot en met 31 maart 2021 ingediende aanvragen.

Vergoeding voor oninbaar deel onverschuldigd verleende voorschotten

Vanwege de acute crisissituatie hebben gemeenten aan aanvragers veelal voorschotten verleend, ook in de periode dat de Tozo nog niet gepubliceerd was en het recht op uitkering nog niet kon worden vastgesteld. In de gevallen waarin, vanaf 22 april 2020, het recht op Tozo-uitkering werd vastgesteld, konden deze voorschotten verrekend worden met de toegekende uitkering. Er hebben zich echter ook situaties voorgedaan waarin geen recht op Tozo-uitkering bleek te bestaan of waarin de omvang van het toegekende recht lager was dan de in totaal verleende voorschotten. In dergelijke gevallen kan de gemeente de onverschuldigd verleende voorschotten niet als een Tozo-uitgave verantwoorden en is rijksvergoeding niet aan de orde. De gemeente heeft in een dergelijke situatie een vordering op de betrokkene, aangezien een voorschot wordt verleend als renteloze geldlening.

Voor gemeenten ontstaat hiermee het financiële risico dat de vordering niet (geheel) inbaar kan blijken. Een risico waarmee gemeenten in maart/april 2020 geen rekening hielden, mede gelet op de mededeling in de brief van 27 maart 2020 dat gemeenten financieel volledig zouden worden gecompenseerd. Ik vind het daarom gerechtvaardigd om gemeenten te compenseren voor het gedeelte van de vorderingen dat oninbaar kan blijken. Uit oogpunt van uitvoerbaarheid en helderheid, is met gemeenten overeengekomen om een eenmalige forfaitaire vergoeding te regelen. Een forfaitaire vergoeding voorkomt dat de verantwoording over deze kosten nog jaren na-ijlt. Op basis van de historische incassoratio's met betrekking tot de Pw, de WW en andere regelingen, is het redelijk om de verwachte oninbaarheid te bepalen op 30% van het totaalbedrag van de vorderingen. Via een aanpassing van de Tozo wordt een juridische titel gecreëerd, om gemeenten te compenseren

voor 30% van het totaalbedrag van vorderingen wegens onverschuldigd verleende voorschotten op aanvragen die zijn ingediend voor 22 april 2020.

Rol Stichting Inlichtingenbureau

Het is de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college de Tozo zorgvuldig uit te voeren en om ten behoeve daarvan invulling te geven aan de aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). In de gedecentraliseerde context van de Tozo legt het college hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De aard van de regeling rechtvaardigt dat meer restrisiko's worden aanvaard dan onder reguliere omstandigheden gebruikelijk is, maar van gemeenten wordt wel verlangd dat de risico's zoveel mogelijk worden geadresseerd met beheersmaatregelen. In samenspraak met VNG, Divosa en gemeenten zijn veronderstelde M&O-risico's en mogelijke beheersmaatregelen in beeld gebracht.

Om gemeenten te faciliteren is op 19 juni 2020 aan de Stichting Inlichtingenbureau (IB) opdracht verleend om specifiek voor de Tozo (destijds ten aanzien van Tozo 1 en 2) bestandskoppelingen te realiseren. In verband met de verlenging van de Tozo tot 1 juli 2021 is ook de opdracht aan het IB verlengd. De dienstverlening voor gemeenten is hiermee verlengd tot 31 december 2021 en uitgebreid met Tozo 3 en 4. De bestandskoppelingen Tozo zijn vanaf het najaar van 2020 beschikbaar gekomen voor gemeenten.

Het IB voert alleen bestandskoppelingen uit indien een gemeente daartoe verzoekt. De werkwijze van het IB komt overeen met de diensten die het aan gemeenten levert met betrekking tot de uitvoering van de Pw. Dit betekent dat de gemeente aangeeft welke dossiers zij gecontroleerd wil hebben en dat het IB over de uitkeringsperiode informatie opvraagt bij de bronnen KvK, UWV, DUO, Belastingdienst, RvG, DJI en CJIB over onder andere inkomsten uit loondienst, onregelmatigheden in de inschrijving bij het GBA en de Kamer van Koophandel, het urencriterium en detentie. Wanneer uit de koppeling van de bestanden van de genoemde bronnen overlap ontstaat tussen een periode waarin een persoon Tozo ontvangt en een situatie die mogelijk van invloed is op het recht op of de hoogte van de Tozo-uitkering, dan is sprake van «samenloop». Hierover rapporteert het IB maandelijks aan de gemeente. Een signaal van het IB is een indicatie van een mogelijke onrechtmatigheid. Het is aan de gemeente om de onderzoekwaardigheid van signalen te beoordelen en om aan de hand van nader onderzoek vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van onrechtmatigheid. Op deze wijze kan de gemeente met behulp van IB-signalen gericht controles uitvoeren en extra informatie opvragen bij de klant, op die onderdelen waarbij twijfel bestaat of voldaan is aan de rechtmatigheidseisen.

Afhandeling signalen IB in relatie tot rechtmatigheid uitkeringen

Zoals reeds vermeld zijn de door het IB verzorgde bestandskoppelingen Tozo vanaf het najaar van 2020 beschikbaar gekomen voor gemeenten. Hoewel de hieruit volgende signalen zeer bruikbaar kunnen zijn voor gemeenten bij de vormgeving van hun eigen M&O-beleid, zijn gemeenten niet verplicht gebruik te maken van de dienstverlening van het IB. Indien zij dit wel doen, is aannemelijk dat zij niet alle signalen nog in 2020 kunnen verwerken. De verwachting is dat een groot deel van die signalen in 2021 kan worden opgepakt door gemeenten. Voor de controle door de accountant en de verstrekking van de rijksvergoeding over 2020 is dit niet bezwaarlijk, mits de gemeente in haar M&O-beleid opneemt op welke wijze zij tot een selectie en afhandeling komt van de in 2020 en 2021 te

behandelen signalen. Het past bij een effectief M&O-beleid om die selectie planmatig en op basis van een risicoanalyse gestalte te geven. In het onderzoek over 2021, zal de accountant mede beoordelen of de gemeente daadwerkelijk is overgegaan tot de uitgestelde behandeling van de signalen uit 2020.

Communicatie met accountants

De Tozo is voor accountants een lastige regeling om de uitvoering ervan te controleren en om bevindingen te rapporteren. Dat komt niet alleen omdat de primaire toekenning van uitkeringsrechten vooral gebaseerd is op verklaringen van de aanvrager, maar met name ook omdat de accountant in een controlejaar rekening moet houden met 3 tijdvakken waarin de rechtmatigheidseisen niet identiek zijn en de accountant bovendien voor met name Tozo 1 zodanig gespecificeerd moet rapporteren, dat de informatie voldoende bruikbaar is voor een correcte toepassing van de hardheidsclausule.

Uit deze complexe situatie vloeit een specifieke informatiebehoefte voort ten behoeve van de vaststelling van de rijksvergoeding, met consequenties voor de verwachtingen ten aanzien van de accountantscontrole. Over de te definiëren verwachtingen heeft goed overleg plaatsgevonden met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). Niet alleen werd vastgesteld met welke controle technische uitvoerbaarheid rekening gehouden diende te worden, maar ook werden van de NBA adviezen ontvangen over de beste manier waarop de verwachtingen gedefinieerd konden worden.

Via de jaarlijks door de Minister van BZK vast te stellen «Nota Verwachtingen Accountantscontrole» zijn accountants recentelijk geïnformeerd over de verwachtingen van de controle met betrekking tot de SiSa-verantwoording over de Tozo.

Voortdurende inspanning gemeenten

Ondanks de moeilijke omstandigheden waaronder de Tozo moest worden uitgevoerd, hebben gemeenten zich ingespannen om de uitvoering van de Tozo zo goed mogelijk te laten plaatsvinden. SZW heeft daarbij, in nauwe samenwerking met VNG en Divosa in faciliterende zin, ondersteuning verleend. Verder vindt van meet af aan intensief en gestructureerd overleg plaats van SZW met gemeenten, organisaties van zelfstandigen, accountants en IT-professionals. Hiermee is getracht wederzijds actueel en via korte lijnen geïnformeerd te blijven over belangrijke ontwikkelingen, evenals om knelpunten en mogelijke oplossingen te bespreken.

De opgave voor gemeenten is nog niet klaar. Vanaf 1 januari 2021 ondersteunen gemeenten zelfstandig ondernemers met de heroriëntatie op werk. Daarnaast loopt de uitvoering van de Tozo 3 door en zijn gemeenten druk met de doorvoering van een versoepeling van de beleidsregels bijzondere bijstand in het kader van het extra budget dat daarvoor beschikbaar is gesteld ten behoeve van huishoudens die door omstandigheden in ernstige financiële problemen dreigen te komen. Dit wordt aangeduid als TONK: Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten. Dit alles nog los van de reguliere inspanningen om armoede en schulden tegen te gaan en de Participatiewet uit te voeren.

Mijn waardering voor de manier waarop gemeenten dit hebben opgepakt en blijvend uitvoeren is groot.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees