Beleidsnotitie TOZO Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

Inleiding

De accountant van de gemeente controleert de opzet van het M&O-beleid m.b.t. de Tozo-regeling. Met dit beleid gaat de gemeente onder andere in op de maatregelen die zij inregelt, waaronder de controle achteraf, om misbruik of oneigenlijk (M&O)gebruik van de Tozo-regeling tegen te gaan.

De accountant zal toetsen of de opzet die voor dit M&O-beleid is gemaakt ook feitelijk wordt nageleefd. Ook de werking van de getroffen maatregelen zal moeten worden vastgesteld en de accountant neemt de uitkomsten hiervan mee in de accountantscontrole van de Tozo over 2020.

De gemeente besteedt binnen het Tozo M&O beleid aandacht aan de opvolging van IB-signalen van het Inlichtingenbureau. Als de gemeente geen gebruik maakt van het Inlichtingenbureau zal zij de controle achteraf op toereikende andere wijze moeten vormgeven. De gemeente voert dit controleplan uit. Van de gemeente mag worden verwacht dat in deze documenten is vastgelegd hoe omgegaan wordt:

- met IB-signalen of andere controle maatregelen
- hoe een risico-selectie is gemaakt (inclusief de afweging van de risico's en de motivering welke risico's wel en welke niet worden onderzocht),
- welke steekproeven worden genomen en
- wanneer (tijdspanne) welke controle plaatsvindt.

De uitvoering van het M&O-beleid (én het controleplan) loopt door in 2021. Afhandeling van IB-signalen in 2021 (na sluiting van de administratie van de gemeente over 2020) met gevolgen voor eerder afgegeven beschikkingen Tozo worden verantwoord in de SiSa-bijlage over 2021.

M&O Beleid Arnhem

Vergeleken met het Bbz bevat de Tozo versoepelde voorwaarden en een versnelde regelarme procedure. Een aanvraag voor de Tozo wordt zo veel mogelijk digitaal gedaan en wordt in principe binnen 4 weken afgerond in plaats van de gebruikelijke 13 weken. Er is sprake van een minder vergaande verificatie op (toegangs-)voorwaarden omdat voor een deel wordt gesteund op verklaringen van de zelfstandig ondernemer. Dit is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De aard van de regeling rechtvaardigt dat meer restrisico's worden aanvaard dan bij reguliere omstandigheden gebruikelijk zou zijn, maar van gemeenten wordt verlangd dat de risico's zoveel mogelijk worden geadresseerd met beheersmaatregelen.

De gemeente Arnhem heeft in het kader van Tozo op M&O -gevoelige processen maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Deze maatregelen zijn ingebed in procedures gericht op interne controle en risicobeheersing en ingebed in de beschreven kritische processen. Medewerkers van het team Handhaving en invordering toetsen aan de hand van de protocollen en procedures. Deze toetsen zijn gericht op het voorkomen van M&O in het kader van Tozo. Het middels deze notitie geformaliseerde beleid is feitelijk conform de bestaande werkwijze.

Risico inschatting TOZO

Het risico dat wij zien is het risico dat Tozo-uitkeringen niet juist en rechtmatig verstrekt zijn.

We zien geen risico in de volledigheid van de Tozo-uitkering aangezien aanvragers die recht hebben op Tozo maar deze niet ontvangen, zich zullen hebben gemeld bij de gemeente waar het signaal is opgepakt.

De aanvraagdeadline voor Tozo 1, 2 en 3 (dat deel dat betrekking heeft op 2020) is reeds verstreken. Hierdoor zijn alle aanvragen voor verstrekkingen die betrekking hebben op lasten 2020 uiterlijk op 31-12-2020 binnen en daarmee in zicht. Hieruit vloeit geen volledigheidsrisico voort.

Arnhem is voor de zomer begonnen met deze controle en dossiervorming op gang te brengen en er is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het Arnhemse proces. Doel van dit proces: Het zo snel mogelijk herstellen van onrechtmatigheden, fouten en onzekerheden bijvoorbeeld in het toekennen en verrekenen van voorschotten, herstellen van fouten in de aanvraag en het herstellen van ten onrechte verstrekte uitkeringen en leningen. Rond de zomer is de beschrijving van het totale proces afgerond en zijn er uitgebreide werkinstructies en werkprocessen gemaakt.

Zoals gezegd is het doel van M&O beleid Tozo is controle op alle toegekende Tozo1 Tozo2 en Tozo3 regeling voor levensonderhoud en Bbz Bedrijfskrediet 1, 2 en 3 (verder genoemd Tozo) om zo misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling zoveel mogelijk te voorkomen, op te sporen en te herstellen. De controle vindt plaats via vooraf vastgestelde risicosignalen.

Arnhem controleert Tozo aanvragen door:

- Te toetsen op rechtmatigheidseisen bij aanvang aanvraag
- Binnengekomen IB signalen te onderzoeken
- Aanvragen/Dossiers en lopende uitkeringen te laten toetsen door het kwaliteitsbureau

De risicoselectie wordt bepaald door:

- Checklist Rechtmatigheidseisen (VNG)
- Rapportage Recht op uitkering (gebaseerd op P-wet)
- IB signalen
- En onder meer persoonlijk contact met aanvrager, controle op woonadres aanvrager

In het controleplan Tozo is dit verder uitgewerkt.

Tozo 1 hardheidsclausule

Voor de periode Tozo 1 is de Beleidsregel Hardheidsclausule Tozo 1 van toepassing zodat als fout en onzeker verantwoorde Tozo-kosten toch meegenomen kunnen worden in de vaststelling van de rijksvergoeding. Aan de zogenaamde ‘fundamentele rechtmatigheidseisen’ moet per definitie wel worden voldaan, ‘formele rechtmatigheidseisen’ (bv. handtekening) spelen hierin geen rol en voor ‘belangrijke rechtmatigheidseisen’ geldt de hardheidsclausule.

Vanwege de urgentie van de coronacrisis is ook Arnhem voortvarend aan de slag gegaan met Tozo 1. Door de druk op gemeenten om snel te handelen en het feit dat de Tozo pas werd gepubliceerd toen gemeenten al veel aanvragen in behandeling hadden genomen, konden gemeenten niet altijd volledig zijn in hun controle van alle uitkeringsvoorwaarden. Uitgangspunt van de aanvragen, is dat we uitgaan van de informatie van de ondernemer als het gaat om de inkomsten.

Een door college en gemeenteraad gezamenlijk ondertekenende bestuursverklaring is vereist. Daarmee geven zij aan dat er, ondanks de verantwoorde fouten en onzekerheden, sprake was van een zorgvuldige uitvoering van Tozo.

Plan van aanpak TOZO -
Controle rechtmatigheid Tozo levensonderhoud & bedrijfskrediet

I. Controle vooraf

Toets op aanvragen Tozo Levensonderhoud en/of Bedrijfskrediet

Wij hebben op basis van de rechtmatigheidseisen Tozo 1 een checklist opgesteld waarbij de rechtmatigheidseisen volgens de VNG getoetst worden. Deze checklist is tevens een controlemiddel. Op basis van deze checklist worden vastgesteld op welke onderdelen dossiers niet voldoen. De checklist is regelmatig bijgesteld op moment dat nieuwe richtlijnen zijn verschenen voor Tozo (zie bijlage).

Bij een aanvraag voor TOZO levensonderhoud worden in ieder geval de volgende controle stappen doorlopen:

- De behandelend consulent beoordeelt de aanvraag aan de hand van de checklist en door het doorlopen van de rapportage het recht op uitkering.
- De behandelend consulent vraagt indien nodig 2x aanvullende informatie op.
- De behandelend consulent controleert woonplaats, adressen, relaties, bankrekeningnummer, leefvorm, Suwinet op inkomsten uit loondienst.
- De behandelend consulent verrekend, indien mogelijk, inkomsten.
- De behandelend consulent maakt beschikking. Toets door 4 paar ogen. Rapportage en beschikking worden opgeslagen in map.
- De administratie (AM) verrekent de inkomsten indien van toepassing.
- AM controleert ook of er een wijzigingsformulier is ingeleverd/ of teveel voorschotten zijn verstrekt. Indien er teveel is uitgekeerd, wordt dit verrekend of teruggevorderd.

Bij deze aanvraag bedrijfskrediet verloopt het proces vrijwel gelijk aan Tozo levensonderhoud. Er wordt gebruikt gemaakt van de checklist bedrijfskrediet waaraan getoetst wordt.

Eenmanszaak zonder partner	De minimis-verklaring, liquiditeit, hoogte leenbedrag

Eenmanszaak met partner	HA-verklaring, de minimis-verklaring, liquiditeit
VOF/BV met of zonder partner	HA-verklaring, de minimis-verklaring, liquiditeit, indien alles akkoord --> Leenovereenkomst opstellen en opsturen

Daarnaast wordt ook een leenovereenkomst opgesteld. Die wordt ondertekend door de aanvrager en teruggestuurd naar de gemeente. De gemeente ondertekent de overeenkomst ook. Kopie gaat naar de aanvrager. Leenovereenkomst wordt gescand en ook in kluis gelegd.

II. Controle tijdens en/of achteraf bij aanvragen Tozo

Procesoverleg Tozo

Wekelijks vindt het procesoverleg Tozo plaats. Bij dit overleg zijn alle disciplines aanwezig waaronder consulenten, juridische zaken, het kwaliteitsbureau, handhaving, invordering, bureau zelfstandigen, bedrijfsvoering en communicatie.
In het overleg worden de werkprocessen en casuïstiek met betrekking tot Tozo besproken en waar nodig aangepast. Voor iedere Tozo-regeling is een aparte werkinstructie gemaakt. Over deze instructies is gecommuniceerd met alle betrokken medewerkers en deze instructies zijn voor elke medewerker vindbaar op een centrale plek.
Het bedrijfsbureau heeft deze uitgebreide werkinstructies en werkprocessen Tozo gemaakt waarbij de structuur en de werkwijze zoals die gehanteerd wordt voor de participatiewet daar waar dat mogelijk is, zoveel mogelijk wordt gevolgd.

Uitvoeren van kwaliteitscontroles

Welke herstelacties nodig zijn kunnen voor een groot deel blijken uit de kwaliteitscontroles. Deze resultaten geven een eerste inschatting geven van welke fouten in dossiers (vaak) voorkomen en daarom hersteld moeten worden

Er zijn op basis van een normen set beschikbaar gesteld door Stimulanz kwaliteitscontroles uitgevoerd door het kwaliteitsbureau. Deze getoetste onderdelen passen binnen de rechtmatigheidseisen die de VNG stelt.

In het najaar 2020 is het kwaliteitsbureau gestart met steekproefsgewijze controle c.q. onderzoek op dossiers via vooraf vastgestelde criteria. Het kwaliteitsbureau heeft onderzoek gedaan naar Tozo levensonderhoud, Tozo bedrijfskrediet en Tozo inkomstenkorting. De focus van de onderzoeken lag op de correcte uitvoering van de regelingen volgens geldende regelgeving en richtlijnen van de gemeente Arnhem en werkinstructie. Verder had de verwerking in het uitkeringssysteem extra aandacht; zijn de boekingen correct gedaan en zijn ontstane vorderingen juist afgehandeld?
Daarnaast wordt steekproefsgewijs ook lopende individuele uitkering onderzocht door het kwaliteitsbureau om te toetsen of ze aan de rechtmatigheidseisen voldoen. Eventuele fouten worden besproken met de behandelaar die direct een herstelactie kan uitvoeren.

Bij Tozo levensonderhoud is in de onderzoeken voornamelijk gekeken naar het rechtmatig verstrekken van de uitkering. De onderstaande vragen zijn onderzocht:

- Is de doelgroep juist vastgesteld?
- Is alle vereiste verificatie aanwezig en correct?
- Is het uitkeringssysteem goed gevuld?
- Zijn alle betalingen juist verwerkt?

Bij Tozo bedrijfskredieten zijn de volgende onderdelen voornamelijk onderzocht:

- juiste vaststelling doelgroep,
- ondertekening overeenkomsten Tozo,
- uitkeringsdossier,
- voorliggende voorzieningen en
- verificatie documenten.

Bij Tozo inkomstenkorting zijn onderstaande onderdelen vooral onderzocht:

- Zijn de inkomsten die de zelfstandige opgeeft juist verwerkt in het uitkeringssysteem?
- Komen de periodes overeen?
- Zijn de inkomsten gekort volgens de afspraken die hierover gemaakt zijn?

Signalen Inlichtingenbureau

Het ministerie van SZW heeft het Inlichtingenbureau gevraagd een informatieproduct te ontwikkelen voor de tijdelijke Tozo-regeling om de aanvullende uitkering aan ondernemers te controleren. Dit is in augustus 2020 opgestart. Sinds de start van het product Tozo controle in augustus, hebben we iedere maand nieuwe brongegevens toegevoegd. De Tozo rapportages van het Inlichtingenbureau bevatten gegevens van het UWV, de Belastingdienst, de KvK, de DUO, het Rvig, de DJI en het CJIB.
Aanlevering van data vindt plaats bij het bedrijfsbureau. Hier worden de signalen uit het inlichtingenbureau beoordeeld en indien noodzakelijk worden herstelacties uitgevoerd.

Het inlichtingenbureau verstrekt de volgende gegevens aan Arnhem:

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 + 3 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 GBA inschrijving tijdens de Tozo periode
Belastingdienst	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.

Stand van zaken
De rapportages van het Inlichtingbureau zijn binnen en de aangeleverde informatie wordt gecontroleerd. Er wordt een staffel gehanteerd, onrechtmatigheden boven de 250 euro worden opgepakt in de herstelacties. Deze herstelacties zijn gepland in de periode mei/juni 2021.

Herstelacties - samenvatting
Wekelijks worden er Excel lijsten met herstelacties opgemaakt door het kwaliteitsbureau voor de projectleider. De projectleider zet de diverse herstelacties uit na beraad in het procesoverleg Tozo. Samengevat zijn de meeste herstelacties gericht op: Het actueel houden en opvolgen van werkinstructies, het maken van procesafspraken (ook met derden bijv. IND) en het raadplegen van de juiste systemen (GBA en Suite) om goed onderzoek te kunnen doen voor een afgewogen besluit.
Herstelacties van IB-signalen die wijzen op een onrechtmatigheid worden in de periode mei/juni 2021 in gang gezet. Het gaat dan om bedragen boven 250 euro die meegenomen zijn in de herstelacties.

III. Communicatie met ondernemers

Om ondernemers zo goed mogelijke te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot Tozo, de actuele stand van zaken en de wijzigingen binnen de regelingen, communiceert de gemeente Arnhem actief met ondernemers. Deze actieve communicatie is ook een middel om ondernemers te herinneren aan het tijdig doorgeven van wijzigingen in hun situatie die gevolgen kunnen hebben op de (hoogte van de)Tozo uitkering.

Arnhem heeft de volgende communicatie middelen ingezet: ·De website https://www.arnhem.nl/Ondernemers/Financi_n/Extra_tijdelijke_ondersteuning_voor_zelfstandigen. Ondernemers kunnen via de site nagaan of ze in aanmerking komen voor ondersteuning, kunnen een antwoord kunnen vinden op veel gestelde vragen en worden verwezen naar andere sites voor meer informatie. Via servicedesktozo@arnhem.nl of 0800-1809 kunnen ondernemers ook hun vragen stellen aan de gemeente. Met de Tozo-nieuwsbrief worden ondernemers op de hoogte gehouden van de actualiteit m.b.t. de Tozo-regelingen.

Bijlagen zijn te vinden op
R:\Ons Werk\Werk en Inkomensvoorziening\BZ\000TOZO\controle\

- Kwaltietscontrole intern
- MOTOZO
- Controlelijsten IB
- Procesafspraken