

Memo t.b.v. de politieke vijfhoek op 12 mei 2020

Modaliteiten verlenging Tozo

Vragen aan de Vijfhoek

- Gaat u akkoord met verlenging van de Tozo conform de voorstellen in dit memo?
- Gaat u akkoord met communicatie van de verlenging deze week na de MR?

Inleiding

Er is tot op heden een groot beroep op de Tozo gedaan, ca. 343.000 aanvragen door zelfstandig ondernemers, op een totale potentiële doelgroep van ca. 1.000.000 zelfstandig ondernemers die voldoen aan het urencriterium en DGA-ers. Er wordt vooral levensonderhoud aangevraagd (91,5%) en veel minder bedrijfskapitaal (ca. 8,5%). Er zijn signalen dat het aantal aanvragen naar bedrijfskapitaal de komende tijd nog op gaat lopen.

Het besluit Tozo biedt de mogelijkheid de Tozo eenmalig met maximaal drie maanden te verlengen en de mogelijkheid de voorwaarden aan te passen. In dit memo wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om de Tozo te verlengen en eventueel op onderdelen aan te passen en op de uitvoerbaarheid daarvan voor gemeenten. De huidige Tozo staat beschreven in de bijlage.

Verlenging van de Tozo moet ook gezien worden in het licht van de integrale afweging over de vormgeving van pakket aan economische maatregelen richting 1 september 2020. Bij aanvang van de Tozo was het buiten werking stellen van een aantal toetsen zoals de Participatiewet/Bbz die kent legitiem; zelfstandig ondernemers werden geconfronteerd met een groot, niet voorzienbaar risico en gemeenten moesten snel ondersteuning kunnen bieden aan deze ondernemers. In de overgangsfase ligt het in de rede om, rekening houdend met de uitvoerbaarheid, te kijken naar aanpassing van de voorwaarden, zodat toegewerkt kan worden naar een normalisering van het beroep op voorzieningen na 1 september a.s.

Randvoorwaarde: voor een goede en snelle uitvoerbaarheid dienen gemeenten tijdig geïnformeerd te worden en dienen eventuele aanpassingen beperkte uitvoeringslasten met zich mee te brengen.

- Gemeenten voeren de Tozo uit en dienen snel geïnformeerd en geïnstrueerd te worden over hoe de Tozo 2.0 eruit gaat zien. Uitgangspunt is dat gemeenten uiterlijk op 18 juni gereed zijn om op 25 juni betalingen bijstand voor levensonderhoud te kunnen doen in het kader van de Tozo 2.0. Dan valt er geen 'gat' in de ondersteuning voor ondernemers (betaaldata variëren maar bij deze data gaat het bij het overgrote deel van de gemeenten goed).
- Gemeenten willen bij verlenging van de Tozo een gestroomlijnde en zo uniform mogelijke uitvoering kunnen voorbereiden. Er zijn minimaal vijf weken nodig om een verlenging goed en tijdig te kunnen verwerken (aanvraagformulier aanpassen, ICT op orde maken, verlengingsaanvragen innemen, gegevens overzetten in de systemen, beoordelen nieuwe aanvragen, beschikken etc.). Dat is een zeer krap tijdspad. Gemeenten geven aan dat uitbetaling eind juni, begin juli realistischer is.
- Dit betekent dat nu al met VNG, Divosa en de ICT-ondersteuning wordt uitgewerkt wat een verlenging betekent voor de uitvoering, onder voorbehoud van de politieke besluitvorming.
- Zo spoedig mogelijk na 13 mei zou de verlenging gecommuniceerd moeten worden. Indien later een besluit kenbaar wordt gemaakt, bestaat er een groot risico dat gemeenten zich onvoldoende kunnen voorbereiden op de noodzakelijke aanpassingen van hun werkprocessen, de uitvoering onder druk komt te staan en mensen tijdelijk zonder geld komen te zitten.
- Verlenging met afwijkende voorwaarden is belastend voor de uitvoering die nu al onder zeer grote druk staat en heeft daarom uitdrukkelijk niet de voorkeur van gemeenten, vanuit het belang enigszins beheerst Tozo 2 uit te kunnen voeren. Gemeenten zijn nog druk doende de zeer grote van aanvragen te verwerken en zitten in verschillende fasen van de aanvraagprocedure (innemen aanvragen, beoordelen, beschikken, uitbetalen), waarbij nog veel gewerkt wordt met voorschotten.
- Aanpassing van de voorwaarden voor een beroep op de Tozo brengen extra uitvoeringslasten met zich mee voor gemeenten en zijn daarom getoetst op snelle implementatie en uitvoerbaarheid bij VNG en Divosa. Aanpassingen in de huidige voorwaarden zorgt voor een extra werkproces met aanpassingen in ICT, ander aanvraagformulier, andere beoordeling etc.

- Anderzijds kent verlenging onder dezelfde voorwaarden nadelen:
 - mogelijkheden voor niet-wenselijk gebruik blijven bestaan (zelfstandigen met veel vermogen of een verdienende partner, of zelfstandigen die zouden kunnen werken);
 - uitstralingseffecten: als ondersteuning zonder toetsen/voorwaarden langer duurt, kunnen mensen dit gaan beschouwen als een 'verworven' recht, en dat kan uitstralingseffecten hebben op de reguliere bijstand;
 - kosten zijn hoger dan bij aanpassing van voorwaarden (tentatieve inschatting van de uitgaven verlenging van de Tozo met identieke vormgeving is ca. € 3 miljard).
- Gezien de versoepelingen van de kabinetsmaatregelen is het aannemelijk dat de komende periode minder zelfstandigen gebruik zullen maken van de Tozo. De economische impact van de versoepelingen is hoogst onzeker. Als we aannemen dat 25% minder zelfstandigen zich melden, omdat hun inkomen boven het sociaal minimum uitkomt, zijn de budgettaire gevolgen die onderstaand worden genoemd, navenant lager.

1. Vormgeving verlenging

- Verlenging onder Tozo 2 kan worden gerealiseerd door een nieuw aanvraagformulier voor degenen die na 1 juni voor het eerst een Tozo-aanvraag doen en door een mutatie-aanvraagformulier voor degenen die hun Tozo-aanvraag na 1 juni willen verlengen.
- Met een ministeriële regeling kan de Tozo met maximaal drie maanden worden verlengd, waarbij er voor kan worden gekozen dat de uitkeringsduur t/m max. 31 augustus 2020 loopt. Anders dan bij Tozo 1 kan de uitkering dan niet doorlopen na het aanvraagtijdvak.
- Dit past bij 'afschaling' van maatregelen, beperkt 'uitstralingseffecten' (ondersteuning wordt steeds meer gevoeld als verworven recht) en de discrepantie met andere groepen (bv. flexwerkers).
- Een alternatief is om een verlenging niet voor 3 maanden vorm te geven maar maandelijks te verlengen, waarbij telkens op basis van de actuele situatie een nieuwe afweging wordt gemaakt. Dit zou voor de uitvoering echter veel meer werk betekenen en biedt bovendien weinig duidelijkheid aan ondernemers, met mogelijke gevolgen voor de overlevingskansen van de onderneming.
- Budgettaire gevolgen van verlenging van de aanvraagtermijn en de uitkeringsduur van levensonderhoud voor de Tozo tot uiterlijk 31 augustus zijn naar verwachting ca € 1,5 miljard inclusief uitvoeringskosten.
- **Uitvoerbaarheid:** de uitvoering geeft duidelijk aan dat verlenging per maand zeer belastend is. In het aanvraagformulier kan wel expliciet worden gevraagd of een uitkering voor 1, 2 of 3 maanden wordt aangevraagd.

Voorstel: verlenging voor 3 maanden, waarbij de uitkeringsduur loopt t/m max. 31 augustus 2020.

2. Partnertoets in de Tozo?

- Een partnertoets houdt in dat op *huishoud*niveau sprake moet zijn van een inkomen onder het sociaal minimum om in aanmerking te kunnen komen voor bijstand voor levensonderhoud. Een deel van de huidige doelgroep kan dan geen aanspraak meer maken op de uitkering voor levensonderhoud van €1500 voor samenwonenden.
- Uit eerdere cijfers (2018) weten we dat van de ruim 1 miljoen zelfstandigen er 288.000 (28%) alleenstaand waren en 744.000 (72%) een partner hadden. Voor de groep Tozo-aanvragers weten we deze verhouding niet. Er zijn indicaties dat het aandeel met partner mogelijk wat lager ligt, mede omdat er een moreel appel is gedaan om geen Tozo-uitkering aan te vragen wanneer dat niet nodig is. Inschatting is dat er ongeveer 40% minder uitkeringen uit worden gegeven.
- Voordelen van de invoering van een partnertoets kunnen zijn:
 - Minder inefficiëntie: het invoeren van een partnertoets vermindert de mogelijkheden voor niet-wenselijk gebruik en neemt een aantal moeilijk uitlegbare voorbeelden weg (een zelfstandige met een goed verdienende partner krijgt in de huidige Tozo €1500, terwijl twee zelfstandigen zonder inkomen ook 'slechts' €1500 krijgen).
 - Het stellen van voorwaarden zoals een partnertoets is een eerste stap richting afschaling en bevordert een geleidelijke overgang naar het 'nieuwe normaal'.

- o Minder uitstralingseffecten: als ondersteuning zonder toetsen/voorwaarden langer duurt, kunnen mensen dit gaan beschouwen als een verworven recht en dat zou uitstralingseffecten kunnen hebben op de reguliere bijstand.
 - o Invoering van een partnertoets leidt naar verwachting tot minder aanvragen, dat scheelt in de belasting op de uitvoering.
 - o Een partnertoets zal leiden tot een lager beslag op de overheidsfinanciën (scheelt grofweg € 0,6 miljard).
- Nadelen van de invoering van een partnertoets kunnen zijn:
 - o Uitvoerbaarheid: het toetsen op inkomen van een partner vormt een grotere belasting op de uitvoering (zie onder oordeel gemeenten).
 - o Gedragseffecten: het aanscherpen van de voorwaarden zal waarschijnlijk leiden tot een run op de huidige Tozo-regeling met gunstigere voorwaarden.
 - o Gemeenten en ondernemersorganisaties voorzien problemen voor gezinnen met hoge maandelijks lasten en verwachten toestroom naar andere gemeentelijke voorzieningen zoals de schuldhulpverlening.
- **Uitvoerbaarheid:** invoering van een partnertoets zal volgens gemeenten moeilijk uitvoerbaar zijn, zeker als (vooraf) gecontroleerd moet worden op het feitelijk huishoudinkomen; het maandelijks bepalen én bijhouden van de inkomsten vormen grote administratieve lasten voor sociale diensten, zeker wanneer sprake is van een combinatie van inkomen uit de onderneming en onregelmatige inkomens van partners (bijv. bij partners met eigen onderneming of die flexwerker zijn).
- Ook vrezende gemeenten een 'piekbelasting' in aanvragen eind mei wanneer er besloten wordt tot het aanpassen van de Tozo-voorwaarden.
- Het uitvoeren van een partnertoets kan volgens gemeenten alleen indien volstaan kan worden met een verklaring van de aanvragers dat er sprake is van een huishoudinkomen onder het sociaal minimum (dus geen toets vooraf). Achteraf zou dan nog steekproefsgewijs gecontroleerd kunnen worden. De M&O-risico's nemen toe.

Voorstel: met in achtneming dat een partnertoets alleen uitvoerbaar is op basis van een verklaring bij de aanvraag, wordt een partnertoets doorgevoerd.

3. Vermogenstoets in de Tozo?

- Voor invoering van een vermogenstoets gelden vergelijkbare voor- en nadelen als voor de partnertoets. Naar verwachting gaat dit om een kleinere groep zelfstandigen die uit zou vallen bij invoering van een vermogenstoets. Het levert daarmee naar verwachting dus ook minder besparing op ten opzichte van een partnertoets.
- Uitwerking in regelgeving kost tijd. Een vermogenstoets zal veel discussie opleveren over de vormgeving en wat precies valt onder het vermogensbegrip: welk vermogen is precies relevant (eigen huis?), onderscheid privé en zakelijk vermogen, hoeveel wordt vrijgelaten, er moet gekeken worden op maandbasis e.d.). De vermogenstoets in het Bbz is bewerkelijk. Bij de Tozo gaat het om zeer forse aantallen.
- Dit zal waarschijnlijk veel weerstand en onduidelijkheid veroorzaken bij zowel gemeenten als ondernemers.
- Gedragseffecten: het aanscherpen van de voorwaarden zal waarschijnlijk leiden tot een run op de huidige Tozo-regeling met gunstigere voorwaarden.
- **Uitvoerbaarheid:** gemeenten geven aan dat toepassing van de vermogenstoets voor hen niet uitvoerbaar is, ook als die gebaseerd zou worden op een verklaring; de aanvrager die een verklaring wordt gevraagd over het vermogen zadel je op met een hele lastige opgave en dat leidt waarschijnlijk tot veel vragen aan gemeenten. Het vermogensbegrip is voor ondernemers wezenlijk anders dan voor bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden. Ondernemers worden geacht te reserveren voor bijvoorbeeld de belastingdienst of het voldoen van facturen. Daarmee is het vermogen veel meer fluide. Het bedrag dat op enig moment op een bankrekening staat zegt dus weinig en is altijd arbitrair. De omvang van het vermogen is ook niet eenvoudig op basis van reguliere bronnen te achterhalen.

Voorstel: niet invoeren van een vermogenstoets, gelet op de onuitvoerbaarheid voor gemeenten.

4. Extra lening bedrijfskapitaal?

- De vraag doet zich voor of ondernemers de mogelijkheid wordt geboden voor de tweede keer een lening voor bedrijfskapitaal van max. €10.157 aan te vragen, als dat nodig is in verband met liquiditeitsproblemen.
- Vanuit het oogpunt van afschaling is het logisch om niet nog eens een extra lening voor bedrijfskapitaal te verstrekken. Wel blijft er een mogelijkheid voor ondernemers die nog geen maximumlening hebben aangevraagd, een aanvullende aanvraag tot max. €10.157 in te dienen.
- De extra uitgaven voor leningen voor bedrijfskapitaal kapitaalverstrekkingen komen naar verwachting op ruim €0,5 miljard indien het niet mogelijk is een tweede lening aan te vragen. In latere jaren worden de leningen terugbetaald en komt de uitgaven (gedeeltelijk) terug.
- **Uitvoerbaarheid:** gemeenten geven aan dat het verlenen van een extra lening bedrijfskapitaal (tot max. €10.157) uitvoerbaar is.

Voorstel: er is geen mogelijkheid voor ondernemers om voor de tweede keer een lening bedrijfskapitaal van nog eens €10.157 aan te vragen.

5. Aanvullende voorwaarden lening bedrijfskapitaal?

- In de huidige Tozo worden geen voorwaarden gesteld aan aanvragen voor bedrijfskapitaal, behalve dat de ondernemer moet verklaren en aannemelijk moet maken dat er sprake is van liquiditeitsproblemen en onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen.
- Er kan worden bezien of er nog nadere voorwaarden worden gesteld aan aanvragen voor bedrijfskapitaal, bijvoorbeeld een verklaring dat er geen aanvraag van surseance van betaling of faillissement is ingediend. Dit zou gezien kunnen worden als lichte levensvatbaarheidstoets.
- Naar verwachting heeft dit gevolgen voor slechts een klein deel van de aanvragen voor bedrijfskapitaal. De budgettaire gevolgen van het invoeren van deze voorwaarde worden daarom op verwaarloosbaar ingeschat.
- **Uitvoerbaarheid:** gemeenten achten dit uitvoerbaar.

Voorstel: er is geen beroep op een lening voor bedrijfskapitaal mogelijk als sprake is van surseance van betaling, of de onderneming in staat van faillissement verkeerd.

Bijlage I: Beschrijving TOZO

Tozo staat voor "tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers" (ook zelfstandig ondernemers met personeel en DGA's kunnen een beroep doen als zij voldoen aan de criteria). Het kabinet wil deze groep ondersteunen, zodat zij na de coronacrisis hun bedrijf kunnen voortzetten.

Bij de uitwerking weegt zwaar dat de regeling snel ingevoerd kan worden en dat gemeenten bij de uitvoering van de regeling in staat zijn om de verwachte grote aantallen aanvragen voortvarend af te handelen. Hoewel zorgvuldigheid en het beperken van frauderisico's belangrijk is, impliceert de nadruk op snelheid mogelijk wel dat niet al het misbruik en oneigenlijk gebruik ondervangen kan worden. In de regeling zijn waarborgen ingebouwd om misbruik tegen te gaan zoals het ondertekenen van een verklaring over de noodzaak van ondersteuning door de aanvrager en steekproefsgewijze controle achteraf. Er is geen toets op het inkomen van de echtgenoot of partner en ook geen vermogenstoets. Ook is er geen eis van levensvatbaarheid van het bedrijf. Het kabinet doet een nadrukkelijk appel op mensen die de extra ondersteuning niet nodig hebben om af te zien van een aanvraag.

Het doel van de regeling is tweeledig: te voorzien in het levensonderhoud en om liquiditeitsproblemen op te vangen. De regeling is tijdelijk en geldt voor drie maanden (maart, april en mei 2020). Een aanvraag voor levensonderhoud kan tot en met 31 mei 2020 worden ingediend. Voorwaarden:

1. De zelfstandige moet in Nederland woonachtig zijn en het bedrijf moet in Nederland gevestigd zijn (of de hoofdzakelijke werkzaamheden). Voor grensregio's kijkt NL wat andere landen doen.
2. Voldoen aan het uren criterium, 1.225 uur per jaar/ +/- 24 uur per week.
3. Actief zijn geweest, waaronder ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel, voordat deze regeling is aangekondigd, dus voor 17 maart 2020.

Ondersteuning op grond van de Tozo kan worden aangevraagd in de vorm van 1) een bijstandsuitkering voor levensonderhoud en 2) een lening voor bedrijfskapitaal.

1. het inkomen van de zelfstandige wordt aangevuld tot het sociaal minimum dat op de zelfstandige van toepassing is. Dat komt neer op maximaal € 1.500 (netto) voor gehuwden, of maximaal € 1.050 (netto) voor een alleenstaande vanaf 21 jaar. Hoe hoog dit bedrag precies is hangt af van de samenstelling van het huishouden en inkomen. De zelfstandige dient te verklaren dat het inkomen naar verwachting in de periode van ondersteuning minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis. Ontvangers van een uitkering zijn verplicht om wijzigingen in hun inkomensituatie uit zichzelf door te geven. Achteraf controleren gemeenten het daadwerkelijk genoten inkomen.
2. Lening voor bedrijfskapitaal: vanuit de regeling kan een zelfstandige een lening afsluiten van maximaal € 10.157 tegen een rente van 2%. Tot 1 januari 2021 hoeft er nog niet te worden afgelost. Om in aanmerking te kunnen komen dient een zelfstandige te verklaren en aannemelijk te maken dat er sprake is van liquiditeitsprobleem als gevolg van de coronacrisis.

Bij de vormgeving van de Tozo is vanwege de uitzonderlijke omstandigheden gekozen voor het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm. Alleen zo kunnen gemeenten in staat worden gesteld om het inmiddels al ongekend hoge aantal aanvragen snel en efficiënt af te handelen.

Gemeenten worden volledig financieel gecompenseerd voor de uitkeringskosten en uitvoeringskosten in het kader van de Tozo. Op de SZW-begroting is hiervoor een bedrag van 3,8 miljard euro gereserveerd. Er wordt met 30 gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten een snelle monitoring op gang gebracht van de binnengekomen Tozo-aanvragen om dagelijks een landelijk indicatief beeld te hebben van het aantal aanvragen. Gemeenten leveren het aantal beschikkingen voor de Tozo aan aan het CBS. Het CBS zal vervolgens gedurende de verslagmaand vaker rapporteren over het aantal Tozo-beschikkingen en over de gemiddelde hoogte van het bedrag

Er kan samenloop zijn met de EZK-regeling 'noodloket' (gift 4.000 euro ten behoeve van bedrijfskosten; dit betreft geen inkomenssteun). Deze 4.000 euro wordt niet verrekend met de uitkering.