Synthesedocument onderzoeken Tozo & TONK
December 2023

Achtergrond

1. Totstandkoming Tozo

2. Algemeen beeld
- Gezondheid
- Economische positie
- Ervaringen zelfstandigen bij aanvragen Tozo
- Ervaringen gemeenten
- Lokale ervaringen
- Niet-ontvangers
- Kring van rechthebbenden

3. Tozo 1 vs de andere Tozo-regelingen
- Partnerinkomenstoets

4. Eindfase Tozo
- M&O
- Uitfasering Tozo-regelingen
- Innovaties vanwege de Tozo

5. TONK

Achtergrond

In maart 2020 werden in Nederland maatregelen ingevoerd om de verspreiding van het Covid-19 virus te remmen. Als gevolg van deze maatregelen ervaarden veel bedrijven een inkomstenderving buiten hun invloed om. Hieronder waren ook veel zelfstandig ondernemers. De pandemie werd door het toenmalige kabinet als een niet normaal ondernemersrisico aangemerkt. Daarom vond het kabinet het rechtvaardig en noodzakelijk om getroffen bedrijven te ondersteunen. Zelfstandig ondernemers konden voor steun een beroep doen op onder andere de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK). De Tozo werd in 2020 ingevoerd en de TONK in 2021.

Dit synthesedocument beschrijft de belangrijkste bevindingen uit de onderzoeken die zijn gedaan naar de Tozo-regeling. Met de Tozo was een budget van ongeveer 3,5 miljard euro gemoeid. Het is een regeling die in een zeer korte tijd tot stand is gekomen en, naarmate de coronacrisis voortduurde, op onderdelen is aangepast. Op basis van de informatie in dit document kunnen er lessen worden getrokken om in de toekomst snel een dergelijke regeling in elkaar te zetten. Daarnaast kan er gekeken worden of er dingen op te pikken zijn voor het reguliere beleid met betrekking tot de doelgroepen van de Tozo.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd om de evaluatie van de Tozo voor eind 2023 op te leveren. In de afgelopen jaren zijn er verscheidende onderzoeken verschenen over de Tozo, vaak in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Zo hebben De Beleidsonderzoekers, Nederlandse Arbeidsinspectie, I&O Research, TNO en CPB onderzoek gedaan naar de Tozo. Daarnaast hebben verschillende gemeenten, onder andere Rotterdam en Amsterdam, de Tozo-regeling geëvalueerd. Dit synthesedocument verwerkt al deze onderzoeken en gegevens in een analyse over de gehele Tozo-regeling[1] (maart 2020-september 2021, zie tijdlijn bijlage I) en presenteert de belangrijkste bevindingen uit bovengenoemde onderzoeken. Ook is er aandacht voor de TONK, die met name in het onderzoek van I&O Research belicht wordt. Dit synthesedocument biedt de basis voor de reactiebrief aan de Tweede Kamer.

Leeswijzer
In paragraaf 1 wordt de totstandkoming van de Tozo besproken. Paragraaf 2 schetst de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de ontvangers van de Tozo en hun ervaringen. Paragraaf 3 zoomt in op de beginfase van de Tozo en de introductie van de partnerinkomenstoets. Paragraaf 4 kijkt naar enkele belangrijke ontwikkelingen die gedurende de Tozo gingen spelen, bijvoorbeeld het M&O-beleid en terugvorderingen. Paragraaf 5 presenteert een weergave van de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de TONK.

[1] Tozo 1 wordt deels apart geanalyseerd omdat deze regeling sterk afweek van de andere regelingen wegens het ontbreken van een partnerinkomenstoets. In de onderzoeken wordt echter niet altijd onderscheid gemaakt tussen de verschillende Tozo-regelingen, waardoor sommige resultaten voor alle Tozo-regelingen gezamenlijk worden gepubliceerd. Waar het enkel Tozo 1 betreft, staat dit expliciet vermeld.

1. Totstandkoming Tozo

De eerste aanzet voor de Tozo is gemaakt 14 maart 2020. Het werd in maart al snel duidelijk dat het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) niet geschikt zou zijn voor de grote aantallen zelfstandigen die in de financiële problemen kwamen vanwege de coronacrisis. Er is toen besloten om het Bbz wel als bestaand kader te gebruiken voor de steunmaatregel voor zelfstandigen. Vanwege de grote tijdsdruk moest er snel een regeling worden opgezet. Voortbouwen op een bestaande regeling zoals het Bbz kostte minder tijd dan een volledig nieuwe regeling bedenken. Zodoende kwam de Tozo, net zoals het Bbz, onder de Participatiewet te vallen.

De uitvoering van het Bbz lag bij de gemeenten. Zoals genoemd, lag bij de ontwikkeling van de Tozo de focus voor een groot deel op zo snel mogelijk inkomensondersteuning verschaffen voor zelfstandig ondernemers. Zodoende verstrekte een deel van de gemeente meteen al Tozo-uitkeringen, anticiperend op de wetgeving. De wetgeving kwam op 21 april in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die werd gepubliceerd met de eerste Tozo-regeling. Onder normale omstandigheden duurt zo'n wetgevingsproces veel langer.

Om deze regeling op tuigen en daarbij signalen uit de praktijk te benutten, waren naast het Ministerie van SZW ook de VNG, Divosa en verscheidende gemeenten betrokken. Verder werd er gepraat met ICT-leveranciers voor de uitvoering en was er een klankbordgroep van ondernemersvertegenwoordigers die om feedback werd gevraagd. Al deze partijen hebben vele uren gedraaid om Tozo 1 zo snel en goed mogelijk te realiseren.[2]

De Tozo bestond uiteindelijk uit twee vormen van bijstand met een aantal voorwaarden. De exacte voorwaarden zijn te vinden in bijlage II. De twee vormen luidden als volgt:

- **Inkomensaanvulling:** zelfstandigen wiens inkomen gedaald is tot onder het sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis kan beroep doen op bijstand. Het betreft een bijstand van een inkomensaanvulling tot op de belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm. Deze algemene bijstand heeft de vorm van bijstand om niet (zonder tegenprestatie of betaling). Dit betrof maximaal €1.500 per maand netto.
- **Bedrijfskapitaal:** zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis worden geconfronteerd met een liquiditeitsprobleem[3], kunnen een beroep doen op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Deze bijstand heeft de vorm van een rentedragende lening. Deze lening betrof maximaal €10.157.-

Als onderdeel van de uitvoering was het belangrijk om een goed ICT-systeem te hebben. Daarom is er destijds een werkgroep dienstverlening opgericht. Deze werkgroep bestond uit ICT-leveranciers, VNG, Divosa en het ministerie van SZW. Veel gemeenten waren ondertussen ook zelf al aan de slag gegaan met het ontwikkelen van ICT-applicaties.

Een aantal gemeenten startten direct met het innemen van Tozo-aanvragen en het uitkeren van voorschotten. Dit betrof ca. 4 op de 10 gemeenten. Andere gemeenten wachtten totdat er meer duidelijk werd over de regeling. Sommige gemeenten hadden het gevoel voor het blok te worden gezet.[4] Bij de aankondiging van de Tozo-regeling werden gemeenten namelijk meteen door zelfstandig ondernemers gecontacteerd via mail of telefoon met vragen, waarop de gemeenten op dat moment zelf ook nog geen antwoord op hadden. Communicatie vanuit het Rijk en de beschikbare informatie was in deze eerste fase te beperkt volgens verscheidende gemeenten. Daarnaast moest er in een zeer kort tijdsbestek voldoende personeel worden gevonden bij gemeenten om alle Tozo aanvragen te verwerken. Veel gemeenten zetten in het begin hier hun eigen personeel van andere afdelingen voor in of huurden extern personeel in.

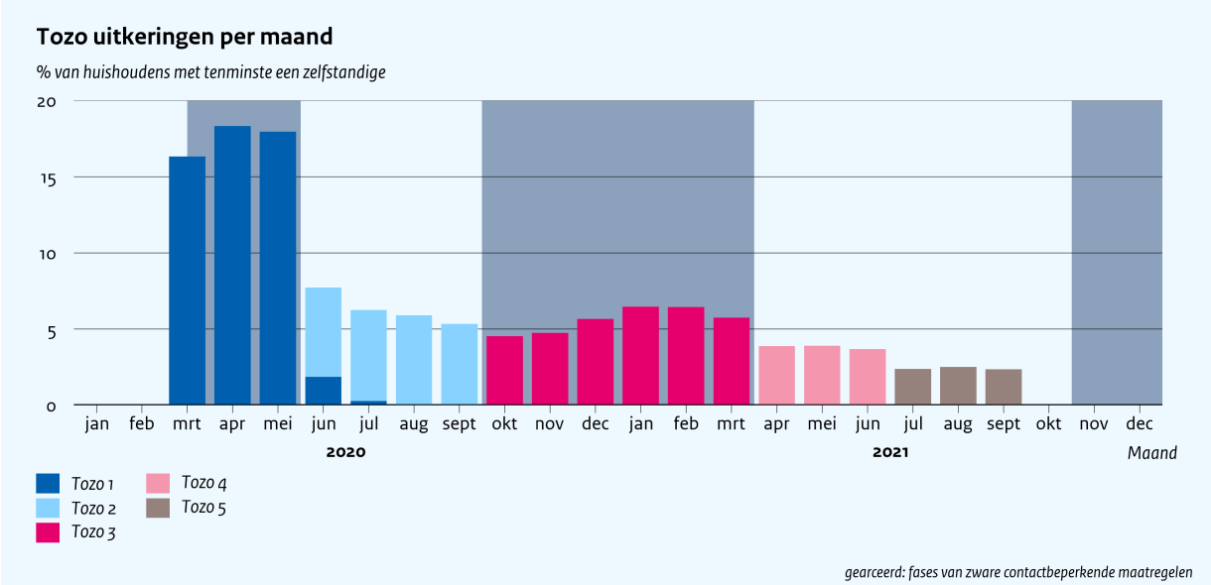
[2] De beleidsonderzoekers (2020) Procesevaluatie Tozo Eindrapport
[3] Een liquiditeitsprobleem betekent dat de zelfstandige (tijdelijk) over onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen beschikt om aan de aan het bedrijf of zelfstandig beroep verbonden financiële verplichtingen te kunnen voldoen.
[4] I&O research (2023) Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen.

Om de gemeenten en de zelfstandigen van voldoende informatie te voorzien, zijn er landelijk een aantal producten ontwikkeld. Voor de gemeenten werd er een Toolkit Tozo gemaakt. Dit bevatte onder andere een modelaanvraagformulier, modelbrieven en -beschikkingen, een handreiking Tozo, een checklist voor controle van de Tozo-aanvraag en een handreiking M&O. De Tozo toolkit werd door bijna alle gemeenten als behulpzaam ervaren. Zo'n 95% heeft de kwaliteit van de informatie van het ministerie van SZW Divosa, VNG en Stimulansz als voldoende tot zeer goed gewaardeerd.[5] Gemeenten gebruikten Divosa, VNG en de Toolkit het meest als bronnen voor informatie. Daarnaast werd er voor ondernemers een beslisboom ontwikkeld. Deze beslisboom was beschikbaar op *www.krijgiktozo.nl*. Aan de hand van een aantal vragen kreeg de ondernemer antwoord op de vraag of hij of zij in aanmerking kwam voor de Tozo.[6]

[5] I&O research (2023) Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen.
[6] De beleidsonderzoekers (2020) Procesevaluatie Tozo Eindrapport

2. Algemeen beeld

Het CPB-onderzoek naar de Tozo-regeling laat zien hoe groot het aandeel Tozo-ontvangers binnen de groep zelfstandigen in Nederland was. In figuur 2.1 is te zien dat dat de grootste groep Tozo-ontvangers er was bij Tozo 1. Ook is te zien dat het aantal Tozo-ontvangers weer (licht) steeg bij Tozo 3, waarschijnlijk als gevolg van een opleving van de pandemie en nieuwe coronamaatregelen die werden ingevoerd ten tijde van Tozo 3. In totaal hebben meer dan 300.000 zelfstandigen gebruik gemaakt van tenminste één Tozo-regeling. Dit komt neer op bijna 20% van de huishoudens met tenminste een zelfstandige.[7]



Figuur 2.1 Tozo uitkeringen per maand (Bron: CPB)

Op sectorniveau was het aandeel Tozo-ontvangers relatief het grootst in de twee bedrijfstakken cultuur, sport & recreatie en de horeca. Van de gehele groep Tozo-ontvangers was 9% actief in de horeca, van de groep zelfstandigen die geen Tozo-ontving was 2% actief in de horeca. Voor de bedrijfstak cultuur, sport en recreatie was dit respectievelijk 22% vs. 7%.[8][9] Het waren met name de bedrijfstakken landbouw, bosbouw en visserij en bouwnijverheid sectoren met weinig Tozo-ontvangers. De sectoren met relatief de meeste Tozo ontvangers waren ook de sectoren die het hardst zijn geraakt door de coronapandemie en de daaropvolgende coronamaatregelen.[10] In Bijlage III is te vinden hoe groot het percentage Tozo-ontvangers was binnen alle sectoren. Verder was het aandeel 'dienstverlenend personeel' en 'verkopers' relatief groot onder Tozo-ontvangers als het gaat om de beroepsverdelingen.[11]

Zelfstandigen boven de 55 jaar hebben relatief minder vaak een Tozo uitkering ontvangen. Hierin speelt mogelijk mee dat oudere ondernemers gemiddeld een hoger (huishoud)inkomen en bedrijfsvermogen hebben.[12] De verschillen in onderwijsniveau van Tozo-ontvangers en Tozo ontvangers zijn klein. Onder de Tozo ontvangers was een vrij grote groep van mensen die hoogopgeleid zijn. Mogelijke hangt dit samen met het feit dat een relatief grote groep van alle zelfstandigen in Nederland hoog opgeleid is.[13]

[7] CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling
[8] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?
[9] In de evaluatie van 15 mei 2023 in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap staat uitgebreider de effecten beschreven dan de coronasteun aan de cultuursector (SEO, AEF & KI, 2023).
[10] CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling
[11] Voor de beroepsverdeling is gebruik gemaakt van de ISCO-classificatie. Andere categorieën naast dienstverlenend personeel en verkopers zijn bijvoorbeeld, technici, leidinggevende functies en administratief personeel.
[12] CBS Statline; zelfstandigen inkomen & vermogen
[13] CBS, Wie zijn zzp'ers?

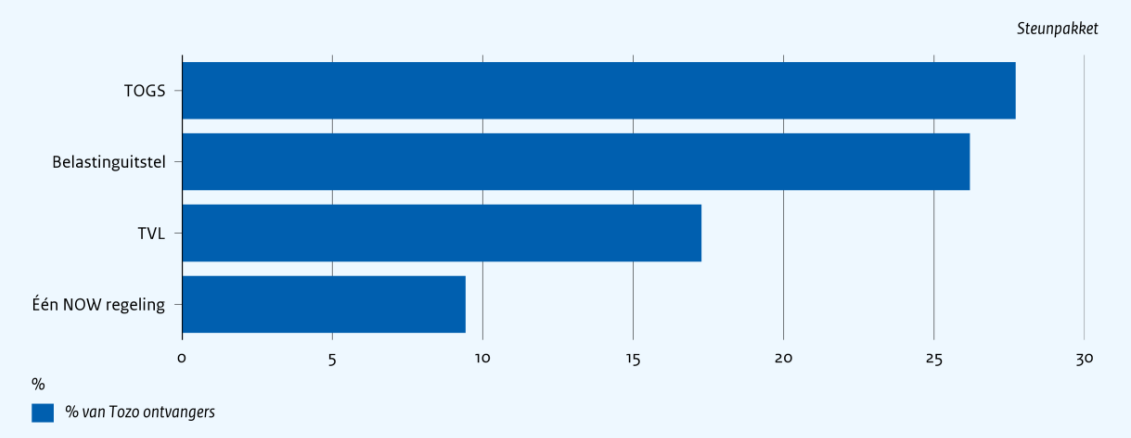
Tozo-ontvangers waren doorgaans vaak minder lang werkzaam als ondernemer en het bedrijf van hun onderneming bestond ook minder lang dan niet Tozo-ontvangers. Ook geven Tozo-ontvangers aan vaker '100 of meer' klanten te hebben dan niet Tozo-ontvangers en zijn Tozo ontvangers iets minder vaak afhankelijk van hun grootste klant voor omzet.[14] Daarnaast had ongeveer 1 op de 10 van de Tozo-ontvangers personeel in dienst.[15] Dat is een minder groot aandeel zmp'ers (zelfstandigen met personeel) ten opzichte van het aandeel zmp'ers in de gehele zelfstandigen populatie (ongeveer 17%)[16]. In de groep Tozo-ontvangers zaten dus relatief veel zelfstandigen zonder personeel.

Gezondheid Tozo ontvangers

Wat betreft (ervaren) gezondheid is een klein verschil zichtbaar, waarbij Tozo-ontvangers een slechtere gezondheid rapporteren dan niet Tozo-ontvangers. Tozo 1 ontvangers meldden binnen de totale groep Tozo-ontvangers dat hun gezondheid iets beter is dan de groep ontvangers van latere Tozo regelingen. In 2019 was er nog geen verschil in de ervaren gezondheid tussen wel en niet Tozo-ontvangers, maar in 2023 beoordeelden Tozo ontvangers hun gezondheid minder vaak als (zeer) goed dan niet ontvangers. Zowel voorafgaand als na de pandemie ervaarden Tozo-ontvangers vaker dan niet ontvangers burn-out klachten.[17] In Rotterdam gaf rond de 60 procent van de Tozo-ontvangers aan dat de crisis een negatief effect heeft gehad op het mentaal welbevinden en gezondheid.[18]

Economische positie Tozo-ontvangers

De doelgroep van de Tozo regeling betrof zelfstandigen die werden geconfronteerd met een financieel probleem als gevolg van de coronacrisis. Mede daarom kon ook een bedrijfskrediet worden aangevraagd naast de uitkering, een klein aandeel (ongeveer 1 op de 100 zelfstandigen) maakte hier gebruik van.[19] Zo'n 68% van de Tozo-ontvangers gaf ook aan rond te kunnen komen met de Tozo-uitkering. Al ervaarde ca. 80% desondanks een groot inkomensverlies. Minder dan de helft van de Tozo-ontvangers heeft schulden gemaakt. Iets meer dan tien procent zocht verdere financiële hulp bij de gemeente naast de Tozo-uitkering, de helft daarvan kreeg het advies om een andere financiële regeling aan te vragen (TONK, TVL etc.).[20] Het CPB heeft gekeken naar welke andere hulp dat dan was en hoeveel procent van de Tozo-ontvangers daar ook daadwerkelijk gebruik van hebben gemaakt, de TONK-regeling is hierbij niet meegenomen. Zoals te zien is in Figuur 2.2, werd er naast de Tozo door Tozo-ontvangers het meest beroep gedaan op de TOGS-regeling en belastinguitstel.



Figuur 2.2 (Bron: CPB)

[14] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?
[15] Nederlandse arbeidsinspectie (2021), Onderzoeksverslag klanten enquête Tozo. Dit betreft een enquête onder Tozo 3 ontvangers, we kunnen ervanuit gaan dat een deel daarvan ook Tozo 1 ontving.
[16] CBS factsheet ZEA
[17] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?
[18] Gemeente Rotterdam (2021), Zoektocht naar herstel
[19] CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling
[20] Nederlandse arbeidsinspectie (2021), Onderzoeksverslag klanten enquête Tozo

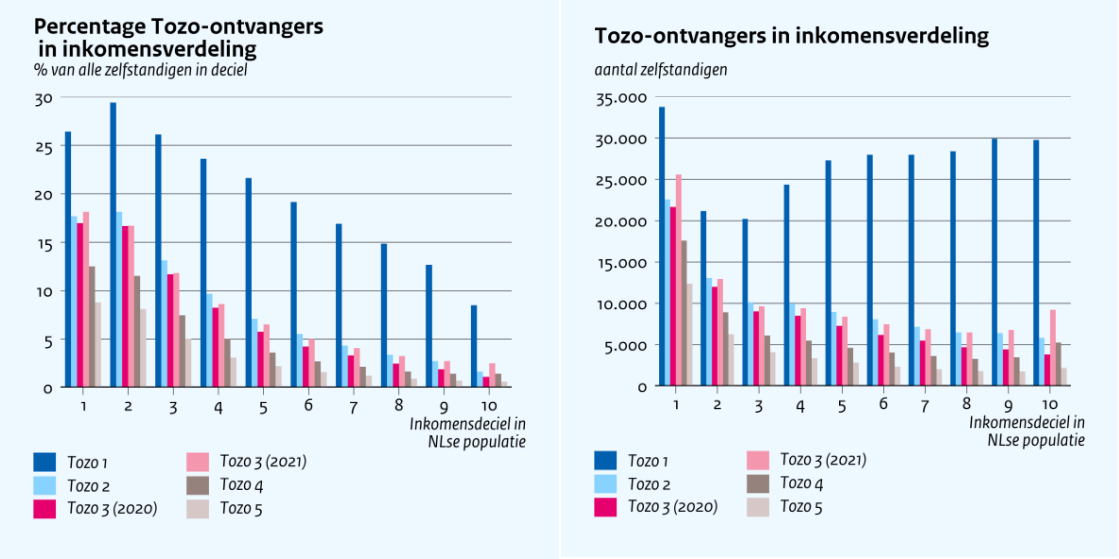
Bij de Tozo-ontvangers is het aandeel dat korter rond kan komen van hun financiële buffer groter dan onder de niet Tozo-ontvangers, zoals te zien is in Tabel 2.1. Het verschil in tijd tussen wel en niet Tozo-ontvangers dat een huishouden kan rondkomen zonder inkomen uit de onderneming neemt af naarmate de tijdhorizon toe neemt. Het omslagpunt lijkt te liggen tussen de 1 en 2 jaar dat het huishouden zonder inkomen uit de onderneming zich financieel draaiende kan houden. Afgaand op deze tabel, lijkt de Tozo dus veelal terecht gekomen bij zelfstandigen die financieel kwetsbaar waren. Dit was niet altijd enkel het resultaat van de pandemie. Ook zelfstandigen die voor de pandemie het al financieel moeilijk hadden, hebben relatief vaak Tozo ontvangen.[21]

Tabel 2.1 Aandeel zelfstandig ondernemers dat wel/geen Tozo heeft ontvangen naar buffer huishouden (%) (Bron: TNO/CBS)

	Geen Tozo *	Wel Tozo *	Alleen Tozo 1	Overig Tozo	Zmp	Zzp
Minder dan 1 maand	*3,7*	*6,0*	*3,1*	*8,5*	*7*	*5*
1 tot 3 maanden	*11,1*	*16,7*	*13,0*	*20,1*	*16*	*17*
3 tot 6 maanden	*11,9*	*16,7*	*15,9*	*17,4*	*18*	*16*
6 maanden tot 1 jaar	*14,4*	*15,6*	*17,0*	*14,8*	*17*	*16*
1 tot 2 jaar	*13,0*	*13,3*	*14,4*	*12,9*	*14*	*14*
2 tot 5 jaar	*7,8*	*6,0*	*7,9*	*5,1*	*6*	*7*
5 jaar of langer	*23,0*	*11,7*	*14,3*	*8,9*	*7*	*13*
Weet niet	*15,1*	*14,0*	*14,4*	*12,3*	*14*	*13*

Schuin gedrukt is significant verschil (p<0,05); *middelgroot verschil volgens Cramer's V

Ook uit analyses van het CPB blijkt dat het Tozo-gebruik onder de lagere inkomensgroepen relatief hoog lag, dit is weergeven in Figuur 2.3. Ook is te zien dat in absolute aantallen bij Tozo 1 veel Tozo-ontvangers in de hogere inkomensdecielen zaten. Vanaf Tozo 2 zijn het voornamelijk zelfstandigen uit de lagere inkomensdecielen die Tozo hebben ontvangen.



Figuur 2.3 (Bron: CPB)

<u>Ervaringen zelfstandigen bij aanvragen Tozo</u>

De informatie over de Tozo werd door Tozo-ontvangers als duidelijk ervaren. Veel zelfstandigen wisten van de Tozo af door de landelijke informatie. Ook meer dan de helft van de Tozo-ontvangers vond dat ze niet veel moeilijke gegevens bij de aanvraag moesten aanleveren. De ontvangers ervaarden dat de gemeente voldoende ondersteuning bood bij de aanvraag. Bij zelfstandigen die

[21] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?

een goede beoordeling gaven aan de dienstverlening van de gemeente, speelden de volgende aspecten een belangrijke rol: goede, duidelijke, snelle communicatie en afhandeling, nakomen afspraken, tijdige uitbetaling en respectvol en vriendelijk contact. Tozo-ontvangers die minder tevreden waren over de gemeente noemden de volgende knelpunten: trage beantwoording van vragen, hulp was beperkt, groot risico op terugvordering, moeilijkheden met digitaal contact. Het contact verliep – vanwege de coronacrisis – voornamelijk digitaal.[22]

Ervaringen gemeenten

De gemeenten waren de uitvoerders van de Tozo-regeling. Met de reeds aanwezige kennis van het Bbz is het gemeenten en samenwerkingsverbanden meestal gelukt om in relatief korte tijd een (project)organisatie op te zetten. Gemeenten kijken voldaan terug op het feit dat zij bij de uitrol flexibeler en daadkrachtiger waren dan dat ze vooraf hadden gedacht. De uitvoering van de Tozo regeling kende verscheidene knelpunten. Bij de opzet van Tozo 1 waren die het meest aanwezig. Deze namen af naarmate de tijd voortduurde. Wel ontstonden andere problemen (zie paragraaf 4).

De grootste knelpunten die de gemeenten ervaarden waren als volgt[23]:
- Gebrek aan personeel (71%)
- De regeling veranderde voortdurend (60%)
- De regelgeving was niet duidelijk (49%)
- Veel handmatig werk bij het innemen en verwerken van aanvragen (49%)
- Problemen met ICT en ICT-voorzieningen (35%)

Het vele handmatige werk werd opgelost door het inschakelen van extra personeel, overwerken en externe inhuur. Problemen met de ICT werden vaak opgelost door de ICT-afdeling van de gemeente of de ICT-leverancier. Bij het uitvoeren van de Tozo en het oplossen van knelpunten voelden de gemeenten zich goed ondersteund met de toolkit Tozo van Divosa, Stimulansz, de VNG en het ministerie.[24] Er waren ook veel dingen die de gemeenten als positief ervaarden. Zo werd de inzet van de medewerkers gewaardeerd (71%), was het fijn dat voor de Tozo-regeling maar een beperkte beoordeling nodig was (66%) en was de landelijke communicatie en ondersteuning goed (52%). Daarnaast vond men de Tozo een eenvoudig en goed te volgen regeling (35%).

Lokale ervaringen

De grote steden kregen te maken met de hoogste aantallen Tozo-aanvragers. Het hoogste aantal Tozo aanvragen had Amsterdam: in anderhalf jaar tijd zijn daar bijna 125.000 Tozo aanvragen van 47.000 zelfstandigen afgehandeld (een groot deel vroeg meerdere Tozo-regelingen aan). Verder had Amsterdam te maken met beroepsgroepen die een grote impact ervaarden van de pandemie en die minder actief zijn in andere gemeenten, zoals de taxibranche en de cultuursector. Daarnaast werd de Amsterdamse horecasector ook hard getroffen.[25] In Rotterdam ontvingen ondernemers in de haar- en schoonheidsverzorging, podiumkunst, taxivervoer, horeca en in het rijonderwijs ook relatief vaak Tozo vergeleken met andere bedrijfstakken. Verder was in Rotterdam te zien dat er een groot aandeel zelfstandigen die nog niet lang (tot vier jaar) als zodanig actief waren Tozo ontving.[26] Dit komt overeen met het landelijk beeld.[27] Bij de G4 kwam net zoals bij het landelijk beeld naar voren dat vooral ondernemers die al kwetsbaar waren voor de coronacrisis ook vaker Tozo-ontvingen. Door de Tozo-regeling is deze populatie beter in beeld gekomen.

Niet-ontvangers

Zoals eerder genoemd was de doelgroep van de Tozo-regeling zelfstandigen die werden geconfronteerd met een financieel probleem als gevolg van de coronacrisis. Het is een flinke uitdaging om ervoor te zorgen dat zo'n regeling ook goed toegankelijk is, zodat rechthebbenden er gebruik van kunnen maken. In het geval van de Tozo kunnen er mensen zijn geweest die niet wisten dat de Tozo regeling bestond of die een (te) grote taalbarrière ervaarden om de Tozo aan te

[22] Nederlandse arbeidsinspectie (2021), Onderzoeksverslag klanten enquête Tozo
[23] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[24] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[25] Gemeente Amsterdam (2023), eindevaluatie actieplan Veerkracht & De Beer et al. (2023) Zelfstandig door de crisis?
[26] Gemeente Rotterdam (2021), Zoektocht naar herstel
[27] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?

vragen. In de onderzoeken en signalen van de betrokken partijen, zoals de gemeenten, is dit echter niet naar voren gekomen als een veel voorkomend probleem. Op basis van de gedane onderzoeken lijkt het er op dat het niet-gebruik van de Tozo-regeling meeviel, al kan dit niet met zekerheid gezegd worden.

Daarnaast waren er mensen die wel financieel in de problemen kwamen als gevolg van de coronacrises maar geen recht hadden op een Tozo-uitkering. Dit waren bijvoorbeeld jongeren (waarvoor een lagere bijstandsnorm geldt), studenten, en mensen die in de illegaliteit werkten. Een andere groep niet-ontvangers was de groep met sekswerkers.

Hierover zijn destijds Kamervragen[28] gesteld omdat sekswerkers in Alkmaar geen recht op een Tozo-uitkering hadden. Uit het onderzoek van Soa Aids Nederland komt dat 30% van de sekswerkers uit de enquête een succesvolle Tozo-aanvraag heeft gedaan.[29] Waarschijnlijk ligt het werkelijke percentage lager omdat er een hoog percentage zelfstandig werkende sekswerkers deelnam aan het onderzoek. In 'Justitiële verkenningen' van het WODC wordt beschreven dat veel sekswerkers via opting-in werkten en dus geen zelfstandige en ook geen volledig werknemer waren juridisch gezien.[30] Dit leidde er toe dat veel sekswerkers geen recht op inkomenssteun vanuit de Tozo- of NOW-regeling. In de verdere onderzoeken en evaluaties van de Tozo-regeling waren er geen verdere signalen hierover.

Kring van rechthebbenden

Verder is na de invoering van de Tozo de kring van rechthebbenden uitgebreid voor grensondernemers. Zo konden zelfstandigen in Nederland, die arbeid verrichtten in een andere Europese lidstaat om te kunnen voorzien in het bestaan, toch een Tozo-uitkering krijgen. Daarnaast kwam een zelfstandige ondernemer in aanmerking voor het aanvragen van de voorziening van bedrijfskapitaal als die woonachtig was in een andere lidstaat van de Europese Unie, maar in Nederland premieplichtig was voor de volksverzekeringen.[31]

[28] Kamervragen 2020Z14275, 23 juli 2020
29 Soa aids Nederland (2021), Onderzoek naar de impact van corona op sekswerk in Nederland
[30] WODC & Boom juridisch. (2021). De (blijvende) gevolgen van de coronacrisis. Justitiële verkenningen, 47(3)
[31] Artikel 2 tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers

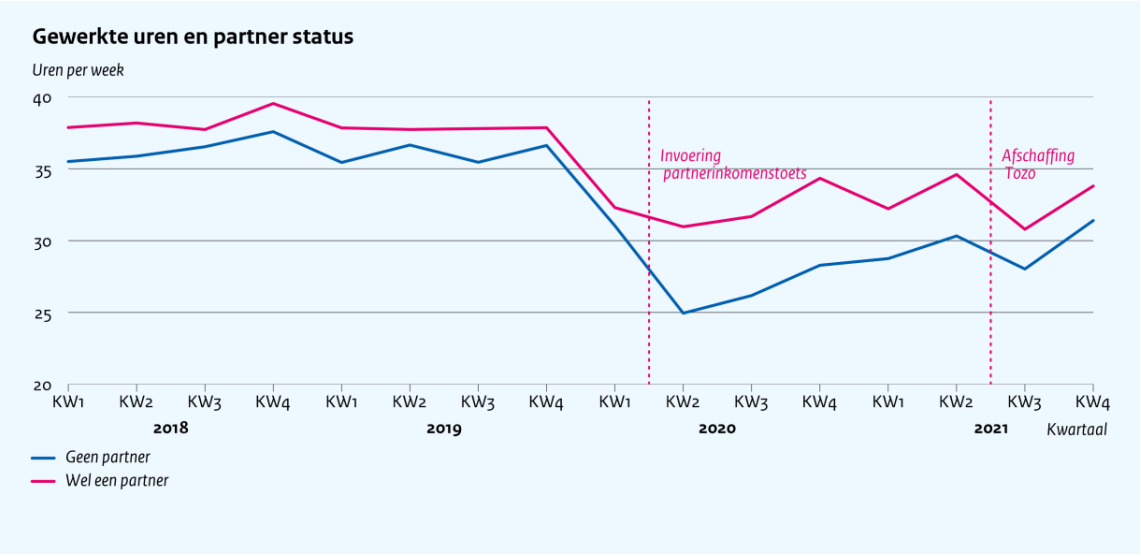
3. Tozo 1 vs. de andere Tozo-regelingen

Tozo 1 was anders dan de andere Tozo-regelingen. Veel meer huishoudens maakten gebruik van deze regeling dan van de latere Tozo-regelingen, zo blijkt uit CPB-onderzoek. Onder Tozo 1 ging iets meer dan de helft van de uitkeringen naar de bovenste helft (6e t/m 10e deciel) van de inkomensverdeling. Dit had wellicht ook te maken met de onzekerheid tijdens de eerste fase van de coronacrisis. Vanaf de Tozo 2 daalde het aantal Tozo-aanvragen in de hogere inkomensdecielen aanzienlijk. Het aandeel van de bovenste helft van de inkomensverdeling liep terug naar een derde tot een kwart van het totaal aantal Tozo-ontvangers, afhankelijk van de Tozo-periode. Dit had enerzijds met het verloop van de coronapandemie te maken, maar anderzijds ook met aanpassingen aan de Tozo.

Ook veranderde met Tozo 2 de achtergrondkenmerken van de Tozo-ontvangers. Een aantal dingen vallen hierbij op. De leeftijdscategorie 15-44-jarigen was in aandeel groter onder Tozo 2-5 ontvangers dan de groep die alleen Tozo 1 ontving. Verder dachten zelfstandig ondernemers die alleen Tozo 1 ontvangen hebben het huishouden iets vaker langer draaiende te kunnen houden dan de overige Tozo-ontvangers. Tozo 2-5 ontvangers zijn vaker later begonnen als ondernemer en hebben later hun bedrijf gestart dan Tozo 1 ontvangers.[32] Hieruit kan worden afgeleid dat de groep Tozo 2-5-ontvangers over de breedte financieel kwetsbaarder en jonger waren dan de groep Tozo 1 ontvangers. Alleen Tozo 1 ontvangers konden vaak immers ook nog steunen op het inkomen van de partner. Ook kan het zijn dat beginnende ondernemers – die vaker Tozo 2-5 ontvingen nog minder financiële buffers hadden opgebouwd.

Bij Tozo 2 werden extra voorwaarden aan de regeling toegevoegd (zie Bijlage II). De verschillen tussen Tozo 1 en de opvolgende Tozo-regelingen waren het grootste. De belangrijkste aanpassing aan de Tozo is de introductie van de partnerinkomenstoets geweest. Het CPB heeft daarom gekeken naar de causale effecten van de partnerinkomenstoets: in hoeverre beïnvloedde de invoering van een maatregel als de partnerinkomenstoets de activiteiten van zelfstandigen?

Er is door het CPB een negatief effect gevonden op het aantal gewerkte uren en de omzet van zelfstandigen zonder partner in vergelijking met zelfstandigen met een partner. Zelfstandigen zonder partner werkten in het derde en vierde kwartaal van 2020 gemiddeld vier uur per week minder dan zelfstandigen met een partner (zie Figuur 3.1). Ook steeg de omzet van zelfstandigen zonder partner de introductie van de partnertoets minder hard (Figuur 3.2). Volgens het CPB zou dit er op kunnen wijzen dat de inkomenssteun die zelfstandigen zonder partner kregen geleid heeft tot een prikkel om minder te gaan werken. Tegelijkertijd moeten deze resultaten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien niet volledig uit te sluiten valt dat zelfstandigen met en zonder partner anders geraakt zijn door de pandemie.



Figuur 3.1 (Bron: CPB)

[32] TNO (2023), Wie ontvingen er Tozo en waarom?



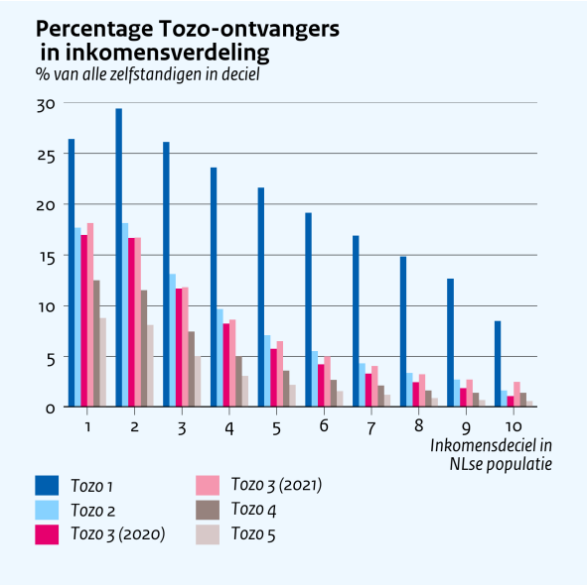
Figuur 3.2 (Bron: CPB)

De ombudsman heeft gemeld dat door de partnertoets vanaf Tozo 2 zzp'ers met hoge vaste lasten geen voldoende inkomensondersteuning meer hadden. Veel ondernemers vonden de partnertoets onredelijk. Zij ervaarden een grote terugval in inkomsten, terwijl hun uitgaven gelijk bleven. In de Eerste en Tweede Kamer zijn hier veel vragen over gesteld[33]. Ook was het bij Tozo 1 ontvangers niet altijd helder dat ze belasting moesten betalen over de ontvangen bedragen.[34]

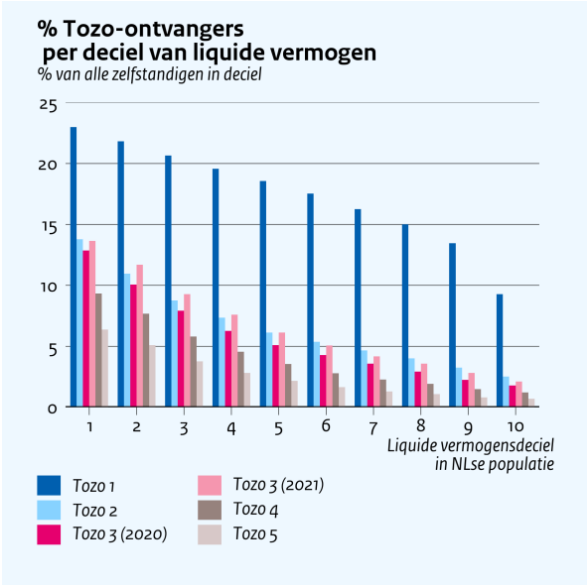
[33] Kamerstukken *I*, 2020/2021, 35542, F
[34] Nationale Ombudsman (2021), Knelpunten coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers

4. Eindfase Tozo

In het proces van de opvolgende Tozo regelingen is er overwogen om een vermogenstoets in te voeren bij Tozo 3. De vermogenstoets is gepubliceerd in het Staatsblad met het maximumvermogen van 46.520 euro[35], maar bleek niet goed uitvoerbaar te zijn. Bovendien namen de aanvragen wegens oplopende corona-besmettingen in die periode (najaar 2020) weer snel toe. Daarom werd er uiteindelijk van de vermogenstoets af gezien. Als de beperkte vermogenstoets was ingevoerd dan had die betrekking gehad op de vermogens vanaf ongeveer het achtste deciel.
Uit de onderstaande figuren (4.1 & 4.2) van het CPB blijkt dat het aantal Tozo-ontvangers verdeeld naar inkomen en vermogen daalt naar mate het deciel hoger wordt. De grootste impact komt daarbij voort uit de partnertoets. Die had niet alleen effect op wie er Tozo ontving naar hoogte van het inkomen, maar ook naar hoogte van het vermogen.[36]



Figuur 4.1 (Bron: CPB)



Figuur 4.2 (Bron: CPB)

M&O-beleid
Naast het opzetten van de Tozo-regeling werd er ook al snel gewerkt aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Tozo werd opgezet als een coulante regeling. Daarnaast was echter ook van belang dat er gekeken werd] of het geld juist terecht was gekomen. Hiervoor werd op 9 april 2020 de werkgroep M&O ingesteld.[37] De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, leden van de inspectie van SZW, VNG, Divosa en het Inlichtingenbureau.

Uit de enquête van de NLA blijk dat ca. 35% van de respondenten geld aan de gemeente heeft moeten terugbetalen in verband met de inkomstenverrekening. Ook gaf 27% van de respondenten in de enquête aan het als lastig te vinden om het maandelijks inkomen te berekenen. Normaal zijn zelfstandigen gewend dit over het gehele jaar te berekenen. Wel vond 68% de informatie over de plichten die ze als zelfstandige Tozo-ontvanger hadden duidelijk. Daarbij vond 70% dat ze door de gemeente goed geïnformeerd zijn over de plichten.

Uit het onderzoek van het CPB naar de Tozo blijkt dat 8% procent van de Tozo ontvangers nog een openstaande terugvordering had in december 2021. Deze terugvorderingen concentreren zich bij de lage inkomensgroepen. Wat hiervan de onderliggende oorzaak is, blijkt niet uit het onderzoek. Er is een (kleine) groep ondernemers die met de terugbetaalverplichtingen worstelt. Met name ondernemers die al voor de coronacrisis leefden van een minimaal inkomen. Dit zal ook de komende tijd nog uitvoeringscapaciteit van de gemeenten en samenwerkingsorganisaties vragen

[35] Staatsblad 2020, 362
[36] CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling
[37] De beleidsonderzoekers (2020), Procesevaluatie Tozo Eindrapport

(zie ook volgende paragraaf over uitfasering van de Tozo).[38] In de gemeente Rotterdam heeft 60% van de Tozo-gebruikers te maken gehad met een terugvordering van een Tozo-verstrekking. Dit is meer dan het landelijk niveau. Van de debiteuren kon ruim de helft de terugvordering niet in één keer volledig terugbetalen, wat ook hoger ligt dan het landelijk niveau[39]. Landelijk heeft 9% van de zelfstandig ondernemers moeite om te voldoen aan de terugvorderingen.[40]

Verder merkten de gemeenten geen grootschalige fraude op. Ongeveer 40 procent van de gemeenten meldt wel dat er sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik ten tijde van Tozo 1. Zij schatten dat het merendeel voortkomt uit op onbewuste fouten van de aanvragers geschat. Bij Tozo 1 was er ook veel sprake van (achteraf bezien) onnodig gebruik, dit nam af na de invoering van de partnertoets. Ten dele werd het onnodig gebruik bij Tozo 1 ook veroorzaakt door de grote onzekerheid waar de coronamaatregelen zelfstandige ondernemers in stortten. Het was moeilijk in te schatten wanneer de eerste lockdown voorbij zou zijn en hoe het de omzet van het bedrijf zich zou ontwikkelen tijdens de pandemie. Gemeenten denken ook dat oneigenlijk gebruik bij Tozo 1 vaker voorkwam omdat zelfstandige ondernemers gemiddeld genomen onbekend(er) zijn met overheidsregelgeving op het gebied van inkomensondersteuning. Hierdoor werden wel eens foute gegevens aangeleverd. Bij Tozo 4 en Tozo 5 denkt nog maar 5 tot 6 procent van de gemeenten dat er veel sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik.[41]

Alle gemeenten hebben één of meer beheersmaatregelen ingezet om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarvan kwam het afhandelen van signalen van het inlichtingenbureau (IB) het vaakst voor, bij 89% van de gemeenten. Daarna volgde meer controle vooraf van aanvragers (60%), een steekproefsgewijze controle achteraf (52%) en een aanvullende herinnering aan Tozo-gerechtigden.[42]

De relatief lichte toetsing aan de voorkant zorgde voor enige herstelacties. Dit werd als 'lastig' ervaren later in de uitvoering. Op het gebied van verantwoording ervaarden de gemeenten dat die te zwaar was voor de geest van 'ruimhartig toekennen' aan het begin van de Tozo. Vooral gemeenten die niet vanaf het begin van de Tozo-periode de interne accountant of financiële afdeling betrokken bij het project ervaarden het als een te zware verantwoording.

<u>Uitfasering Tozo-regelingen</u>
Van alle gemeenten liep ongeveer de helft aan tegen knelpunten in de uitfasering. Terugvorderingen kostten veel tijd en daarnaast was het uitvoeren van de regeling continue een belasting op de gemeente. Nieuwe medewerkers werden daarbij niet makkelijk ingewerkt, omdat de medewerkers met ervaring weer hun eigen taken moesten oppakken. Gemeenten hebben de indruk dat zelfstandige ondernemers zich relatief goed lijken te redden na de Tozo-periode. Uit het onderzoek van I&O blijkt dat 93% van de gemeenten denkt dat sowieso het merendeel van de Tozo-ontvangers na Tozo 5 weer zelfstandig hun inkomen kunnen verdienen.[43] Één op de tien Tozo-aanvragers heeft veel moeite met het voldoen aan de vorderingen. Vooral ondernemers die ook al voor de coronacrisis moeite hadden met rondkomen, hebben nu moeite met terugbetalen. Aanvullende acties bij terugvorderingen zijn gemiddeld vaker nodig bij de inkomensondersteuning dan bij het bedrijfskrediet.

Bezien over het totaal aantal vorderingen die samenhangen met Tozo-uitkeringen voor levensonderhoud blijkt uit CBS-cijfers dat eind 2021 84% van de vorderingen over te veel of ten onrechte verstrekte uitkeringen ingestroomd in 2020 is terugbetaald. Voor vorderingen 'ingestroomd' in 2021 rond verstrekte uitkeringen ligt dit percentage eind 2021 op 46%. Eind 2022 waren er iets meer dan 58 duizend openstaande vorderingen met betrekking tot Bbz levensonderhoud en bijna 34 duizend vorderingen met betrekking tot verstrekt bedrijfskapitaal. Dit totaal aantal openstaande vorderingen heeft zowel betrekking op verstrekkingen onder de Tozo, de vereenvoudigde Bbz als de gewone Bbz voor en na de coronatijd.

[38] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[39] Gemeente Rotterdam (2021), Zoektocht naar herstel
[40] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[41] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[42] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[43] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen

Van een grote toename van Bbz-aanvragen is ook geen sprake volgens gemeenten, ook al hebben zij wel actief ingezet op het bekendmaken van de mogelijkheid hiervan. Dit beeld komt overeen met de enquête van de NLA. Ongeveer 10 procent van de respondenten vroeg afgelopen twee jaar de bijzondere bijstand of een minimavoorziening bij de gemeente aan. In het geval van Amsterdam is dit anders. Daar was na het beëindigen van de Tozo het aantal Bbz-aanvragen bijzonder hoog. Het betreft 5.000 aanvragen in het laatste kwartaal van 2021 en 6.300 aanvragen in het eerste kwartaal van 2022. In 2023 is dit aantal gestabiliseerd.[44]

Innovaties vanwege de Tozo

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft onderdelen van de nieuwe werkwijze van de Tozo blijvend geïmplementeerd in de Bbz-dienstverlening. Ook zeggen, met name grotere gemeenten, dat zij door de Tozo, sneller dan verwacht de dienstverlening hebben gedigitaliseerd.[45]

[44] Gemeente Amsterdam (2023), eindevaluatie actieplan Veerkracht
[45] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen

5. TONK

De TONK werd geïntroduceerd ten tijde van Tozo 4 (voorjaar 2021). De TONK was de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten en was gebaseerd op de bijzondere bijstand. De middelen voor de TONK waren 260 miljoen euro. De doelgroep van de TONK waren huishoudens die als gevolg van de coronacrisis en het daarbij gepaarde inkomensverlies niet meer hun noodzakelijke lasten konden betalen zoals huur en energie.[46]

Voor driekwart van de gemeenten was het duidelijk wie onder de doelgroep van de TONK viel.[47] Een vergelijkbaar deel van de gemeenten heeft inzet gepleegd om het bereik (en gebruik) te vergroten. Dit waren met name reclamecampagnes. Uiteindelijk viel het gebruik van de TONK tegen: veel van het vrijgemaakte budget werd niet gebruikt. Als belangrijkste redenen noemen de gemeenten hier voor de timing van de TONK; de regeling kwam te laat en werd beschouwd als 'mosterd na de maaltijd'. Daarnaast werden genoemd: de angst om terug te betalen, gebrek aan bekendheid en duidelijkheid, en geen afhankelijkheid van overheidsondersteuning willen hebben. Gemeenten zijn dan ook verdeeld in hun mening of de TONK een belangrijke regeling was om een groep mensen met financiële problemen te helpen: minder dan de helft denkt van wel. Als verbeterpunt geven zij mee dat het handiger was geweest om andere regelingen te verruimen.[48]

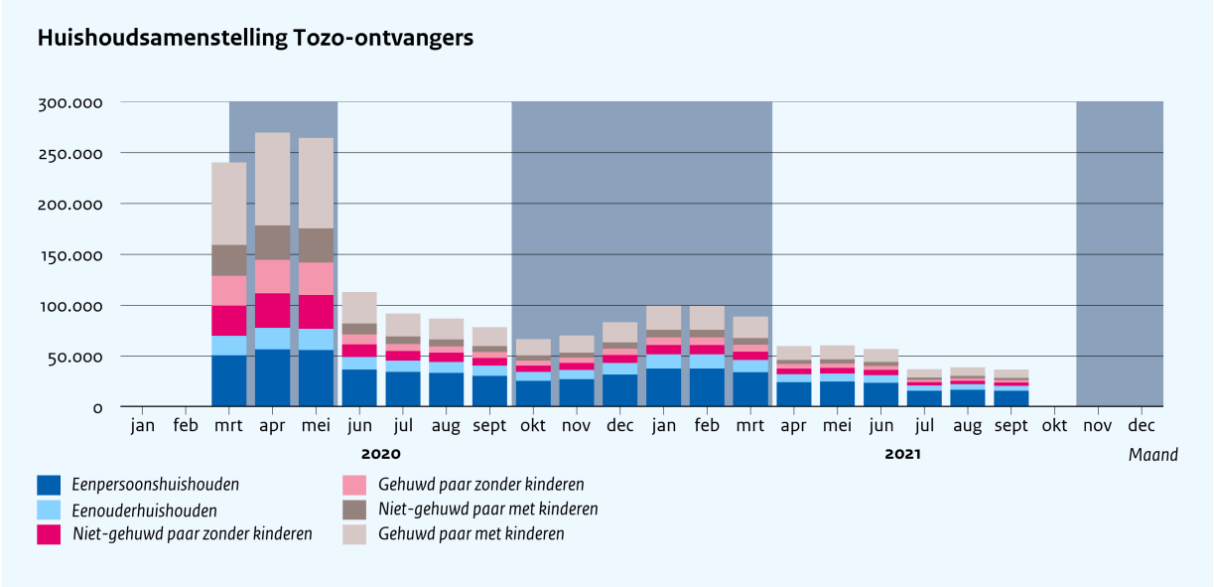
De resterende middelen van de TONK vloeiden terug naar het aanvullen van algemene middelen en reserves van het sociaal domein. Daarnaast gingen de middelen naar andere minimaregelingen, re-integratie, schuldhulpverlening en ondernemersondersteuning. Ook werden ze gebruikt als reservering voor de energietoeslag.[49]

Bij de TONK zien gemeenten amper oneigenlijk gebruik (en zeker geen misbruik). Van alle gemeenten zegt 16 procent dat zij wel oneigenlijk gebruik of misbruik hebben gezien, maar dat dit niet weinig, maar ook niet veel was. De bewijslast werd door gemeenten als eenvoudig of simpel bestempeld. Waar de ene gemeente de beleidsvrijheid als prettig ervaarde, zegt een andere gemeente dat zij juist meer sturing van de Rijksoverheid verwachtten. Net als bij de Tozo werd de informatieverstrekking via de handreiking van het Rijk, Divosa, Stimulansz en VNG als overwegend positief ervaren.[50]

[46] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[47] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[48] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[49] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen
[50] I&O research (2023), ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen

Bijlage I

Regeling	*Duur*
Tozo 1	**1 maart 2020 – 1 juni 2020**
Tozo 2	**1 juni 2020 – 1 oktober 2020**
Tozo 3	**1 oktober 2020 – 1 april 2021**
Tozo 4	**1 april 2021 – 1 juli 2021**
Tozo 5	**1 juli 2021 – 1 oktober 2021**
Bbz light	**1 oktober 2021 – 1 april 2022**



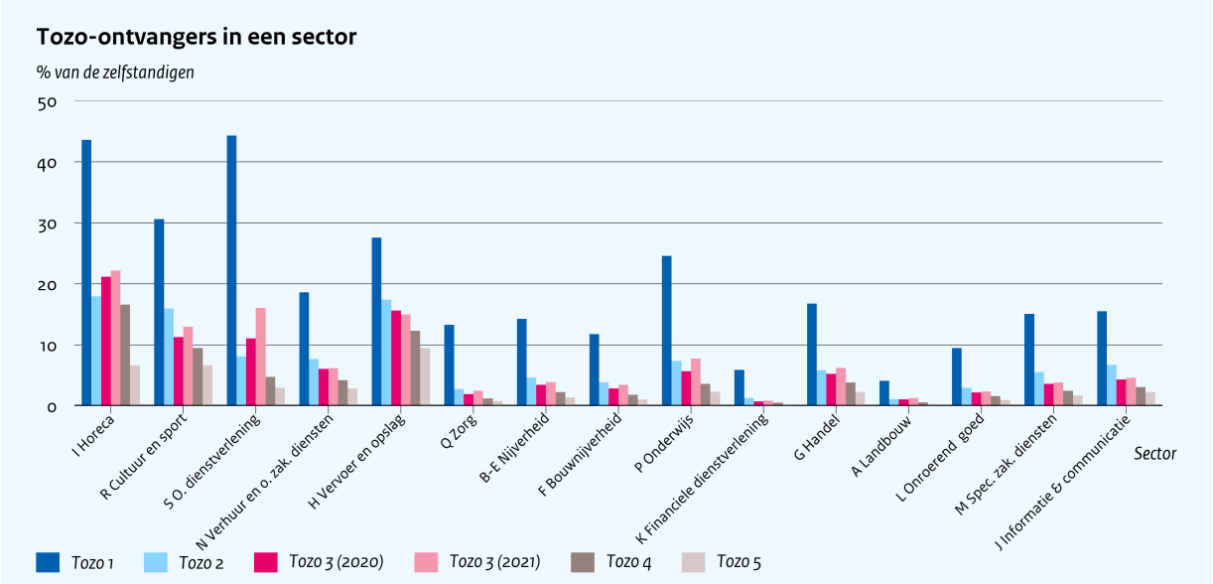
(Bron: CPB)

Bijlage II

Tozo 1 Voorwaarden	***Toelichting***
Datum werkzaam als zelfstandige	Per 17 maart 2020 ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel.
Causaal verband coronacrisis.	Verklaring zelfstandige dat diens bedrijf financieel geraakt is als gevolg van de coronacrisis.
Leeftijd	De zelfstandige moet ten minste 18 jaar zijn, maar niet ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd, en voor de voorziening in het bestaan zijn aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep.
Plaats van bedrijfsvoering	Het bedrijf of zelfstandig beroep dient in Nederland te worden uitgeoefend. Deze eis wordt gesteld om te voorkomen dat met eventuele bijstandsverlening economische activiteiten buiten Nederland worden beïnvloed. Het is bovendien onmogelijk om vanuit Nederland de relevante omstandigheden in het buitenland te beoordelen.
Legitiem zelfstandig	Er moet zijn voldaan aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep, zoals bijvoorbeeld ingeschreven staan in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en in het bezit zijn van de benodigde vergunningen.
Urencriterium	De zelfstandige dient te voldoen aan het urencriterium, hetgeen betekent dat de zelfstandige ten minste 1.225 uur per jaar (ofwel gemiddeld 23,5 uur per week) ten behoeve van het bedrijf of zelfstandig beroep werkzaam moet zijn geweest. De hoogte van dit urencriterium is afgeleid van het urencriterium op grond van artikel 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Met het voldoen aan het urencriterium wordt tot uitdrukking gebracht dat de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep een reëel karakter heeft met een substantieel tijdsbeslag. Tevens wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijke afbakening bereikt. Wie niet aan het urencriterium voldoet, is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking en kan eventueel een beroep doen op bijstand op grond van de Participatiewet.
Zeggenschap in het bedrijf	De volledige zeggenschap in het bedrijf of beroep wordt uitgeoefend en de financiële risico's daarvan worden gedragen, hetzij alleen, hetzij samen met degenen met wie betrokkene het bedrijf of beroep uitoefent. Als zelfstandige wordt derhalve niet alleen degene met een eenpersoonsbedrijf of -beroep aangemerkt, maar ook degene wiens positie in economisch opzicht daarmee overeenkomt en die werkzaam is in een samenwerkingsverband of in een rechtspersoon.

Inkomen	Inkomensbegrip op grond van artikel 32 van de Participatiewet. Uitsluitend degene met een verwacht (netto) inkomen van ten hoogste 100 procent van de op de zelfstandige van toepassing zijnde bijstandsnorm heeft recht op algemene bijstand.
Tozo 2 toegevoegde voorwaarden	
Inkomenstoets partner	Het inkomensbegrip verandert, als gevolg waarvan in het geval van gehuwden het inkomen van de echtgenoot niet langer is uitgezonderd van het inkomensbegrip.
Faillissementsclausule	Er wordt een aanvullende voorwaarde gesteld aan het toekennen van de lening voor bedrijfskapitaal, namelijk dat er geen sprake is van surseance van betaling, of een aanvraag daartoe, of als de onderneming in staat van faillissement verkeert of als het faillissement is uitgesproken.

Bijlage III



(Bron: CPB)

Literatuurlijst

Centraal Planbureau, Vogt, B., & Gercama, L. (2023). *Een economische analyse van de Tozo-regeling*.

De Beer et al. (2023) Zelfstandig door de crisis?

De Beleidsonderzoekers, Sax, M., & Engelen, M. (2020). *Proces van ontwikkeling van de Tozo en ondersteuning aan gemeenten*.

Gemeente Amsterdam, Rubingh, S., Vos, N., & De Jong, I. (2023). *Programma Veerkracht*.

Gemeente Rotterdam, van Toorn, M., Moors, F., Wentink, T., & Anschutz, J. (2021). *Zoektocht naar herstel: Onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis voor Rotterdamse zelfstandigen*.

I&O Research, Beerepoot, R., Heuzels, L., Van Huizen, N., & Kroese, D. (2023). *Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen*.

Nationale Ombudsman. (2021). *Knelpuntenanalyse coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers*.

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Onderzoeksverslag klantenquête Tozo*.

SEO, Andersson Elffers Felix, Kohnstamm Instituut, Bijlsma, M., Busschots, T., Kuczynski, A., Geurts, S., Romijn, J., Vaessen, A., Meijer, H., & Buisman, M. (2023). *Evaluatie Coronasteun Cultuursector*.

TNO, Van De Ven, H., Eekhout, I., & Kösters, L. (2023). *Persoons-, werk- en ondernemerskenmerken van ontvangers van de Tozo-regeling in 2023*.