

GEMEENTE HILVERSUM
POSTBUS 9900
1201 GM HILVERSUM

BEZOEKADRES:
RAADHUIS
DUDOKPARK 1
TELEFOONNUMMER: 14 035
WWW.HILVERSUM.NL

Aan de gemeenteraad
cc college van B en W
cc pers

DATUM 27 januari 2022
ZAAKNUMMER 1076999
BEHANDELD DOOR Badeen Pedawi
TELEFOON (035) 629 2456
UW KENMERK
BIJLAGEN 2
BETREFT Eindevaluatie Tozo en TONK

Geachte raads- en commissieleden,

Hierbij ontvangt u de eindevaluatie van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling Noodzakelijke Kosten (TONK).

De Tozo en TONK waren tijdelijke regelingen die de rijksoverheid had ingevoerd vanwege de coronamaatregelen. Beide regelingen zijn per 1 oktober 2021 van rechtswege geëindigd en werden uitgevoerd door gemeentes. Vanwege het tijdelijke karakter ervan, is de monitoring van beide regelingen niet opgenomen in het raadsdashboard sociaal domein. In de [collegebrief Raadsdashboard Sociaal Domein Q3 2021](#) hebben wij daarom aangekondigd dat we u een aparte evaluatie zouden doen toekomen van deze twee regelingen.

De Tozo en TONK zijn allebei ingevoerd op basis van noodwetgeving. De bijgevoegde evaluatie bevat dan ook geen vergelijking tussen beleidsdoelstellingen vooraf en behaalde resultaten achteraf. Wel hebben we getracht om naast vermelding van cijfers en aantallen ook verworven inzichten over de inrichting van onze bedrijfsvoering op te nemen in de evaluatie. Bijvoorbeeld als het gaat om de robot voor Tozo-aanvragen. Deze was in allerijl ingevoerd omdat het aantal aanvragen Tozo in korte tijd sterk toenam. De gemeente Hilversum (Bureau Zelfstandigen Gooi en Vechtstreek) heeft de Tozo ook uitgevoerd voor de regiogemeentes.
Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

P. Torres Barrera

P.I. Broertjes

Evaluatie Tozo

Januari 2022

Zaaknummer 1076999

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Wettelijk kader	4
Plaats in het socialezekerheidsstelsel	4
Voorwaarden	5
Doelstelling	5
Financieringssystematiek	5
Gemeentelijk beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo tegen te gaan	5
Cijfers en aantallen	7
Tozo voorschotten	8
Tozo 1	8
Tozo 2	8
Tozo 3	9
Tozo 4	9
Tozo 5	10
Tozo krediet	11
Uitgaven Tozo	11
Uitvoeringskosten Tozo	11
Uitkeringskosten Tozo	12
Impact op bedrijfsvoering	13
Robotisering	13
Productie	13
Communicatie	13
Nasleep Tozo	13
Debiteurenbeheer TOZO bedrijfskapitaal	14
Uitvoering Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid inzake TOZO	14
Terugvorderen / Debiteurenbeheer verstrekte uitkeringen TOZO levensonderhoud	14
Aanvullende dienstverlening voor zelfstandigen na 1 oktober 2021	15
Versoepeling Bbz per 1 oktober 2021	15
Ondersteuning bij heroriëntatie op de arbeidsmarkt	15
Loket voor zelfstandigen met geldzorgen	15
MKB Doorgaan	16
G40-lobby	16

Inleiding

Toen het coronavirus begin 2020 de samenleving grotendeels stillegde, heeft het kabinet als onderdeel van het noodpakket diverse noodregelingen opgetuigd, waaronder de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (hierna: Tozo). De regeling liep van 1 maart 2020 tot 1 oktober 2021 en was alleen bedoeld voor zelfstandigen die in financiële problemen waren gekomen ten gevolge van de coronacrisis.

Gemeentes waren verantwoordelijk voor uitvoering van de Tozo. De gemeente Hilversum (Bureau Zelfstandigen Gooi en Vechtstreek) voerde de regeling uit voor alle gemeentes in de regio Gooi en Vechtstreek. Door de explosieve stijging van het aantal aanvragen ontstond er een piekbelasting op de uitvoering.

In deze evaluatie schetsen wij allereerst het wettelijk kader van de Tozo, de voorwaarden en doelstellingen van de regeling, de financieringssystematiek vanuit het rijk en het gemeentelijk beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo tegen te gaan.

Dan volgt een kwantitatieve analyse met cijfers en getallen van het aantal aanvragen, toekenningen, voorschotten en uitgekeerde bedragen, uitgesplitst per periode.

Vervolgens beschrijven wij hoe we deze snel ingevoerde noodwetgeving hebben uitgevoerd, welke impact dit had op onze bedrijfsvoeringsprocessen en welke inzichten we hierbij hebben opgedaan.

Daarna geven wij een opsomming van onze aanvullende dienstverlening voor zelfstandigen nu de Tozo per 1 oktober 2021 is geëindigd (MKB-Doorgaan, ondersteuning voor zelfstandigen bij heroriëntatie op de arbeidsmarkt, oprichting Regionaal Mobiliteitsteam, loket voor zelfstandigen met geldzorgen). En geven wij aan wat de versoepeling van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) per 1 oktober 2021 inhoudt.

Tot slot gaan we in op onze actieve deelname in de G40-lobby richting rijk. Deze is vooral gericht op de accountantscontrole Tozo.

Wettelijk kader

Plaats in het socialezekerheidsstelsel

De Tozo is geënt op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz 2004) dat weer onder de werkingssfeer van de Participatiewet valt.

De Algemene Maatregel van Bestuur Tozo is gebaseerd op artikel 78f van de Participatiewet. Dit artikel geeft de mogelijkheid om voor de bijstandverlening aan zelfstandigen afwijkende regels te stellen.

De Tozo lijkt op het Bbz, maar is essentieel anders vanwege:

- Het ontbreken van de eis van levensvatbaarheid van het bedrijf;
- Het ontbreken van een vermogenstoets bij de aanvraag levensonderhoud;
- Het ontbreken van de partnerinkomenstoets bij het vaststellen van het recht bij Tozo 1.

De Tozo kent twee onderdelen: een uitkering voor levensonderhoud en een uitkering voor bedrijfskapitaal (bedrijfs- of noodkrediet).

De Tozo is viermaal verlengd onder verscherpte voorwaarden:

- Tozo 1: 1 maart 2020 tot 1 juni 2020.
- Tozo 2: 1 juni 2020 tot 1 oktober 2020.
- Tozo 3: 1 oktober 2020 tot 1 april 2021.
- Tozo 4: 1 april 2021 tot 1 juli 2021.
- Tozo 5: 1 juli 2021 tot 1 oktober 2021.

Het Ministerie SZW heeft de volgende Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële Regelingen gepubliceerd:

- [AMvB, gepubliceerd in Staatsblad 2020 -118](#) op 21 april 2020;
- [Ministeriële regeling, gepubliceerd in Staatscourant 2020-24833](#) op 1 mei 2020;
- [Ministeriële regeling, gepubliceerd in Staatscourant 2020-29395](#) op 29 mei 2020;
- [AMvB, gepubliceerd in Staatsblad 2020-362](#) op 30 september 2020;
- [Ministeriële Regeling, gepubliceerd in Staatscourant 2020-50734](#) op 1 oktober 2020;
- [Ministeriële regeling, gepubliceerd in Staatscourant 2020-52396](#) op 9 oktober 2020;
- [Ministeriële regeling, gepubliceerd in Staatscourant 2021-4392](#) op 27 januari 2021;
- [AMvB, gepubliceerd in Staatsblad 2021-289](#) op 18 juni 2021.

Voorwaarden

De Tozo is aangekondigd in de persconferentie op 17 maart 2020. De voorwaarden zijn:

- Nederlander zijn of daaraan gelijkgesteld;
- Woonachtig zijn in Nederland;
- Ingeschreven staan bij de KVK voor 17 maart 2020;
- Geraakt zijn in het ondernemen door de geldende maatregelen en beperkingen;
- De aanvraag doen in de regio waar je woonachtig bent;
- Onder normale omstandigheden voldoende uren maken in de onderneming (1225 uur) om aangemerkt te worden als zelfstandig ondernemer;
- Eventuele inkomsten die er nog zijn, dienen gekort te worden op de uitkering.

Doelstelling

Het doel van de regeling is tweeledig: allereerst om te voorzien in het levensonderhoud van zelfstandigen wanneer het inkomen als gevolg van de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt, en ten tweede om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen.

Financieringssystematiek

Gemeenten worden door het rijk volledig gecompenseerd voor zowel de uitvoerings- als uitkeringskosten van de Tozo middels een specifieke uitkering (SPUK). In de Algemene Maatregel van Bestuur wordt gesteld dat het college ten behoeve van de uitvoeringskosten per besluit op een aanvraag een bij ministeriële regeling te bepalen vergoeding ontvangt. Deze financieringswijze betekent dat het college ook een vergoeding krijgt voor een afwijzende beslissing op een aanvraag. Het bedrag voor de uitvoeringskosten is niet alleen voor de afhandeling van de uitkeringsaanvragen, maar is tevens bedoeld voor de kosten van bezwaar en beroep, terugvordering etc. Gemeenten ontvangen achteraf een definitieve vergoeding voor de uitkeringskosten op basis van declaratie van de kosten. Voor de vergoeding van de uitvoeringskosten geldt een vast bedrag per besluit op een aanvraag. Op basis van deze gemeentelijke verantwoording wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld en – onder verrekening van de aan de gemeente verstrekte voorschotten – betaald aan de gemeente.

Gemeentelijk beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo tegen te gaan

Bij de invoering van de Tozo op 1 maart 2020 was de wetgeving nog niet ingevoerd. Maar de wetgever kodigde wel aan dat bij de Tozo de kostendelersnorm niet toegepast diende te worden, vanwege de uitzonderlijke omstandigheden. Alleen zo konden gemeentes in staat gesteld worden een groot aantal aanvragen snel en efficiënt af te handelen. Er was ten tijde van de aankondiging van de Tozo echter nog geen wettelijke grondslag om af te wijken van de kostendelersnorm. Daarom werden gemeenten destijds gevraagd om die norm niet toe te passen bij de uitvoering van de Tozo, en de regeling dus contra legem uit te voeren in afwachting van de wetgeving. Daarnaast was ook nog niet duidelijk hoe strikt de rechtmatigheidscontroles uitgevoerd dienden te worden.

Desalniettemin werden gemeentes door het rijk opgeroepen om met een beperkte rechtmatigheidstoets voortvarend aan de slag te gaan en de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten zodat ze een groot aantal aanvragen snel en efficiënt af zouden kunnen handelen. Gemeentes moesten de regeling dus contra legem uitvoeren in afwachting van de wetgeving.

Om de rechtmatigheid op een zorgvuldige manier te borgen, heeft Hilversum ervoor gekozen om in een beleidsnota vast te laten leggen op welke wijze zij zorgt voor een zorgvuldige borging van de rechtmatigheidsaspecten, ook met het oog op de accountantscontrole.

Het college van B en W Hilversum heeft op 20 april 2021 de beleidsnota '[Misbruik en Oneigenlijk gebruik Tozo Hilversum 2020-2021](#)' vastgesteld ([zie rib 2021-37](#)). Hierin staat op welke wijze er vooraf, tijdens en achteraf wordt gecontroleerd en op welke wijze er wordt afgeweken van standaard terugvorderings- en sanctiebeleid. Dit om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo-regeling tegen te gaan. De belangrijkste punten uit het beleid:

- Controles (achteraf) zijn vooral gericht op fraudesignalen;
- Alleen in geval van het niet nakomen van de inlichtingenplicht worden vorderingen verhoogd met belastingen en premies (gebruteerd);
- De gemeente is soepel in geval van terugvorderingen die te maken hebben met kinderalimentatie;
- De gemeente werkt mee aan schuldregelingen bij Tozo-terugvorderingen die zijn ontstaan door het onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, maar waarbij er geen sprake is van fraude;
- Bij een terugvordering zal zoveel mogelijk worden verrekend met nog uit te keren bedragen.

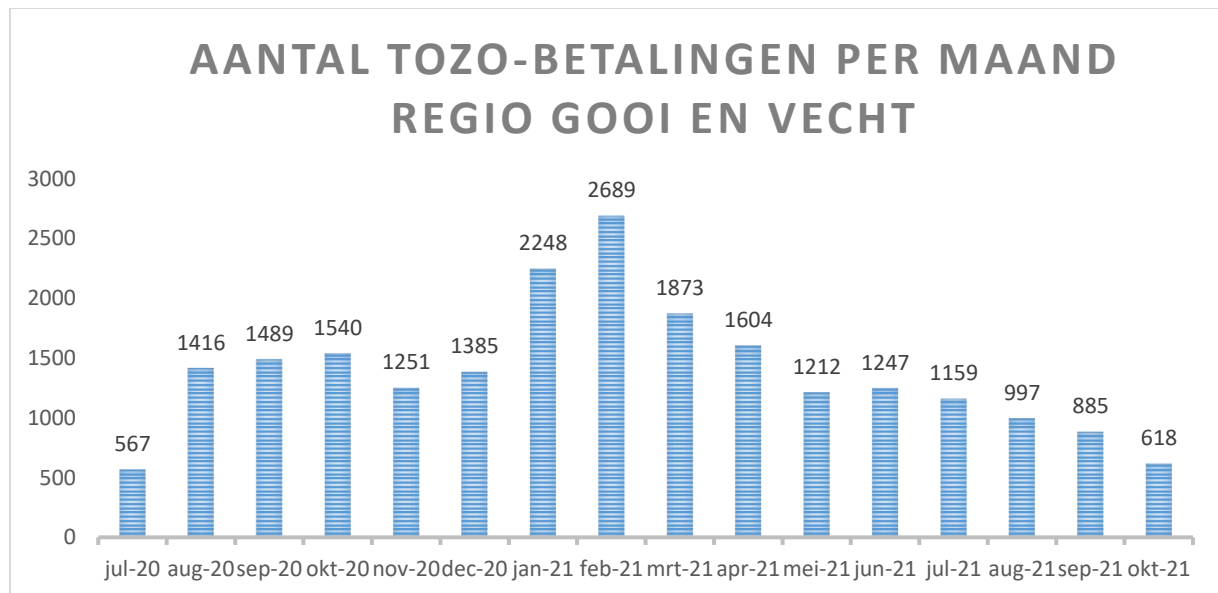
Cijfers en aantallen

De Tozo (Tijdelijke Ondersteuning Zelfstandig Ondernemers) kon door middel van een digitaal formulier aangevraagd worden. Bij een positieve beoordeling kreeg de aanvrager de uitkering toegekend voor de looptijd van de betreffende Tozo-periode. Deze cijfers zijn te vinden onder verschillende kopjes van de Tozo's.

Om de uitkering betaalbaar te stellen moest de Tozo-rechthebbende iedere maand een inkomstenverklaring invullen. Als de Tozo-rechthebbende in een maand voldoende eigen inkomsten had, dan werd die maand niets uitbetaald. een lopende toegekende Tozo-uitkering heeft, maar dat er geen betaling heeft plaatsgevonden omdat hij/zij die maand voldoende inkomsten genereerde om in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

Om deze reden wijkt het aantal Tozo-betalingen per maand af van het aantal toekenningen.

In onderstaande grafiek is te zien dat het aantal betalingen sterk steeg en daalde ten tijde van het aanscherpen en versoepelen van de lockdownmaatregelen.



Bron: Suite4SociaalDomein

Tozo voorschotten

Toen het kabinet aankondigde dat de Tozo ingevoerd zou worden, was de wetgeving nog niet ingevoerd. Het kabinet riep gemeentes op om vooruitlopend op de invoering van de Algemene Maatregel van Bestuur alvast voorschotten te verstrekken. Hilversum heeft in deze beginperiode bijna 8.000 voorschotten verstrekt. De meeste aanvragers van voorschotten kregen later een officiële toekenning van de Tozo waarmee het voorschot verrekend kon worden.

Gemeente	Aantal aanvragen voorschot Tozo	Uitgekeerd bedrag voorschot Tozo ¹
Eemnes	232	205.000
Blaricum	378	316.500
Hilversum	3.166	2.434.500
Huizen	1.069	916.250
Laren	394	330.250
Wijdmeren	713	629.000
Gooise Meren	1.847	1.608.500
Eindtotaal	7.813	€ 6.440.000

Tozo 1

De looptijd van Tozo 1 was van 1 maart 2020 tot 1 juni 2020. Uniek aan deze eerste periode is dat de ondernemer zelf kon kiezen wanneer deze de uitkering zou willen starten, waarna een toekenning volgde voor een opeenvolgende periode van 3 maanden. Hierdoor was er overlap in periodes tussen Tozo 1 en 2.

Gemeente	Aantal toekenningen Tozo1
Eemnes	208
Blaricum	281
Hilversum	2.663
Huizen	885
Laren	334
Wijdmeren	604
Gooise Meren	1.588
Eindtotaal	6.563

Tozo 2

Tozo 2 had een looptijd van 3 maanden en ging in op 1 juli 2020 tot 1 oktober 2020. De voorwaarden voor deze uitkering werden significant anders doordat het inkomen van een eventuele partner ging meetellen en in mindering gebracht werd op een eventuele Tozo-betaling. Hierdoor is het aantal toekenningen in deze periode gedaald tot iets meer dan 1/3 van het eerdere totaal. Vanaf de Tozo 2 zijn wij ook gaan werken met inkomstenverklaringen

¹ Van het uitgekeerd bedrag aan voorschotten Tozo is € 4.949.161 inmiddels verrekend met de toegekende Tozo-uitkering en € 281.489 afgelost bij voorschotten die niet tot een toekenning hebben geleid.

die door de Tozo-rechthebbende maandelijks ingevuld moest worden, alvorens er uitbetaald zou worden.

Gemeente	Aantal toekenningen Tozo 2
Eemnes	72
Blaricum	89
Hilversum	1.090
Huizen	336
Laren	127
Wijdmeren	207
Gooise Meren	601
Eindtotaal	2.522

Tozo 3

Tozo 3 had een looptijd van 1 oktober 2020 tot 1 april 2021 en was hiermee de langste Tozo-periode. De voorwaarden voor deze uitkering zijn gelijk aan de Tozo 2.

De grootste verandering die in deze periode plaats vond is naar aanleiding van de persconferentie van 18 december 2020 waarin een volledige lockdown werd afgekondigd. Hierdoor hebben wij in de directe periode daarna een verdubbeling gezien van het aantal aanvragen die resulteerde in de piek van betalingen in februari 2021 over de gehele periode van de Tozo. De contactberoepen konden in de laatste week van februari 2021 weer aan het werk en maakte een einde aan de piek.

Gemeente	Aantal toekenningen Tozo 3
Eemnes	123
Blaricum	127
Hilversum	1.524
Huizen	454
Laren	173
Wijdmeren	329
Gooise Meren	865
Eindtotaal	3.595

Tozo 4

Tozo 4 had een looptijd van 1 april 2021 tot 1 juli 2021. De voorwaarden voor deze uitkering zijn wederom gelijk gebleven aan de voorgaande. De coronamaatregelen werden in de looptijd van Tozo 4 steeds verder versoepeld. Veel Tozo-rechthebbenden konden dus weer op enige manier eigen inkomsten genereren waardoor de hoogte van hun Tozo-uitkering daalde.

Gemeente	Aantal toekenningen Tozo 4
Eemnes	45
Blaricum	43
Hilversum	608
Huizen	176
Laren	62
Wijdmeren	131
Gooise Meren	352
Eindtotaal	1.418

Tozo 5

Tozo 5 had een looptijd van 1 juli 2021 tot 1 oktober 2021 en was hiermee tevens de laatste Tozo-periode. Per 1 oktober 2021 is de Tozo regeling vervangen door een variant op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) vanuit de Participatiewet.

In deze periode waren de meeste beperkingen opgeheven en kwamen de meeste aanvragen uit de culturele sector, evenementenbranche en de daaraan gelieerde ondernemingen.

Gemeente	Aantal toekenningen Tozo 5
Eemnes	27
Blaricum	30
Hilversum	406
Huizen	108
Laren	34
Wijdmeren	81
Gooise Meren	234
Eindtotaal	920

Tozo krediet

Vanaf het begin van de Tozo op 1 maart 2020 was het mogelijk voor ondernemers om onder gunstige voorwaarden een lening voor bedrijfskapitaal aan te gaan. Deze lening bedroeg maximaal €10.157,- en kon gedurende de gehele periode van alle Tozo's aangevraagd worden.

Gemeente	Aantal toekenningen noodkrediet Tozo 2020	Aantal toekenningen noodkrediet Tozo 2021	Uitgekeerd bedrag noodkrediet Tozo 2020	Uitgekeerd bedrag noodkrediet Tozo 2021
Eemnes	23	12	87.628	15.157
Blaricum	29	24	150.699	50.764
Hilversum	238	154	1.081.792	217.906
Huizen	68	48	326.312	61.958
Laren	34	23	201.398	20.314
Wijdmeren	67	41	314.897	70.785
Gooise Meren	123	0	640.144	0
Eindtotaal	582	302	2.802.870	436.911

Uitgaven Tozo

De uitgaven Tozo zijn onder te verdelen in uitkeringskosten (voor levensonderhoud en kredieten) en uitvoeringskosten.

Uitvoeringskosten Tozo

Momenteel wordt gewerkt aan de jaarafsluiting en het opstellen van de jaarrekening 2021. Hierbij hoort tevens het inventariseren van de totale uitvoeringslasten Tozo.

Voor de uitvoering van de Tozo zijn 6 fte fulltime ingezet, waarvan 1 fte voor de coördinatie. Deze fte's zijn feels ingehuurd en deels ingezet vanuit andere teams waar dan vervanging voor werd gezocht. Daarnaast is er vanuit communicatie en ICT ondersteuning geweest, onder andere voor de inrichting van de robot. De uitvoeringskosten worden verdeeld onder de regiogemeentes. Het rijk stelt een forfaitair bedrag beschikbaar voor de uitvoeringskosten.

Het definitieve bedrag dat hiermee gepaard ging zal in de jaarrekening 2021 worden verantwoord.

Gemeenten ontvangen via een specifieke uitkering van het Rijk een vaste vergoeding voor uitkeringskosten, zowel bij toewijzingen als afwijzingen.

Uitkeringskosten Tozo

De uitkeringskosten Tozo zijn onder te verdelen in uitkeringen voor levensonderhoud en uitkeringen voor noodkredieten.

Uitkeringskosten				
	Tozo levensonderhoud		Tozo noodkrediet	
	2020	2021	2020	2021
Eemnes	903.411	414.025	87.628	15.157
Blaricum	1.258.481	507.273	150.699	50.764
Hilversum	11.573.396	5.950.826	1.081.792	217.906
Huizen	4.147.553	1.732.104	326.312	61.985
Laren	1.681.130	617.093	201.398	20.314
Wijdmeren	2.818.422	1.384.319	314.897	70.785
Gooise Meren	7.801.075	3.615.086	640.144	0
Totaal	30.183.468	14.220.726	2.802.870	436.911

Voor de gemeente Hilversum bedroegen de uitkeringskosten dus:

Uitkeringskosten	2020	2021
gemeente Hilversum		
Tozo levensonderhoud	11.573.396	5.950.826
Tozo noodkrediet	1.081.792	217.906
Totaal	12.655.188	6.168.732

Impact op bedrijfsvoering

De enorme druk waaronder de uitvoering van de Tozo heeft plaatsgevonden, heeft impact gehad op verschillende terreinen. Hier zijn ook inzichten bij opgedaan die in de uitvoeringspraktijk verder worden ontwikkeld.

Robotisering

Vanwege het grote aantal voorschotten dat we in korte tijd moesten afhandelen (voor de gehele regio) was het noodzakelijk om de aanvraagprocedure te versnellen. Hier hebben wij succesvol een robot-tool voor ingezet. Deze methode was eerder nog niet toegepast bij digitale aanvragen.

Daarnaast hebben wij ook bij de rechtmatigheidscontroles vooraf bepaalde keuzes moeten maken, zoals beschreven in ons M&O-beleid. Deze werkwijze is afgestemd met onze interne auditor en voldoet aan de eisen van de externe accountantscontrole.

Productie

Tijdens de piek van de Tozo-aanvragen, hebben we medewerkers van andere teams laten meedraaien bij de Tozo. Sommige medewerkers deden vooral ondersteunende productietaken, anderen deden meer gespecialiseerde taken. De medewerkers hebben getoond flexibel te zijn en onder grote druk te kunnen presteren. We hebben hier gemerkt dat veel taken van een aanvraag indien nodig opgesplitst kunnen worden zodat medewerkers met verschillende expertise eraan kunnen werken. Dit is een inzicht dat we vooral bij het Bbz (waar een groot tekort aan gespecialiseerd personeel voor is) kunnen toepassen.

Communicatie

Op diverse tijden is er een gestructureerde communicatiestroom geweest richting inwoners die voor de Tozo in aanmerking konden komen. Naast nieuwsbrieven, persberichten en de website hebben we hier ook samengewerkt met de organisaties die schuldhulpverlening voor ondernemers uitvoeren, met het Regionaal Mobiliteitsteam Gooi en Vechtstreek (die de ondersteuning voor de heroriëntatie voor zelfstandigen verzorgt) en met de collega's die het Bbz uitvoeren. Informatieverzoeken van inwoners konden over het algemeen binnen enkele werkdagen beantwoord worden.

Nasleep Tozo

De TOZO is per 1 oktober 2021 gestopt maar er zijn nog een drietal verschillende onderdelen waar de uitvoering mee bezig zal blijven de jaren:

- Debiteurenbeheer Tozo bedrijfskapitaal
- Uitvoering Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid inzake TOZO
- Terugvorderen / debiteurenbeheer verstrekte Tozo uitkeringen levensonderhoud

De rijksvergoeding voor de uitvoering van de Tozo is eveneens bedoeld voor de verdere afhandeling van de Tozo in de jaren na 2021. Hierbij valt te denken aan de werkzaamheden die voortkomen uit het opstellen van de verantwoording en communicatie met de regio-gemeenten, maar ook aan invorderen, bezwaar, beroep, debiteuren beheer etc. Hieronder is inzichtelijk gemaakt welke lasten we verwachten de komende jaren. Deze lasten worden gedekt vanuit de reserve Tozo. Bij de voorjaarsnota zal de raad voorgesteld worden deze lasten op te nemen in de begroting 2022 en verder (inclusief de onttrekking van de reserve). Op dat moment weten we ook welke lasten de gemeente heeft moeten maken om de verantwoording 2021 op te stellen.

Gemeenten ontvangen per besluit op een aanvraag levensonderhoud een vergoeding van € 450 en per besluit op een aanvraag kapitaal een vergoeding van € 800. Dit bedrag geldt zowel voor toe- als afwijzingen. Een Tozo-besluit op een verlengingsaanvraag geldt als een besluit waarvoor de gemeente dus ook de vergoeding ontvangt. Het betreft een vaste inclusieve vergoeding voor alle uitvoeringskosten van gemeenten. Dus bijvoorbeeld ook inclusief alle afhandelingen in de komende jaren ten aanzien van rentebetalingen en terugbetalingen van de leningen. In de vergoeding is rekening gehouden met inspanningen van gemeenten ten aanzien van eventueel benodigde herstelacties in het kader van rechtmatigheid en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitvoeringskosten zijn onderdeel van de specifieke uitkering. Het aantal besluiten op aanvragen wordt via SiSa verantwoord.

Debiteurenbeheer TOZO bedrijfskapitaal

Wij schatten in dat er gemiddeld 12 uur per debiteur nodig zal zijn voor de komende drie jaren.

Uitvoering Misbruik & Oneigenlijk gebruik beleid inzake TOZO

Voor de uitvoering van het M&O beleid verwachten we dat 4 fte nodig is voor een periode van maximaal 3 maanden.

Terugvorderen / Debiteurenbeheer verstrekte uitkeringen TOZO levensonderhoud

Wanneer een uitkering onterecht betaalbaar gesteld is zal deze teruggevorderd moeten gaan worden. We verwachten voor de komende 3 jaren 2,76 fte per jaar nodig te hebben. En voor de twee jaren daarop nog eens 1,76 fte. De kosten hiervoor kunnen gedekt worden uit de rijksvergoeding.

De ontvangen rijksmiddelen voor de uitvoering zijn ook bedoeld voor de te maken uitvoeringslasten voor de jaren 2022 en verder (zie hierboven). Over het TOZO jaar 2020 is hiervoor nog € 2,6 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is bij de jaarrekening 2020 in de TOZO reserve gestort. Of en hoeveel middelen er overblijven over het TOZO jaar 2021 is nog niet bekend. Bij de voorjaarsnota zal de raad gevraagd worden de benodigde middelen te onttrekken uit de TOZO reserve ter dekking van de te maken uitvoeringslasten.

Aanvullende dienstverlening voor zelfstandigen na 1 oktober 2021

Zelfstandigen krijgen na het aflopen van de Tozo op 1 oktober 2021 nog wel ondersteuningsmogelijkheden. Het Bbz wordt tijdelijk versoepeld en bij het Regionaal Mobiliteitsteam kunnen ze budgetten krijgen voor heroriëntatie op de arbeidsmarkt. Ook binnen het schuldhulpbeleid zijn diverse vormen van ondersteuning mogelijk.

Versoepeling Bbz per 1 oktober 2021

Per 1 oktober 2021 is de Tozo geëindigd. De VNG, Divosa en gemeenten hebben aandacht gevraagd voor een uitvoerbare afronding van de Tozo. Het Bbz is arbeidsintensief en past beter bij lage(re) aantallen en stabiele(re) situaties. Daarom gelden voor het Bbz vanaf Q4 2021 tijdelijk versoepelde regels:

- Vermogenstoets is niet van toepassing;
- Aanvragen Bbz-uitkering is met terugwerkende kracht mogelijk (maximaal 2 maanden)
- Het vaststellen van het inkomen en de hoogte van de Bbz-uitkering gebeurt per kalendermaand (in plaats van per boekjaar) en de directe verstrekking van de Bbz-uitkering is om niet (en niet als voorlopige lening).

Ondersteuning bij heroriëntatie op de arbeidsmarkt

In 2021 heeft iedere arbeidsmarktregio in Nederland een Regionaal Mobiliteitsteam moeten oprichten. Dit is een samenwerkingsverband tussen gemeentes, UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers- en werknemersorganisaties. De financiering komt van het rijk. Het is nog niet zeker of de regionale mobiliteitsteam structureel worden. Eén van de taken van de regionale mobiliteitsteams is het bieden van ondersteuning aan zelfstandigen die zich willen heroriënteren op de arbeidsmarkt. Dit doen zij door kosten van om-, her- of bijscholing te vergoeden. Gemeenten worden opgeroepen om in de laatste Tozo-fase ondernemers die gebruikmaken van Tozo 5 te wijzen op de mogelijkheden voor heroriëntatie. Denk aan zelfstandigen die hun onderneming pauzeren om als werknemer ergens aan de slag te gaan waar momenteel veel werk is. Dankzij bijvoorbeeld dienstverlening vanuit de Regionale Mobiliteitsteams (RMT's) is in arbeidsmarktregio's hulp beschikbaar om zo'n stap te begeleiden.

Loket voor zelfstandigen met geldzorgen

Hilversum biedt gespecialiseerde schuldhulp voor ondernemers aan haar inwoners. Deze hulp kan ook bestaan uit het bieden van herfinancieringsadviezen. Momenteel kampen veel zelfstandigen met de oplopende belastingschulden. Hilversum laat daarom momenteel een analyse uitvoeren door Zuidweg & Partners in samenwerking met enkele lokale ondernemers. Doel is meer inzicht in de financiële toekomstperspectieven van ondernemers te krijgen en deze inzichten te delen met het rijk.

MKB Doorgaan

MKB Doorgaan bidet ondernemers de mogelijkheid om de financiële huishouding van hun onderneming op enkele belangrijke punten te laten toetsen waarna een advies volgt. Dat kan bijvoorbeeld voortzetting van de bedrijfsactiviteiten zijn onder een iets aangepaste vorm, verandering van bedrijfsactiviteiten of overstap naar een andere bedrijfstak of opheffing van de onderneming. Het idee hierbij is dat ondernemers niet onnodig lang doorworstelen met financiële uitzichtloosheid.

G40-lobby

Hilversum neemt bestuurlijk en ambtelijk deel aan de G40-werkgroep Sterke Keten van participatie, leren, werken, en ondernemen. Deze Werkgroep heeft zich de afgelopen jaren sterk ingezet voor een betere uitvoerbaarheid van de Tozo. Met name het onderdeel rechtmatigheidscontroles, accountantsverklaring en terugvorderingen en boetes was een belangrijk bespreekpunt. Het rijk heeft de zorgen van uitvoerende gemeentes verwerkt in de richtlijnen Tozo. De G40 heeft mede namens Hilversum op 23 december 2021 een brief verzonden naar de staatssecretaris VWS waarin aandacht gevraagd wordt voor heldere kaders omtrent de accountantscontrole Tozo.

Evaluatie TONK

Januari 2022

Zaaknummer 1076999

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Wettelijk kader TONK.....	4
Plaats in het socialezekerheidsstelsel.....	4
Voorwaarden	4
Doelstelling	4
Financieringssysteem	5
Gemeentelijk beleid TONK	6
Cijfers en aantallen.....	7
Landelijk weinig beroep op TONK	7
Aantal aanvragen TONK.....	7
Aantal toekenningen TONK	7
Rijksbijdrage TONK	7
Uitgaven TONK.....	8
Uitvoeringskosten TONK.....	8
Uitkeringskosten TONK	8
Resterend TONK-budget.....	8
Uitvoeringscapaciteit.....	8
G40 (themagroep Sterke Keten van Participatie, leren, werken en ondernemen)	9

Inleiding

De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) was een tijdelijke tegemoetkoming in noodzakelijke kosten voor huishoudens (inclusief zelfstandigen) die te maken hadden met een inkomensterugval en daardoor de noodzakelijke kosten niet meer konden betalen uit het inkomen. De tijdelijke noodmaatregel TONK gold van 1 januari 2021 tot 1 oktober 2021. In deze periode werd een ruimere toegang tot de bijzondere bijstand (Participatiewet) geboden. Ook werd van gemeenten gevraagd aandacht te besteden aan armoede- en schuldenproblematiek bij een aanvraag TONK. Zodat gemeenten via omscholings- en re-integratiemogelijkheden de arbeidsmarktpositie van aanvragers konden verbeteren.

Gemeentes hebben via het Gemeentefonds extra incidentele middelen ontvangen van het rijk. Het beroep op de TONK is echter zeer laag geweest, zowel lokaal als landelijk. Deze onderbenutting komt niet zozeer door een gebrek aan behoefte onder de doelgroep maar eerder omdat de TONK-regeling (in tegenstelling tot andere landelijke ondersteuningsmaatregelen) via gemeentelijke beleidsregels als bijzondere bijstand verstrekt moest worden. Gezien de tijdsdruk waaronder deze regeling tot stand is uitgekomen en vervolgens lokaal moest worden uitgewerkt met gemeentelijke beleidsregels, is de doelgroep onvoldoende bereikt.

De VNG, de G40 en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschouwen de onderbenutting daarom ook als problematisch. De TONK-middelen vloeien in principe terug naar de algemene gemeentelijke reserves als ze niet besteed worden binnen het kalenderjaar 2021.

Omdat de doelstelling van de TONK ondersteuning aan huishoudens met een minimaal inkomen en zelfstandigen met geldzorgen was, worden de incidentele TONK-middelen door veel gemeentes alsnog via een herbestedingsvoorstel ingezet voor deze doelgroep.

Ook in Hilversum is het beroep op de TONK zeer beperkt geweest, ondanks een versoepeling van de beleidsregels TONK en actieve communicatie richting de doelgroep.

Wettelijk kader TONK

Plaats in het socialezekerheidsstelsel

Op grond van de Participatiewet (PW) mogen gemeentes in individuele gevallen bijzondere bijstand verstrekken als het door bijzondere omstandigheden niet meer mogelijk is om de noodzakelijke kosten te betalen (artikel 35 lid 1 PW). Gemeenten hebben daarbij eigen beleidsvrijheid.

Anders dan de Tozo is de TONK geen centrale regeling en ook geen wet. Het gaat om een tijdelijke regeling met de bijzondere bijstand als wettelijke basis. Zo kon de overheid deze regeling snel invoeren. De beleidsmatige uitvoering van de TONK-regeling ligt dan ook bij de gemeenten. Zij mogen hun eigen, tijdelijke beleidsregels opstellen, die ruimhartiger zijn dan die van de bijzondere bijstand. De TONK biedt gemeentes de mogelijkheid om met tijdelijke beleidsregels ruimhartiger om te gaan met draagkracht dan de gemeentelijke richtlijnen in “niet coronatijd” voorschrijven. De gemeente Hilversum heeft haar beleidsregels TONK halverwege het jaar 2021 versoepeld. In de [eerste versie van de beleidsregels TONK](#) werd een inkomensdaling van 35% vereist, in de [tweede versie van de beleidsregels TONK](#) werd dit versoepeld naar 15%, met terugwerkende kracht.

Voorwaarden

De Gemeente Hilversum heeft in de beleidsregels TONK onderstaande voorwaarden geformuleerd:

1. Er is sprake van een inkomensterugval van ten minste 15%. Dit wordt beoordeeld aan de hand van het gemiddelde inkomen in het kalenderjaar 2019 in vergelijking tot het inkomen in de peilmaand. Het gaat om het inkomen van de aanvrager en zijn of haar partner.
2. Het vermogen, zoals beschreven in artikel 10 van deze beleidsregels, bedraagt in de peilmaand maximaal € 31.340,00 voor een alleenstaande en € 62.680,00 voor gehuwden en alleenstaande ouders. Deze bedragen zijn afkomstig uit de Wet op de huurtoeslag.
3. De tegemoetkoming TONK wordt beoordeeld aan de hand van de verhouding tussen de woonkosten en het inkomen in de peilmaand, zoals opgenomen in de tabel bij artikel 4 lid 2 van de beleidsregels.
4. De aanvrager verklaart dat de substantiële terugval in inkomen het gevolg is van de coronacrisis en geeft daarvoor een korte toelichting.
5. Het college verstrekt geen tegemoetkoming, indien de aanvrager een woonkostentoeslag van de gemeente ontvangt.
6. De Participatiewet (PW), waaronder de toekennings- en uitsluitingsgronden van artikel 11 en 13 en de inlichtingenplicht van artikel 17, is van toepassing op de aanvragen TONK.
7. De ‘Beleidsregels gemeentelijk minimabeleid Hilversum 2021’ zijn niet van toepassing op de aanvragen TONK.

Doelstelling

Ondersteuning bieden aan inwoners die te maken hebben met een onvoorzienbare, onvermijdelijke en substantiële terugval in het inkomen als gevolg van de coronacrisis.

Een tegemoetkoming TONK is bedoeld voor huishoudens:

- die door de huidige omstandigheden als gevolg van het coronavirus te maken hebben met een onvoorzienbare en onvermijdelijke terugval in hun inkomen,

- die daardoor noodzakelijke kosten zoals woonlasten niet meer kunnen voldoen, en
- waarvoor andere regelingen niet of onvoldoende soelaas bieden.

Dat geldt bijvoorbeeld voor werknemers die hun baan verliezen en geen recht (meer) hebben op een uitkering, of voor zelfstandigen die vanwege de coronamaatregelen hun opdrachten zien verdwijnen. Ook burgers die al in 2020 ingestroomd zijn in een uitkering (WW, bijstand of Tozo) vanwege de coronacrisis, maar waarvoor de hoogte van de uitkering onvoldoende is om de vaste lasten te betalen, kunnen mogelijk in aanmerking komen voor de TONK (afhankelijk van de gemeentelijke beleidsregels). De TONK kan dan voorzien in (gedeeltelijke) tegemoetkoming voor noodzakelijke kosten.

Financieringssystematiek

Gemeenten hebben via de decentrale uitkering van het Gemeentefonds (die beleids- en bestedingsvrij is) extra middelen van het rijk ontvangen. Uit dat bedrag dienen zowel de uitkerings- als de uitvoeringskosten van de TONK te worden voldaan. De (beleids)keuzes van de gemeenten zijn van invloed op het bedrag dat uiteindelijk wordt besteed.

De middelen voor TONK zijn in twee tranches via het gemeentefonds beschikbaar gesteld op basis van de verdeelsleutel maatstaven cluster Inkomen en Participatie, subcluster minimabeleid. Dit cluster wordt verdeeld op basis van de maatstaven lage inkomens met drempel, eenpersoonshuishoudens, klantpotentieel regionaal en adressendichtheid. De middelen zijn niet geoormerkt en moeten lokaal verantwoord worden.

Het rijk had aanvankelijk voor de TONK een totaalbedrag van € 130 miljoen vrijgemaakt. Dit is later verdubbeld naar € 260 miljoen. Hiervan is met de eerste tranche (maartbrief 2021, meicirculaire 2021) een bedrag van € 65 miljoen verdeeld onder gemeentes en met de tweede tranche (septembercirculaire 2021) een bedrag van € 190 miljoen. Voor Hilversum ging het om een bedrag van € 376.000 (eerste tranche) en € 1.129.000 (tweede tranche). Totaal dus € 1.505.000.

Met de raadsinformatiebrieven [2021-17](#) en [2021-47](#) is de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoeringsregels van de Tijdelijke Ondersteuning van Noodzakelijke Kosten (TONK), de daarbij horende financiële vertaling en de aanpassing van de beleidsregels. Met de raadsinformatiebrief [2021-81](#) is de gemeenteraad geïnformeerd over lagere uitgaven aan TONK dan waarop was geanticipeerd. De verwachte uitgaven waren € 250.000. Het beschikbare TONK-budget was € 1.966.000 (onttrekking Covid-19 reserve van € 1.590.000 en rijksbijdrage meicirculaire 2021 van € 376.000). Dit had als gevolg dat de onttrekking vanuit de Covid-19 reserve kon komen te vervallen (€ 1.590.000) en dat het restant (€ 126.000) toegevoegd zou worden aan de Covid- 19 reserve.

In dit stuk gaan we uit van de resterende rijksbijdrage. Deze bestaat uit de eerste tranche (376.000) en tweede tranche (1.129.000) minus de uitgaven (250.000). De resterende rijksbijdrage TONK bedraagt € 1.255.000 (afgerond € 1,3 miljoen).

Gemeentelijk beleid TONK

In de [beleidsregels Hilversum TONK](#) is beschreven hoe de Gemeente Hilversum invulling geeft aan de TONK. De voorwaarden en doelstellingen zijn ook hierboven beschreven.

De beleidsregels zijn in juni 2021 aangepast en versoepeld zodat meer inwoners in aanmerking zouden komen voor de TONK ([raadsinformatiebrief 2021-47](#)). De vereiste inkomensdaling ging van 35% naar 15%.

De aanvragen die al afgehandeld waren volgens de eerste versie van de beleidsregels, zijn nogmaals beoordeeld aan de hand van de nieuwe beleidsregels. De toegekende aanvragen kregen een nieuwe berekening van het hogere bedrag, en kregen het verschil met het oude bedrag bijgestort. De afgewezen aanvragen kregen een nieuwe beoordeling.

Cijfers en aantallen

Landelijk weinig beroep op TONK

Het gebruik van de TONK-regeling is in Hilversum net als in de rest van Nederland achtergebleven bij de verwachting. Divosa, VNG en de G40 hebben dit ook geconstateerd.

Anders dan de overige coronanoodmaatregelen zoals de Tozo en de Tegemoetkoming Vaste Lasten is de invulling van de TONK afhankelijk van lokaal beleid. Er is dus geen landelijke communicatiecampagne geweest met een uniforme boodschap. Hilversum heeft met diverse communicatieboodschappen getracht de doelgroep te bereiken.

Aantal aanvragen TONK

Periode	Aantal aanvragen TONK
Maart 2021	16
April 2021	30
Mei 2021	23
Juni 2021	14
Juli 2021	21
Augustus 2021	25
September 2021	16
Oktober 2021	8
November 2021	3
December 2021	0
Totaal	156

Aantal toekenningen TONK

Het aantal toekenningen TONK bedroeg in totaal 56.

We stelden aanvankelijk in onze beleidsregels de voorwaarde dat aanvragers te maken hadden met een terugval van meer dan 35% van het huishoudinkomen. Omdat we veel aanvragen om deze reden moesten afwijzen en we minder aanvragen binnenkregen dan verwacht, hebben we in juni 2021 de beleidsregels met terugwerkende kracht versoepeld en de vereiste inkomensdaling op 15% gesteld. We hebben toen alle eerdere aanvragen ook opnieuw beoordeeld.

Rijksbijdrage TONK

De TONK is als onderdeel van de algemene uitkering verstrekt aan gemeenten. Over de algemene uitkering hoeft de gemeente geen verantwoording af te leggen aan het Rijk en het is dus, zonder beperkingen, vrij te besteden. Hilversum heeft ontvangen:

Eerste tranche rijksbijdrage TONK: € 376.000
Tweede tranche rijksbijdrage: € 1.129.000
Totaal: € 1.505.000

Uitgaven TONK

De uitgaven aan TONK bedragen € 250.000. Deze bestaan uit uitvoerings- en uitvoeringskosten en worden hieronder toegelicht.

Uitvoeringskosten TONK

De voorlopige uitvoeringskosten TONK bedragen € 75.000. Dit bedrag betreft een voorlopige indicatie. Momenteel wordt gewerkt aan de jaarafsluiting en het opstellen van de jaarrekening. Hierbij hoort tevens het inventariseren van de totale uitvoeringslasten TONK. In de jaarrekening 2021 zullen uiteindelijk de definitieve bedragen worden verantwoord.

Uitkeringskosten TONK

De uitkeringskosten TONK bedragen € 175.000. Bij de uitkeringen TONK is gemiddeld per persoon € 3.600,- uitgekeerd ter ondersteuning van de woonlasten.

Resterend TONK-budget

Het resterend TONK-budget bedraagt € 1.255.000 (afgerond € 1,3 miljoen). Dit is het verschil tussen de ontvangen rijksbijdrage en de uitvoerings- en uitkeringskosten.

Rijksbijdrage eerste tranche tranche:	€ 376.000
Rijksbijdrage tweede tranche:	<u>€ 1.129.000 +</u>
Totaal ontvangsten:	€ 1.505.000
Uitvoeringskosten (voorlopig):	€ 75.000
Uitkeringskosten:	<u>€ 175.000 –</u>
Resterend TONK-budget:	€ 1.255.000

Dit bedrag is aan het eind van het kalenderjaar 2021 conform gemeentelijk financieel beleid teruggevloeid naar de Covid-19-reserve. Voor onttrekkingen ten behoeve van het bestemmingsplannen is instemming van de raad vereist.

Met de raadsinformatiebrief [2021-81](#) is de gemeenteraad geïnformeerd over lagere uitgaven aan TONK dan waarop was geanticipeerd.

Uitvoeringscapaciteit

Voor het afhandelen van aanvragen TONK zijn 2 fte ingehuurd en is bestaande capaciteit van andere teams ingezet. Dit bedrag betreft een indicatie en wordt pas definitief vastgesteld in de jaarrekening 2021.

G40 (themagroep Sterke Keten van Participatie, leren, werken en ondernemen)

Hilversum neemt deel aan de bestuurlijke en ambtelijke werkgroepen van de G40-themagroep Sterke Keten van Participatie, leren, werken en ondernemen.

Binnen de G40 is veel gesproken over het lage beroep op de TONK. Vanuit het ministerie kwam steeds weer de reactie dat het aan gemeentes is hoe ze de doelgroep willen ondersteunen en dat de TONK slechts één van meerdere mogelijkheden is. In de G40 zijn ervaringen uitgewisseld over hoe om te gaan met de herbesteding van de TONK-middelen. De meeste gemeentes kiezen voor versterking van het schuldhulp- en minimabeleid.

Omdat de TONK een vorm van bijzondere bijstand is, blijft het aan regels gebonden. Vanuit expertisecentrum Schulink is aangegeven dat voortzetting van de TONK in de huidige vorm niet mogelijk is. Reden is dat generieke inkomenspolitiek voorbehouden is aan het Rijk. Wel blijft het mogelijk om inwoners op individuele basis bijzondere bijstand te verstrekken. Maar dit is altijd maatwerk en niet via een generieke regeling.