
zaaknummer:	762423
afdelingsnaam:	BenO-Sociaal Domein
steller:	Badeen Pedawi
telefoonnummer	035 629 2456
onderwerp:	Beleidsnota Misbruik & Oneigenlijk Gebruik Tozo Hilversum 2020-2021

Voorstel

1. De beleidsnota Misbruik & Oneigenlijk Gebruik Tozo Hilversum 2020-2021 vast te stellen.
2. De raad met bijgaande raadsinformatiebrief te informeren over het gemeentelijk beleid met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo.

Samenvatting

Bij de invoering van de Tozo (een noodregeling voor bijstand aan zelfstandigen) lag de focus op een snelle uitvoering. De bewijslast bij de aanvraag kon daarom (deels) gebaseerd worden op een verklaring van de aanvrager. Hierdoor bestaat het risico dat een aantal uitkeringen ten onrechte of te hoog zijn verstrekt. Ook bestaat het risico dat goedbedoelende zelfstandigen door een verkeerde inschatting geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen. Gemeentes zijn vrij in het vormgeven van hun beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) van de Tozo tegen te gaan en mogen bij terugvorderingen en boetes (enigszins) afwijken van de dwingende bepalingen die bij de reguliere bijstand gelden. De kosten en baten van het M&O-beleid mogen worden meegewogen bij keuzes over de inzet van mensen en middelen omdat volledige beheersing van alle risico's kostbaar is. Zeker gezien de omvang van de Tozo-verstrekkings, de snelheid waarmee de Tozo-regeling moest worden uitgevoerd en de uniforme rijksvergoeding voor de uitvoeringskosten. De gemeente Hilversum beschrijft in de beleidsnota 'Misbruik & Oneigenlijk Gebruik Tozo Hilversum 2020-2021':

- hoe zij misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo tegen gaat, in verschillende fases van de bijstandsverlening;
- hoe zij bij de Tozo afwijkt van het reguliere gemeentelijke terugvorderings- en sanctiebeleid.

Inleiding

Op 1 maart 2020 werd in allerijl de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) ingevoerd. De juridische uitwerking volgde pas op 21 april 2020 toen de Algemene Maatregel van Bestuur (ogv art. 78f PW) werd gepubliceerd. Tijdens de persconferentie op 17 maart 2020 gaf minister Koolmees daarom al aan dat snelle hulp aan zelfstandigen met financiële problemen door de coronacrisis voorop staat. De Tozo is net zoals het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) bedoeld om zelfstandigen financieel te ondersteunen met bijstand voor levensonderhoud en bedrijfskapitaal. De Tozo wordt vooraf voorlopig verstrekt op basis van een schatting van de jaarwinst en wordt pas achteraf definitief vastgesteld, net zoals bij de Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst. In afwijking van het Bbz is er bij de Tozo geen levensvatbaarheidstoets, vermogenstoets en bij Tozo 1 ook geen partnerinkomenstoets. De gemeente Hilversum voert de Tozo uit voor de gemeentes in de regio Gooi en Vechtstreek. Op landelijk niveau en in samenspraak met VNG en Divosa is een gezamenlijke aanpak afgesproken voor de controle achteraf, gericht op het opsporen van onjuistheden en oneigenlijk gebruik.

Probleemstelling/doel

Het voorkomen, opsporen en sanctioneren van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo, waarbij de nadruk ligt op detectie van opzettelijk misbruik.

Argumenten

1.1 Gemeentes moeten verantwoording afleggen aan het Rijk over rechtmatige besteding Tozo.

De Tozo is een specifieke uitkering. Dat wil zeggen dat aan de verstrekking van de rijksbijdrage bestedingsvoorwaarden zijn verbonden en dat de gemeente zich daarover moet verantwoorden aan het ministerie van SZW. In de Tozo is geregeld dat alleen rijksvergoeding wordt verstrekt voor kosten waarvan de gemeente de rechtmatige besteding heeft verantwoord. De concerncontroller van de gemeente Hilversum adviseert om gemeentelijk M&O-beleid vast te stellen voor de Tozo.

1.2 Het regulier gemeentelijk M&O-beleid is niet toereikend.

De Tozo-regeling is gebaseerd op de Participatiewet. Het regulier gemeentelijke beleid voor het instellen van onderzoeken naar misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) van uitkeringen is op deze wet gebaseerd, maar dat is niet toereikend voor de Tozo. Dit komt vooral door de benodigde snelheid bij de totstandkoming en uitvoering van de Tozo. Dit heeft tot gevolg dat er gevoeligheden en risico's bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid, misbruik en oneigenlijk gebruik.

Onderstaande argumenten hebben betrekking op de inhoudelijke beleidskeuzes van het M&O-beleid:

1.3 Hilversum toetst iedere aanvraag vooraf met digitale verificatie.

Ondanks de tijdsdruk en werkbelasting voert Hilversum bij iedere aanvraag een digitale verificatie uit, gevolgd door een beschikking. Sommige gemeentes verstrekken direct voorschotten en beschikken pas achteraf. Zij worden nu geconfronteerd met enorme terugvorderingen.

1.4 Hilversum maakt gebruik van het informatieproduct Tozo van het Inlichtingenbureau.

Deze is in opdracht van het Ministerie SZW ontwikkeld en biedt controle achteraf op aangeleverde BSN's. Hierdoor kunnen gemeentes hun controle capaciteit gericht inzetten. De informatiedienst Tozo helpt gemeenten om te controleren of de Tozo-uitkeringen rechtmatig zijn verstrekt. Gemeenten kunnen tot 31 december 2021 iedere maand een bestand met Tozo-dossiers aanbieden ter toetsing. Het Inlichtingenbureau levert binnen een maand een bestand retour, waarin ze per dossier rapporteren of er een belemmering is voor rechtmatige verstrekking van de Tozo of niet. Zij vermelden ook de aard van de eventuele belemmering. Dossiers met een belemmering kunnen vervolgens gericht nader onderzocht worden.

1.5 Hilversum treedt terughoudend op bij terugvorderingen Tozo m.b.t. kinderalimentatie.

Hilversum volgt hiermee de oproep van de Minister SZW in de Kamerbrief d.d. 13 okt 2020 aan gemeentes om ruimhartig maatwerk toe te passen bij het korten van inkomsten uit kinderalimentatie en af te zien van terugvordering ogv art 56 lid 2 juncto lid 8 PW. Reden is dat veel zelfstandigen in financiële problemen komen als gevolg van terugvorderingen van gemeenten. Bij de reguliere bijstand is terugvordering en sanctionering verplicht.

1.6 Hilversum gaat niet over tot brutering¹ van Tozo-vorderingen die ontstaan op basis van een onverschuldigde betaling.

Bij de Tozo zal een terugvordering vaker aan de orde zijn omdat bij de aanvraag wordt uitgegaan van een schatting en het waarschijnlijk is dat deze achteraf niet helemaal correct blijkt te zijn geweest. Wanneer terugvorderingen zijn ontstaan door wijzingen die door de ondernemer zelf en uit eigen beweging zijn doorgegeven, wordt niet overgegaan tot brutering. Dit betekent dat de kosten voor niet-brutering in andere gevallen voor rekening van de gemeente komen. De verwachting is dat dit beperkt in omvang zal blijven. De Minister SZW heeft bovendien aangekondigd dat de vergoeding aan gemeentes mogelijk opgeschroefd

¹ De te veel verstrekte uitkering wordt bruto teruggevorderd (inclusief belasting en premies). Alleen wanneer de debiteur in hetzelfde jaar waarin teveel uitkering is verstrekt het bedrag terugbetaalt, kan netto worden terugbetaald. Een bruto terugbetaling kan bij de belastingaangifte als 'negatief inkomen' opgegeven worden, wat leidt tot een belastingteruggaaf. 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. Of hieraan wordt voldaan hangt af van de hoogte van de vordering en het moment waarop het terugvorderingsbesluit is genomen (begin van het jaar, tegen het einde van het jaar, of later).

zal worden. Fraudevorderingen worden te allen tijde gebruteerd. Waar mogelijk zal er bij een terugvordering zoveel mogelijk worden verrekend met nog uit te keren bedragen.

1.7 Hilversum gaat alleen over tot boete-oplegging bij opzettelijke fraude.

Bij signalen van het Inlichtingenbureau is er vaak sprake van schending inlichtingenplicht ogv art. 17 PW. In zulke gevallen moet de gemeente normaliter -naast terugvordering van de onterechte 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. Hilversum 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.

1.8 Terugvordering Tozo als belemmering bij toegang tot schuldhelpverlening.

De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) geeft gemeenten de ruimte om personen met een fraudeschuld te weigeren voor schuldhelpverlening. Bij de terugvordering van de Tozo zal niet in alle gevallen sprake zijn van fraude. In de AMvB van de Tozo staat wel beschreven dat bij niet of onvoldoende nakoming van de inlichtingenplicht, waardoor ten onrechte of te veel uitkering is verleend, dit bedrag teruggevorderd moet worden op grond van artikel 58, eerste lid, van de Participatiewet. Bij de Tozo zal de aanvrager echter in veel gevallen niet exact weten wat de inkomsten gaan zijn. Naar verwachting zal er in deze gevallen dan ook geen sprake zijn van fraude. Het te veel ontvangen bedrag kan echter wel teruggevorderd worden. De gemeente Hilversum werkt in dergelijke gevallen mee aan een schuldregeling.

1.9 Bevordering spontane naleving door voorlichting en maandelijkse inkomstenverklaring

Hilversum betaalt de maandelijkse Tozo-uitkering pas uit na ontvangst van een ondertekende inkomstenverklaring. Hiermee wordt de zelfstandige maandelijks gewezen op de plicht om wijzigingen in zijn feitelijke situatie door te geven als dit van invloed is op de hoogte van de bijstand. Daarnaast doen we aan voorlichting via brochures, onze website en bijlages bij correspondentie.

Kanttekeningen

De gemeentelijke beleidskeuzes betreffende terugvordering alimentatie, sanctionering en bruteringskosten hebben een drukkend effect op de gemeentelijke uitgaven. Daar staat tegenover dat de Minister SZW heeft toegezegd dat de vergoeding voor gemeentes mogelijk verhoogd zal worden gezien het grote aantal terugvorderingen Tozo waar andere gemeentes momenteel mee geconfronteerd worden. Het is op dit moment nog onduidelijk of dit ook voor de uitvoeringskosten gaat gelden.

Financiën, middelen & capaciteit

Er zijn geen aanvullende middelen vereist. Door de gemeentelijke beleidskeuzes biedt de rijksvergoeding voor uitvoeringskosten Tozo voldoende dekking.

Uitvoering

De gemeente Hilversum voert op basis van een dienstverleningsovereenkomst met mandaat de Tozo-regeling uit voor de regiogemeentes. De regiogemeentes hebben aangegeven dat ze zich zullen conformeren aan ons gemeentelijk M&O-beleid Tozo.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
\\

D. Emmer

P.I. Broertjes

Bijlage(n)

1. Beleidsnota M&O Tozo Hilversum 2020-2021
2. Raadsinformatiebrief M&O Tozo Hilversum 2020-2021.