

Beleidsnota

Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O) Tozo 2020-2021

Gemeente Hilversum

Datum: 13 april 2021
Zaaknummer: 762423

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Controle vooraf	4
3. Controle achteraf	5
4. Terugvorderingen en sancties	7

1. Inleiding

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. De gemeente Hilversum voert deze regeling uit voor de gemeentes in de regio Gooi en Vechtstreek. 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.

In deze beleidsnotitie beschrijft de gemeente Hilversum:

- hoe zij misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de Tozo tegen gaat, in verschillende fases van de 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.

Ook heeft afstemming plaatsgevonden met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

De actuele versies van de specifieke Tozo-regelgeving kunt u vinden op:

- [Algemene Maatregel van Bestuur Tozo d.d. 21 april 2020](#);
- De ministeriële regeling i.v.m. uitbreiding doelgroep Tozo d.d. 1 mei 2020;
- Wijziging ministeriële regeling i.v.m. Tozo 2 d.d. 29 mei 2020;
- Wijziging AMvB Tozo i.v.m. Tozo 3 d.d. 1 oktober 2020;
- Wijziging ministeriële regeling i.v.m. hoogte uitvoeringskosten d.d. 1 oktober 2020
- Wijziging ministeriële regeling i.v.m. uitstel beperkte vermogenstoets d.d. 5 oktober 2020
- Beleidsregel Hardheidsclausule Tozo1

In verband met de verschillende verlengingen van de regeling, worden de verschillende tijdvakken 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.

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 en partnerinkomstenstoets geldt.

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-verstrekingen en de snelheid waarmee de Tozo-regeling moest worden uitgevoerd.

Sommige gemeenten voeren vooraf helemaal geen controles uit en gaan direct over tot het verstrekken van voorschotten. Hilversum heeft hier gekozen voor een middenweg door vooraf een controle uit te voeren op enkele (fundamentele) rechtmatigheidseisen:

- Digitale verificatie van identiteit en domicilie (middels DigiD en raadpleging BRP);
- Eigen verklaringen van de ondernemer over inschrijving Kamer van Koophandel, het opgegeven verwachte inkomen in de periode waarover bijstand wordt gevraagd, en verklaring urencriterium;
- Jaarrekeningen, begrotingen en belastingaangiftes (bij aanvraag bedrijfskredieten);
- Maandelijks inkomstenverklaringen. De betaalbaarstelling van de maandelijks uitkering wordt automatisch geblokkeerd totdat de ondertekende inkomstenverklaring aangeleverd is. Hiermee wordt de hoogte van de bijstand maandelijks afgestemd op de feitelijke situatie.
- Gezamenlijke aanvraag met aanvaarding hoofdelijke aansprakelijkheid. Binnen de Participatiewet is de definitie van gehuwden ruim geformuleerd. Hilversum raadpleegt vooraf de Basisregistratie Personen en vraagt om een verklaring van de aanvrager over de aanwezigheid van een partner.

Daarnaast stimuleert Hilversum spontane naleving 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 samen woont 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 Inlichtingenbureau² op basis van screening van de gehele Tozo-populatie op een aantal fundamentele rechtmatigheidseisen. Het informatieproduct Tozo van het Inlichtingenbureau is ontwikkeld in opdracht van het Ministerie SZW en biedt gemeentes de mogelijkheid om hun controlecapaciteit gericht in te zetten.
2. Signalen op basis van eigen medewerkers die tijdens de behandeling constateren dat er mogelijk sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld bij een ondernemer die zichzelf in verschillende aanvragen en telefoongesprekken steeds tegenspreekt aangaande het wel of niet samenwonen en waarbij de partner ook afzonderlijk een aanvraag indient);
3. Signalen op basis van steekproefsgewijze selectie.

Beschrijving onderzoek bij controle achteraf

- 1) Dossieronderzoek.
(BRP, Suwinet, bedrijfsgegevens KvK, bankrekeningen, witte inkomsten, onderzoek uitkeringsadministratie).
- 2) Verzending schriftelijk verzoek om aanvullende gegevens.
(Bijv. bankafschriften, belastingaangiften, jaarstukken, vragen over bedrijfsactiviteiten, overige inkomsten en woonsituatie. De vragen zullen deels voortvloeien uit het signaal dat aanleiding geeft voor de controle.
- 3) Verzending tweede schriftelijk verzoek bij uitblijven reactie of onvolledige reactie (hersteltermijn).
- 4) a) beëindiging controle-onderzoek, of
b) start aanvullend vervolgonderzoek indien er aanknopingspunten zijn van misbruik of oneigenlijk gebruik. (opvragen documenten bij derden (vordering), huisbezoek, indien noodzakelijk, proportioneel en subsidair; waarnemingen ter plaatse en buurtonderzoek. Het aanvullend vervolgonderzoek richt zich primair op: het niet melden van inkomsten uit loon of uitkering, verblijf in het buitenland, de feitelijke woonsituatie die niet overeen komt met de opgegeven woonsituatie en op ondernemers die voor de crisis niet of nauwelijks actief waren (uren criterium).

² Screening Inlichtingenbureau

Het 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 RvG, 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 tijdens de Tozo 2 periode.
Duo	Signaal of de aanvrager en/of eventuele partner studiefinanciering ontvangen hebben gedurende de Tozo uitkering.
RvIG	Signaal of er een onregelmatigheid is geconstateerd in de BRP inschrijving tijdens de Tozo periode.
Belastingdienst	Signaal of de Tozo aanvrager aan het uren criterium 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.

Aandachtspunten bij controle achteraf

- **Winst**

Winst wordt berekend over de periode van een jaar en is niet exact per maand te berekenen.

De focus ligt hierbij op ondernemers die mogelijk evident meer hebben verdiend dan opgegeven.

Voorbeeld: een ondernemer verklaart geen winst te maken. Uit bankafschriften blijkt dat de ondernemer zakelijke diensten levert en reeds twee maanden lang wekelijks 1000 euro factureert. Uit de bankafschriften komen geen noemenswaardige zakelijke kosten naar voren.

- **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.

- **Urencriterium**

Het urencriterium wordt gecontroleerd door na te gaan hoe actief de ondernemer voorafgaand aan de Coronacrisis was. Hiervoor worden de bedrijfsresultaten over de voorafgaande periode gecontroleerd. Wanneer het netto bedrijfsresultaat in 2019 lager is dan 10.000 euro en die lijn in Q1 van 2020 niet verandert dan moet de ondernemer daarvoor een heldere, concrete en controleerbare verklaring voor hebben. Mede van belang is of de ondernemer beschikt over een BTW-nummer, of de ondernemer gebruikmaakte van de zelfstandigenaftrek en hoeveel uur de ondernemer mogelijk nog in loondienst was.

4. Terugvorderingen en sancties

Hilversum 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 ogv art 58 lid 2 juncto lid 8 PW. De gemeente Hilversum volgt dit advies.
- Terugvordering Tozo als belemmering bij toegang tot schuldhulpverlening.
De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geeft gemeenten de ruimte om personen met een fraudeschuld te weigeren voor schuldhulpverlening. 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.
- Vorderingen Tozo die ontstaan op basis van een onverschuldigde betaling worden niet gebruteerd³.
Net als bij de PW gaan we vanaf november en december niet meer bruteren omdat een cliënt dan onvoldoende de tijd heeft gehad om de terugvordering terug te betalen. 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. 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 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.

³ 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).