



DE TIJDELIJKE OVERBRUGGINGSREGELING ZELFSTANDIGE ONDERNEMERS

& De uitvoering van de gemeente Groningen

*Nienke de Haan
361930
Groningen
April 2021*

De Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers & De uitvoering van de gemeente Groningen



Nienke de Haan
Studentnummer 361930

Sociaal Juridische Dienstverlening
Hanzehogeschool Groningen
Drs. P. Kamphuis

Gemeente Groningen
Rudy Kok
Projectleider

Groningen
April 2021

Samenvatting

De afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) binnen deze gemeente. De Tozo is een tijdelijke noodmaatregel voor ondernemers die vanwege de COVID-19 crisis behoeftig zijn aan financiële ondersteuning. Vanwege de crisis en de nood is deze regeling snel tot stand gekomen en heeft de bewerkstelling van de uitvoering in korte tijd plaats moeten vinden. Was dit haalbaar en is de Tozo-regeling correct uitgevoerd? De doelstelling van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen aan de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen over de uitvoering van de Tozo-regeling, waarmee werkprocessen voor toekomstige procedures geoptimaliseerd kunnen worden. De centrale onderzoeksvraag hierbij geformuleerd:

“In hoeverre zijn in de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling verwerkt en in hoeverre voldoet de uitvoering van de Tozo-regeling van de gemeente Groningen aan de wettelijke- en organisatierichtlijnen hiervan?”

De methoden die zijn gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn literatuuronderzoek en praktijkgericht onderzoek. Dit praktijkgericht onderzoek vormde zich in het analyseren van organisatierichtlijnen en het uitvoeren van een dossieronderzoek.

Uit de resultaten blijkt dat niet alle wettelijke richtlijnen zijn opgenomen in de organisatierichtlijnen. De wettelijke richtlijnen waarbij een zelfstandige geen Bbz-uitkering mag ontvangen, de uitsluitingsronden, het vereiste van een inkomen onder bijstandsniveau en de voorliggende voorzieningen die het recht ontnemen zijn niet of niet volledig opgenomen in de organisatierichtlijnen. Bij vier dossiers is incorrect gehandeld ten aanzien van de wettelijke richtlijnen. Bij 23 dossiers is er incorrect gehandeld ten aanzien van de organisatierichtlijnen.

Grotendeels van de wettelijke richtlijnen zijn opgenomen in de organisatierichtlijnen, er ontbreken vier richtlijnen. Alle afwijzingen van de Tozo-regeling binnen de gemeente Groningen zijn conform de wettelijke richtlijnen. Bij drie dossiers is een aanvraag incorrect buiten behandeling gesteld en bij één dossier is een aanvraag incorrect toegekend. In grote lijnen voldoet de uitvoering van de Tozo-regeling ook aan de organisatierichtlijnen. Bij 19 dossiers is echter niet bekend of er juist gehandeld is bij de voorwaarde van een inkomen onder bijstandsniveau. Daarnaast is er bij vier dossiers incorrect gehandeld ten aanzien van de organisatierichtlijnen.

De beperkingen van dit onderzoek is dat er een aselechte steekproef van 150 dossiers is geweest bij het dossieronderzoek ten opzichte van ruim 4.500 dossiers. Vanwege filterconstructies in het dossieronderzoek is de steekproef bij een aantal resultaten nog later. Bovendien zijn er een aantal wettelijke voorwaarden die niet ingezien mogen en/of kunnen worden, waarbij er dan alleen is uitgegaan van de verklaring van een zelfstandige.

De aanbevelingen aan de gemeente Groningen zijn vooral gericht op de organisatierichtlijnen. Deze dienen meer wettelijke voorwaarden te bevatten. De aanbeveling hierbij is om in toekomstige processen de organisatierichtlijnen zo uit te breiden, zodat alle wettelijke richtlijnen duidelijk en volledig zijn weergegeven. De resultaten zijn op sommige punten beperkt, omdat rapportages onvolledig bleken of omdat er bewijsstukken ontbraken. De aanbeveling die hieruit voortvloeit is om strengere controles uit te voeren op de rapportages en de aanwezige bewijsstukken, omdat dit in sommige gevallen grote gevolgen kan hebben. Uit de rapportages moet namelijk altijd blijken of iemand recht heeft op een uitkering en in welke mate. Een beperking van het onderzoek is dat er doormiddel van filterconstructies op sommige aspecten alleen resultaten van een kleine steekproef bekend zijn. Dit resulteert in aanbevelingen voor nader onderzoek specifiek voor die situaties, dit wordt aanbevolen voor de situaties met betrekking tot uitsluitingsgronden, Bbz-uitkeringen, bedrijfskredietaanvragen en besluiten anders dan een toekenning of afwijzing.

Voorwoord

Bij deze een introductie tot mijn adviesrapport in het kader van mijn afstudeerfase van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool Groningen.

In de praktijkfase van mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool Groningen heb ik besloten om in mijn vierde studiejaar zeven maanden stage te lopen bij de gemeente Groningen als inkomensconsulent. In april 2020 kwam hier een einde aan. De laatste twee maanden van deze stage was ik druk op zoek naar een bedrijf waarvoor ik mijn afstudeeronderzoek voor kon uitvoeren, maar tot en met eind april was er nog geen enkel bedrijf die daar gehoor aan had gegeven. In deze periode was de opmars van COVID-19 aan de gang met daarbij de effecten die dit opleverde voor de maatschappij. De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) was in het leven geroepen en de aanvragen hiervoor kwamen in enorme aantallen binnen bij gemeenten. Zo ook bij de gemeente Groningen. De afdeling zelfstandigen van de gemeente Groningen, die normaliter over het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) gingen, bestond uit een kleine groep die deze duizenden aanvragen niet konden behappen. Er werden nieuwe medewerkers gezocht om de Tozo uit te voeren. Als stagiair die net de stage bij de inkomensdienstverlening had afgerond werd ik hiervoor benaderd. In het gesprek dat volgde is er gekeken of er aan deze functie ook een passend afstudeeronderzoek gekoppeld kon worden, wat van waarde zou zijn voor de gemeente Groningen. Het resultaat hiervan is te lezen in dit adviesrapport 'De Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers & De uitvoering van de gemeente Groningen'.

Bovendien wil ik een aantal mensen erg bedanken voor de begeleiding en ondersteuning die ik in dit afstudeerproces gehad heb. Ten eerste mijn grote dank aan de medewerkers van de gemeente Groningen met in het bijzonder Rudy Kok als mijn afstudeerbegeleider. Bedankt voor de gelegenheid om dit onderzoek te mogen schrijven en de praktijkgerichte ondersteuning die mij erg op weg heeft geholpen. Vanuit mijn opleiding wil ik de heer P. Kamphuis van harte bedanken voor de begeleiding in de voorbereiding en het schrijven van dit onderzoek. Mentale ondersteuning in het afstudeerproces is voor mij tevens een erge belangrijke ondersteuning geweest. Ten eerste wil ik hiervoor Faya in het bijzonder erg bedanken. Daarnaast wil ik hiervoor mijn vrienden Francisca en Marc erg bedanken die altijd voor me klaarstonden.

Nienke de Haan

Groningen, april 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Onderzoekskader	5
1.2 Onderzoeksdoelstelling	11
1.3 Centrale onderzoeksvraag	11
1.4 Deelvragen	11
1.5 Methoden van onderzoek	12
1.6 Leeswijzer	12
2. Methodologische verantwoording	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Methodologie theorie	14
2.3 Methodologie Praktijk.....	15
2.4 Methodologie analyse	18
2.5 Kwaliteiten.....	18
2.6 Beperkingen	19
3. De wettelijke richtlijnen van de Tozo	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Totstandkoming	21
3.3 Wettelijke richtlijnen	22
3.4 Samenvattende conclusie en onderzoekspunten	30
4. Uitvoering van de Tozo binnen de afdeling Zelfstandigen	32
4.1 Inleiding.....	32
4.2 Organisatierichtlijnen voor medewerkers	32
4.3 Uitvoering Tozo-regeling	35
4.4 Conclusie uitvoering Tozo-regeling.....	46
5. Uitvoering van de Tozo-regeling in de gemeente Groningen	48
5.1 Inleiding.....	48
5.2 Wettelijke richtlijnen en organisatierichtlijnen Tozo	48
5.3 Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van de wettelijke richtlijnen	50
5.4 Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van de organisatierichtlijnen.....	52
5.5 Conclusie.....	54
6. Conclusie	56
7. Aanbevelingen.....	58
Lijst van veel voorkomende afkortingen en begrippen	60
Literatuurlijst	61
Bijlage I Dossierchecklist.....	1

1. Inleiding

1.1 Onderzoekskader

1.1.1 Corona en ondernemers

COVID-19, oftewel het coronavirus. Inmiddels wereldwijd twee welbekende termen. Eind 2019 is dit virus voor het eerst gesignaleerd. Vanaf februari 2020 draait alles om de voorkoming en bestrijding van COVID-19. COVID-19 is de ziekte die wordt veroorzaakt door een nieuw coronavirus (SARS-CoV-2).¹ Om de verspreiding van het virus te voorkomen, zijn er vanuit het kabinet in maart 2020 vele maatregelen in het leven gebracht. Verschillende versoepelingen en nieuwe aanscherpingen hebben in de tussentijd plaatsgevonden.² Ondernemers worden hiermee zwaar getroffen vanwege verplichte sluitingen, het niet meer kunnen uitoefenen van het beroep en het wegvallen van klanten of opdrachten. Het kabinet heeft destijds besloten om uitzonderlijke economische (nood)maatregelen te treffen, om deze bedrijven en ondernemers te steunen. Het pakket aan steunmaatregelen is aangekondigd op dinsdag 17 maart 2020 door de ministers en staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat, Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onderstaand een citaat wat deze bewindslieden op 17 maart 2020 gezamenlijk hebben laten weten over de steunmaatregelen.

“In de eerste plaats is het essentieel dat elke Nederlander de gezondheidsbesluiten en -adviezen steeds opvolgt. Die maatregelen hebben tegelijkertijd grote impact op ondernemers van klein tot groot, in alle sectoren. We laten hen niet alleen. Met dit nieuwe pakket krijgen ze extra ondersteuning. Het kabinet vereenvoudigt bovendien ook toegang en versoepelt voorwaarden, zodat personeel en zelfstandigen zoveel mogelijk hun werk behouden.”³

De eerste set maatregelen die zijn genomen zijn bevat acht regelingen of acties, die bij nieuwsbericht van 17 maart 2020 zijn gepubliceerd. Hieronder korte introducties van deze regelingen of acties.

Ten eerste is er de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkbehoud (hierna: NOW). Wanneer een ondernemer met zijn bedrijf een omzetverlies verwachtte van minimaal 20%, kon er een tegemoetkoming in de loonkosten aangevraagd worden. De insteek hiervan is dat bedrijven hun personeel kon doorbetalen en dat het personeel niet ontslagen hoefde te worden. De regeling wordt uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV)

Ten tweede kwam er de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (hierna: Tozo). Deze regeling is in het leven gekomen, om ervoor te zorgen dat zelfstandig ondernemers hun bedrijf kunnen voortzetten. Voor drie maanden kunnen zelfstandig ondernemers een aanvullende inkomensondersteuning aanvragen voor hun levensonderhoud. Deze vult aan tot het sociale minimum en wordt om niet verstrekt. Daarnaast kan een lening voor bedrijfskapitaal tegen een laag rentepercentage worden aangevraagd. De regeling wordt uitgevoerd door gemeenten.

Bij de Belastingdienst kunnen getroffen ondernemers eenvoudiger dan anders een uitstel van betaling aanvragen. Invorderingen over de inkomsten-, vennootschaps-, loon- en omzetbelastingen worden dan direct stopgezet. Verzuimboetes voor het niet tijdig betalen hoeven niet betaald te worden.

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben er daarnaast voor gezorgd dat de Garantie Ondernemersfinanciering-regeling (hierna: GO) verruimd werd. Het garantiaplafond van de GO werd verhoogd van 400 miljoen naar 1,5 miljard euro. Op deze manier krijgen ondernemingen geen problemen bij het krijgen van bankleningen of bankgaranties met de GO.

¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *De ziekte COVID-19*, z.d., <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

² Rijksoverheid, *Coronavirus tijdelijk*, z.d., <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdelijk> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

³ Rijksoverheid, *Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie*, 17 maart 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Qredits is een microkredietenverstrekker die ondernemers helpt die via de bank moeilijk aan financiering komen. Voornamelijk ondernemers die werkzaam zijn in de horeca, detailhandel, persoonlijke verzorging, bouw en zakelijke dienstverlening. Qredits stelt een tijdelijke crisismaatregel, waarbij kleine ondernemers die geraakt worden door de COVID-19 crisis, uitstel van aflossing wordt aangeboden voor zes maanden. Het kabinet ondersteunt Qredits voor een deel financieel voor deze coulance.

Land- en tuinbouwbedrijven krijgen een tijdelijke borgstelling voor werkkapitaal vanuit de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten. Dit is geregeld door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het kabinet gaat kijken naar de mogelijkheid om lokale aanslagen aan ondernemers tijdelijk stop te zetten en de al opgelegde aanslagen aan bedrijven in te trekken. Het gaat voornamelijk over de toeristenbelasting. Het kabinet gaat overleggen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) over de mogelijkheden.

Als laatste wordt er een compensatieregeling opgesteld voor getroffen sectoren door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze sectoren zijn bijvoorbeeld de horeca en de reisbranche. Het gaat om inkomstenmindering die moeilijk ingehaald kunnen worden door de verplichte sluiting. De regeling wordt met spoed uitgewerkt en daarna voorgelegd aan de Europese Commissie voor beoordeling.⁴

Dit onderzoek richt zich op de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers, oftewel de 'Tozo' is een financiële ondersteuning voor zelfstandig ondernemers. Zoals genoemd is de bedoeling van deze regeling, dat zelfstandig ondernemers hun bedrijf kunnen voortzetten, ondanks de financiële tegenslagen van de COVID-19 crisis. Er is een aanvullende inkomensondersteuning voor levensonderhoud mogelijk en een lening voor bedrijfskapitaal tegen een verlaagd rentepercentage. De Tozo-regeling wordt uitgevoerd door gemeenten en er zijn versoepelende regels met betrekking tot al bestaande regels voor algemene of bijzondere bijstand. Zo is er in de eerste instantie bijvoorbeeld geen vermogens- of partnertoets.⁵ Er zijn inmiddels twee nieuwe verlengingen van de Tozo-regeling met eventuele aanvullende regelingen, dit onderzoek focust zich alleen op de eerste versie van de Tozo-regeling, welke betrekking heeft op de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 mei 2020.

1.1.2 Probleembeschrijving

Dit onderzoek richt zich op de Tozo-regeling, de regeling die in het leven is geroepen om zelfstandig ondernemers die financieel getroffen zijn door de crisis van COVID-19 te ondersteunen. De Tozo-regeling is vergelijkbaar met het bestaande Besluit bijstandverlening zelfstandigen (hierna: Bbz). Het Bbz is een regeling waarbij bijstand aan zelfstandig ondernemers wordt verstrekt in de vorm van een periodieke uitkering of bedrijfskapitaal indien zij financiële problemen ervaren. Vanwege de bijzondere crisissituatie heeft de Tozo-regeling soepelere voorwaarden en wordt de Tozo sneller behandeld en verstrekt.

De Tozo-regeling is in een versnelde procedure tot stand gekomen. In een kamerbrief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, T. van Ark, komt ook aan het licht dat de regeling ongetwijfeld niet perfect zal zijn.⁶ Het belangrijkste is dat de regeling zo snel mogelijk en adequaat tot uitvoering gebracht zou kunnen worden. Deze kamerbrief dateert van 27 maart 2020. De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Tozo is later gepubliceerd, namelijk op 21 april 2020. In de kamerbrief van 27 maart 2020³ benadrukt Staatssecretaris T. van Ark dat er hard wordt samengewerkt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa (Kenniss, netwerk en belangenbehartiging voor gemeentelijke directeuren in het sociaal domein) en experts van gemeenten zodat de regeling snel ingevoerd kan worden. Daarnaast werken zij samen om ervoor te zorgen dat gemeenten in staat kunnen zijn om de verwachte grote aantallen af te handelen waarbij ondernemers snel financieel ondersteunt worden waar nodig. Vanwege de nadruk op de snelheid in de uitvoering van deze regeling, zodat zelfstandig ondernemers snel geholpen worden moeten de administratieve lasten beperkt blijven. Het kan

⁴ Rijksoverheid, *Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie*, 17 maart 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁵ Rijksoverheid, *Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie*, 17 maart 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 11).

zijn dat niet al het misbruik en oneigenlijk gebruik ondervangen kan worden. Het kabinet streeft naar een goede balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. De uitvoering vindt plaats door gemeenten. Het vraagstuk hierbij is of dit realistisch is geweest van het kabinet en of deze uitvoering zo snel, met inachtneming van kwaliteit uitgevoerd kon worden. Met de inzichten uit dit onderzoek wordt de uitvoering van de gemeente Groningen van de Tozo-regeling in kaart gebracht en heeft de gemeente Groningen belangrijke aandachtspunten voor nieuwe wetgeving of nieuwe procedures in de toekomst.

De opdrachtgever van dit onderzoek is de gemeente Groningen. Onderdeel van één van de uitvoeringsafdelingen van de inkomensdienstverlening, is de afdeling Zelfstandigen. De afdeling Zelfstandigen houdt zich normaliter bezig met alles omtrent het Bbz. De Tozo-regeling lijkt op het Bbz en bovendien gaat om zelfstandig ondernemers, daarom is de afdeling Zelfstandigen het uitvoerende orgaan van de Tozo binnen de gemeente Groningen. In het begin van de uitvoering van deze regeling, was er een ongekende drukte die de afdeling Zelfstandigen niet gewend was. Om dit probleem op te lossen is er hulp gevraagd van medewerkers van andere afdelingen van de inkomensdienstverlening en afdelingen die juist minder werk hadden door de COVID-19 crisis om te ondersteunen bij de grote hoeveelheden aanvragen. Er werkten ruim 100 medewerkers mee bij de uitvoering van de Tozo-regeling. Wanneer er in dit onderzoek wordt verwezen naar de afdeling Zelfstandigen, dan wordt hiermee verwezen naar alle medewerkers die op dat moment deze afdeling ondersteunden bij de uitvoering van de Tozo-regeling.

De voorbereiding op de uitvoering van de Tozo binnen de afdeling Zelfstandigen diende binnen een versnelde procedure tot stand komen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangegeven dat de regeling vanwege tijdsdruk ongetwijfeld niet perfect. Het kan zijn dat er bij de uitvoering van de gemeente Groningen ook imperfecties zijn. Dit onderzoek richt zich daarom op de vraag of de gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen de eerste Tozo-regeling conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen heeft uitgevoerd. Hiermee krijgt de afdeling Zelfstandigen inzicht in de uitvoering en zo kunnen zij deze inzichten gebruiken voor toekomstige processen.

Voorbeelden van de wettelijke richtlijnen waar dit onderzoek zich op richt zijn dat de burger bij de uitoefening van zijn eigen bedrijf of zelfstandig beroep moet voldoen aan het uren criterium van 1.225 uur per jaar of dat de zelfstandige op 17 maart 2020 stond ingeschreven in het handelsregister.⁷ Deze richtlijnen zijn vastgelegd in de AMvB Tozo.⁸ Dit besluit omvat alle regels met betrekking tot de bijstandverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn als gevolg van de COVID-19-crisis. Deze wettelijke richtlijnen zijn landelijk vastgesteld en deze dienen te worden opgevolgd door alle gemeenten in Nederland.

De organisatierichtlijnen zijn de werkinstructies en voorbeeldrapportages die specifiek bedoeld zijn voor de medewerkers bij de uitvoering van de Tozo-regeling. In de werkinstructies staat een samenvatting van de wettelijke richtlijnen van de regeling, extra aandachtspunten voor de medewerkers en alle handelingen die gedaan moeten worden.⁹ Dit betreft systeemtechnische handelingen, beoordelingsoverwegingen en juridische handelingswijzen. De voorbeeldrapportages geven een beeld van alles wat er gerapporteerd moet worden.¹⁰ Voorbeelden hiervan zijn een controle op het inkomen of de bedrijfsactiviteiten. Dit geeft gelijk een indicatie van wat er volgens de afdeling Zelfstandigen onderzocht moet worden en of iets kan leiden tot een afwijzingsgrond.

Met de resultaten van dit onderzoek zal de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen weten of zij een tijdelijke noodwet die in een hele korte tijd is ingevoerd op een goede manier hebben kunnen bewerkstelligen en uitvoeren. De snelheid bij de uitvoering van de Tozo-regeling was essentieel, waardoor de organisatie zicht afvraagt of hier ook structurele fouten zijn gemaakt.

⁷ Artikel 1 aanhef en onderdeel b Tozo jo. artikel 2 lid 1 Tozo

⁸ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (Stb. 2020, 118).

⁹ Gemeente Groningen, *Werkinstructie definitieve toekenning Tozo1 levensonderhoud 11 augustus 2020* (Werkinstructie gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

¹⁰ Gemeente Groningen, *Rapport Tozo Levensonderhoud en Kredietbeoordeling* (Voorbeeldrapportages gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

Om te beoordelen of de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen is uitgevoerd, dient de uitvoering op drie manieren bekeken te worden, namelijk:

- De vraag of de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling heeft opgenomen in de organisatierichtlijnen;
- De vraag of de afdeling Zelfstandigen de Tozo-regeling uitvoert conform de wettelijke richtlijnen van de AMvB Tozo;
- De vraag of de afdeling Zelfstandigen Tozo-regeling uitvoert conform de aanvullende richtlijnen van de werkinstructies voor medewerkers.

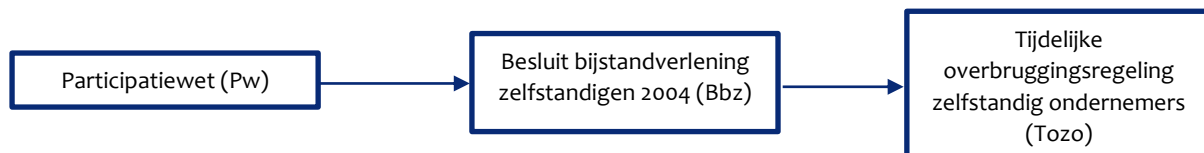
De kennis die hieruit voortvloeit geeft zoals genoemd een beeld over de vraag of de afdeling Zelfstandigen de tijdelijke noodwet, Tozo, die in een korte periode is ingevoerd op een goede manier heeft kunnen bewerkstelligen en uitvoeren. Het is voor het eerste dat de gemeente Groningen te maken heeft gehad met de invoering van een noodwet en deze in zo een korte periode hierop volgend deze heeft moeten uitvoeren. Het is daarom van belang om hierbij de kwaliteit van de uitvoering in beeld te brengen, wat middels dit onderzoek gebeurt. Wanneer de kwaliteit van de uitvoering niet in beeld wordt gebracht, zou een afdeling binnen de gemeente bij een soortgelijke procedure, niet weten wat eerdere valkuilen zijn geweest. Deze kennis kan daarom de afdeling, maar ook de gehele gemeente Groningen gebruiken voor soortgelijke procedures in de toekomst.

1.1.3 Implementatieonderzoek

Dit onderzoek volgt de interventiecyclus, met de focus op de implementatiefase. Een implementatieonderzoek richt zich op onderzoek naar uitvoering. Hierbij worden gegevens verzameld en geanalyseerd over het verloop van deze uitvoering.¹¹ Het verzamelen en analyseren van gegevens om de uitvoering van de Tozo-regeling is het middel in dit onderzoek wat gebruikt zal worden om inzichten en aanbevelingen over de uitvoering van de Tozo-regeling te geven aan de opdrachtgever.

1.1.4 Wet- en regelgeving

De officiële wet- en regelgeving die bij dit onderzoek komt kijken zijn in de eerste instantie de Participatiewet (Pw), het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) en de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Deze wetgeving hebben een connectie met elkaar, omdat het uitbreidingen zijn van elkaar. Zie de constructie hieronder.



Figuur 1: De Participatiewet is de grondslag voor de Bbz en de Tozo. De Tozo is grotendeels gebaseerd op het Bbz.

Het Bbz is een AMvB van 10 oktober 2003, zoals destijds bedoeld in artikel 7 van de Invoeringswet Wet werk en bijstand. De Invoeringswet Wet werk en bijstand is echter niet meer in werking, in plaats van deze wet is in 2015 de Participatiewet in werking getreden. Via de Participatiewet is er in artikel 78f geregeld dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels met betrekking tot bijstand voor zelfstandigen worden vastgesteld. Het Bbz is onder andere een AMvB met artikel 78f van de Pw als grondslag. De AMvB Tozo is op basis van artikel 78f Pw tot het leven is gekomen. De relatie tussen het Bbz en de Tozo is dat deze regelingen beiden zijn bedoeld voor zelfstandigen die financiële problemen ervaren. De Tozo is in het leven geroepen als reactie op COVID-19 en de financiële gevolgen die deze crisis heeft veroorzaakt. De Tozo is gebaseerd op het bestaande Bbz. De regelingen lijken daarom veel op elkaar, echter zijn de voorwaarden van de Tozo soepeler dan bij de reguliere

¹¹ Hanzehogeschool Instituut voor Rechtenstudies, *Bijlage 3 De interventiecyclus* (Afstudeerhandleiding SJD voltijd en deeltijd), juni 2018.

Bbz en vindt er bij de Tozo een versnelde procedure plaats.¹² Verschillen met het Bbz zijn dat er bij de Tozo bijvoorbeeld geen toets op levensvatbaarheid of het partnerinkomen plaatsvindt.

Om te kijken in hoeverre de werkwijze van de Tozo-regeling van de afdeling Zelfstandigen conform de wettelijke richtlijnen van de AMvB Tozo zijn, naar deze wet- en regelgeving gekeken te worden. De Pw vormt het sluitstuk van het sociaalzekerheidsstelsel en de Tozo als onderdeel van de Pw heeft hetzelfde karakter, maar op een specifieke groep gericht, namelijk de zelfstandigen die door de gevolgen van COVID-19 financieel zijn geraakt. Daarnaast wordt er in de Nota van Toelichting van de Tozo toegelicht wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen de Bbz en de Tozo en waarom deze keuzes gemaakt zijn. De Tozo heeft veel verwijzingen naar de Pw en de Tozo lijkt op het Bbz, maar er zijn wel degelijke verschillen zoals het ontbreken van een toets op levensvatbaarheid.

De connectie tussen de wetgeving Pw, het Bbz en de Tozo is als volgt: de Pw heeft het Bbz en de Tozo mogelijk heeft gemaakt door artikel 78f Pw. Artikel 78f is de grondslag voor de Bbz, in dit artikel is namelijk de mogelijkheid gegeven om bij of krachtens AMvB regels op te stellen rondom het verlenen van bedrijfskapitaal of algemene bijstand aan zelfstandig ondernemers, waardoor afwijkende regels mogelijk zijn. Dit artikel is tevens de grondslag voor de Tozo, de AMvB Tozo bevat namelijk ook regels over het verlenen van bedrijfskapitaal of algemene bijstand aan zelfstandigen. In dit geval echter specifiek gericht op zelfstandigen die financieel getroffen zijn door COVID-19. De Tozo bevat dezelfde systematiek als het Bbz. Drie grote verschillen zijn dat er bij de aanvang van de Tozo geen eis van levensvatbaarheid, geen vermogenstoets en geen toets op het inkomen van de partner zijn.¹³

Omdat de Tozo een AMvB is vanuit de Pw, zijn de voorwaarden van de Pw ook van toepassing (voor zover er geen afwijkende regel in het AMvB staat). De Pw is een wet gericht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en de verlening van bijstand door gemeenten. De Pw is de overkoepelende *wet*, waar *besluiten* zoals het Bbz en de Tozo onder vallen. Omdat het Bbz en de Tozo dus onder de Pw vallen, zijn de voorwaarden van de Pw in beide besluiten ook van toepassing. Alle drie de wetten zijn daarom van belang voor de uitvoering van dit onderzoek.

Dit onderzoek zal zich alleen richten op de AMvB Tozo van 21 april 2020. De Tozo is onderverdeeld in zes hoofdstukken en een Nota van toelichting. De hoofdstukken algemene bepalingen, algemene bijstand en bijstand voor bedrijfskapitaal dienen in kader te worden gebracht om te wettelijke richtlijnen in zicht te krijgen.

Naast deze wet- en regelgeving is er ook een handreiking Tozo gemaakt voor gemeenten door Stimulansz, deze is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geschreven.¹⁴ Dit document is gemaakt, om gemeenten te helpen bij het inzicht krijgen in de regeling en om gemeenten te adviseren over de uitvoering. Het document is geen officiële richtlijn. In de handreiking staat alle relevante informatie die voor gemeenten belangrijk zijn en er staan producten in die gemeenten kunnen gebruiken, zoals bijvoorbeeld modelbrieven- en beschikkingen en modelaanvraagformulieren. Deze wordt regelmatig geactualiseerd bij nieuwe informatie en deze is in lijn met de AMvB en aangepast aan de ministeriële regeling.

Over het onderwerp Tozo is nog weinig vakliteratuur. De vakliteratuur die wel te vinden is, gaat bijvoorbeeld over de gevolgen van de maatregelen van COVID-19.¹⁵ Daarnaast is er vakliteratuur over de beperkte capaciteit van de rechtspraak.¹⁶ Deze vakliteratuur focust zich op de gevolgen van de crisis en de capaciteit die de rechtspraak tijdens de crisis heeft. Dit maakt deze literatuur niet geschikt om te gebruiken voor dit onderzoek. Het richt zich namelijk niet op de wettelijke richtlijnen van de Tozo.

¹² Divosa, *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, 8 juni 2020, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

¹³ Wolters Kluwer, *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, 2020, <https://www.gripopparticipatiewet.nl/inhoud/product-artikel-thematische-verdieping/499995> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

¹⁴ Stimulansz, *Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten* (Handreiking Stimulansz), versie 4 d.d. 20 mei 2020.

¹⁵ J.E. van den Berg, J.H.J. Brauwert, 'De gevolgen van de maatregelen inzake het Covid-19-virus voor het financieel advies', *VFP 2020/33*, afl.5, p. 4-15.

¹⁶ S.C.M. Schilder, 'De coronacrisis en de beperkte capaciteit van de rechtspraak', *EB 2020/55*, afl. 5, p. 120-133.

Zoals eerder benoemd is de Pw de grondslag voor deze regeling. Bruggeman & Stijnen hebben hier meerdere malen een kroniek over geschreven, een kroniek van het gemeentelijk sociaal domein. In deze kroniek worden belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen op het gebied van het sociaal domein aan het licht gebracht. Dit gebeurt aan de hand van de jurisprudentie van de afgelopen twee jaren en aan de hand van literatuur over de toepassing van de Pw.¹⁷

Om bepaalde artikelen of de bedoeling van de wetgever duidelijk te maken is er voor dit onderzoek in bepaalde gevallen extra informatie gehaald uit artikelsgewijs commentaar, vakliteratuur en jurisprudentie. Voor de uitleg van het recht op bijstand, waarbij er sprake is van pensioengerechtigdheid wordt een toelichting van Nacinovic gebruikt uit de Module Bijstand.¹⁸ Voor het verschil tussen algemene en bijzondere bijstand is nadere informatie gehaald uit deel 73 van de serie Monografieën Sociaal recht.¹⁹ Bij de uitleg van de voorliggende voorzieningen zijn voorbeelden gehaald uit Module Bijstand 90 uit 2009 van L. Op den Kamp.²⁰ Het begrip middelen en welk inkomen als middel gezien moet worden, wordt toegelicht met een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is ook gebruikt voor het de termijn waarbinnen een aanvultermijn kan worden opgelegd. Het doel van het Tozo-bedrijfskrediet wordt extra toegelicht middels een uitspraak van de Rechtbank Den Haag.

1.1.5 Eerder onderzoek

Wat dit onderzoek voor nu uniek maakt is dat er nog geen onderzoek gedaan is naar de uitvoering van de Tozo-regeling, omdat de Tozo-regeling erg specifiek en nog erg jong is. De Tozo-regeling is een AMvB die voortvloeit uit de Pw, waarbij vele voorwaarden uit de Pw ook van toepassing zijn bij de uitvoering van de Tozo-regeling.

Zo is er bijvoorbeeld een casuonderzoek waar gekeken wordt naar de invoering van de Pw. Het onderzoek heet 'Casuonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht.'²¹ Hierin wordt onderzoek gedaan naar de invoering van de Pw. Het doel van dit onderzoek is betere beleidsaanbevelingen en een betere communicatie bij de uitvoering van de Pw. Het richt zich op de matchingsprocessen binnen de Pw en dit gebeurt door casuïstiek onderzoek met kandidaten. Het onderzoek resulteert in twee delen, ten eerste worden er concrete aandachtspunten benoemd voor het verbeteren van het matchingsproces voor de uitvoeringsmedewerkers. Ten tweede worden uitkomsten in verschillende perspectieven vastgelegd, namelijk het werkgeversperspectief, het overheidsperspectief en het cliëntperspectief. Omdat het in het genoemde onderzoek gaat over het matchingproces, om werkzoekenden aan een baan te helpen zijn de uitkomsten van het werkgeversperspectief en het cliëntperspectief voor het uit te voeren onderzoek niet van toepassing. De aanbeveling van het overheidsperspectief noemt dat het nodig blijkt om verbeteringen aan te brengen in het proces van de dienstverlening. Hierbij is snelheid, flexibiliteit en pro activiteit van belang. Genoemde voorbeelden zijn voldoende contacttijd en continuïteit van dienstverlening (vaste contactpersonen voor het opbouwen van een vertrouwensband). Dit zijn interessante bevindingen, echter richt het uit te voeren onderzoek zich op de uitvoering van de Tozo en de correctheid daarvan bij de wettelijke richtlijnen. Het genoemde onderzoek had geen aanbevelingen gericht op de juridisch correcte uitvoering van de Pw of Tozo-regeling.

Er is ook een onderzoek die kijkt naar de rechtmatigheid van internetonderzoek binnen gemeenten. Hierbij wordt de vraag beantwoord in hoeverre een inbreuk gemaakt kan worden op de persoonlijke levenssfeer kijkend naar de noodzaak tot het instellen van onderzoek en van proportionaliteit en subsidiariteit.²² Hierbij wordt gekeken naar eventuele inbreuken op persoonsgegevens met internetonderzoeken. Het onderzoek eindigt met een opsomming van rechten van een betrokkene, bijvoorbeeld het recht op inzage en het recht op correctie. Er wordt benoemd dat de werkwijzen die uitgevoerd worden geëvalueerd moeten worden en dat controle op naleving door medewerkers, wordt meegenomen in het interne controle systematiek zoals die bij de gemeente

¹⁷ C.W.C.A. Bruggeman & R. Stijnen, 'Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein', *Gst.* 2020/43, afl. 7503.

¹⁸ H.W.M. Nacinovic, in G.J.M. Wich e.a. (red.), *Module Bijstand*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, art. 47a WWB.

¹⁹ S. Klosse & A. Eleveld (red.), *De Participatiewet (Monografieën Sociaal Recht nr. 73)* 2018/2.3.3, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

²⁰ L. Op den Kamp, 'Voorbeelden voorliggende voorzieningen', *Module Bijstand* 2009/90.

²¹ A. van Rossum, P. Schenderling, B. Cuelenaere, E. van der Brink, S. Bot, M. Vonk, *Casuonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht* (Rapportage van CentERdata, Berenschot en Inspectie SZW), 12 september 2019.

²² T. Plompen, C. Ebbers, *Protocol internetonderzoek door gemeenten* (Protocol RCF Kenniscentrum Handaving), november 2014.

gebruikelijk is. Dit beantwoordt niet de vraag of de afdeling Zelfstandigen aan de wettelijke richtlijnen voldoet van de Tozo-regeling.

In 2019 is er een ondernemerspeiling uitgevoerd in de gemeente Groningen.²³ Voor deze peiling zijn vragenlijsten ingevuld door ondernemers van bedrijven. De onderwerpen die hierbij aan bod komen zijn de bedrijfsomgeving, de gemeentelijke dienstverlening, vergunningverlening, de relatie tussen ondernemers en de gemeente, gemeentelijke heffingen en regeldruk en het ondernemings- en vestigingsklimaat. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de tevredenheid van ondernemers in Groningen over de uitvoering van de gemeente. Het onderzoek geeft een beeld over de mening van burgers over de uitvoering van de gemeente Groningen op verschillende gebieden. Deze meningen over de genoemde onderwerpen zijn echter niet van belang voor dit onderzoek, omdat het zich niet richt op de Tozo-regeling.

Dit betekent voor het onderzoek dat de informatie voornamelijk gehaald moet worden uit de wetgeving rondom de Tozo-regeling, de werkinstructies van de afdeling Zelfstandigen die hierbij horen en hoe de regeling daadwerkelijk is uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

Het doel van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen aan de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen over de uitvoering van de Tozo-regeling, waarmee werkprocessen voor toekomstige procedures geoptimaliseerd kunnen worden. Op basis van het wettelijke theoretisch kader van de Tozo-regeling en de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen wordt inzicht gegeven in alle voorwaarden waar de uitvoering aan moet voldoen en op basis van dossieronderzoek van de Tozo-regeling plus analyses hiervan wordt inzicht gegeven in de feitelijke uitvoering van de Tozo-regeling. Op basis van vergelijking van de wettelijke richtlijnen en de organisatierichtlijnen wordt bovendien inzicht gegeven in de correctheid van de werkinstructies.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre zijn in de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling verwerkt en in hoeverre voldoet de uitvoering van de Tozo-regeling van de gemeente Groningen aan de wettelijke- en organisatie richtlijnen hiervan?

1.4 Deelvragen

1.4.1 Theorievragen

- Wat zijn de wettelijke richtlijnen die gelden voor de uitvoering van de Tozo-regeling?

1.4.2 Praktijkvragen:

- Wat zijn de organisatierichtlijnen die zijn opgesteld door de afdeling Zelfstandigen de uitvoering van de Tozo-regeling?
- Hoe wordt de Tozo-regeling uitgevoerd binnen de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen?

1.4.3 Analyse vragen:

- In hoeverre zijn in de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling verwerkt?
- In hoeverre wordt de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen uitgevoerd door de medewerkers conform de wettelijke richtlijnen?
- In hoeverre wordt de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen uitgevoerd door de medewerkers conform de organisatierichtlijnen?

²³ VNG, *Ondernemerspeiling*, 2019,

https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive/ViewerReportContents.ashx?report=wsjg_op&inp_geo=gemeente_14 (laatst geraadpleegd op 9 maart 2020).

1.5 Methoden van onderzoek

Om de theoretische vragen te beantwoorden is er een literatuuronderzoek worden uitgevoerd. Op deze manier wordt er een duidelijk en betrouwbaar theoretisch kader opgesteld. Hiervoor zal o.a. gekeken worden naar officiële bekendmakingen die gepubliceerd zijn. Het Staatsblad en relevante kamerstukken zullen bekeken worden. Daarnaast worden juridische databanken zoals wetten.overheid.nl, Kluwer Navigator en Legal Intelligence geraadpleegd voor relevante toevoegingen evenals juridische vakbladen.

Voor het praktijkdeel zal de werkwijze van de afdeling Zelfstandigen geanalyseerd worden. De analyse ziet op de werkinstructies van de afdeling Zelfstandigen bij de uitvoeren van de Tozo-regeling en de voorbeeldrapportages die hiervoor gebruikt worden. Daarnaast zal er een dossieronderzoek plaatsvinden om inzicht te krijgen in de werkwijze van de afdeling Zelfstandigen. Op 1 juli 2020 zijn er 4.738 dossiers met betrekking tot de Tozo-regeling (AMvB 21 april 2020). Voor het uit te voeren onderzoek, is het echter niet mogelijk om al deze dossiers te onderzoeken. Daarom wordt er van al deze dossiers een aselecte steekproef getrokken. Om een zo goed mogelijk representatief beeld te krijgen van de dossiers wordt er uitgegaan van 50% verdeling van de antwoorden in de populatie. De dossiers zijn onderzocht aan de hand van een dossierchecklist, welke per dossier moet worden bekeken. Daarvoor is al gauw een steekproef van vijfhonderd tot duizend eenheden nodig voor een goede garantie van een nauwkeurig beeld.²⁴ Deze aantallen zijn echter niet omvangrijk voor het uit te voeren onderzoek, vandaar dat er gekozen wordt om 150 dossiers te onderzoeken. Dit is een beperking voor het onderzoek, maar omdat alle dossiers gemaakt zijn door werknemers van één organisatie die dezelfde richtlijnen hanteren is deze beperking niet zo groot.

Voor de analysevragen worden de overeenkomsten en verschillen die zichtbaar zijn tussen de onderzoeksgegevens in kaart gebracht.

Voor het theoretisch kader heeft er een literatuuronderzoek plaatsgevonden. Hiervoor zijn kamerstukken die betrekking hebben tot de Tozo-regeling bestudeerd en de relevante ministeriële regelingen zijn in kaart gebracht. Daarnaast heeft er een dossieronderzoek plaats, waarbij er door middel van een steekproef een relevante selectie gemaakt wordt van de rapportages en zal er voor deze rapportages bekeken worden of er aan de richtlijnen wordt voldaan. Hiervoor is toestemming van de gemeente Groningen. Daarnaast is er toestemming van de gemeente Groningen voor het raadplegen van de data in de systemen en de rapportages. Voor de analyse van de organisatierichtlijnen zijn de werkinstructies en voorbeeldrapportages die voor medewerkers als handreiking voor de uitvoering van de Tozo-regeling gelden in kaart gebracht.

1.6 Leeswijzer

Hier vindt u de opbouw van dit adviesrapport en een beknopte samenvatting over waar de hoofdstukken informatie over bieden.

Hoofdstuk 1: Inleiding – in dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt waar dit onderzoek zich op richt. Hierin leest u het onderzoekskader, de onderzoeksdoelstelling, de centrale onderzoeksvraag met daarbij de deelvragen, de methoden van onderzoek en bij deze ook de leeswijzer.

Hoofdstuk 2: Methodologische verantwoording – in dit hoofdstuk leest u welke onderzoeksmethoden en onderzoeksobjecten er gebruikt zijn bij het uitvoeren van het onderzoek. Er wordt uitgelegd hoe de gegevens geanalyseerd zijn en welke bronnen gebruikt zijn. Ten slotte worden de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek toegelicht.

Hoofdstuk 3: Normatief en theoretisch kader – de deelvragen met betrekking tot de theorie die opgesteld zijn in Hoofdstuk 1 worden hier beantwoordt. Ofwel, het theoretische en juridische kader waarin dit onderzoek zich bevindt.

Hoofdstuk 4: Resultaten Praktijkonderzoek – de deelvragen met betrekking tot de praktijk die opgesteld zijn in Hoofdstuk 1 worden hier beantwoordt.

²⁴ J. Brinkman, H. Oldenhuis, *Beroep op onderzoek: van doelgerichte onderzoeksopzet tot toepasbare conclusie*, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V. 2014.

Hoofdstuk 5: Analyse – de deelvragen met betrekking tot de analyse die opgesteld zijn in Hoofdstuk 1 worden hier beantwoord. Er vindt een vergelijking plaats tussen de inzichten vanuit het normatief en theoretisch kader en de resultaten van het praktijkonderzoek.

Hoofdstuk 6: Conclusie – dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag die is opgesteld in Hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen – in dit hoofdstuk leest u de aanbevelingen gericht aan de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen op basis van dit onderzoek.

2. Methodologische verantwoording

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethoden en onderzoeksobjecten die tijdens het onderzoek zijn gebruikt. Ten eerste brengt het deze in kaart en vervolgens wordt er ook gemotiveerd waarom hiervoor is gekozen. Bepaalde keuzes worden extra toegelicht, met daarbij de invloed die het heeft op de representativiteit van dit onderzoek. Oftewel de relevantie van de bronnen en keuzes. Dit komt samen in de kwaliteiten en beperkingen van dit onderzoek, die als laatste besproken worden.

2.2 Methodologie theorie

De theorie van dit onderzoek richt zich op de wettelijke richtlijnen die gelden bij de uitvoering van de Tozo-regeling. De onderzoeksmethode die is gebruikt voor de beantwoording hiervan, is literatuuronderzoek.

De theorie van de wettelijke richtlijnen voor de Tozo-regeling heeft als basis de Pw. Middels artikel 78f Pw is de Tozo-regeling een AMvB is, die aanvullende regels bevat op het gebied de bijstandverlening aan zelfstandigen. De wettelijke richtlijnen voor de uitvoering van de Tozo-regeling zijn daarom ten eerste in kaart gebracht aan de hand van de algemene voorwaarden vanuit de Pw.²⁵ Vervolgens zijn de aanvullende en afwijkende voorwaarden voor de Tozo-regeling vanuit de AMvB Tozo in kaart gebracht.²⁶ Om te toetsen of de uitvoering van de Tozo-regeling conform de wettelijke richtlijnen is, is het essentieel om deze voorwaarden van de Pw en de AMvB Tozo in kaart te brengen om ze vervolgens te kunnen toetsen aan de uitvoering.

Om de wettelijke richtlijnen vanuit de Pw en de AMvB Tozo nader uit te leggen is ook gebruikgemaakt van vakliteratuur en jurisprudentie. Monografieën Sociaal Recht, serie 73 is gebruikt om nadere toelichting te geven aan het verschil tussen algemene en bijzondere bijstand.²⁷ De algemene Module Bijstand is gebruikt voor artikelsgewijs commentaar op artikel 47a WWB (lees Pw), dit legt uit dat er bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, algemene bijstand aangevraagd dient te worden bij een ander orgaan.²⁸ Voor nadere uitleg van het begrip inkomen als bedoel in artikel 32 lid 1, is gebruik gemaakt van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 10 november 2020. Hier wordt ook de bedoeling van de wetgever middels de rechtsoverweging uitgewerkt.²⁹ Artikel 15 van de Pw benoemt dat er geen recht op bijstand wanneer er sprake is van een voorliggende voorziening. Om het begrip voorliggende voorziening uit te leggen is gebruik gemaakt van voorbeelden die uitgewerkt zijn door L. Op den Kamp in Module Bijstand 90.³⁰ De Tozo bedrijfskapitaal kan worden toegekend indien er een liquiditeitsprobleem is ontstaan bij een bedrijf. Middels een uitspraak van de voorzieningenrecht van de Rechtbank Den Haag is hier extra uitleg aangegeven, dat dit niet bedoeld is voor het betalen van toekomstige verplichtingen.³¹

Om de Tozo-regeling beter te begrijpen, is Hoofdstuk 3 begonnen met een toelichting over de totstandkoming van de Tozo-regeling. Hiervoor zijn Kamerstukken gebruikt. In een brief van 17 maart 2020 van de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën is namelijk de kamer geïnformeerd over een breed en massief pakket aan maatregelen. Dit met als doel de banen te behouden en de economische gevolgen van COVID-19 crisis te beperken.³² Vervolgens bij brief van 27 maart 2020 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de stand van zaken en de inhoud van de Tozo-regeling verder toegelicht.³³ Deze bronnen

²⁵ Overheid, *Participatiewet*, 1 juli 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2020-07-01> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

²⁶ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (*Stb.* 2020, 118).

²⁷ S. Klosse & A. Eleveld (red.), *De Participatiewet (Monografieën Sociaal Recht nr. 73)* 2018/2.3-3, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

²⁸ H.W.M. Nacinovic, in G.J.M. Wich e.a. (red.), *Module Bijstand*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, art. 47a WWB, aant. 1.4.

²⁹ CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2999, r.o. 4.4.

³⁰ L. Op den Kamp, 'Voorbeelden voorliggende voorzieningen', *Module Bijstand* 2009/90.

³¹ Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10190.

³² Brief van de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën van 17 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 35420, nr. 2).

³³ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 35420, nr. 11).

zijn gebruikt om het verhaal meer vorm en achtergrond te geven. Verder is er op 24 april 2020 nog een belangrijke kamerbrief verschenen van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin de groep die aanspraak kan maken op het bedrijfskapitaal van de Tozo is uitgebreid. Hierin wordt namelijk uitgelegd dat ondernemers die de pensioengerechtigde leeftijd, ondanks uitsluiting van het recht op algemene bijstand toch in aanmerking kunnen komen voor het bedrijfskapitaal.³⁴

Naast de bronnen uit wet- en regelgeving en vakliteratuur, is de Handreiking Tozo voor gemeenten van Stimulansz ook een belangrijke bron geweest voor dit onderzoek. Hierin is namelijk een vertrouwensbeginsel uitgewerkt voor de uitvoering van de Tozo-regeling. Gemeenten mogen er volgens deze handreiking namelijk van uitgaan dat alles wat de zelfstandige bij een Tozo-aanvraag verklaard heeft correct is.³⁵ Dit is dan ook een uitgangspunt geweest bij het dossieronderzoek naar de uitvoering van de Tozo-regeling.

Het theoriehoofdstuk eindigt met onderzoekspunten die vanuit de theorie naar voren zijn gekomen en die in de praktijk nader onderzocht moeten worden.

2.3 Methodologie Praktijk

2.3.1 Organisatierichtlijnen

Bij de eerste deelvraag van de praktijk wordt er gekeken naar de organisatierichtlijnen die de afdeling Zelfstandigen heeft opgesteld voor haar medewerkers voor de uitvoering van de Tozo-regeling. Deze organisatierichtlijnen bestaan ten eerste uit werkinstructies.³⁶ Ten tweede zijn er voorbeeldrapportages waar de werknemers gebruik van maken.³⁷ Aan de hand van de onderzoekspunten die aan het einde van het Hoofdstuk 3 zijn geformuleerd, is er per onderzoekspunt gekeken of ook informatie over staat in de organisatierichtlijnen. Deze informatie is vervolgens toegelicht. Wanneer er extra informatie te vinden was in de organisatierichtlijnen die van belang is voor het onderzoek dan is dit ook benoemd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de afhandelingswijze van een dubbele aanvraag. Voor de analyse van de organisatierichtlijnen is geen aparte checklist gemaakt. Hier is voor gekozen, omdat dit niet efficiënt zou zijn. Het maken van een checklist zou meer tijd kosten dan dat het extra belangrijke inzichten opleveren ten aanzien van de organisatierichtlijnen. De bevindingen die er op deze manier uit zijn gekomen, hebben betrekking op de informatie die relevant is voor de uitvoering van de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen.

2.3.2 Uitvoering praktijk

Dossieronderzoek

Voor de beantwoording van de vraag hoe de Tozo-regeling wordt uitgevoerd binnen de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen heeft er een dossieronderzoek plaatsgevonden. Hierbij zijn rapportages en systemen ingezien en zijn er vragen beantwoordt aan de hand van een dossierchecklist. De dossierchecklist en systemen worden in volgende paragrafen nader toegelicht. Wat ten eerste van belang is om te benoemen is dat er vanuit de opdrachtgever toestemming is verleend om deze dossiers en systemen in te zien. Met alle cliënt- en dossiergegevens is zorgvuldig omgegaan en er zijn geen persoonlijke gegevens te lezen in dit onderzoek. De uitkomst van het dossieronderzoek ofwel een registratie van de werkzaamheden is vastgelegd via SPSS (zie *Frequentieanalyse*). Met de resultaten van het dossieronderzoek is middels alle punten van de dossierchecklist inzicht gegeven in de werkwijze en de uitvoering van de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen.

Steekproef

De Tozo-regeling waar dit onderzoek zich op richt, betreft de originele, eerste versie van de regeling. Deze kon aangevraagd worden in de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 mei 2020. Vanuit de opdrachtgever heb ik toegang gekregen tot het programma Cognos BI. Hiermee konden alle werkprocessen van de afdeling

³⁴ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 april 2020 (*Kammerstukken II 2019/20*, 35430, nr. 31)

³⁵ Stimulansz, *Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten* (Handreiking Stimulansz), versie 15 d.d. 15 december 2020, p.66.

³⁶ Gemeente Groningen, *Werkinstructie definitieve toekenning Tozo1 levensonderhoud 11 augustus 2020* (Werkinstructie gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

³⁷ Gemeente Groningen, *Rapport Tozo Levensonderhoud en Kredietbeoordeling* (Voorbeeldrapportages gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

zelfstandigen over die periode in één Excel-bestand gegenereerd worden. De uitkomst hiervan was een lijst met 4.845 werkprocessen die zijn opgestart in de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 mei 2020. Dit is ook de enige periode waarin een aanvraag *Tozo1* ingediend kon worden. De vraag of Tozo-aanvraag tijdig, voor 1 juni 2020, is ingediend is hiermee doormiddel van deze selectie al automatisch beantwoordt. Echter één valkuil bij deze selectie was, dat hier zowel de werkprocessen tussen staan voor de aanvragen Tozo, maar ook voor de aanvragen van Bbz-verlengingen. Vanuit de opdrachtgever was wel bekend, dat dit echt om een enkeling werkprocessen zou gaan, maar het zorgde wel voor het volgende. Nadat de steekproef is gegenereerd, welke zo verder wordt toegelicht, diende eerst gekeken te worden of alle gegenereerde werkprocessen wel daadwerkelijk een Tozo-aanvraag bevatte.

Van de genoemde 4.845 werkprocessen is een aselechte steekproef getrokken. Om een representatief beeld te krijgen van de dossiers, is er uitgegaan van een 50% verdeling van de antwoorden in de dossiers. Een steekproef uit duizenden eenheden moet voor een goede garantie van een nauwkeurig beeld al snel vijfhonderd à duizend eenheden bevatten.³⁸ In dit onderzoek is gekozen om 150 dossiers te onderzoeken, kijkend naar de complexiteit en de omvang dit onderzoek. Dit is echter wel een lichte beperking voor de representativiteit van dit onderzoek, dit wordt later verder toegelicht.

Systemen

Het dossieronderzoek dat is uitgevoerd, richt zich op meerdere dingen. Vanuit de opdrachtgever is er de kennis beschikbaar over hoe een Tozo-aanvraag binnen de afdeling Zelfstandigen wordt beoordeeld. Naast een ingevuld aanvraagformulier worden systemen geraadpleegd, om gegevens in te zien en het recht op een Tozo-uitkering vast te stellen. De hoofdzakelijke systemen zijn: *Suite Werk & Inkomen*, *e-Suite*, en *Suwinet*. Ten eerste wordt er altijd gekeken naar de rapportages die de medewerkers hebben opgesteld, maar daarnaast is er ook gekeken of er vragen beantwoordt kunnen worden door middel van deze systemen. Hieronder worden per systeem toegelicht, waar ze voor dienen en welke informatie hieruit gebruikt is om tot inzichten te komen.

De *Suite Werk & Inkomen* is het systeem dat de gemeente Groningen gebruikt om alle cliëntgegevens in te verwerken en via dit systeem worden ook de uitkeringen aan burgers verstrekt. Via dit systeem zijn de werkprocessen uit de steekproef opgezocht, waarna vervolgens de uitkeringsgegevens en de rapportages zijn geraadpleegd.

De *e-Suite* is een zaakstelsel, welke gekoppeld is aan de *Suite Werk & Inkomen*. De Tozo-werkprocessen zijn allemaal zaakgericht, wat betekent dat deze zaken zowel in de *Suite Werk & Inkomen* als in de *e-Suite* staan. De zaken van een van een Tozo-aanvrager zijn via de *e-Suite* ook zichtbaar voor aanvrager zelf. Alle documenten die hierin staan zijn dus zowel voor de aanvrager als voor de medewerker zichtbaar. Op deze plek bevindt zich het aanvraagformulier, maar ook alle bewijsstukken die de aanvrager heeft geüpload. Dit systeem is ingezien bij de beantwoording van vragen over de aanwezigheid van bewijsstukken, bijvoorbeeld het legitimatiebewijs, of de correctheid van een rapportage die middels een bewijsstuk gecontroleerd kan worden, bijvoorbeeld een inschrijfbewijs bij de Kamer van Koophandel.

Als laatste is er nog *Suwinet*. *Suwinet* is een ander woord voor de Gemeenschappelijke elektronische Voorziening Suwi (GeVS). Dit is een elektronisch platform waarbij gegevensuitwisseling tussen onder andere het UWV, de SVB en gemeenten makkelijk elkaars gegevens kunnen inzien.³⁹ Hier zijn bijvoorbeeld ook (indien relevant) gegevens van de Belastingdienst beschikbaar. Dit systeem wordt voornamelijk gebruikt om gegevens in te zien met betrekking tot persoonsgegevens (vanuit de basisregistratie personen) zoals domicilie, de aanwezigheid van partners en/of medebewoners. Er zijn inkomstenverhoudingen te zien, het recht op studiefinanciering en verblijfsgegevens. Bovendien zijn er nog meer gegevens in te zien, maar die zijn voor de Tozo-regeling niet relevant. *Suwinet* mag gebruikt worden voor de uitvoering van gemeentelijke regelingen, waaronder de Pw. Voor interne controle op de uitvoering van deze regeling mag *Suwinet* echt niet ingezien

³⁸ J. Brinkman, H. Oldenhuis, Beroep op onderzoek: van doelgerichte onderzoeksopzet tot toepasbare conclusie, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V. 2014.

³⁹ VNG Realisatie, *Werk en Inkomen Digitaal (Suwinet)*, 6 augustus 2020, [https://www.vngrealisatie.nl/onderwerpen/werk-en-inkomen-digitaal-suwinet#:~:text=De%20Gemeenschappelijke%20elektronische%20Voorziening%20Suwi,uitoefening%20van%20hun%20wet%20telijke%20taak.\(laatst%20geraadpleegd%20op%2010%20april%202021\)](https://www.vngrealisatie.nl/onderwerpen/werk-en-inkomen-digitaal-suwinet#:~:text=De%20Gemeenschappelijke%20elektronische%20Voorziening%20Suwi,uitoefening%20van%20hun%20wet%20telijke%20taak.(laatst%20geraadpleegd%20op%2010%20april%202021))

worden. Hetzelfde geldt voor onderzoek in het kader van de uitvoering van deze wet.⁴⁰ Dit zorgt voor een beperking in dit onderzoek, omdat voor het onderzoek naar de uitvoering van de Tozo-regeling dit systeem niet ingezien mag worden. De beperking wordt verderop in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Dossierchecklist

Vanuit Hoofdstuk 3 zijn onderzoekspunten naar voren gekomen, waarvoor onderzoek in de praktijk nodig was. Deze onderzoekspunten zijn gericht op de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen met betrekking tot de Tozo-regeling. In de praktijk is dit doormiddel van een dossierchecklist onderzocht bij 150 dossiers. Deze dossierchecklist bevat dus vragen, welke doormiddel van het bekijken van de dossiers beantwoordt kunnen worden. De basis voor de totstandkoming van deze dossierchecklist zijn de onderzoekspunten uit Hoofdstuk 3 geweest. Hiervoor is gekozen, omdat deze onderzoekspunten precies de voorwaarden omvatten die in de praktijk onderzocht moeten worden.

Net als de onderzoekspunten, is de dossierchecklist opgesplitst in onderwerpen. Deze thema's in de dossierchecklist zijn: nationaliteit en rechtmatig verblijf, leeftijd, uitsluitingsgronden, Kamer van Koophandel, urencriterium, inkomensvermindering door COVID-19, Bbz-uitkering, voorliggende voorziening, andere reden afwijzing en ander besluit. Tot en met voorliggende voorziening zijn dit allemaal onderwerpen die voortkomen uit de onderzoekspunten.

In de onderzoekspunten gaat het ten eerste over dat het moet gaan om een Nederlander of hiermee gelijkgesteld, woonachtig in gemeente van aanvraag, die niet over de middelen beschikt om in levensonderhoud te voorzien. Dit is middels de checklist te toetsen door de vragen één tot en met vijf over de nationaliteit en de vragen 33 tot en met 34 over de inkomensvermindering. Dat een aanvrager uit een andere gemeente komt is systematisch niet mogelijk online vanwege een controle hierop bij het inloggen met DigiD. Bij schriftelijke aanvragen kan dit wel voorkomen, maar die kans is erg klein. Vandaar dat deze als overige afwijzingsmogelijkheid onder vraag 45c is opgenomen.

Volgens de onderzoekspunten moet de ondernemer ook verklaard hebben getroffen te zijn door de COVID-19 crisis, ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel voor 17 maart 2020 en ten tijde van aanvraag geen Bbz-uitkering ontvangen. Daarom is in de checklist bij de vragen 35 tot en met 37 ingegaan op de verklaring van inkomensvermindering als gevolg van de COVID-19 crisis opgenomen. De vragen 25 tot en met 27 bevatten vragen over tijdige inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de vragen 38 tot en met 40 zoomen in op de vraag of de ondernemer wellicht al een Bbz-uitkering ontvangt.

Het onderzoekspunt over een mogelijke uitsluitingsgrond van het recht op bijstand wordt uitgewerkt in de vragen elf tot en met 24. De reden waarom dit onderwerp zoveel vragen bevat wordt in de laatste alinea van deze paragraaf uitgewerkt.

Of het inkomen van de ondernemer onder de geldende bijstandsnorm ligt wordt uitgewerkt in de vragen 32 tot en met 34 van de dossierchecklist. Een volgend onderzoekspunt is dat de aanvrager bij een aanvraag voor levensonderhoud niet ouder mag zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd. Dit is uitgewerkt onder het thema leeftijd, de vragen zes tot en met tien.

Het onderzoekspunt dat ingaat op het feit dat de zelfstandige geen recht mag hebben op een voorliggende voorziening wordt gedekt door de vragen 41 tot en met 43. Het onderzoekspunt m.b.t. de wettelijke vereisten van de uitoefening van het bedrijf kan niet getoetst worden, dit wordt toegelicht in § 2.5.2. De zelfstandige moet verder voldoen aan het urencriterium van 1.225 uren per jaar en de financiële risico's van het bedrijf dragen. Het urencriterium is een apart thema, waarbij het wordt uitgewerkt in de vragen 28 tot en met 30. Het financiële risico is opgenomen in de overige afwijzingsgronden, onder vraag 45g.

Als laatste onderzoekspunt moet de zelfstandige verklaring dat hij geraakt is door de COVID-19 crisis, en een verwachting van zijn inkomen opgeven waarbij verklaard wordt dat deze ook onder het bijstandsniveau ligt. Dit allen wordt uitgewerkt onder het thema 'inkomensvermindering door COVID-19'. Het verband met COVID-19 onder de vragen 35 tot en met 37 en de vragen over het verwachte inkomen onder de bijstandsnorm onder de vragen 32 tot en met 34.

⁴⁰ VNG Realisatie, *Factsheet Suwinet voor gemeenten* (Factsheet VNG Realisatie), 6 augustus 2020.

Indien er over al deze punten positief gerapporteerd is en de aanvrager blijkt te voldoen aan de voorwaarden, dan is er recht op Tozo en is dit correct uitgevoerd. Het kan echter ook zo zijn dat een aanvraag is afgewezen of dat er een ander besluit heeft plaatsgevonden. Voor die situaties zijn de vragen toegevoegd over een afwijzing die niet eerder genoemd is, en een eventueel ander besluit. Een uitkomst bij één van deze twee onderwerpen kan ook verklaren, waarom er bijvoorbeeld bepaalde dingen niet zijn gerapporteerd of gecontroleerd.

De aanvullende afwijzingsgronden voor een bedrijfskapitaal zijn gebundeld onder de vraag 'Wat is het onderwerp van de afwijzing' indien de afwijzingsgrond nog niet benoemd was. Er is gekozen om deze te bundelen, in plaats van apart bij langs te gaan. Dit omdat er kennis is vanuit de opdrachtgever dat een aanvraag voor bedrijfskapitaal veel minder vaak voor komt, laat staan dat het dan ook nog een afwijzing is. Op deze manier wordt er voorkomen dat er bij veel vragen relevantie ontbreekt, dit maakt het dossieronderzoek meer werkbaar. Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden toegevoegd die uit kennis van de opdrachtgever weinig voorkomen zoals het niet woonachtig zijn in de gemeente of bedrijfsactiviteiten die voornamelijk in het buitenland uitgevoerd worden. Om onvoorziene bijzonderheden ook in te dekken, is er nog een optie toegevoegd: "Overig, namelijk...". In deze gevallen is een notitie gemaakt van de daadwerkelijke reden.

Bij het grotendeel van de vragen in de dossierchecklist is er gekozen voor een 'ja' of 'nee' optie. Dit om de snelheid bij uitvoering te bevorderen en om een uit te voeren frequentieanalyse makkelijker te maken. Bij sommige vragen kon het geval aanwezig zijn, waarbij er bijvoorbeeld geen conclusie of geen bewijsstuk aanwezig was. Bij die vragen is een derde optie toegevoegd.

Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van filterconstructies. Deze zijn te herkennen aan 'Zo ja, ga naar vraag ...' of 'Zo nee, ga naar vraag...'. Van deze filterconstructies is gebruik gemaakt, omdat sommige vragen alleen in bepaalde situaties relevant zijn. Bij vraag 11 uit Bijlage I Dossierchecklist is er één hele lange filterconstructie te vinden, die bij een 'Nee' antwoord ineens van vraag 11 naar vraag 25 springt. De reden hierachter, is omdat dit voor de uitvoering van het dossieronderzoek overzichtelijker was en de kans op foutieve invullingen hierdoor verminderd werd. Indien hier niet voor was gekozen, zou dit namelijk een lijst zijn met antwoordmogelijkheden van a tot en met k, met lange tekst, waaronder bij antwoordmogelijkheid j en k nog weer een filterconstructie plaats had moeten vinden. Dit was niet werkbaar.

Frequentieanalyse

Om de resultaten van het dossieronderzoek efficiënt in beeld te kunnen brengen, is er gekozen om doormiddel van een frequentieanalyse de resultaten weer te geven. Zo wordt er per onderwerp in kaart gebracht in hoeveel procent van de gevallen iets wel of niet is gedaan en kan er geconcludeerd worden of dit dan ook correct is. Om dit te kunnen doen, is er gebruikgemaakt van het programma *SPSS Statistics*. Dit programma analyseert data, waarop het deze genereert in resultaten. In *SPSS* is alle data van het dossieronderzoek toegevoegd, vervolgens is er via *SPSS* een 'output' gegenereerd met alle resultaten in tabellen. Deze tabellen zijn aangepast, zodat ze aan de richtlijnen voor tabellen voldoen en deze zijn weergegeven in Hoofdstuk 4.

2.4 Methodologie analyse

Voor Hoofdstuk 5 zijn de Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 grondig doornomen en naast elkaar gelegd. De bevindingen van deze vergelijking zijn in Hoofdstuk 5 geanalyseerd.

2.5 Kwaliteiten

Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen licht ik deze toe aan de hand van de validiteit, bruikbaarheid, onafhankelijkheid en toetsbaarheid.

De uitvoering van de Tozo-regeling van de afdeling Zelfstandigen is in kaart gebracht door het uitvoeren van een dossieronderzoek. Dossieronderzoek is een kwantitatief onderzoek. Hiermee zijn feiten met betrekking tot de werkwijze en correctheid van de uitvoering uitgedrukt in cijfers. Deze cijfers zijn vormgegeven in tabellen doormiddel van een frequentieanalyse. Alle resultaten zijn daarmee een weergave van de praktijk. Door middel van het opstellen van een dossierchecklist aan de hand van de onderzoekspunten, zijn de resultaten daardoor ook een weergave van dat wat het onderzoek wou weten. De validiteit van het onderzoek is hiermee gewaarborgd.

In Hoofdstuk 1 van dit onderzoek is aan bod gekomen waarom dit onderzoek is uitgevoerd en wat voor toegevoegde waarde deze heeft voor de opdrachtgever, de gemeente Groningen. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de correctheid van de werkwijze van een nieuwe wet. De gemeente Groningen kan dit onderzoek gebruiken bij alle toekomstige werkprocessen van een invoering van een nieuwe wet. Dat maakt dit onderzoek bruikbaar.

Dit onderzoek is onafhankelijk, dit houdt in dat alle informatie uit het onderzoek objectief is. Alle informatie is gehaald uit betrouwbare bronnen, feitelijke gegevens en het is geschreven door een onafhankelijke onderzoeker. De betrouwbare bronnen zijn wet- en regelgeving, vakliteratuur, jurisprudentie en feitelijke webpagina's. De feitelijke gegevens zijn de resultaten uit het dossieronderzoek. Er kunnen geen verschillende meningen ontstaan over de resultaten van het onderzoek.

Ten slotte is het onderzoek toetsbaar. Zoals genoemd zijn de resultaten een weergave van feitelijke gegevens uit de praktijk. Wanneer anderen hetzelfde dossieronderzoek zouden uitvoeren, komt men op dezelfde resultaten.

2.6 Beperkingen

Naast kwaliteiten kent dit onderzoek ook zijn beperkingen. Deze beperkingen hebben betrekking op de steekproef, de niet controleerbare vereisten en Suwinet.

Zoals in Hoofdstuk 1 genoemd moet een steekproef uit duizenden eenheden voor een goede garantie van een nauwkeurig beeld al snel vijfhonderd à duizend eenheden bevatten. In dit onderzoek is gekozen om 150 dossiers te onderzoeken, kijkend naar de complexiteit en de omvang dit onderzoek. Dit is een beperking voor het onderzoek, omdat er niet zoals voorgeschreven vijfhonderd à duizend dossiers bekeken worden. Deze resultaten geven daardoor namelijk geen volledig representatief beeld van alle 4.845 Tozo-dossiers. Echter geeft dit toch een goed beeld over de algemene uitvoering van de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen, omdat alle medewerkers deze uitvoeren aan de hand van dezelfde wettelijke- en organisatierichtlijnen. Vandaar dat het ondanks de beperking wel een goed beeld schets over hoe de afdeling Zelfstandigen in zijn algemeenheid de Tozo-regeling heeft uitgevoerd.

Wat verder van belang is bij het dossieronderzoek is dat er via de dossierchecklist gebruik is gemaakt van filterconstructies. Dit wil zeggen dat vragen die in bepaalde casussen niet relevant waren, niet ingevuld hoefde te worden. In de resultaten is dit terug te zien middels de aantallen per vraag (n). Er komen resultaten voor waarbij het aantal dossier aanzienlijk lager is dan de 150 dossiers van de steekproef. Wanneer het aantal dossiers lager is door een filterconstructie, is dit eigenlijk een weergave van een nieuwe steekproef. De resultaten hiervan zijn een stuk minder representatief, omdat er naast de bestaande beperking van de steekproef door de filterconstructies nog een beperking ontstaat. Deze aantallen kunnen niet doorgetrokken worden naar een algemeen beeld van alle dossiers. Wel geven deze resultaten aan of er ook in specifieke casuïstiek goed gehandeld is.

Eén van de onderzoekspunten uit Hoofdstuk 3 gaat over de controle of een zelfstandige voldoet aan alle wettelijke vereisten voor het uitoefenen van zijn beroep. De controle van de wettelijke vereisten van het beroep kon echter niet plaatsvinden in dit onderzoek. De reden hiervoor is dat de gemeente Groningen niet de bevoegdheid heeft om te controleren of een ondernemer de benodigde vergunningen heeft. Dat de ondernemer voldoet aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening van zijn bedrijf verklaart hij door de aanvraag in te dienen en te ondertekenen. Dit is een kleine beperking, maar deze verandert niet de representativiteit van het onderzoek. Wanneer de zelfstandige de aanvraag heeft ingediend en ondertekend heeft hij namelijk verklaard dat hij aan deze voorwaarde voldoet. De uitvoering van de Tozo-regeling van de afdeling Zelfstandigen kan nog steeds goed uitgevoerd worden, zonder deze specifieke toetsing.

Bij de paragraaf over de systemen is uitgelegd dat Suwinet niet voor onderzoek naar uitvoering van een wet ingezien mag worden. Dit zorgt voor een beperking in het onderzoek. Wanneer een medewerker heeft gerapporteerd over inkomsten, adres, studiefinanciering, verblijfsgegevens of andere persoonsgegevens die uit Suwinet verzameld zijn, dan kan dit onderzoek geen antwoord geven op de vraag of dit correct is en of hier correct op is gehandeld. Daarom is er gekozen om in die gevallen uit te gaan van de conclusie van de rapporteur hierover. Dit beperkt het onderzoek, omdat een rapporteur op deze punten wellicht een onjuiste conclusie kan

hebben getrokken, welke dit onderzoek niet geconstateerd kan hebben. Hierdoor wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek lichtelijk beperkt. Dit betekent dat de correctheid van rechtmatig verblijf, de hoogte van de uitkering, medebewoners en studiefinanciering gegevens niet daadwerkelijk gecontroleerd zijn in dit onderzoek, maar dat er is uitgegaan van de rapporteur. De kans dat een medewerker hier foutief over rapporteur is klein, maar wel aanwezig. De representativiteit van het onderzoek is hiermee niet in het geding, omdat het in zijn totaliteit gaat om de correctheid van de handelingen.

3. De wettelijke richtlijnen van de Tozo

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt in beeld hoe de Tozo-regeling tot stand is gekomen en welke wettelijke richtlijnen van kracht zijn bij de uitvoering van de Tozo-regeling. Ten eerste wordt er een introductie gegeven over hoe de Tozo-regeling tot stand is gekomen. Voor het in kaart brengen van de totstandkoming wordt er naar kamerdocumenten gekeken die leidend zijn geweest voor de uiteindelijke invoering van de AMvB Tozo. Om de wettelijke richtlijnen die van kracht zijn bij de uitvoering van de Tozo-regeling in kaart te brengen, wordt er eerst gekeken naar welke wetten hierbij relevant zijn. Zodra duidelijk is welke wetten relevant zijn en hoe deze in verband met elkaar staan, worden de voorwaarden van die wetten uitgewerkt. Met de voorwaarden van de wetten wordt bedoeld, de voorwaarden waaraan een aanvrager van de Tozo-regeling aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor de bijstand. De aanvullende regels van de Tozo op de Pw en de verschillen hiertussen worden vervolgens benadrukt.

3.2 Totstandkoming

In een brief van 17 maart 2020 heeft het kabinet een noodpakket voor banen en economie aangekondigd en de Tweede kamer hierover geïnformeerd. Deze brief geeft ten eerste een introductie over Nederland en haar nieuwe werkelijkheid: grote delen van onze bedrijvigheid liggen stil. De maatregelen die genomen worden tegen de uitbraak van het coronavirus hebben een grote impact op werknemers, zzp'ers en bedrijven.⁴¹ De fase die Nederland destijds inging vraagt volgens de brief om extra maatregelen voor werknemers, zzp'ers en bedrijven. Het kabinet heeft een breed en massief pakket samengesteld met als doel het behouden van banen en economische gevolgen beperken. Dit onderzoek richt zich op de extra tijdelijke ondersteuning voor zelfstandig ondernemers. Hierover zegt de brief dat het kabinet komt met een tijdelijke voorziening voor drie maanden die zo snel mogelijk ingaat. Zelfstandig ondernemers die financieel door de crisis getroffen zijn kunnen zich hierop beroepen en de uitvoering zal plaatsvinden door gemeenten. Er wordt toegelicht dat de ondersteuning aangevraagd kan worden in de vorm van een uitkering voor levensonderhoud en/of voor bedrijfskapitaal. De regeling zou geënt zijn op het Bbz en de elementen die het in ieder geval zal bevatten worden opgesomd.

In opvolging van de voorgaande brief van 17 maart 2020 hebben de minister en staatssecretaris van economische zaken en klimaat vervolgens een beknopte versie met de stand van zaken gepubliceerd in een brief aan de Tweede Kamer.⁴² In deze brief van 27 maart 2020 lichten ze toe dat diezelfde dag meer communicatie volgt omtrent de stand van zaken van de Tozo-regeling. De kamer kan over enkele weken een maatregel van bestuur verwachten, maar op basis van de dingen die uit de toelichtende kamerbrief zullen komen, kunnen gemeenten al beginnen met het verwerken van de aanvragen.

Bij brief van Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, T. van Ark op 27 maart 2020 wordt de stand van zaken van de Tozo-regeling verder toegelicht.⁴³ Er wordt uitgelegd dat de Tozo-regeling geënt is op het Bbz. De doelgroep wordt omschreven, namelijk alle zelfstandig ondernemers die getroffen zijn en niet alleen zzp'ers. De vormgeving van de regeling wordt besproken en de voorwaarden waar zelfstandig ondernemers aan moeten voldoen om in aanmerking te komen. Staatssecretaris van Ark benoemt dat er hard gewerkt wordt om de regeling zoals beschreven in een AMvB te vervatten, het vergt alleen enkele weken voordat deze geformaliseerd kan worden. De AMvB zal gebaseerd zijn op artikel 78f van de Participatiewet. Zodra de Raad van State een advies heeft gegeven zal de AMvB zo spoedig mogelijk worden gepubliceerd en de regeling zal terugwerken tot en met 1 maart 2020. Gemeentes kunnen op basis van de informatie van deze brief aan de slag gaan met de uitvoering van de regeling, in de vorm van het verstrekken van een voorschot.

De Raad van State heeft geadviseerd na het rapport van 10 april 2020 van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en op basis hiervan is er een nader rapport geschreven op 17 april 2020. Naar aanleiding

⁴¹ Brief van de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën van 17 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 2).

⁴² Brief van de Minister en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 6).

⁴³ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 11).

van het uiteindelijke rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van is de AMvB op 21 april 2020 gepubliceerd in het Staatsblad.⁴⁴

Dit is de totstandkoming van de Tozo-regeling. In het volgende deel van het normatieve en theoretische kader wordt ingegaan op de inhoud van de Tozo-regeling.

3.3 Wettelijke richtlijnen

3.3.1 Inleiding

De theorievraag gaat over welke wettelijke richtlijnen van toepassing zijn bij de uitvoering van de Tozo-regeling. De Tozo-regeling is bij AMvB op 21 april 2020 gepubliceerd in het Staatsblad.⁴⁵ De uitvoering van de afdeling Zelfstandigen dient getoetst te worden aan de voorwaarden die in deze AMvB staan vastgelegd. Dit is echter niet het enige, zoals in het onderzoekskader al is benoemd is er namelijk een connectie met de Pw en het Bbz. Hieronder een korte introductie van deze drie wetten.

De Pw is op 1 januari 2015 in werking getreden, hiervoor was dit de Wet Werk en bijstand (Wwb). De Pw is bedoeld om ondersteuning te bieden aan iedereen die kan werken, maar die het op de arbeidsmarkt niet zelf redt. De Pw legt hiermee verantwoordelijkheid bij gemeenten om ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand aan burgers te verstrekken.⁴⁶

Het Bbz is een AMvB als bedoeld in artikel 7 van de Invoeringswet Wet werk en bijstand (inmiddels artikel 78f Pw). Het Bbz ondersteunt zelfstandigen door middel van bijstandverlening indien zij in (tijdelijke) financiële problemen verkeren die het voortbestaan van het bedrijf bedreigen.⁴⁷

De Tozo is een AMvB gebaseerd op artikel 78f van de Pw. De Tozo is in het leven geroepen om zelfstandigen te ondersteunen indien zij financieel getroffen zijn als gevolg van de coronacrisis.⁴⁸

Artikel 78f Pw regelt dus dat er de mogelijkheid is om bij of krachtens AMvB regels op te stellen in het kader van het verlenen van bedrijfskapitaal of algemene bijstand aan zelfstandig ondernemers, waardoor er afwijkende regels mogelijk zijn. De reden dat het Bbz tussen de relevante wetten wordt inbegrepen, is omdat de Tozo is geënt op het Bbz en vele dingen overeenkomen. Er zijn inmiddels meerdere verlengingen aanwezig op de AMvB Tozo van 21 april 2020. Dit onderzoek richt zich op de eerste versie van de AMvB, de Tozo die betrekking heeft op de periode van maart tot en met mei 2020. Anders genoemd ook wel de Tozo1, de andere versies zijn de Tozo2, Tozo3 en Tozo4. De essentiële verschillen tussen het Bbz en de Tozo zijn:

- Bij de Tozo is er geen eis voor levensvatbaarheid van het bedrijf;
- Bij de Tozo1, 2 en 3 is er geen vermogenstoets aanwezig (deze wordt wel ingevoerd bij de Tozo4 vanaf 1 april 2021);
- Bij de Tozo telt het inkomen van de partner niet mee voor het vaststellen van het recht op Tozo1 (wel bij de Tozo2, 3 en 4).

Bij de uitvoering van de Tozo-regeling moet er worden voldaan aan de voorwaarden die in deze wet staan. Dit zijn op basis van artikel 78f Pw afwijkende voorwaarden van de Pw zelf. Dat betekent dat er naast de afwijkende voorwaarden in de Tozo-regeling, dus ook moet worden voldaan aan de overige algemene voorwaarden in de Pw zelf. Het Bbz kan wat dat betreft verder buiten beschouwing worden gelaten, maar kan wel meer informatie over bepaalde wetsartikelen bieden of een wet zijn waarnaar verwezen wordt in de Tozo-regeling.

⁴⁴ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (Stb. 2020, 118).

⁴⁵ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (Stb. 2020, 118).

⁴⁶ Overheid, *Participatiewet*, 1 juli 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2020-07-01> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁴⁷ Rijksoverheid, *Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)*, z.d., <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand-voor-zelfstandigen-bbz> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁴⁸ Rijksoverheid, *Vragen over de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, z.d., <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Om de wettelijke richtlijnen waaraan de uitvoering van de Tozo-regeling moet voldoen te bepalen, moeten dus zowel de (afwijkende) voorwaarden van de Tozo ten opzichte van de Pw, als de voorwaarden van de Pw zelf duidelijk zijn. Hieronder wordt per wet en thema toegelicht aan welke voorwaarden moet worden voldaan bij de uitvoering en beoordeling van Tozo-aanvragen.

3.3.2 Voorwaarden Participatiewet

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

De algemene voorwaarden van de Pw gelden dus ook voor de uitvoering van de Tozo-regeling. Artikel 11 lid 1 van de Pw benoemt de kring van rechthebbenden. Dit is “iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege”. Via lid 2 en 3 van dit artikel worden ook bepaalde groepen vreemdelingen met een rechtmatig verblijf gelijkgesteld aan de Nederlander. Hierin wordt verwezen naar de mensen die verblijf houden in Nederland op grond van de onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel bevat een lijst een opsomming van wanneer een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft in Nederland.

De onderdelen a tot en met d van dit artikel zien op vreemdelingen die een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd hebben, Europese Unie (hierna: EU) onderdanen die een EU-verblijfsvergunning nodig hebben voor langdurig verblijf vallen hier ook onder. Onderdeel e van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 geeft aan dat gemeenschapsonderdanen die verblijf houden in Nederland op grond van het Verdrag betreffende de werking van de EU ook een rechtmatig verblijf hebben. Het verdrag van de EU waarbij daarbij naar verwezen wordt bevat de regelingen omtrent het vrije verkeer van personen binnen de EU. Als laatste wordt ook gelijkgesteld met de Nederlander, de vreemdeling die een rechtmatig verblijf heeft op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Deze bepaling is in het leven gekomen in de 20^e eeuw tussen de Europese Gemeenschap (hierna: EG) en Turkije en is nog steeds in werking, omdat er in artikel 13 is bepaald dat lidstaten van de EG geen nieuwe beperkingen mogen invoeren voor toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse arbeiders en familieleden. Het idee hierachter was dat Turkije zou kunnen toe treden tot de EG.⁴⁹ Dit is tot op heden nooit gebeurt, maar de bepaling is nog steeds van kracht. Vandaar dat Turkse arbeiders en familieleden nadat er legale arbeid verricht is in een lidstaat een verblijfsrecht ontleend wordt vanwege dit Associatiebesluit.

Leeftijd

Recht op bijstand ontstaat zodra iemand de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Wanneer iemand jonger is, is die namelijk middels artikel 13 Pw uitgesloten van het recht op bijstand (zie §3.3.2.3). De Pw kent geen uitsluitingsgronden van het recht op bijstand voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Echter is er vanaf januari 2010 wel een paragraaf aan Hoofdstuk 5 van de Pw (destijds WWB) opgenomen over de uitvoering van de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB). Artikel 47a Pw bepaalt dat de SVB de taak heeft tot het verlenen van algemene bijstand in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening ouderen aan personen die pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt of aan gehuwden waarbij één van beide echtgenoten de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Volgens artikel 7 lid 6 heeft het college geen taak tot het verlenen van bijstand aan personen uit te keren die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wanneer deze taak op grond van artikel 47a lid 1 tot de taak van de SVB hoort. De taak die op grond hiervan aan de SVB toebehoort, heeft echter alleen betrekking op de algemene bijstand voor de genoemde groep. Dit blijkt uit de aanhef van artikel 47a lid 1 Pw. Gemeenten blijven ondanks dit wel verantwoordelijk voor de bijstandverlening in het kader van bijzondere bijstand aan deze groep.⁵⁰

Uitsluitingsgronden

De voorwaarden van de Pw begonnen met artikel 11 en de kring van rechthebbenden, dit is de basis voor de mensen die in aanmerking komen voor bijstand. Artikel 13 Pw noemt vervolgens uitsluitingsgronden. Ondanks dat een Nederlander (of gelijkgesteld hiermee) woonachtig is in Nederland en niet in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien, kan het toch zijn dat er geen recht is op algemene of bijzondere bijstand. Lid 1 van artikel 13 Pw benoemt situaties waarin er geen recht is op algemene én bijzondere bijstand.

⁴⁹ J. Maas, *Informatie over de rechtspositie van Turkse onderdanen*, 27 juni 2016, <https://www.mvv-gezinshereniging.nl/blogs/rechtspositie-turkse-onderdanen> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁵⁰ H.W.M. Nacinovic, in G.J.M. Wich e.a. (red.), *Module Bijstand*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, art. 47a WWB, aant. 1.4.

Bijstand bestaat uit twee vormen, er is namelijk algemene bijstand en bijzondere bijstand. Deze bepalingen vastgelegd in artikel 5 sub a jo. Artikel 5 sub b jo. Artikel 5 sub d Pw. Algemene bijstand dient te voorzien in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan. Bijzondere bijstand daarentegen is bedoeld voor mensen die een inkomen op bijstandsniveau hebben, maar welke bijzondere noodzakelijke kosten hebben die onvoorzien zijn. Er is alleen recht op de bijzondere bijstand, voor zover deze kosten niet uit het inkomen of vermogen kunnen worden voldaan.⁵¹ In de Tozo wordt er onderscheid gemaakt tussen algemene bijstand en bijstand voor bedrijfskapitaal. De bijstand voor bedrijfskapitaal wordt niet toegepast als zijnde bijzondere bijstand, dit zou namelijk ongewenst zijn.⁵² Bij bijzondere bijstand vindt er namelijk ook een strenge toets plaats op onder andere bijzondere individuele omstandigheden, noodzakelijkheid, daadwerkelijke kosten en draagkracht. Vanuit het oogpunt van de wetgever van de Tozo, dient de regeling een snel en makkelijk uitvoerbare wet te zijn, met bijzondere bijstand zoals die in de Pw is uitgewerkt, is dat niet mogelijk.

In deze alinea worden de situaties toegelicht waarbij er geen recht op bijstand bestaat volgens artikel 13 lid 1 Pw. Dit geldt voor degene die zich in detentie bevindt of degene die zich niet houdt aan het uitvoeren van een vrijheidsstraf. Het geldt ook voor degene die bezig is met het vervullen van zijn militaire (of vervangende) dienstplicht. Bijstand is bedoeld als laatste middel waarbij burgers niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Daarom is er ook de uitsluitingsgrond voor burgers die een gebrek aan middelen hebben vanwege hun eigen weigering van arbeid of werkstaking. De kring van rechthebbenden voor bijstand geeft aan dat de bijstand is bedoeld voor Nederlanders of gelijkgestelden woonachtig in Nederland. Indien een burger langer dan vier weken buiten Nederland verblijft in het kalenderjaar of indien een burger langer dan vier weken aaneengesloten in het buitenland verblijft vervalt het recht op bijstand. Om in aanmerking te komen voor bijstand moet degen 18 jaar of ouder zijn. Tevens is er geen recht op bijstand, zodra degene bijstand wilt gebruiken voor de aflossing van een schuldenlast, terwijl bij het ontstaan van de schulden of naderhand wel over voldoende middelen beschikte om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Ten slotte bestaat er geen recht op bijstand voor uitreizigers.

Naast bovenstaande uitsluitingsgronden van bijstand, zijn er ook uitsluitingsgronden specifiek voor algemene bijstand. De eerste die genoemd wordt in lid 2 van artikel 13 Pw gaat over personen van 18, 19 of 20 jaar die in een inrichting verblijven. Daarna gaat het over degene die onbetaald verlof geniet op basis van artikel 1, onderdeel g, van de Werkloosheidswet of degene die met een zodanig persoon gehuwd is. In het genoemde artikel van de Werkloosheidswet wordt het begrip onbetaald verlof toegelicht, namelijk een deel (of geheel) van de arbeidstijd overeengekomen verlof tussen de werkgever en werknemer waarbij de werknemer geen arbeid verricht. Er bestaat tevens geen recht op algemene bijstand voor jongeren onder de 27 jaar en die een studie kan volgen door de overheid bekostigd en hiermee aanspraak kan maken op studiefinanciering op grond van de Wet Studiefinanciering 2000 (hierna: WSF 2000). Echter ook indien jongeren zouden kunnen studeren met het recht op studiefinanciering, maar dit onderwijs niet volgt vervalt ook het recht op algemene bijstand. Voor personen van 18 jaar of ouder zijn er aanvullende verplichtingen over arbeidsinschakeling en tegenprestatie en kan het college ook nadere verplichtingen opleggen. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in artikel 9 lid 1 Pw en artikel 55 Pw. Wanneer bij een jongere onder de 27 jaar blijkt dat degene deze verplichtingen niet wil nakomen is er bovendien ook geen recht op algemene bijstand.

In de alinea hierboven is genoemd dat een jongere onder de 27 jaar, wie uit 's Rijkskas bekostigd onderwijs kan volgen met daarbij recht op studiefinanciering maar dit niet volgt, geen aanspraak kan maken op algemene bijstand. Specifiek staat dit in artikel 13 lid 2 onderdeel c aanhef en sub 2 Pw. Middels een nota van wijziging is deze bepaling in de Pw tijdelijk gewijzigd. Dit gewijzigde voorstel is op 12 november 2020 gepubliceerd.⁵³ Hierin is bepaald er een artikel 78fb wordt toegevoegd aan artikel 78f Pw. Artikel 78fb Pw is daarmee toegevoegd en dit artikel bepaald dat artikel 13 lid 2 onderdeel c aanhef en sub 2 Pw niet van toepassing is bij de uitvoering van de Tozo.

⁵¹ S. Klosse & A. Eleveld (red.), *De Participatiewet (Monografieën Sociaal Recht nr. 73)* 2018/2.3.3, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

⁵² Divosa, *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, 27 januari 2021, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁵³ *Kamerstukken I 2020/21, 35557, nr. 1, A.*

Voorliggende voorziening

Hierboven genoemd staan de algemene voorwaarden om voor bijstand in aanmerking te komen, de uitsluitingsronden hierop en de middelen en bijstandsnormen die bepalend zijn voor de hoogte van de uitkering. Daarnaast zijn er in de Pw op andere vlakken ook nog een aantal voorwaarden gespecificeerd op een bepaald onderwerp, zoals bijvoorbeeld een voorliggende voorziening.

Zo kan iemand namelijk ook geen beroep op bijstand doen wanneer diegene aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening, die gezien aard en doel, wordt geacht passend en toereikend zijn voor de voorziening van levensonderhoud. Dit wordt bepaald in artikel 15 van de Pw. Voorliggende voorzieningen zijn bijvoorbeeld een uitkering op grond van een socialezekerheidswet bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UIWV), een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos) en WSF 2000 (WSF 2000) of een geldlening bij een gemeentelijke kredietbank.⁵⁴

Hoogte bijstand

Artikel 19 lid 1 van de Pw geeft aan dat de voorwaarden voor het recht op algemene bijstand, een alleenstaande of het gezin toekomt indien:

- “Het in aanmerking te nemen inkomen lager is dan de bijstandsnorm; en
- er geen in aanmerking te nemen vermogen is.”

Lid 2 licht vervolgens toe dat de hoogte van de algemene bijstand het verschil is tussen het inkomen en de bijstandsnorm. De bijstandsnormen die artikel 19 Pw benoemt, worden in §3.2 van de Pw uitgewerkt. Hierbij worden verschillende situaties gekoppeld aan verschillende normen. Namelijk, kostendelende medebewoners, jongeren, leeftijden tussen de 21 en pensioengerechtigde leeftijd, pensioengerechtigden, personen in een inrichting en afwijkende normen bij gehuwden. De periode aan uitkeringen, waarop dit onderzoek betrekking heeft, begon op zijn vroegst op 1 maart 2020 en eindigde op zijn laatst op 31 augustus 2020. De normenbrief van de Rijksoverheid bevat aanzienlijk veel verschillende bedragen. De belangrijkste bijstandsnormen, met inachtneming van de Tozo-regeling die in die Tozo-periode van toepassing waren, worden hieronder in Tabel 1 weergegeven.

Artikel 19 Pw, bepaalde dus dat er recht op algemene bijstand ontstaat indien het in aanmerking te nemen inkomen lager is dan de bijstandsnorm (zie Tabel 1) en er geen in aanmerking te nemen vermogen is. Het inkomen en vermogen waar artikel 19 Pw op doelt, wordt verder uitgewerkt in de middelentoets van artikel 31 Pw. Hierin wordt bepaald dat tot de middelen wordt gezien, alle vermogens- en inkomensbestanddelen waarover een gezin of alleenstaande beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Het inkomen wordt vervolgens verder uitgewerkt in artikel 32 en 33 Pw en het vermogen in artikel 34 Pw.

Artikel 32 lid 1 onder a Pw geeft aan wat onder inkomensbestanddelen wordt verstaan. Een rechtsoverweging van de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) in een uitspraak van 10 november 2020 licht dit nader toe. Hier wordt uitgelegd dat de bedoeling van de wetgever bij artikel 32 lid 1 Pw is dat middelen zoals inkomsten uit uitkeringen en arbeid die over het algemeen periodiek zijn en welke gebruikt kunnen worden voor de voorziening in levensonderhoud in aanmerking moeten worden genomen als inkomen. Naast periodieke inkomsten, kunnen volgens de bedoeling van de wetgever ook eenmalige bedragen als inkomsten gezien moeten worden indien deze gezien hun aard hiermee overeenkomen.⁵⁵ Artikel 33 Pw specificeert bepaalde normbedragen die in aanmerking moeten worden bij bijzonder inkomen, denk hierbij aan inkomsten uit studiefinanciering, tegemoetkomingen in schoolkosten of een uitkering in het kader van particuliere oudedagsvoorziening.

Onder vermogen wordt verstaan de waarde van bezittingen waarover wordt beschikt of redelijkerwijs beschikt kan worden, minus aanwezige schulden. Daarnaast worden inkomsten die niet onder artikel 32 en 33 Pw vallen ook onder vermogen gezien. Dit allen is geregeld in artikel 34 lid 1 Pw. Lid 2 onderdeel b van ditzelfde artikel geeft aan dat vermogen die bij aanvang van de bijstand onder de van toepassing zijnde vermogensgrens ligt, niet in aanmerking wordt genomen. Deze genoemde vermogensgrens krijgt bedragen toegewezen in onderdeel 3 van artikel 34 Pw.

⁵⁴ L. Op den Kamp, ‘Voorbeelden voorliggende voorzieningen’, *Module Bijstand 2009/90*.

⁵⁵ CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2999, r.o. 4.4.

Tabel 1 – Selectie meest voorkomende bijstandsnormen van de Pw in de Tozo-regeling 2020 in euro's

Bijstandsnorm	Vanaf januari 2020	Vanaf juli 2020
Jongerennormen (art. 20, eerste lid), zonder kinderen		
Alleenstaande, indien hij 18, 19 of 20 jaar is	€ 259,78	€ 261,44
Gehuwden waarvan beide echtgenoten 18, 20 of 20 jaar zijn	€ 519,56	€ 522,88
Gehuwden waarvan een echtgenoot 18, 19 of 20 jaar is en de andere echtgenoot 21 jaar of ouder, zonder kostedelende medebewoners	€ 1.011,44	€ 1.017,89
Normen 21 jaar tot pensioengerechtigde leeftijd (art. 21)		
Een alleenstaande of alleenstaande ouder zonder kostedelende medebewoner	€ 1.052,32	€ 1.059,03
Gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd, zonder kostedelende medebewoner	€ 1.503,31	€ 1.512,90
Norm pensioengerechtigde (art. 22 lid, onderdeel c)		
Gehuwden die niet met een andere meerderjarige persoon dan de echtgenoot in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, en waarvan één of meer de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, zonder kostedelende medebewoners	€ 1.594,42	€ 1.606,88

* Herdrukt van "Normenbrief 1 juli 2020 – Informatie voor gemeenten", door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁵⁶

In Tabel 1 valt meerdere keren de woorden 'kostedelende medebewoners'. Artikel 19a Pw legt uit dat een kostedelende medebewoner, een persoon is van 21 jaar of ouder die in dezelfde woning als de belanghebbende zijn hoofdverblijf heeft (met enkele uitzonderingen), niet zijnde de echtgenoot van belanghebbende. Indien dit het geval is, dan is er een formule aanwezig in artikel 22a Pw, waarmee de hoogte van de bijstand bij kostedelende medebewoners in verschillende situaties berekend kan worden.

Andere besluiten

Naast dat een aanvraag voor bijstand op grond van de Pw toegekend of afgewezen kan worden, is er ook de mogelijkheid om een aanvraag niet in behandeling te nemen op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit kan gedaan worden indien een aanvraag niet volledig is of indien er onvoldoende gegevens zijn om de aanvraag te beoordelen. Er moet dan een gelegenheid zijn gegeven om deze gegevens binnen een bepaalde tijd aan te vullen. De Centrale Raad van Beroep heeft in een uitspraak duidelijk gemaakt dat wanneer een aanvultermijn is opgelegd nadat de beslistermijn is verstreken, het buiten behandeling stellen op grond van artikel 4:5 Awb niet meer mogelijk is.⁵⁷ De beslistermijn is volgens artikel 4:13 acht weken nadat de aanvraag is ingediend.

3.3.3 Voorwaarden Tozo

Indien de wettelijke richtlijn van de Tozo afwijkend zijn van de Pw, dan geldt de afwijkende richtlijn van de Tozo bij de uitvoering. Indien er in de Tozo niks geregeld is over een bepaald onderwerp, dan geldt de richtlijn die daarover in de Pw staat. De voorwaarden van de Tozo zullen in de komende pagina's aan bod komen.

De Tozo bestaat uit de hoofdstukken: algemene bepalingen, algemene bijstand, bijstand voor bedrijfskapitaal, ministeriële regeling tot uitbreiding en verlenging, financiering en verantwoording en tot slot de slotbepalingen. Hoofdstuk 1 en 2 bevatten de algemene voorwaarden voor de Tozo en Hoofdstuk 3 bevat de extra voorwaarden voor de Tozo bedrijfskapitaal.⁵⁸

Naast de voorwaarden ten eerste tevens even iets over de duur en ingang van de Tozo. De duur en periode van de bijstand is volgens artikel 9 Tozo, ten hoogste drie aaneengesloten kalendermaanden tussen de periode van

⁵⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Normenbrief 1 juli 2020 – informatie voor gemeenten* (Normenbrief Rijksoverheid), 9 juni 2020.

⁵⁷ CRvB 13 juli 2006 2020, ECLI:NL:CRVB:2006:AY3879.

⁵⁸ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (Stb. 2020, 118).

maart en augustus 2020. Wat ten slotte nog van belang is, is artikel 22, lid 1, Tozo, die benoemt dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na datum uitgifte van het Staatsblad waarin het is gepubliceerd en dat het terug werkt tot en met 1 maart 2020.

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

Artikel 11 van de Pw benoemde dat een iedere in Nederland woonachtige Nederlander (of hiermee gelijkgestelde) die in omstandigheden verkeerd waarbij degene niet in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien recht heeft op bijstand. In artikel 1 Tozo wordt naar rechthebbenden bedoeld in artikel 11 Pw verwezen. De voorwaarden van nationaliteit en rechtmatig verblijf zijn hiermee hetzelfde als in de Pw.

Leeftijd

In de voorwaarden van de Pw is benoemd dat iemand van onder de 18 jaar is uitgesloten van bijstand. Over pensioengerechtigden noemt het dat een beroep op algemene bijstand voor hen door de SVB uitgevoerd moet worden. De Tozo is hier iets specifieker in. De Tozo benoemt in zijn definitiebepaling in artikel 1 namelijk de zelfstandige die de leeftijd hebben tussen de achttien jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Echter is later op verzoek van de Tweede Kamer, middels een motie van kamerlid Van Brenk opnieuw gekeken naar de doelgroep van de Tozo-regeling. Er is na onderzoek bepaald dat het verstrekken van bedrijfskapitaal in het kader van de Tozo goed uitvoerbaar is voor gemeenten, vandaar dat er een uitbreiding heeft plaatsgevonden waarbij pensioengerechtigden wel aanspraak kunnen maken op het bedrijfskapitaal. Dit heeft staatssecretaris Van Ark op 24 april 2020 via een kamerbrief medegedeeld aan de Tweede Kamer.⁵⁹

Kamer van Koophandel

Artikel 2 van de Tozo benoemt de kring van rechthebbenden. Onder de kring van rechthebbenden voor algemene bijstand of bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal van dit besluit valt de zelfstandige die op 17 maart 2020 stond ingeschreven in het handelsregister, zoals bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007 (Kamer van Koophandel).

Urencriterium

Een zelfstandige die voor de voorziening in het bestaan is aangewezen op een zelfstandig beroep of arbeid in eigen bedrijf in Nederland is er de mogelijkheid voor de Tozo. Dit wordt in artikel 1 Tozo bepaald en hierbij worden een aantal extra voorwaarden aan deze term zelfstandigen gegeven.

- De zelfstandige dient te voldoen aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening daarvan;
- De zelfstandige dient ten minste 1.225 uur per jaar besteden aan werkzaamheden voor het bedrijf of zelfstandig beroep; en
- De zelfstandige alleen of samen met degene met wie hij het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent de volledige zeggenschap in dat bedrijf of zelfstandig beroep heeft en de financiële risico's daarvan draagt.

Met de wettelijke vereisten voor het uitoefenen van het zelfstandig beroep wordt bedoeld dat alle benodigde vergunningen aanwezig zijn.

Inkomensvermindering en COVID-19

Om in aanmerking te komen voor de Tozo, moet de zelfstandige financieel geraakt zijn als gevolg van de COVID-19 crisis. Artikel 2 lid 1 Tozo benoemt ook dat de bijstand kan worden verleend indien een zelfstandige dat schriftelijk heeft verklaard. Artikel 5 Tozo gaat verder in op die schriftelijke verklaring. Een zelfstandige moet naast de verklaring dat de financiële achteruitgang door de COVID-19 crisis, deze verklaring ook van een toelichting voorzien. Daarbij moet verklaard zijn dat er verwacht wordt dat het inkomen lager is dan de voor hem/haar geldende bijstandsnorm en er moet ook een verwachting opgegeven worden van wat de zelfstandige verwacht te gaan verwerven over de kalendermaanden van de bijstand.

Het is bij deze punten goed om te benadrukken, dat het college in beginsel uitgaat van wat de zelfstandige heeft verklaard. Of dit daadwerkelijk correct is, zal achteraf steekproefsgewijs blijken uit onderzoeken.⁶⁰

⁵⁹ Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 april 2020 (*Kammerstukken II 2019/20*, 35430, nr. 31)

⁶⁰ Stimulansz, *Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten* (Handreiking Stimulansz), versie 15 d.d. 15 december 2020, p.66.

Hoogte bijstand

Over de hoogte van de bijstand wordt in de Tozo zelf niets genoemd, wel wordt hier in de Nota van Toelichting nadere uitleg over gegeven.⁶¹ Hierbij wordt ten eerste deels aangesloten bij de voorwaarden van artikel 19 Pw. De hoogte van de bijstand voor levensonderhoud is gelijk aan de geldende bijstandsnorm, minus het inkomen van de zelfstandige. De vermogenstoets is er dus niet. De bijstandsnormen worden bepaald aan de hand van de artikelen 20, 21 en 24 Pw.

Echter het afwijkende is, dat de kostendelersnorm op grond van de artikelen 19a en 22a PW, niet van toepassing zijn op de uitvoering van deze regeling. Bij een kostendelende medebewoner, wordt er geen lagere bijstand toegekend. De reden voor het afwijken is om ongekend hoge aantal aanvragen snel en efficiënt af te kunnen afhandelen. Een kostendelersnorm zou de uitvoering en controle een stuk ingewikkelder maken. Er is echter geen wettelijke grondslag om zomaar af te wijken van de kostendelersnorm in de Pw. De Nota van Toelichting licht toe, dat gemeenten wordt verzocht om de kostendelersnorm niet toe te passen, en het besluit dus contra legem uit te voeren. Contra legem is Latijn voor 'tegen de wet in'.⁶² Om dit mogelijk te maken, moet er wel een formeel wettelijke grondslag die tot stand zal worden gebracht aanwezig zijn. Daarom is reparatiewetgeving in gang gezet om met terugwerkende kracht af te doen van de grondslag in de Pw om af te wijken van de kostendelersnorm. De reikwijdte is strikt beperkt tot deze uitzonderlijke situatie en periode. Vanaf januari 2021 is dan ook een bepaling te vinden in artikel 78fa Pw, waarin staat dat de artikelen 19a en 22a niet van toepassing zijn bij bijstandverlening in het kader van de Tozo.

Artikel 6 lid 1 benoemt een afwijking van de Pw. In afwijking van artikel 32 lid 1 onderdeel a Pw wordt namelijk niet als inkomen in aanmerking genomen:

- Het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige;
- Een teruggave van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

In de Nota van Toelichting wordt in §2.2 Inkomen nog een situatie uitgelegd waarbij de aanvrager en partner beiden zelfstandigen zijn. In dat geval wordt voor de bepaling van de hoogte van de bijstand het inkomen van de meestverdienende partner buiten beschouwing gelaten.

Over het vermogen benoemt artikel 7 Tozo, dat de vermogenstoets van artikel 34 van de Pw niet in aanmerking genomen wordt.

Bbz-uitkering

Wanneer zelfstandigen al een uitkering ontvangen op grond van het Bbz, dan kan deze niet omgezet worden in een Tozo uitkering. De algemene bijstand op grond van de Tozo wordt namelijk niet verleend aan de zelfstandige die algemene bijstand ontvangt op grond van het Bbz. Dit is bepaald in artikel 2 lid 2 Tozo.

Bedrijfskrediet

Het Tozo-bedrijfskrediet is bedoeld voor ondernemers die een liquiditeitsprobleem hebben als gevolg van de COVID-19 crisis ex art 10 Tozo. Uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag wordt geoordeeld dat het Tozo-bedrijfskrediet niet is bedoeld om toekomstige verplichtingen mee te betalen, maar om lopende financiële verplichtingen na te komen.⁶³

Om in aanmerking te komen voor het bedrijfskrediet mag de zelfstandige niet al de maximale staatssteun hebben ontvangen ex artikel 10 lid 2 Tozo. Dit is het geval indien in drie belastingjaren € 200.000,00 aan staatssteun is ontvangen.

Indien het bedrijf een samenwerkingsverband betreft tussen zelfstandigen, dan moet een vennoot hoofdelijk aansprakelijk zijn. Wanneer een vennoot alleen arbeid verricht, komt deze niet in aanmerking voor het Tozo-bedrijfskapitaal. Dit is vastgelegd in artikel 11 lid 3 Tozo.

⁶¹ Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (Stb. 2020, 118).

⁶² Cultureel woordenboek, *contra legem*, 2019, <https://www.cultureelwoordenboek.nl/wet-en-recht/contra-legem> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

⁶³ Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10190.

Daarnaast moet de zelfstandige bij een aanvraag voor bedrijfskrediet net als bij levensonderhoud verklaring dat zijn bedrijf door de COVID-19 crisis financieel is geraakt. Dit moet de oorzaak zijn waardoor de zelfstandige over onvoldoende beschikbare geldmiddelen beschikt om zakelijke financiële verplichtingen te voldoen. Dit is geregeld in artikel 12 Tozo.

3.3.4 Verschillen met de Pw en aanvullende regels Tozo

Alle voorwaarden van de Pw en de Tozo zijn inmiddels in kaart gebracht. Wat zijn de aanvullende richtlijnen van de Tozo en wat zijn de verschillen met de Pw?

Verschillen Pw en Tozo

Ten eerste zijn er zoals genoemd dus de algemene voorwaarden van de Pw, waar ook een burger die de Tozo-regeling aanvraagt aan moet voldoen. Dit geldt onder andere voor de voorwaarde dat aanvragers rechthebbend zijn, indien men de Nederlandse nationaliteit heeft, in Nederland woonachtig is en niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Daarnaast zijn ook bepaalde groepen vreemdelingen die gelijkgesteld zijn aan Nederlanders rechthebbend (zie § 3.2.2.).⁶⁴ De uitsluitingsronden voor het recht op bijstand vanuit de Pw, gelden ook hetzelfde voor het recht op de Tozo-regeling. Tenslotte zijn ook de bepalingen van de voorliggende voorziening en de bijstandsnormen hetzelfde.

Het eerste verschil met de Pw, zit in de bepaling van artikel 19 lid 2 onderdeel b. De bepaling luidt dat de alleenstaande of het gezin recht heeft op algemene bijstand voor zover er geen in aanmerking te nemen vermogen is. De vermogensbepaling werd verder uitgewerkt in artikel 34 Pw. In tegenstelling tot deze bepaling, bepaalt artikel 7 Tozo van 17 april 2020 dat het vermogen zoals in artikel 34 Pw niet in aanmerking genomen wordt.

Artikel 19 lid 2 Pw bepaalt dat de hoogte van de bijstand het verschil tussen het inkomen en de bijstandsnorm is. Dit is bij de Tozo wellicht ook het geval, maar het verschil zit hier in het woord 'gezin' in artikel 31 Pw. De Pw bekijkt voor de hoogte van de uitkering namelijk het inkomen van het gezin of beide echtgenoten. Artikel 6 Tozo bepaalt in tegenstelling dat er bij de Tozo-regeling geen rekening gehouden hoeft te worden met het inkomen van de echtgenoot.

De kostendelende medebewoner die de Pw kent via de artikelen 19a en 22a worden, kent de Tozo daarentegen niet. Eerst werd dit alleen verzocht middels de Nota van Toelichting van de Tozo, maar inmiddels heeft dit zijn grondslag gevonden in artikel 78fa Pw. De kostendelersnorm is niet van toepassing bij de Tozo.

In de Pw is geregeld dat de taak voor het verstrekken van algemene bijstand aan pensioengerechtigden of aan gehuwden waarbij één van de echtgenoten pensioengerechtigd is niet de taak van de gemeente is, maar van de SVB (artikel 47a Pw). Dit is bij de Tozo ook het geval, alleen is er in de Tozo-regeling een extra passage opgenomen die pensioengerechtigden uitsluit van het recht op Tozo. Er is namelijk bij de definitiebepalingen van artikel 1 Tozo onder *zelfstandige* bepaald dat het moet gaan om een zelfstandige die op grond van artikel 11 Pw rechthebbend is, maar daarnaast minimaal achttien jaar is en de pensioengerechtigde leeftijd nog niet bereikt heeft. Er heeft op een later moment echter een uitbreiding op de doelgroep plaatsgevonden, waarbij is geregeld dat pensioengerechtigden wel aanspraak kunnen maken op het bedrijfskapitaal van de Tozo.

Aanvullingen Tozo op de Pw

De naam Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers maakt al duidelijk dat de Tozo zich richt op zelfstandig ondernemers. De Pw is er voor iedere burger, vanzelfsprekend zijn er daarom voor de Tozo ook aanvullende regels voor de specifieke bijstandverlening aan zelfstandigen.

De definitiebepaling van artikel 1 Tozo zijn onder § 3.2.3 toegelicht. Ten eerste is van belang dat onder een zelfstandige wordt verstaan, dat deze persoon voor de voorziening in levensonderhoud en bestaan is aangewezen op zijn bedrijf of zelfstandig beroep. Vervolgens, met name de onderdelen a tot en met c onder definitie *zelfstandige* zijn bepalingen te vinden die allemaal aanvullend zijn op de voorwaarden van de Pw. Zo moet de zelfstandige voldoen aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening daarvan, ofwel ingeschreven staan

⁶⁴ Artikel 11 Pw

bij de Kamer van Koophandel en in het bezit zijn van alle benodigde vergunningen. Diezelfde zelfstandige moet volgens onderdeel b, ook voldoen aan een bepaald uren criterium. De zelfstandige moet namelijk ten minste 1.225 uren per jaar besteden aan werkzaamheden voor zijn bedrijf of zelfstandig beroep. Bovendien moet de zelfstandige alleen of met mede-uitoefenaars de volledige zeggenschap hebben in het bedrijf of zelfstandig beroep. Wat wil zeggen dat de zelfstandige ook alle financiële risico's van het bedrijf draagt.

De kring van rechthebbenden in de Tozo vult ook aan op de Pw. Zo moet namelijk de zelfstandige die de Tozo aanvraagt op 17 maart 2020 staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en moet de zelfstandige ook schriftelijk verklaren dat hij met zijn bedrijf of beroep financieel geraakt is ten gevolge van de COVID-19 crisis. Daarnaast wordt onder de kring van rechthebbenden niet verstaan, de zelfstandige die al algemene bijstand ontvangt op grond van het Bbz 2004.

Zoals net genoemd moet de zelfstandige dus verklaring dat zijn bedrijf of beroep financieel geraakt is ten gevolge van de COVID-19 crisis. Er moet de een verklaring zijn van de zelfstandige, artikel 5 Tozo worden nog meer voorwaarden gesteld aan wat de zelfstandige moet verklaren. Namelijk ook dat hij de verklaring over de financiële klap als gevolg van de COVID-19 voorziet van een toelichting, dat hij over de aanvraagperiode een inkomen verwacht die lager is dan de bijstandsnorm en een opgave van inkomen dat hij (verwacht) over de aanvraagperiode.

3.4 Samenvattende conclusie en onderzoekspunten

In Hoofdstuk 3 is in kader gebracht hoe de Tozo tot stand is gekomen, wat het verband is tussen de relevante wetten en vervolgens de voorwaarden van de Pw en de Tozo, waaraan getoetst moet worden bij de uitvoering van de Tozo bij gemeenten. Ten eerste is gebleken dat voor de uitvoering van de Tozo, de voorwaarden van het Bbz buiten beschouwing gelaten kunnen worden, omdat het gaat om twee verschillende AMvB's. De grondslag voor het goed uitvoeren van de Tozo, bevindt zich in de algemene voorwaarden van de Pw en de specifieke voorwaarden van de Tozo. Deze voorwaarden zullen hieronder worden omschreven als onderzoekspunten die zijn gebleken uit het theoretisch kader. De punten, zullen als leidraad gelden voor het praktijkonderzoek. De onderzoekspunten die via het theoretisch kader naar boven zijn gekomen, betreffen dus de theoretische voorwaarden voor een goede uitvoering van de Tozo. In de praktijk wordt vervolgens gekeken of de Tozo binnen de afdeling Zelfstandigen ook is uitgevoerd aan de hand van deze theoretische voorwaarden.

Om te beginnen is de voorwaarde om voor bijstand in aanmerking te komen dat het een in Nederland woonachtige Nederlander of een vreemdeling hiermee gelijkgesteld betreft die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. In de praktijk moet blijken of deze voorwaarde op het gebied van nationaliteit en rechtmatig verblijf correct is uitgevoerd.

De leeftijd van de aanvrager dient tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd (66 jaar en vier maanden) te liggen. Een uitzondering hierop is dat er bij aanvragen voor bedrijfskrediet al wel de pensioengerechtigde leeftijd bereikt mag zijn.

Er dient in de praktijk gekeken te worden of er bij de aanvragen uitsluitingsgronden vanuit de Pw aanwezig waren en wanneer dat het geval is, of er dan correct gehandeld is. Voorbeelden van deze uitsluitingsgronden zijn het vervullen van een militaire dienstplicht en het volgen van een studie met daarbij recht op studiefinanciering.

De ondernemer die de Tozo wenst te ontvangen, moest ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel op 17 maart 2020. Dit is een belangrijke voorwaarde van de Tozo. In de praktijk wordt onderzocht of er conform deze voorwaarde is gehandeld.

Naast de tijdige Kamer van Koophandel inschrijving moet de zelfstandige volgens de Tozo tevens aan een uren criterium voldoen. Dit houdt in dat de zelfstandige minimaal 1.225 uren per jaar besteedt aan werkzaamheden voor het bedrijf of zelfstandig beroep. Dit is tevens een belangrijke voorwaarde om te onderzoeken in de praktijk.

De inkomensvermindering die een zelfstandige heeft, dient het gevolg te zijn van de COVID-19 crisis om aanspraak te kunnen maken op de Tozo. Dit dient de zelfstandige te verklaren, met daarbij een toelichting. De zelfstandige dient daarbij ook te verklaren dat er verwacht wordt dat het inkomen onder het sociaal minimum

zou liggen. Met deze verklaring kan ook gelijk de hoogte van de bijstand onderzocht worden, welke het verschil is tussen het inkomen en de bijstandsnorm.

Een zelfstandige die ten tijde van Tozo al een uitkering ontvang op grond van het Bbz kan niet in aanmerking komen voor de Tozo, deze uitkering kan ook niet omgezet worden. In de praktijk wordt onderzocht of dit correct is uitgevoerd.

Indien er een passende en toereikende voorliggende voorziening is, is er geen recht op de Tozo. Een voorliggende voorziening is bijvoorbeeld een uitkering op grond van een sociale zekerheidswet of een geldlening bij een kredietbank.

Bij een aanvraag voor bedrijfskrediet moet er een liquiditeitsprobleem zijn ontstaan als gevolg van de COVID-19 crisis. De zelfstandige moet dit schriftelijk verklaren. Het bedrijf mag nog niet de maximale staatssteun hebben ontvangen, wat € 200.000,00 is in drie belastingjaren. Bovendien moet het in geval van een samenwerkingsverband een vennoot zijn met hoofdelijke aansprakelijkheid.

Wanneer er bij een Tozo aanvraag onvoldoende gegevens zijn, dient er binnen acht weken na de aanvraag een aanvultermijn opgelegd zijn. In dat geval kan een aanvraag namelijk buiten behandeling gesteld worden, wanneer dit niet tijdig is gebeurd dient er een inhoudelijke beslissing plaats te vinden. In de praktijk wordt onderzocht hoe dit zijn uitvoering heeft.

Alle bovengenoemde onderzoekspunten worden in de praktijk onderzocht om inzicht te krijgen of de uitvoering van de Tozo-regeling van de gemeente Groningen hieraan voldoet. De resultaten van het onderzoek in de praktijk zult u lezen in het volgende hoofdstuk.

4. Uitvoering van de Tozo binnen de afdeling Zelfstandigen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aan bod komen wat de resultaten zijn van het onderzoek naar de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen met betrekking tot de Tozo-regeling. In Hoofdstuk 3 is in kaart gebracht hoe de totstandkoming van de Tozo-regeling is verlopen en wat de wettelijke richtlijnen zijn die voor de uitvoering gelden. De afdeling Zelfstandigen heeft voor zijn medewerkers organisatierichtlijnen opgesteld, welke gelden als leidraad om deze regeling correct uit te voeren. Deze organisatierichtlijnen zullen in dit hoofdstuk weergegeven worden. De weergave van de organisatierichtlijnen bewandeld dezelfde thema's als de onderzoekspunten die in Hoofdstuk 3 zijn opgesteld. Daarnaast is er aan de hand van deze onderzoekspunten een dossierchecklist opgesteld. Aan de hand van deze dossierchecklist er een dossieronderzoek uitgevoerd, waarbij de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen getoetst wordt aan de voorwaarden van de Tozo-regeling. Het dossieronderzoek richt zich op de Tozo-dossiers die betrekking hebben op de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 mei 2020. Dit betreft de periode, waarop de originele, eerste Tozo-regeling betrekking heeft. Het dossieronderzoek brengt in kaart of de afdeling Zelfstandigen de Tozo-regeling op een juiste wijze heeft uitgevoerd. De organisatierichtlijnen en de resultaten van het dossieronderzoek worden in dit hoofdstuk weergegeven en besproken.

4.2 Organisatierichtlijnen voor medewerkers

In Hoofdstuk 3 zijn alle wettelijke richtlijnen voor de uitvoering van de Tozo-regeling door middel van theorie in kaart gebracht. De Tozo-regeling is als noodregeling snel tot stand gekomen en was voor iedereen binnen de afdeling Zelfstandigen nieuw, ondanks eventuele ervaringen met het Bbz 2004 of de Pw. De afdeling Zelfstandigen bestond bij de invoering van de wet maar uit een kleine groep medewerkers. Omdat er honderden, zelfs duizenden Tozo-aanvragen verwacht werden is er een hele groep met nieuwe medewerkers in dienst genomen. Daarnaast werd er hulp ingeschakeld van andere afdelingen binnen de gemeente Groningen, welke juist minder werk hadden vanwege de COVID-19 crisis. Al met al waren er al snel rond de 100 medewerkers in het begin bezig met de uitvoering van de Tozo, met verschillende achtergronden. Om deze reden zijn er specifieke werkinstructies gemaakt, waarin stapsgewijs wordt uitgelegd hoe een aanvraag beoordeeld en afgehandeld moet worden.⁶⁵ Daarnaast zijn er voorbeeldrapportages opgesteld, welke medewerkers konden aanvullen met de informatie die uit onderzoek werd verkregen.⁶⁶ Naast de wettelijke richtlijnen, waren deze werkinstructies en voorbeeldrapportages de belangrijkste handvaten. Vandaar dat deze hier ook in kaart worden gebracht, zodat de uitvoering ook gemeten kan worden aan deze richtlijnen.

4.2.1 Werkinstructies

Er is in de werkomgeving van de afdeling Zelfstandigen een hele lijst aan werkinstructies met betrekking tot de Tozo. De meeste werkinstructies hebben betrekking tot uitleg van de werking van de systemen. Denk hierbij aan het juist vullen van cliëntgegevens, het aanmaken van een uitkeringsdossier of het inhouden van inkomsten. Dit onderzoek heeft niet betrekking op de uitvoering in systemen, maar op de wettelijke richtlijnen die van kracht zijn bij het uitvoeren van de Tozo-regeling. De werkinstructies die betrekking hebben op de systemen zijn niet relevant voor dit onderzoek en zullen daarom ook niet bekeken worden. De werkinstructie die wel van belang is bij de wettelijke uitvoering van de regeling is 'Werkinstructie definitieve toekenning Tozo 1 levensonderhoud'. Voor de verstrekking van de Tozo voor bedrijfskapitaal zijn geen aanvullende werkinstructies beschikbaar. De werkinstructie voor de definitieve toekenning van de Tozo 1 levensonderhoud wordt hieronder verder toegelicht.

Ten eerste bevat ook deze werkinstructies, instructies over hoe iets in systemen gevonden of gemuteerd kan worden. Bijvoorbeeld over hoe te handelen bij een uitkeringsdossier waar al een voorschot verstrekt is. Zoals genoemd zijn deze systeemtechnische niet relevant om de onderzoekspunten aan te vullen. Er wordt in de instructie toegelicht dat het 'Rapport Levensonderhoud Tozo' moet worden gebruikt, dit is de voorbeeldrapportage waar later verder op in wordt gegaan. De instructie wijst medewerkers er ook op, dat dit rapport ook bij afwijzingen gebruikt moet worden.

⁶⁵ Gemeente Groningen, *Werkinstructie definitieve toekenning Tozo1 levensonderhoud 11 augustus 2020* (Werkinstructie gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

⁶⁶ Gemeente Groningen, *Rapport Tozo Levensonderhoud en Kredietbeoordeling* (Voorbeeldrapportages gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

Vervolgens bevat de instructie een zogenoemde check op de algemene voorwaarden. Hieronder bevindt zich dan een opsomming van de voorwaarden voor de Tozo uitkering levensonderhoud. Deze opsomming wordt hieronder kort weergegeven. Dit is van belang om in het volgende hoofdstuk een analyse te kunnen maken, over of de organisatierichtlijnen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling verwerkt zijn. De check op de algemene voorwaarden volgens de instructie bevat de volgende punten:

- Het moet een gevestigde ondernemer betreffen die tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd is;
- De aanvrager moet woonachtig zijn en hier rechtmatig verblijven, ook de partner;
- De aanvrager moet een Nederlander zijn of daarmee gelijkgesteld;
- De aanvrager mag niet gedetineerd zijn;
- Het bedrijf of beroep moet in Nederland of een ander EU-land uitgeoefend worden;
- Het bedrijf moet voldoen aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening hiervan, waaronder een inschrijving bij de Kamer van Koophandel;
- De zelfstandige moet voor 17 maart 2020, 18:45 uur gestart zijn met de onderneming;
- De zelfstandige moet voldoen aan het uren criterium van minimaal 1.225 uur per jaar (of indien de startdatum na 1 januari 2020 is, aantoonbaar gemiddeld 23,5 uur per week);
- Indien het een directeur-grotaandeelhouder (DGA) betreft, moet diegene of samen met andere werkzame directeuren, meer dan 50% van de aandelen bevatten.

De instructies gaan dieper in op aanvragen die door een zorgaanbieder zijn ingediend. Zij konden namelijk mogelijk een beroep doen op de continuïteitsbijdrage. Er wordt uitgelegd dat dit onder een voorliggende voorziening valt, en dat meer informatie op de website van Vecozo te vinden is.

Het volgende punt in de instructies is dat er gecontroleerd moet worden of alle bewijsstukken zijn aangeleverd. Bewijsstukken waar het om gaat zijn, kopieën van legitimatiebewijzen, laatste bankafschriften, inschrijfbewijs bij de Kamer van Koophandel en een ondertekende verklaring. Toelichting hierbij is dat indien een medewerker bijzonderheden vindt in de bewijsstukken, dat dit altijd gerapporteerd moet worden en dat er contact opgenomen dient te worden met de cliënt om onduidelijkheden te voorkomen. Indien er bewijsstukken ontbreken, dient er een hersteltermijn opgelegd te worden om de ontbrekende stukken op te vragen. Er wordt niet genoemd binnen welke termijn een hersteltermijn opgelegd dient te worden.

Wat verder een belangrijk punt in de instructie is, is dat er wordt benoemd dat de verklaring die een cliënt inlevert aangeeft dat de zelfstandige aan de voorwaarden voldoet, zoals het uren criterium, als waarheid mag worden aangenomen. Dit hoeft niet verder onderzocht te worden en er mag uitgegaan worden van de verklaring van de cliënt. Deze verklaring komt verder aan bod bij de voorbeeldrapportage.

De periode van de Tozo moet voor uiterlijk 1 juni 2020 zijn aangevraagd en de periode mag niet meer dan drie kalendermaanden bevatten. Het moet gaan om een aaneengesloten periode, welke uiterlijk eindigt op 31 augustus 2020.

In het begin van de Tozo, werd er alleen gewerkt met het verstrekken van voorschotten. Bij de definitieve beoordeling wordt er gekeken of de verstrekte voorschotten juist waren. Indien hier recht is op een nabetaling of als er juist een verrekening of terugvordering moet plaatsvinden, dan moet hiervoor een werkproces met advies klaargezet worden voor de administratie. In de instructie wordt duidelijk aangegeven hoe dit advies aan de administratie eruit moet zien.

De werkinstructie licht ook toe, hoe te handelen bij een dubbele aanvraag. Het kan namelijk voorkomen dat een cliënt per abuis twee keer online een aanvraag heeft ingediend. In dat geval noemt de werkinstructie, dat de medewerker het werkproces na korte rapportering het werkproces mag afsluiten met als reden intrekking aanvraag. Een beschikking is hierbij niet nodig.

Ten slotte bevat de werkinstructies een afronding, waarbij drie opties worden gegeven qua het sturen van een beschikking na het afronden van het rapport (en de systematische handelingen). Namelijk, een toekenningsbeschikking, een afwijzingsbeschikking of een intrekkingbeschikking. De toekenning en de afwijzing spreken voor zich, maar de intrekkingbeschikking hoeft alleen te verstuurd worden bij een mondelinge of schriftelijke intrekking van de cliënt (dus niet bij een dubbele aanvraag).

4.2.2 Voorbeeldrapportage

Naast de werkinstructies zijn er twee voorbeeldrapportages gegenereerd, namelijk 'Rapport Levensonderhoud Tozo' en 'Kredietbeoordeling Tozo'.⁶⁷ De voorbeeldrapportages zijn gemaakt om de snelheid en efficiëntie bij de medewerkers te verhogen bij de uitvoering. Dit standaardrapportage bevat al alle onderdelen waarover gerapporteerd moet worden, waarbij de medewerker deze vervolgens kan aanvullen met de informatie van de Tozo-aanvrager. De standaardpassages die hierin staan en betrekking hebben op de uitvoering van de wettelijke richtlijnen, worden hieronder per voorbeeldrapportage benoemt.

Levensonderhoud

Bij de aanvraag Tozo levensonderhoud, moet ten eerste de datum van de aanvraag ingevuld worden, voor de check of deze tijdig (voor 1 juni 2020) is ingediend. Vervolgens wordt de lijst met voorwaarden van de Tozo opgesomd. Dit is dezelfde opsomming, als de opsomming van algemene voorwaarden in §4.1.1 over de werkinstructies. De vraag die hierbij ingevuld moet worden is of de ondernemer verklaard heeft aan deze voorwaarden te voldoen of niet. Zoals bij de werkinstructies ook is vermeld, is dat er van deze verklaring uitgegaan mag worden en er als geen bijzonderheden, geen verder onderzoek hiernaar nodig is.

De volgende alinea uit het voorbeeldrapportage betreft de bedrijfsgegevens. Hierbij wordt in ieder geval gevraagd naar de bedrijfsactiviteiten en er wordt gevraagd of Suwinet is ingezien.

Naast de verklaring dat de ondernemer aan de algemene voorwaarden moet voldoen, moet deze ook verklaring dat zijn bedrijf door de COVID-19 crisis in de financiële problemen is geraakt en dit aannemelijk maken. Het voorbeeldrapportage vraagt de medewerker om hier een toelichting bij te geven.

De periode van de Tozo-uitkering moet worden benoemd (maximaal drie aaneengesloten maanden) en de geldende bijstandsnorm. Onder deze vraag bevindt zich in de rapportage een opsomming van mogelijke bijstandsnormen. Deze zijn eerder, in §3.2.2 van dit onderzoek verder toegelicht.

Over de inkomsten van de ondernemer moet ook gerapporteerd worden. Hierbij mag wederom uitgegaan worden van de verklaring van de cliënt. In ieder geval als dit inkomsten uit de onderneming betreft. Wanneer een ondernemer bijvoorbeeld een bijbaan in loondienst heeft, dan dient de medewerker dit te controleren in Suwinet.

Zoals in de werkinstructies wordt uitgelegd, kan een zorgaanbieder mogelijk aanspraak maken op de continuïteitsbijdrage. De vraag of de zorgaanbieder hier recht op heeft, wordt ook gesteld in het voorbeeldrapportage.

Wanneer er ook een bedrijfskapitaal wordt aangevraagd, dan moet dit ook gerapporteerd worden. Ten slotte moet er volgens het voorbeeldrapportage gecontroleerd zijn of alle bewijsstukken aanwezig zijn en dienen deze opgesomd te worden. Het rapport eindigt altijd met een advies over toekenning, afwijzing of andere gevallen.

Kredietbeoordeling

Veel dingen uit het voorbeeldrapport voor de Tozo voor bedrijfskapitaal komen overeen met het voorbeeldrapport levensonderhoud. Namelijk, de datum aanvraag, de verklaring dat de ondernemer voldoet aan de voorwaarden, bedrijfsgegevens, verklaring van de financiële problemen door de COVID-19 crisis, inkomsten en bewijsstukken.

Aanvullend is de eerste vraag die volgens het voorbeeld beantwoord moet worden, de reden waarom de zelfstandige financiële problemen heeft als gevolg van COVID-19. Namelijk omdat er door de maatregelen geen mogelijkheden zijn voor de uitoefening, dat door de maatregelen de vraag aanzienlijk is afgenomen of dat klanten van zelfstandigen financiële problemen hebben.

⁶⁷ Gemeente Groningen, *Rapport Tozo Levensonderhoud en Kredietbeoordeling* (Voorbeeldrapportages gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

Daarnaast is de vraag wat voor lopende betalingsverplichtingen de ondernemer heeft. Dit is van belang voor het vaststellen van het liquiditeitsprobleem. Daarbij wordt ook gekeken, welke betalingsverplichtingen de ondernemer dus niet meer uitvoert vanwege problemen.

De ondernemer moet laten weten of er zakelijk- en/of privévermogen beschikbaar is voor de verplichtingen. Ten slotte wordt er gekeken of er gebruik is gemaakt van andere ondersteuningsregelingen zoals bijvoorbeeld de Tegemoetkoming schade COVID-19 of de Tegemoetkoming Vaste Lasten. Of het feit dat de ondernemer eerder een Bbz-krediet heeft ontvangen bij de gemeente. Het kan ook zijn dat een ondernemer als het maximale aan staatssteun heeft ontvangen, dit is het geval indien in drie belastingjaren € 200.000,00 is ontvangen. Net als bij de levensonderhoud sluit het rapport af met een advies.

4.3 Uitvoering Tozo-regeling

Dit onderzoek richt zich onder andere op de vraag of de uitvoering van de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen conform de wettelijke richtlijnen is. Om deze vraag te beantwoorden is er een dossieronderzoek uitgevoerd, waarbij 150 dossiers zijn bekeken aan de hand van een dossierchecklist. Deze dossierchecklist bevat alle essentiële wettelijke richtlijnen die als onderzoekspunten geformuleerd zijn. Daarnaast bevat deze dossierchecklist vragen die gericht zijn op de werkwijze van de medewerkers. De resultaten van het onderzoek zijn in tabellen vormgegeven, welke u kunt lezen in Bijlage II 'Resultaten dossieronderzoek'. De resultaten van het dossieronderzoek zullen in deze paragraaf in verhaalvorm weergegeven worden. De dossierchecklist is opgebouwd in verschillende onderwerpen, namelijk: nationaliteit, leeftijd, uitsluitingsgronden, Kamer van Koophandel, urencriterium, inkomensvermindering door COVID-19, voorliggende voorziening, andere redenen afwijzing en andere besluiten. De resultaten zullen per onderdeel uitgewerkt worden.

Van tevoren is het goed om te weten dat er van de 150 dossiers, zes dossiers tussenzaten waarbij geen documenten aanwezig waren. Dit is gebeurd, omdat de aanvraag dubbel was en er afgedaan kon worden met een kort rapport afgesloten kon worden. Alle vragen uit de dossierchecklist, behalve over het andere besluit waren dan niet relevant. Hierdoor komt het voor dat het aantal bij veel vragen rond de 144 ligt.

Indien een vraag om een bepaalde reden was afgewezen, volgens de checklist betekende dat dat hier de checklist eindigde. Dit omdat de rest van de vragen dan niet meer relevant waren, omdat de conclusie al duidelijk was. Dit zorgt ervoor dat de resultaten beginnen met een hoger aantal dossiers, maar naar mate er afwijzingen plaatsvinden begint elk onderwerp met een lager aantal. Wanneer het totale aantal bij een tabel lager dan 40 is, worden deze aangegeven met aantallen in plaats van percentages. Dit is gedaan omdat bij die lage aantallen, percentages niet representatief zijn.

4.3.1 Nationaliteit en rechtmatig verblijf

Indien een Tozo-aanvrager niet de Nederlandse nationaliteit heeft, of indien hij niet gelijkgesteld is met een Nederlander, bestaat er geen recht op Tozo. Maar wordt dit ook altijd vastgesteld door de medewerkers van de afdeling Zelfstandigen en wordt hier ook over gerapporteerd? Uit Tabel 2 blijkt dat 3,5% (5) van de medewerkers rapporteert over de nationaliteit van de Tozo-aanvrager. Bij 96,5% (139) van de dossiers is gebleken dat er niet over de nationaliteit van de Tozo-aanvrager gerapporteerd wordt.

Tabel 2- Percentage dossiers waarin is gerapporteerd over de nationaliteit van de Tozo-aanvrager (n = 144)

Aanwezigheid nationaliteit van de Tozo-aanvrager rapport	Percentage dossiers*
Nationaliteit aanwezig	3,5% (5)
Nationaliteit afwezig	96,5% (139)

* Absolute aantallen tussen haakjes

In de vijf dossiers dat er wel over de nationaliteit gerapporteerd wordt, is de conclusie van de rapporteur dat de Tozo-aanvrager in vier van de gevallen een rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast is in één dossier de conclusie over de rechtmatigheid van het verblijf niet gerapporteerd. Zie voor verduidelijking Tabel 3.

Tabel 3- Aantal dossiers waarin de rapporteur concludeert dat de Tozo-aanvrager een rechtmatig verblijf in Nederland houdt op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (n = 5)

Conclusie rapporteur	Aantal dossiers in absolute getallen
Rechtmatig verblijf	4
Geen rechtmatig verblijf	0
Niet gerapporteerd	1

De vraag met betrekking tot een afwijzing op grond van een niet-rechtmatig verblijf, is vanwege het resultaat van Tabel 2 hierboven maar in één geval relevant. Uit Tabel 4 van blijkt dat dit dossier niet is afgewezen op grond van een niet-rechtmatig verblijf.

Tabel 4 - Aantal dossiers dat is afgewezen op grond van een niet-rechtmatig verblijf (n = 1)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	0
Geen afwijzing	1

De dossiers waarin gerapporteerd is dat er een legitimatiebewijs aanwezig is in het dossier, is bij 84% (144) van de dossiers het geval (zie Tabel 5). Vervolgens was de vraag of er ook daadwerkelijk een legitimatiebewijs aanwezig was in het dossier en of deze dan ook geldig was. Bij 91,9% (135) van de dossiers is er geldig legitimatiebewijs aanwezig. Dit blijkt uit Tabel 6. Het aantal is hier lager, omdat de onderzoeker soms gelijk al zag dat een dossier een afwijzing of een ander besluit betrof. In die gevallen was het dan ook niet relevant om te checken of er een geldig legitimatiebewijs aanwezig was.

Tabel 5 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is dat er een legitimatiebewijs aanwezig is in het dossier (n = 144)

Aanwezigheid legitimatiebewijs volgens rapportage	Percentage dossiers*
Legitimatiebewijs aanwezig	84,0% (121)
Legitimatiebewijs afwezig	16,0% (23)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tabel 6 – Percentage dossiers waarin een geldig legitimatiebewijs aanwezig is (n = 135)

Aanwezigheid legitimatiebewijs dossier	Percentage dossiers*
Legitimatiebewijs aanwezig	91,9% (124)
Legitimatiebewijs afwezig	8,1% (11)

* Absolute aantallen tussen haakjes

4.3.2 Leeftijd

Een voorwaarde van de Tozo-regeling is dat de leeftijd van de Tozo-aanvrager tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd moet liggen. Bij een Tozo aanvraag voor bedrijfskapitaal mag de pensioengerechtigde leeftijd wel bereikt zijn. Als eerste is gekeken in hoeveel procent van de rapportages is gerapporteerd over de leeftijd of geboortedatum van de Tozo-aanvrager. Bij 99,3% (141) van de dossiers bleek dit gerapporteerd te zijn volgens Tabel 7. Vervolgens blijkt dat bij deze 142 dossiers naast dat de leeftijd gerapporteerd is, in 100% (141) van de gevallen ook een leeftijd of geboortedatum aanwezig is in het dossier (zie Tabel 8).

Tabel 7- Percentage dossiers waarin is gerapporteerd over de leeftijd/geboortedatum van de Tozo-aanvrager (n = 142)

Aanwezigheid leeftijd/geboortedatum rapport	Percentage dossiers*
Leeftijd/geboortedatum aanwezig	99,3% (141)
Leeftijd/geboortedatum afwezig	0,7% (1)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tabel 8 - Percentage dossiers waarin diezelfde leeftijd/geboortedatum van de Tozo-aanvrager aanwezig is (n = 141)

Aanwezigheid zelfde leeftijd/geboortedatum dossier	Percentage dossiers*
Leeftijd/geboortedatum hetzelfde	100,0% (141)
Leeftijd/geboortedatum anders	0,0% (0)

* Absolute aantallen tussen haakjes

In alle 150 dossiers die in totaal bekeken zijn, is gebleken dat in 100% (150) van de dossiers de leeftijd van de Tozo-aanvrager tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd ligt. Dit blijkt uit Tabel 9. Omdat de leeftijd van de Tozo-aanvrager altijd tussen deze grenzen lag, is de vraag over de kredietaanvragen bij een pensioengerechtigde leeftijd nooit relevant geweest. Hetzelfde geldt voor de vraag over een afwijzing op grond van een leeftijd onder de 18 jaar of boven de pensioengerechtigde leeftijd. Voor deze vragen zijn er dan ook geen resultaten beschikbaar, omdat de vragen bij geen enkel dossier relevant waren.

Tabel 9- Percentage dossiers waarbij de leeftijd tussen de 18 jaar en 66 jaar en vier maanden (AOW-gerechtigde leeftijd ligt (n = 150)

Leeftijd Tozo-aanvrager	Percentage dossiers*
Tussen de 18 jaar en de 66 jaar en vier maanden	100,0% (150)
Jonger dan 18 jaar of ouder dan 66 jaar en vier maanden	0,0% (0)

* Absolute aantallen tussen haakjes

4.3.3 Uitsluitingsgronden

Van de 150 dossiers, was de vraag of er gerapporteerd was over een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 Pw, in 144 van de gevallen relevant. In 2,8% (4) van deze dossiers was er gerapporteerd over een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 Pw (zie Tabel 10).

Tabel 10- Percentage dossiers waarin gerapporteerd wordt over een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 Pw (n = 144)

Aanwezigheid uitsluitingsgrond rapport	Percentage dossiers*
Uitsluitingsgrond aanwezig	2,8% (4)
Uitsluitingsgrond afwezig	97,2% (140)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Sprake van een uitsluitingsgrond, voor zover bekend in de rapportages, betrof dus vier dossiers. Bij alle vier dossiers betrof de uitsluitingsgrond waarover gerapporteerd was, dat de Tozo-aanvrager onderwijs volgt waarbij recht is op uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs op grond van de WSF 2000 (zie Tabel 11). De uitsluitingsgrond in artikel 13 Pw over het uit 's Rijks kas onderwijs volgen op grond van de Wet Studiefinanciering bevat ook de bepaling dat diezelfde persoon jonger moet zijn dan 27 jaar. De uitkomst bij de vraag of dat in deze vier gevallen aan de hand was, is te lezen in Tabel 12. Van de vier dossiers waarbij de aanvrager uit 's Rijks kas onderwijs volgt op grond van de WSF 2000, is in alle vier de dossiers de aanvrager jonger dan 27 jaar. Vervolgens, volgens Tabel 13 zijn vier van deze vier dossiers afgewezen op grond van deze uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 Pw.

Tabel 11 – Aantal dossiers waarin over een uitsluitingsgrond is gerapporteerd is (n = 4)

Situatie uitsluitingsgrond die is gerapporteerd	Aantal dossiers in absolute getallen
Tozo-aanvrager zijn vrijheid is ontnomen	0
Tozo-aanvrager onttrekt zich aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf/vrijheidsbenemende maatregel	0
Tozo-aanvrager vervult zijn militaire of vervangende dienstplicht	0
Tozo-aanvrager neemt wegens werkstaking/uitsluiting niet deel aan arbeid, waardoor een gebrek aan middelen het gevolg is	0
Tozo-aanvrager verblijft per kalenderjaar langer dan 4 weken/een aaneengesloten periode van 4 weken verblijf buiten Nederland	0
Tozo-aanvrager vraagt de bijstand aan voor de aflossing van een schuldenlast, terwijl bij het ontstaan hiervan of naderhand beschikt werd over de middelen voor de noodzakelijke kosten van bestaan	0
Tozo-aanvrager is een uitreiziger	0
Tozo-aanvrager is een persoon van 18, 19 of 20 jaar die in een inrichting verblijft	0
Tozo-aanvrager geniet onbetaald verlof	0
Tozo-aanvrager volgt uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs op grond van de WSF 2000	4

Tabel 12 - Aantal dossiers waarbij door de rapporteur geconstateerd is dat er een uitsluitingsgrond van toepassing is op de situatie (n = 4)

Uitsluitingsgrond die van toepassing is op de situatie	Aantal dossiers in absolute getallen
Tozo-aanvrager jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt op grond van de WSF 2000	4
Tozo-aanvrager jonger dan 27 jaar die niet uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt op grond van de WSF 2000	0

Tabel 13 - Aantal dossiers dat is afgewezen op grond de uitsluitingsgrond waarbij de Tozo-aanvrager jonger is dan 27 jaar en uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt op grond van de WSF 2000 (n = 4)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	4
Geen afwijzing	0

4.3.4 Kamer van Koophandel

Een voorwaarde om recht te hebben op de Tozo, is dat de zelfstandige voor 17 maart 2020 ingeschreven moest staan bij de Kamer van Koophandel. Ten eerste is er gekeken in hoeveel gevallen van de dossiers hier iets over is gerapporteerd. Volgens Tabel 14, is dit in 83,6% (117) dossiers het geval.

Tabel 14 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is of de Tozo-aanvrager met zijn bedrijf/zelfstandig beroep voor 17 maart 2020 stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (n = 140)

Aanwezigheid onderwerp inschrijving Kamer van Koophandel voor 17 maart 2020 rapport	Percentage dossiers*
Onderwerp aanwezig	83,6% (117)
Onderwerp afwezig	16,4% (23)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tozo-aanvragers dienden een bewijsstuk van inschrijving bij de Kamer van Koophandel aan te leveren bij de aanvraag. Er kon daarom gecontroleerd worden door middel van deze bewijsstukken, in hoeveel dossiers de inschrijving bij de Kamer van Koophandel ook daadwerkelijk voor 17 maart 2020 was. Dit was in 93,1% (131) van de dossiers zo, zie Tabel 15. De dossiers waarbij er geen bewijsstuk was aangeleverd is ook zichtbaar in Tabel 15, hierbij gaat het om 9,6% (9). Van deze 9 dossiers waarbij er geen bewijsstuk is aangeleverd, zijn de aanvragen niet afgewezen, zie Tabel 16.

Tabel 15 - Percentage dossiers die met zijn bedrijf/zelfstandig beroep voor 17 maart 2020 stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (n = 131)

Inschrijfdatum Tozo- aanvrager bij de Kamer van Koophandel	Percentage dossiers*
Voor 17 maart 2020	93,1% (122)
17 maart 2020 of later	0,0% (0)
Onbekend vanwege het ontbreken van het bewijsstuk	6,9% (9)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tabel 16 - Aantal dossiers dat is afgewezen op grond van de afwezigheid/te late inschrijving bij de Kamer van Koophandel waarbij het bewijsstuk ontbrak (n = 9)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	0
Geen afwijzing	9

4.3.5 Urencriterium

Zelfstandigen die in aanmerking kunnen komen voor de Tozo-regeling, moeten voldoen aan een urencriterium. Hierbij moeten ze minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in hun bedrijf of zelfstandig beroep. Bij 80% (112) dossiers is over dit onderwerp gerapporteerd. Bij 20% (28) van de dossiers is er niet gerapporteerd of de zelfstandige aan het urencriterium voldoet. Zie Tabel 17.

Tabel 17 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is of de Tozo-aanvrager voldoet aan het urencriterium van het minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf of beroep (n = 140)

Aanwezigheid onderwerp urencriterium	Percentage dossiers*
Onderwerp aanwezig	80,0% (112)
Onderwerp afwezig	20,0% (28)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Vervolgens is er gekeken naar de conclusie van de rapporteur met betrekking tot het urencriterium. Volgens de conclusies van de rapporteurs, voldoet de zelfstandige in 78,6% (110) van deze dossiers aan het urencriterium. De zelfstandige voldoet in één dossier, 0,7% niet aan het urencriterium. In 20,7% (29) van de dossiers is het niet duidelijk wat de conclusie van de rapporteur is, omdat deze ontbreekt in de rapportage. Zie Tabel 18.

Tabel 18- Percentage dossiers waarbij de zelfstandige volgens de rapporteur voldoet aan het urencriterium van het minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf/zelfstandig beroep (n = 140)

Conclusie rapporteur urencriterium	Percentage dossiers*
Tozo-aanvrager voldoet aan het urencriterium	78,6% (110)
Tozo-aanvrager voldoet niet aan het urencriterium	0,7% (1)
Onbekend vanwege het ontbreken van een conclusie	20,7% (29)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Van deze 30 aanvragen waarbij de conclusie over het urencriterium ontbreekt, of waar de conclusie betreft dat de Tozo-aanvrager niet aan het urencriterium voldoet, is er bij 29 dossiers een ander besluit dan een afwijzing genomen. In één geval is de aanvraag afgewezen. Zie Tabel 19.

Tabel 19 - Aantal dossiers dat is afgewezen vanwege het niet voldoen aan het urencriterium op grond van artikel 1 onderdeel b Tozo (n = 30)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	1
Ander besluit dan afwijzing	29

4.3.6 Inkomensvermindering en COVID-19

De inkomensvermindering van de zelfstandige moet het gevolg zijn van de COVID-19 crisis. Om in aanmerking te komen voor de Tozo moet het inkomen onder bijstandsniveau onder het bijstandsniveau liggen. Ten eerste is bij het dossieronderzoek gekeken of er sprake is van een aanvraag voor levensonderhoud of voor bedrijfskapitaal. Indien het om een aanvraag voor bedrijfskapitaal gaat, dan zijn de vragen over de inkomsten zelf niet relevant. Van de dossiers betrof 2,9% (4) een aanvraag voor bedrijfskapitaal. Bij 97,1% (135) van de dossiers betrof het een aanvraag voor levensonderhoud, zie Tabel 20.

Tabel 20 - Percentage dossiers die een aanvraag voor bedrijfskapitaal betreffen (n = 139)

Soort Tozo-aanvraag	Percentage dossiers*
Aanvraag voor bedrijfskapitaal	2,9% (4)
Aanvraag voor levensonderhoud	97,1% (135)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Vervolgens is er dan in 135 dossiers de vraag relevant of er gerapporteerd is over de inkomsten die de Tozo-aanvrager tijdens de aanvraagperiode verwachtte. In 85,9% (116) van deze dossiers is er gerapporteerd over de verwachte inkomsten, zie Tabel 21. Bij 14,1% (19) van de dossiers is de notering van (verwachte) inkomsten achterwege gelaten.

Tabel 21 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is wat voor inkomsten de zelfstandige tijdens de aanvraagperiode verwachtte/daadwerkelijk heeft gehad? (n = 135)

Aanwezigheid van (verwachte) inkomsten in de aanvraagperiode rapportages	Percentage dossiers*
(Verwachte) inkomsten aanwezig	85,9% (116)
(Verwachte) inkomsten afwezig	14,1% (19)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Bij de constatering over de inkomsten, moet er ook gekeken worden of deze onder de voor de Tozo-aanvrager geldende bijstandsnorm ligt. Zo niet, dan is er namelijk geen recht op de Tozo-regeling. Bij 5,2% (7) dossiers is de conclusie van de rapporteur dat het inkomen niet onder de geldende bijstandsnorm ligt. Daarnaast is het bij 14,1% (19) van de dossiers onbekend, omdat de rapporteur geen conclusie heeft gerapporteerd over het inkomen. Zie Tabel 22 voor verduidelijking.

Tabel 22 - Percentage dossiers waarbij de zelfstandige volgens de rapporteur een inkomen heeft onder de voor hem geldende bijstandsnorm* (n = 135)

Conclusie rapporteur inkomen	Percentage dossiers**
Tozo-aanvrager heeft een inkomen onder de voor hem geldende bijstandsnorm	80,7% (109)
Tozo-aanvrager heeft een inkomen gelijk aan of boven de voor hem geldende bijstandsnorm	5,2% (7)
Onbekend vanwege het ontbreken van een conclusie	14,1% (19)

* Meeste voorkomende bijstandsnormen: € 1.052,32 voor alleenstaanden/alleenstaande ouders. € 1.503,31 voor gehuwden. Voor meer voorkomende bijstandsnormen zie Tabel 1 in §3.2.2 ** Absolute aantallen tussen haakjes

In de 26 dossiers dat de conclusie anders was dan een inkomen onder de geldende bijstandsnorm, hebben 19 dossiers geleid tot een afwijzing. Bij zeven dossiers is een ander besluit genomen dan een afwijzing. Zie Tabel 23.

Tabel 23 – Aantal dossiers dat is afgewezen op grond van artikel 5 onderdeel b Tozo vanwege een inkomen dat niet onder de geldende bijstandsnorm ligt (n = 26)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	7
Ander besluit dan afwijzing	19

Naast de inkomensvermindering, moest er dus ook een aantoonbaar verband zijn dat dit het gevolg is van de COVID-19 crisis. Indien het een aanvraag voor bedrijfskapitaal betreft is de vraag of het liquiditeitsprobleem in verband staat met de COVID-19 crisis. In Tabel 24 is te zien, dat er in 84,2% (112) dossiers is gerapporteerd over het verband tussen de inkomensvermindering en het verband met de COVID-19 crisis. In 15,8% (21) dossiers niet. Vervolgens blijkt uit Tabel 25, dat in diezelfde 15,8% (21) dossiers de conclusie ontbreekt over het verband tussen de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem en de COVID-19 crisis. Ondanks deze 15,8% (21) van de gevallen waarin in het verband met de COVID-19 crisis niet gerapporteerd is en hier geen conclusie over getrokken is, is bij deze 21 dossiers toch een ander besluit genomen dan een afwijzing op grond van het ontbreken van het verband. Zie voor verduidelijking Tabel 26.

Tabel 24 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is of de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem van de Tozo-aanvrager het gevolg is van de COVID-19 crisis (n = 133)

Aanwezigheid inkomensvermindering/liquiditeitsprobleem als gevolg van de COVID-19 crisis rapportage	Percentage dossiers*
Gerapporteerd over het verband	84,2% (112)
Niet gerapporteerd over het verband	15,8% (21)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tabel 25 - Percentage dossiers waarbij de conclusie van de rapporteur is dat de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem het gevolg is van de COVID-19 crisis (n =133)

Conclusie rapporteur inkomensvermindering/liquiditeitsprobleem als gevolg van de COVID-19 crisis	Percentage dossiers*
Inkomensvermindering/liquiditeitsprobleem is het gevolg van de COVID-19 crisis	84,2% (112)
Inkomensvermindering/liquiditeitsprobleem is niet het gevolg van de COVID-19 crisis	0,0% (0)
Onbekend vanwege het ontbreken van een conclusie	15,8% (21)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Tabel 26- Aantal dossiers dat is afgewezen omdat de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem niet het gevolg is van de COVID-19 crisis (n = 21)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	0
Ander besluit dan afwijzing	21

4.3.7 Bbz-uitkering

Om in aanmerking te komen voor een uitkering op grond van de Tozo-regeling, is een vereiste dat de zelfstandige niet al een uitkering vanuit het Bbz 2004 ontvangt. Uit het dossieronderzoek blijkt, dat hierover maar in één geval gerapporteerd is, zie Tabel 27.

Tabel 27 - Percentage dossiers waarin gerapporteerd is of de Tozo-aanvrager tijdens het moment van de aanvraag een uitkering op grond van het Bbz ontving (n = 133)

Aanwezigheid lopende Bbz uitkering tijdens moment van aanvraag rapportage	Percentage dossiers*
Gerapporteerd over een Bbz-uitkering	0,8% (1)
Niet gerapporteerd over een Bbz-uitkering	99,2% (132)

* Absolute aantallen tussen haakjes

In het Suite Werk en Inkomen systeem kon tijdens het onderzoek geraadpleegd worden of er tijdens de Tozo1 periode een Bbz-uitkering werd ontvangen door de Tozo-aanvrager. Het blijkt dat er in 100% (125) van de dossiers geen uitkering ontvangen werd vanuit een Bbz-uitkering (Tabel 28). Omdat dit nooit het geval is geweest, is vanwege de filterconstructie de vraag over afwijzingen vanwege een Bbz-uitkering nooit relevant geweest. Hier worden dus geen resultaten van weergegeven.

Tabel 28 - Percentage dossiers tijdens het moment van de aanvraag een uitkering ontvingen op grond van het Bbz (n = 125)

Bbz-uitkering tijdens het moment van de Tozo-aanvraag	Percentage dossiers *
Lopende Bbz-uitkering tijdens de Tozo-aanvraag	0,0% (0)
Geen Bbz-uitkering tijdens de Tozo-aanvraag	100,0% (125)

* Absolute aantallen tussen haakjes

4.3.8 Voorliggende voorziening

Indien een Tozo-aanvrager een beroep kan doen op een voorliggende voorziening die passend en toereikend is, ontstaat er evenmin recht op bijstand. Eerst is er weer gekeken in hoeveel procent van de gevallen er is gerapporteerd over een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 Pw. Uit Tabel 29 blijkt dat dit in 0,8% (1) van de dossiers het geval is geweest. Bij 99,2% (132) dossiers was er geen sprake van een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 Pw.

Tabel 29 -Percentage dossiers waarin gerapporteerd is dat er sprake is van een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 Pw (n = 133)

Sprake voorliggende voorziening volgens rapportage	Percentage dossiers *
Sprake van een voorliggende voorziening	0,8% (1)
Geen sprake van een voorliggende voorziening	99,2% (132)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Indien er een voorliggende voorziening aanwezig is, moet deze passend en toereikend zijn. Wanneer dat het geval is, dan dient de aanvraag afgewezen te worden. Bij het ene dossier waar gerapporteerd is over een voorliggende voorziening, is hierbij geconcludeerd dat deze voorliggende voorziening passend en toereikend is en vervolgens is de aanvraag ook om deze reden afgewezen. Zie Tabel 30 en 31.

Tabel 30 - Aantal dossiers waarbij de conclusie van de rapporteur is dat voorliggende voorziening passend en toereikend is (n = 1)

Conclusie rapporteur voorliggende voorziening	Aantal dossiers in absolute getallen
Voorliggende voorziening is passend en toereikend	1
Voorliggende voorziening is niet passend en toereikend	0
Onbekend vanwege het ontbreken van een conclusie	0

Tabel 31 - Aantal dossiers dat is afgewezen vanwege een passende en toereikende voorliggende voorziening op grond van artikel 15 Pw (n = 1)

Besluit Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing	1
Ander besluit dan afwijzing	0

4.3.9 Andere reden afwijzing

De dossierchecklist is steeds gericht op specifieke onderwerpen en vervolgens de vraag of de aanvraag hierom is afgewezen. Behalve de onderwerpen die inmiddels aan bod gekomen zijn, kan de aanvraag ook afgewezen zijn om een reden die nog niet benoemd is. Uit Tabel 32 blijkt, dat dit in 5,8% (8) van de dossiers aan de orde was.

Tabel 32 - Percentage dossiers die zijn afgewezen vanwege een reden die nog niet eerder is benoemd is (n = 138)

Besluit Tozo-aanvraag	Percentage dossiers *
Afwijzing	5,8% (8)
Ander besluit dan afwijzing	94,2% (130)

* Absolute aantallen tussen haakjes

Voor de reden van de overige afwijzing waren bij de checklist meerdere antwoordmogelijkheden aanwezig met onderwerpen. Deze worden in Tabel 33 uitgewerkt. Hier is te zien wat de onderwerpen van de acht overige afwijzingen zijn. Bij één dossier is dit namelijk het ontbreken van een liquiditeitsprobleem. Zowel een afwijzing op grond van een dubbele aanvraag en een afwijzing op grond van een intrekking van de aanvrager komt ook bij één dossier voor. De overige vijf afwijzingen hebben als reden het ontbreken van bewijsstukken.

Tabel 33 - Aantal dossiers met afwijzingen over onderwerpen die nog niet eerder benoemd zijn (n = 8)

Onderwerp afwijzing Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Economische bedrijfsactiviteit	0
Bedrijfsactiviteiten hoofdzakelijke buiten Nederland	0
Woonachtig buiten de gemeente Groningen	0
Ontbreken liquiditeitsprobleem	1
Surseance van betaling/faillissement aangevraagd	0
Maximale staatssteun ontvangen in de afgelopen drie jaar	0
DGA bezit niet minimaal 50% van de aandelen	0
Ontbreken bewijsstukken	5
Dubbele aanvraag	1
Intrekking Tozo-aanvrager	1

Tijdens het onderzoek is gekeken of afwijzingsgronden van Tabel 33 terecht waren op basis van de gegevens in het dossier. Hieruit blijkt dat alle acht de afwijzingen rechtmatig waren, zie Tabel 34.

Tabel 34 - Aantal dossiers met afwijzingen van Tabel 33 die rechtmatig zijn (n = 8)

Rechtmatigheid beslissing	Aantal dossiers in absolute getallen
Afwijzing is rechtmatig	8
Afwijzing is niet-rechtmatig	0
Niet controleerbaar of de afwijzing rechtmatig is	0

4.3.10 Ander besluit

Het kan mogelijk zijn dat er een ander besluit is genomen dan een toekenning of een afwijzing om bepaalde redenen. Uit Tabel 35 blijkt dat dit in 13,8% (130) van de dossiers het geval is.

Tabel 35 - Percentage dossiers waarbij een ander besluit is genomen dan een toekenning of een afwijzing (n = 130)

Besluit Tozo-aanvraag	Percentage dossiers *
Toekenning of afwijzing	86,2% (112)
Ander besluit dan afwijzing	13,8% (18)

* Absolute aantallen tussen haakjes

In Tabel 36 wordt weergegeven wat deze besluiten, anders dan een afwijzing of toekenning zijn geweest. In elf dossiers in de aanvraag niet in behandeling genomen. Drie keer vanwege een dubbele aanvraag, vijf keer vanwege een intrekking van de aanvrager en drie keer vanwege het ontbreken van bewijsstukken. In zes gevallen is er geen besluit genomen, maar is het werkproces gelijk ingetrokken op grond van een dubbele aanvraag. Ten slotte is in één dossier een systematische toekenning geweest, maar waren hierbij geen documenten aanwezig.

Tabel 36 - Aantal dossiers met een andere handeling of besluit anders dan een toekenning of afwijzing (n = 18)

Handeling Tozo-aanvraag	Aantal dossiers in absolute getallen
Niet in behandeling nemen vanwege een dubbele aanvraag	3
Niet in behandeling nemen vanwege een intrekking van de Tozo-aanvrager	5
Niet in behandeling nemen vanwege het ontbreken van bewijsstukken	3
Geen besluit maar intrekking van het werkproces op grond van een dubbele aanvraag	6
Systematische toekenning zonder documenten	1

Als laatste is nog van belang dat er bij het niet in behandeling nemen van een aanvraag vanwege het ontbreken van bewijsstukken, tijdig een aanvultermijn is opgelegd waarin de zelfstandige de documenten kon aanvullen. Deze aanvultermijn moet juridisch gezien binnen acht weken na aanvraagdatum worden opgelegd. Wordt deze aanvultermijn niet tijdig opgelegd dat moet de medewerker inhoudelijk een beslissing nemen op de aanvraag, en mag deze niet meer buiten behandeling gesteld worden. Van de drie gevallen waarbij de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van het ontbreken van bewijsstukken, is in alle drie de dossiers een aanvultermijn verstuurd later dan acht weken na de aanvraagdatum, zie Tabel 37.

Tabel 37 - Aantal dossiers waarbij een aanvraag die niet in behandeling is genomen op grond van het ontbreken van bewijsstukken binnen acht weken na de aanvraag een aanvultermijn is opgelegd (n = 3)

Verstuurdatum aanvultermijn	Aantal dossiers in absolute getallen
Binnen acht weken na de Tozo-aanvraag verstuurd	0
Na acht weken na de Tozo-aanvraag verstuurd	3

4.4 Conclusie uitvoering Tozo-regeling

In dit hoofdstuk is er eerst in kaart gebracht wat de organisatierichtlijnen voor de medewerkers van de afdeling Zelfstandigen zijn. Daarna zijn de resultaten van het dossieronderzoek, met betrekking tot de uitvoering van de Tozo-regeling binnen de afdeling Zelfstandigen middels tabellen weergegeven. In Hoofdstuk 5 zullen deze resultaten geanalyseerd worden, in combinatie met de wettelijke richtlijnen.

In de werkinstructies wordt aangegeven dat er een check moet plaatsvinden op de algemene voorwaarden, waaronder het woonachtig zijn in de gemeente met een rechtmatig verblijf. De nationaliteit dient ook gecheckt te worden op Nederlanderschap of gelijkgestelden. Uit de resultaten van de uitvoering blijkt dat er in 96,5% van de dossiers niet gerapporteerd is over de nationaliteit. In 16% van de dossiers is er niet gerapporteerd of een legitimatiebewijs aanwezig was en in 8,1% van de dossiers was het legitimatiebewijs afwezig. Er is geen aanvraag afgewezen op grond van een niet-rechtmatig verblijf.

De leeftijd dient in de Tozo levensonderhoud aanvragen tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd te liggen. De werkinstructies wijzen erop dat dit gecontroleerd moet worden. In de uitvoering is gebleken dat er in 99,3% van de dossiers de leeftijd of geboortedatum aanwezig is. In 100% van diezelfde dossiers is de kwam de daadwerkelijke leeftijd overeen met datgene wat in het rapport stond. Bovendien is ook gebleken dat in 100% van de dossiers de leeftijd van een aanvrager tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd lag.

De uitsluitingsgronden worden in de werkinstructies niet toegelicht op één na. Er dient namelijk gecontroleerd te worden of de aanvrager in detentie is. In de praktijk is gebleken dat er in 2,8% van de dossiers een uitsluitingsgrond aanwezig is en dat de aanvraag daarbij ook is afgewezen. De uitsluitingsgrond betrof een aanvrager jonger dan 27 die studeert met het recht op studiefinanciering vanuit de WSF 2000.

Voor de Tozo dient een zelfstandige ingeschreven te staan bij de Kamer van Koophandel voor 17 maart 2020. De werkinstructies geven aan dat dit gecontroleerd moet worden, specifiek met een tijdslijmet voor die dag. In de praktijk blijkt dat er in 16,4% van de dossiers niet gerapporteerd is over deze voorwaarde. Of de zelfstandigen tijdig ingeschreven stonden, kon in 6,9% van de dossiers niet gecontroleerd worden omdat het bewijsstuk ontbrak. Er hebben geen afwijzingen plaatsgevonden op grond van deze wettelijke voorwaarde.

Over het urencriterium staan in de werkinstructies dat deze als algemene voorwaarde gecontroleerd moet worden. Dit urencriterium bestaat uit minimaal 1.225 uur per jaar werkzijn zijn als zelfstandige en indien de startdatum na 1 januari 2020 is, uit gemiddeld 23,5 uur per week. Er mag hierbij volgende de instructie uitgegaan worden van de verklaring van de zelfstandige. In de praktijk is gebleken dat er in 20% van de dossiers niet is gerapporteerd over het urencriterium. In 20,7% van de dossiers is een conclusie over het urencriterium onbekend. In 0,7% van de dossiers is er niet voldaan aan het criterium. Deze aanvraag is vervolgens afgewezen.

De zelfstandige die de Tozo aanvraagt moet een inkomensvermindering hebben als gevolg van de COVID-19 crisis en hierdoor in de financiële problemen geraken zijn. Dit moet de zelfstandige volgens de werkinstructies aannemelijk maken middels een toelichting. Bij de uitvoering blijkt dat er in 16,4% van de dossiers niet is gerapporteerd over de inschrijfdatum bij de Kamer van Koophandel. In 6,9% van de dossiers kon er niet gecontroleerd worden of er een tijdige inschrijving was, omdat het bewijsstuk ervan ontbrak. In de gevallen waar dit wel kon, is nooit gebleken dat er geen tijdige inschrijving was.

De werkinstructies hebben niks genoemd over de wettelijke voorwaarde dat een zelfstandige geen Bbz-uitkering mag ontvangen bij een aanvraag voor de Tozo. Bij de uitvoering is gebleken dat er in 99,2% van de dossiers niets over deze voorwaarde is gerapporteerd. Bij de controle in het dossier is gebleken dat er in 100% van de dossiers geen Bbz-uitkering ontvangen werd tijdens de aanvraag.

Wat betreft de voorliggende voorziening, gaan de werkinstructies alleen in op de continuïteitsbijdrage. Dit is één van de voorliggende voorzieningen die er zijn. In de praktijk is gebleken dat er in 0,8% van de dossiers is gerapporteerd over en voorliggende voorziening. Vervolgens blijkt deze voorliggende voorziening passend en toereikend te zijn, wat geleid heeft tot een afwijzing.

In de praktijk is gebleken dat er in 5,8% van de dossiers een andere reden is geweest voor een afwijzing. Vijfmaal in het geval van het ontbreken van bewijsstukken, eenmalig bij het ontbreken van een liquiditeitsprobleem,

eenmalig bij een dubbele aanvraag en eenmalig bij een intrekking van de aanvrager. In alle gevallen waren dit gegronde besluiten op basis van de aanwezige gegevens.

In 13,8% van de dossiers is er een ander besluit genomen dat een toekenning of een afwijzing. Elf daarvan zijn niet in behandeling genomen. De redenen zijn een dubbele aanvraag, een intrekking van de aanvrager en het ontbreken van bewijsstukken geweest. Eén van de dossiers betrof geen besluit maar een intrekking van het proces op grond van een dubbele aanvraag. Het laatste dossier was een systematische toekenning zonder documenten. Bij de drie dossiers waar een de reden voor het niet in behandeling nemen, het ontbreken van bewijsstukken was is er driemaal niet tijdig een hersteltermijn opgelegd.

5. Uitvoering van de Tozo-regeling in de gemeente Groningen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er een analyse gemaakt tussen de theorie uit Hoofdstuk 3 en de resultaten uit de praktijk zoals die zijn omschreven in Hoofdstuk 4. De analysevragen uit Hoofdstuk 1 worden hiermee beantwoord en voor de beantwoording worden de onderzoekspunten uit Hoofdstuk 3 als leidraad gebruikt. Het gaat eerst om de vergelijking van de wettelijke richtlijnen van de Tozo en de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen. Daarnaast wordt er vergeleken of de uitvoering van de Tozo-regeling conform de wettelijke richtlijnen is. Er wordt tevens een analyse gemaakt tussen de resultaten van Hoofdstuk 4 zelf. Hierbij wordt de vergelijking gemaakt tussen de organisatierichtlijnen en de uitvoering conform deze richtlijnen. Uit dit analysehoofdstuk blijkt dan ten eerste in hoeverre de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen de wettelijke richtlijnen van de Tozo bevat. Ten tweede laat het zien in hoeverre de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen van de Tozo-regeling conform de wettelijke richtlijnen is. Ten derde geeft het inzicht in hoeverre de uitvoering van de afdeling Zelfstandigen conform haar eigen organisatierichtlijnen is. Voor de leesbaarheid is het hoofdstuk opgesplitst in drie onderdelen. Deze drie onderdelen zijn 'Wettelijke richtlijnen en organisatierichtlijnen Tozo', 'Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van wettelijke richtlijnen' en 'Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van organisatierichtlijnen'. Net als bij de voorgaande hoofdstukken wordt er wederom gebruik gemaakt van de volgende thema's: nationaliteit en rechtmatig verblijf, leeftijd, uitsluitingsgronden, Kamer van Koophandel, urencriterium, inkomensvermindering en COVID-19, Bbz, voorliggende voorziening en andere besluiten. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie van de vergelijkingen, ofwel de antwoorden op de analysesdeelvragen.

5.2 Wettelijke richtlijnen en organisatierichtlijnen Tozo

In Hoofdstuk 3 van dit onderzoek zijn de wettelijke richtlijnen voor de uitvoering van de Tozo-regeling in kaart gebracht. Hieruit volgden onderzoekspunten, welke in de praktijk verder onderzocht moesten worden. Hoofdstuk 4 van het onderzoek begint vervolgens met het in kaart brengen voor de organisatierichtlijnen die zijn opgesteld voor de medewerkers van de afdeling Zelfstandigen voor de uitvoering van de Tozo-regeling. Deze organisatierichtlijnen bestaan uit werkinstructies en voorbeeldrapportages. De onderzoeksvraag die in deze beantwoordt moet worden, is of de organisatierichtlijnen alle wettelijke elementen bevat die van belang zijn voor een correcte uitvoering van de Tozo-regeling.

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

Om in aanmerking te komen voor algemene bijstand op grond van de Tozo-regeling dient de aanvrager de Nederlandse nationaliteit te hebben en in Nederland te wonen. Hiermee is de in Nederland wonende vreemdeling die een rechtmatig verblijf houdt gelijkgesteld. De Nederlander of gelijkgestelde vreemdeling moet bovendien woonachtig zijn in Nederland, specifiek de gemeente Groningen. De werkinstructies van de afdeling Zelfstandigen geven aan dat er gecheckt moet worden op de algemene voorwaarden. Onder deze algemene voorwaarden vallen volgens de werkinstructies het woonachtig zijn in de gemeente Groningen met een rechtmatig verblijf en het zijn van een Nederlander of een vreemdeling die hiermee is gelijkgesteld. Op het gebied van nationaliteit bevatten de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen dus alle wettelijke richtlijnen.

Leeftijd

Wanneer een zelfstandige een beroep wil doen op de Tozo voor levensonderhoud, moet deze volgens de wettelijke richtlijnen een leeftijd hebben tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Deze voorwaarde staat heel duidelijk weergegeven in de werkinstructie voor de Tozo levensonderhoud. Hier staat namelijk duidelijk dat het moet gaan om een gevestigde ondernemer die tussen de 18 jaar en de AOW-gerechtigde (lees: pensioengerechtigde) leeftijd is. Op het gebied van leeftijd voldoet de organisatierichtlijn met betrekking tot de Tozo voor levensonderhoud daarmee aan de wettelijke richtlijn. Eén uitzondering is echter dat de pensioengerechtigde wel een beroep kan doen op de Tozo voor bedrijfskrediet. Deze uitzondering is niet te vinden in de organisatierichtlijnen.

Uitsluitingsgronden

Een aanvrager van de Tozo-regeling mag volgens de wettelijke richtlijnen niet uitgesloten van het recht op bijstand ex artikel 13 Pw. In dit artikel staat een hele opsomming van situaties waarbij iemand is uitgesloten van het recht op bijstand. Bijvoorbeeld iemand wiens vrijheid is ontnomen, iemand die zijn militaire of vervangende dienstplicht vervuld of iemand die een uitreiziger is. Zie voor alle uitsluitingsgronden Hoofdstuk 3. In de organisatierichtlijnen komt maar één van deze hele lijst aan opsommingen voor. De werkinstructie geeft namelijk aan dat er gecheckt moet worden of een zelfstandige in detentie is, daarnaast wordt er echter niks over de andere uitsluitingsgronden genoemd. Van de veertien uitsluitingsgronden in de wet, wordt er maar één genoemd in de organisatierichtlijnen. Op het gebied van de uitsluitingsgronden zijn de organisatierichtlijnen daarmee niet conform de wettelijke richtlijnen.

Kamer van Koophandel

De Tozo-regeling bevat de wettelijke richtlijn dat de zelfstandige voor 17 maart 2020 ingeschreven moest staan bij de Kamer van Koophandel om voor de Tozo in aanmerking te komen. In de werkinstructie van de afdeling Zelfstandigen staat dat er op deze algemene voorwaarde gecheckt moet worden. Daarnaast moet er volgens de voorbeeldrapportages ook gerapporteerd worden over de bedrijfsgegevens en het feit of de zelfstandige verklaard heeft aan deze algemene voorwaarde te voldoen. De organisatierichtlijnen zijn conform de wettelijke richtlijnen op het gebied van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

Urencriterium

De Tozo-aanvrager moet een zelfstandige zijn die voldoet aan de wettelijke vereisten voor het uitoefenen van zijn bedrijf of zelfstandig beroep, het urencriterium van minimaal 1.225 uren per jaar werkzaam zijn in het bedrijf en het dragen van alle financiële risico's die bij het bedrijf komen kijken. Zoals in het hoofdstuk methodologie is toegelicht, kan er geen controle plaatsvinden op de wettelijke vereisten van het uitoefenen van het beroep en het dragen van alle financiële risico's (dit gebeurt op basis van verklaring bij de aanvraag). Ondanks dat staan deze drie factoren wel in de werkinstructies bij een check op de algemene voorwaarden. Daarmee voldoen de organisatierichtlijnen wel volledig aan de wettelijke richtlijnen op het punt van het urencriterium.

Inkomensvermindering en COVID-19

Het recht op de Tozo-regeling ontstaat als een zelfstandige een inkomen onder bijstandsniveau heeft als gevolg van de COVID-19 crisis. Dat de zelfstandige geraakt is door de COVID-19 crisis, moet verklaard worden bij de aanvraag met daarbij een toelichting. Hiermee verklaard de zelfstandige ook gelijk dat hij een (verwacht) inkomen heeft onder het bijstandsniveau over de aanvraagperiode. Over het inkomen en het verband met COVID-19 is niet specifiek iets vastgelegd in de werkinstructie. Het voorbeeldrapportage vraagt wel om een toelichting van de medewerker over hoe de zelfstandige het verband tussen financiële problemen en COVID-19 heeft toegelicht. Daarnaast wordt er in het voorbeeldrapportage ook gevraagd naar het (verwachte) inkomen dat de zelfstandige heeft opgegeven en de bijstandsnorm die op de zelfstandige van toepassing zou zijn. Hierbij ziet de medewerker het verschil en kan er beoordeeld worden of er recht is op de Tozo-regeling. Er is bovendien ook een werkinstructie over het systematisch inhouden van de opgegeven inkomsten, waarbij duidelijk is dat het inkomen onder bijstandsniveau moet liggen om in aanmerking te komen. Binnen de organisatierichtlijnen is het dus duidelijk dat de hoogte van de Tozo het verschil is tussen de bijstandsnorm en de inkomsten en dat het recht op Tozo de zelfstandige alleen toekomst indien de inkomensvermindering een gevolg is van de COVID-19 crisis. De organisatierichtlijnen over de inkomensvermindering en COVID-19 voldoen daarmee aan de wettelijke richtlijnen.

Bbz-uitkering

Om voor de Tozo-regeling in aanmerking te komen, is er de wettelijke eis dat de zelfstandige niet al algemene bijstand mag ontvangen op grond van het Bbz 2004. Wanneer een zelfstandige namelijk wel al bijstand ontvangt op grond van het Bbz 2004, dan valt deze zelfstandige niet onder de kring van rechthebbenden van de Tozo-regeling. In de organisatierichtlijnen wordt nimmer verwezen naar deze wettelijke richtlijn, niet in de werkinstructie en niet in de voorbeeldrapportages. Op dit punt zijn de organisatierichtlijnen niet conform de wettelijke richtlijn.

Voorliggende voorziening

Er mag bij de zelfstandige geen recht zijn op een voorliggende voorziening die passend en toereikend is volgens artikel 15 Pw. De werkinstructie gaat wel in op een uitleg over de continuïteitsbijdrage, wat gezien wordt als een passende en toereikende voorliggende voorziening voor zorgaanbieders. De vraag of een ondernemer hier aanspraak op kan maken is ook in het voorbeeldrapportage opgenomen. Vanuit vakliteratuur zijn er een aantal voorbeelden van voorliggende voorzieningen genoemd in Hoofdstuk 3, bijvoorbeeld een uitkering van het UWV, of een tegemoetkoming op grond van de Wtos/WSF 2000. In de organisatierichtlijnen wordt dus één voorbeeld genoemd van een voorliggende voorziening, maar er zijn er echter een stuk meer. De organisatierichtlijnen zijn op dit punt wel conform de wettelijke richtlijnen, maar omvatten echter niet alle mogelijke situaties die zich kunnen voordoen.

Andere besluiten

Naast dat een aanvraag op grond van eerdergenoemde thema's afgewezen kan worden, zijn er ook nog een aantal andere afwijzingsgronden. Omdat deze vrij weinig voorkomen worden ze onder 'Andere besluiten' gezamenlijk behandeld. Volgens de wettelijke richtlijnen moet het namelijk ook zo zijn dat de bedrijfsactiviteiten van de zelfstandige voornamelijk in Nederland worden uitgevoerd. Bij een aanvraag voor een bedrijfskrediet moet er een liquiditeitsprobleem zijn ontstaan en mag nog niet het maximale bedrag aan staatssteun zijn ontvangen. In het voorbeeldrapportage voor de aanvraag voor bedrijfskapitaal worden al deze onderdelen benoemd en vragen ze om een toelichting. De organisatierichtlijnen voldoen hiermee aan de wettelijke richtlijnen van deze overige afwijzingsgronden.

Indien bij een Tozo-aanvraag te weinig gegevens zijn verstrekt door de aanvrager dienen deze gegevens te worden opgevraagd. Indien de Tozo-aanvrager deze gegevens vervolgens niet of te laat aanlevert hoeft de aanvraag niet in behandeling genomen te worden. Hierbij is het echter volgens de wettelijke richtlijnen wel van belang, dat er dan binnen acht weken na de aanvraag een aanvultermijn is opgelegd aan de zelfstandige. Wanneer de aanvultermijn niet tijdig is opgelegd, dan moet er inhoudelijk op de aanvraag beslist worden. De organisatierichtlijnen gaan niet in op het tijdig opleggen van een aanvultermijn. In dit opzicht schieten de organisatierichtlijnen te kort.

5.3 Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van de wettelijke richtlijnen

Doormiddel van dossieronderzoek is in Hoofdstuk 4 in beeld gebracht hoe de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen de Tozo-regeling heeft uitgevoerd. Hier worden deze resultaten naast de wettelijke richtlijnen gelegd.

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

Het eerste punt betreft de nationaliteit van de Tozo-aanvrager. Volgens de wettelijke richtlijnen bestaat recht op bijstand indien het een Nederlander betreft of een vreemdeling met een rechtmatig verblijf die hiermee is gelijkgesteld. In 96,5% van de dossiers is er niet gerapporteerd over de nationaliteit van de aanvrager. In 3,5% van de dossiers wel. Er is nooit gerapporteerd dat een aanvrager geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Van de vijf dossiers waarbij over nationaliteit gerapporteerd is, ontbreekt in één dossier een conclusie over de rechtmatigheid van het verblijf. Ondanks het eenmaal ontbreken van een conclusie is geen enkele aanvraag afgewezen op grond van een niet-rechtmatig verblijf. In 91,9% van de dossiers is gebleken dat er een geldig legitimatiebewijs aanwezig is in het dossier. Deze ontbreekt bij 8,1% dossiers. Bij de vragen over een ander besluit dan toekenning zijn er vijf afwijzingen geweest op grond van het ontbreken van bewijsstukken en er zijn drie aanvragen niet in behandeling genomen vanwege het ontbreken van bewijsstukken. Dit houdt in dat er bij drie van de elf dossiers, ondanks het ontbreken van een geldig legitimatiebewijs toch een toekenning heeft plaatsgevonden. Het is geen wettelijk vereiste dat een aanvraag moet worden afgewezen bij de afwezigheid van een geldig legitimatiebewijs.

Er is in de praktijk nooit gebleken dat een Tozo-aanvraag afgewezen zou moeten worden op grond van nationaliteit of het feit dat een aanvrager geen rechtmatig verblijf in Nederland zou hebben. In elf gevallen kon dit niet geverifieerd worden, maar dit is op zichzelf geen afwijzingsgrond. De uitvoering van de Tozo-regeling met betrekking tot nationaliteit is daarom goed uitgevoerd ten opzichte van de wettelijke richtlijnen.

Leeftijd

Voor de leeftijd van de Tozo-aanvrager is volgens de wettelijke richtlijnen de voorwaarde dat deze moet liggen tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Wat betreft leeftijd, is er in 99,3% van de dossiers gerapporteerd hierover. In al deze gevallen, namelijk 100% is de leeftijd van de Tozo-aanvrager tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd geweest. Concluderend is dit in alle dossiers goed gerapporteerd en heeft er terecht nooit een afwijzing op grond van leeftijd plaatsgevonden.

Uitsluitingsgronden

In artikel 13 Pw is een hele opsomming aan uitsluitingsgronden te vinden waarbij er geen recht ontstaat op bijstand. In de praktijk is gebleken dat in 2,8% van de dossiers is gerapporteerd over een uitsluitingsgrond. In al deze gevallen betrof het een Tozo-aanvrager die jonger is dan 27 jaar en uit 's Rijkskas bekostigd onderwijs volgt op grond van de WSF 2000. Dit is één van de uitsluitingsgronden van artikel 13 Pw. De aanvragen waarbij dit het geval was, zijn in alle vier de dossiers correct afgewezen. De uitvoering van de Tozo-regeling met betrekking tot de uitsluitingsgronden zijn daarmee conform de wettelijke richtlijnen uitgevoerd.

Kamer van Koophandel

Volgens de wettelijke richtlijnen moet de zelfstandige voor 17 maart 2020 zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel om in aanmerking te komen voor de Tozo. Bij 93,1% van de dossiers stond de Tozo-aanvrager voor 17 maart 2020 ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Bij 0% van de dossiers was er sprake van een inschrijving bij de Kamer van Koophandel na 17 maart 2020. In 6,9% van de dossiers was onbekend of de aanvrager tijdig stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, omdat het bewijsstuk ontbrak. Het ontbreken van een bewijsstuk van inschrijving bij de Kamer van Koophandel is geen wettelijke afwijzingsgrond. Daarom zijn er terecht geen afwijzingen geweest op grond van de wettelijke voorwaarde van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

Uren criterium

De volgende wettelijke richtlijn betreft het uren criterium, namelijk dat de zelfstandige moet voldoen aan het minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf of zelfstandig beroep. Hierbij mocht uitgegaan worden van de verklaring van de ondernemer. In 78,6% van de dossiers is de conclusie van de rapporteur dat de ondernemer voldoet aan het uren criterium. In 0,7% van de dossiers voldoet de zelfstandige volgens de rapporteur niet aan dit criterium. In 20,7% van de gevallen is de conclusie van de rapporteur onbekend. Er is één dossier dat is afgewezen op grond van het niet voldoen aan dit uren criterium. Hierbij was de conclusie van de rapporteur dus dat er niet voldaan werd aan dit criterium, de aanvraag is dan ook gegrond afgewezen. In de gevallen waarbij de informatie bekend is, is de voorwaarde van het uren criterium uitgevoerd conform de wettelijke richtlijn.

Inkomensvermindering en COVID-19

Over het wettelijke vereiste dat het inkomen van de zelfstandige onder de voor hem geldende bijstandsnorm moet liggen is dat volgens de rapporteurs in 80,7% van de dossiers het geval. Bij 5,2% van de dossiers ligt het inkomen volgens de rapporteur boven de geldende bijstandsnorm en in 14,1% van de dossiers heeft de rapporteur geen uitlating gedaan over het feit of het inkomen boven of onder de geldende bijstandsnorm ligt. Bij de 5,2% van de dossiers dat volgens de rapporteur het inkomen boven het bijstandsniveau ligt gaat het om zeven dossiers. In al deze zeven dossiers is de aanvraag correct afgewezen.

De inkomensvermindering of het liquiditeitsprobleem van de ondernemer moet het gevolg zijn van de COVID-19 crisis. De rapporteurs hebben in 84,2% van de dossiers gerapporteerd dat dit het geval is. Bij 15,8% dossiers was deze conclusie onbekend. In geen enkel dossier van het onderzoek is gerapporteerd dat er geen verband is met het onderzoek. Daarom zijn er ook geen afwijzingen omtrent deze wettelijke voorwaarde.

De uitvoering van de Tozo-regeling op het gebied van inkomen onder het bijstandsniveau en het verband tussen de inkomensvermindering en COVID-19 is in alle gevallen waarbij de gedachtegang bekend is correct conform de wettelijke richtlijnen gehandeld.

Bbz-uitkering

Een Tozo-aanvrager mag volgens de wettelijke richtlijnen niet al een uitkering ontvangen in het kader van het Bbz 2004. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat dit in geen enkel dossier sprake was van een lopende Bbz-uitkering tijdens de Tozo-aanvraag. Het is correct dat er op grond hiervan geen afwijzingen plaatsgevonden hebben. De uitvoering is conform de wettelijke richtlijn op het gebied van de Bbz-uitkering.

Voorliggende voorziening

Een passende en toereikende voorliggende voorziening is een wettelijke afwijzingsronde voor de Tozo. Er is in één dossier geconstateerd dat hier sprake van is. Dit dossier is vervolgens terecht op deze grond afgewezen. Bij de uitvoering van dit dossier is voldaan aan de wettelijke richtlijn.

Andere besluiten

In 5,8% van de dossiers is gebleken dat een aanvraag is afgewezen om een andere reden dan de standaardvoorwaarden. In Tabel 33 van Hoofdstuk 4 is te zien welke onderwerpen de grondslag voor deze afwijzingen zijn. Wat van belang is bij deze analyse, is dat gebleken is dat van deze 5,2% aan afwijzingen, alle acht afwijzingen rechtmatig waren. In deze gevallen ontbrak er namelijk een liquiditeitsprobleem, bewijsstukken of betrof het een dubbele aanvraag of intrekking van de aanvrager.

Ten slotte zijn er bij 13,8% overgebleven dossiers een ander besluit geweest dan een toekenning of een afwijzing. Van deze achttien dossiers, zijn drie dossiers niet in behandeling genomen vanwege een dubbele aanvraag. Dit is een correcte grond hiervoor. Vijf dossiers zijn niet in behandeling genomen vanwege een intrekking van de Tozo-aanvrager zelf, dit is tevens een correcte grond hiervoor. Van de achttien dossiers zijn er ook drie dossiers waarbij de aanvraag niet in behandeling is genomen vanwege het ontbreken van bewijsstukken. Volgens de wettelijke richtlijnen geldt dat dit alleen is toegestaan als er binnen acht weken na de datum van aanvraag een aanvultermijn is opgelegd aan de aanvrager. Er is gebleken dat deze aanvultermijn in alle deze drie de dossiers niet tijdig is opgelegd. Dit is wettelijke dus een incorrect besluit op de aanvraag, er had een inhoudelijke beslissing moeten plaatsvinden. Op dit gebied is de uitvoering niet conform de wettelijke richtlijnen.

Er zijn zes van de achttien werkprocessen gelijk ingetrokken nadat bleek dat het een dubbele aanvraag was. De juiste manier van handeling bij een dubbele aanvraag komt bij de volgende paragraaf aan bod, omdat dit op grond van een organisatierichtlijn is gedaan.

Ten slotte is er van de achttien dossiers één dossier geweest waarbij er systematisch een toekenning is geregistreerd, maar waarbij geen documenten aanwezig zijn. Het ontbreken van een rapportage en een beschikking is inaccuraat. Er was in dit geval niet daadwerkelijk bijstand verstrekt, dus dat heeft duidelijk gemaakt dat het een administratieve fout was. Er is dus geen daadwerkelijke uitkering verstrekt, waardoor er ook geen fout is gemaakt ten opzichte van de wettelijke richtlijnen.

5.4 Uitvoering Tozo-regeling aan de hand van de organisatierichtlijnen

In Hoofdstuk 4 van dit onderzoek zijn alle organisatierichtlijnen omtrent de Tozo-regeling van de afdeling Zelfstandigen in kaart gebracht en is er een dossieronderzoek naar de uitvoering van de Tozo-regeling uitgevoerd. Middels deze paragraaf wordt de analyse gemaakt tussen deze organisatierichtlijnen en de resultaten hiervan uit het dossieronderzoek.

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

In de organisatierichtlijnen is een opsomming te vinden van algemene voorwaarden die door de medewerker gecheckt moeten worden. Eén van deze algemene voorwaarden is een check op de nationaliteit van de aanvrager met daarbij een check op rechtmatig verblijf. Er is maar in 3,5% van de dossiers gerapporteerd over de nationaliteit van de aanvrager. Bij de dossiers waar een geldig legitimatiebewijs relevant was, is in 8,1% gebleken dat er geen geldig legitimatiebewijs aanwezig was. Van deze 8,1% is dus niet bekend of de nationaliteit gecheckt is conform de organisatierichtlijnen.

Leeftijd

In de organisatierichtlijnen voor de Tozo voor levensonderhoud staat duidelijk dat het moet gaan om een aanvrager waarbij de leeftijd tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd is. Bij de dossiers waar leeftijd relevant bleek is bij 99,3% gerapporteerd over de leeftijd van de aanvrager. Vervolgens kwamen deze dossier voor 100% overeen met de gegevens uit het dossier op het gebied van leeftijd. Hiermee voldoet de uitvoering volledig aan de organisatierichtlijnen.

Uitsluitingsgronden

De organisatierichtlijn richt zich alleen op de uitsluitingsgrond waarbij een aanvrager in detentie is. Deze vraag is niet opgenomen in het voorbeeldrapportages, waardoor er alleen over gerapporteerd zou worden indien er sprake van is. In vier gevallen bleek er bij de uitvoering wel een uitsluitingsgrond aanwezig te zijn, maar geen van deze vier gevallen betrof detentie. Op het punt van een uitsluitingsgrond vanwege detentie kan de uitvoering daarom niet geanalyseerd worden, omdat hier nooit sprake van was.

Kamer van Koophandel

Zoals genoemd is er in de organisatierichtlijnen een opsomming van algemene voorwaarden die gecheckt moeten worden, zo ook de inschrijving bij de Kamer van Koophandel voor 17 maart 2020. Hierbij is er in de uitvoering steeds gekeken of er over gerapporteerd is. Bij de aanvragen waarbij de inschrijving bij de Kamer van Koophandel relevant was, is er in 83,6% van de dossiers gerapporteerd over de inschrijving. Bij 16,4% is er niet gerapporteerd over de inschrijving bij de Kamer van Koophandel. De organisatierichtlijn is dat het gecheckt moet worden, bij 16,4% van de dossiers is onbekend of dit is gebeurd. In 83,6% van de dossiers is dit uitgevoerd conform de organisatierichtlijn.

Urencriterium

Net als bij de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, moest ook het urencriterium gecheckt worden aan de hand van de organisatierichtlijnen. Bij dit criterium was er toegevoegd dat er uitgegaan mocht worden van de verklaring van de aanvrager. In dossiers waarin het urencriterium van belang was, is echter in 20% van de dossiers niet gerapporteerd hierover. Bovendien ontbrak in 20,7% van de dossiers een conclusie van de rapporteur. In deze gevallen is het onbekend of het urencriterium conform de organisatierichtlijnen gecheckt is.

Inkomensvermindering en COVID-19

Middels het voorbeeldrapportage wordt in de organisatierichtlijnen gevraagd naar het (verwachte) inkomen van de zelfstandige over de aanvraagperiode. Ondanks dat blijkt uit de resultaten dat er in 14,1% van de dossiers waarbij het inkomen relevant is, niet gerapporteerd is over het inkomen van de zelfstandige. Voor 14,1% voldoet de uitvoering hierdoor niet aan de organisatierichtlijnen.

Het voorbeeldrapportage vraagt wel heel duidelijk om een toelichting waarom de zelfstandige verklaard dat hij financieel geraakt is door de COVID-19 crisis. In gevallen waar dit belangrijk was, is toch in 15,8% van de dossiers niet gerapporteerd hierover. Daarmee is de uitvoering voor zoveel procent niet conform de organisatierichtlijnen m.b.t. het verband met COVID-19.

Bbz-uitkering

Uit §5.2.7 is gebleken dat de organisatierichtlijnen op de voorwaarde met betrekking tot een Bbz-uitkering niet conform de wettelijke richtlijnen zijn. Reden hiervoor is dat de organisatierichtlijnen niet op deze wettelijke voorwaarden ingaan. Vandaar dat de uitvoering niet getoetst kan worden aan de organisatierichtlijnen op dit punt.

Voorliggende voorziening

Uit de analyse van §5.2.8 blijkt dat de organisatierichtlijnen alleen ingaan op de voorliggende voorziening continuïteitsbijdrage. In de organisatierichtlijnen wordt daarbij toegelicht dat deze dan passend en toereikend moet zijn. In de praktijk is gebleken dat er in 0,8% van de dossiers sprake was van een voorliggende voorziening. Er is niet bekend of dit dan om een continuïteitsbijdrage ging. Wel blijkt dat de voorliggende voorziening in dat dossier ook passend en toereikend was, waarop deze aanvraag is afgewezen. Ervan uitgaande dat de handelingen bij voorliggende voorzieningen hetzelfde zijn, is er in dit dossier conform de organisatierichtlijnen gehandeld.

Andere besluiten

De organisatierichtlijnen geven aan dat er bij een dubbele aanvraag het werkproces afgesloten mag worden, waarbij een beschikking niet nodig is. Bij een mondelinge of schriftelijke intrekking van de aanvrager dient er wel een intrekkingbeschikking verstuurd te worden. In zes gevallen is er inderdaad een werkproces afgesloten op grond van een dubbele aanvraag. Bij drie gevallen is er echter een 'Niet in behandeling nemen' besluit genomen. Deze drie gevallen zijn niet conform de organisatierichtlijnen.

5.5 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft met alle bovenstaande informatie antwoord op de analysedeelvragen die in Hoofdstuk 1 zijn vastgelegd. Met het antwoord op deze analysedeelvragen kan vervolgens de centrale onderzoeksvraag, namelijk in hoeverre in de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling zijn verwerkt en in hoeverre de uitvoering van de Tozo-regeling van de gemeente Groningen voldoet aan de wettelijke- en organisatierichtlijnen. Hieronder worden de analysedeelvragen per thema beantwoord.

Op het gebied van nationaliteit bevat de organisatierichtlijnen alle wettelijke richtlijnen zoals de Nederlander, de vreemdeling hiermee gelijkgestelde met daarbij een rechtmatig verblijf in de gemeente Groningen. In de praktijk kon in 8,1% van de dossiers de nationaliteit niet door de onderzoeker geverifieerd worden, maar in alle overige dossiers is gebleken dat de uitvoering op het gebied van nationaliteit conform de wettelijke richtlijnen waren. De organisatierichtlijnen gaven ook aan dat deze voorwaarde gecontroleerd moest worden en ook hierbij geldt dat er in 8,1% van de dossiers niet gecontroleerd kon worden of dit het geval was, in de overige dossiers is het conform de organisatierichtlijnen.

Bij een aanvraag voor Tozo voor levensonderhoud dient de zelfstandige volgens de wettelijke richtlijnen tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd te zijn. Hierin komt de organisatierichtlijn overeen met de wettelijke richtlijn. In de organisatierichtlijnen ontbreekt de uitzondering voor een aanvraag voor bedrijfskapitaal, waarbij volgende de wettelijke richtlijnen de aanvrager wel de pensioengerechtigde leeftijd bereikt mag hebben. In de praktijk is gebleken dat in de alle dossiers waar deze vraag relevant is, correct is geconcludeerd dat de aanvrager tussen deze leeftijdsgrenzen in ligt en dat er terecht nooit een afwijzing op deze grond heeft plaatsgevonden. Hiermee is de uitvoering zowel conform de wettelijke- als de organisatierichtlijn.

Wanneer er bij een aanvrager sprake is van een uitsluitingsgrond als in artikel 13 Pw, vervalt volgens de wet het recht op bijstand. Dit is bijvoorbeeld zo indien iemand jonger is dan 27 jaar en recht heeft op uit 's Rijkskas bekostigd onderwijs op grond van de WSF2000. In de praktijk bleek maar in 2,8% van de dossiers sprake te zijn van een uitsluitingsgrond. In deze vier gevallen is er vervolgens viermaal conform de wet gehandeld door de aanvraag af te wijzen, dit geeft echt een minder representatief beeld omdat het maar om vier dossiers gaat. Volgens de organisatierichtlijnen moest er gecontroleerd worden of iemand in detentie zat. In de organisatierichtlijnen ontbreken de rest van de uitsluitingsgronden die er zijn. Van de overige uitsluitingsgronden zijn geen resultaten, omdat deze situatie zich in alle dossiers nooit heeft voorgedaan.

Volgens de wettelijke richtlijnen moet de zelfstandige voor 17 maart 2020 ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel. Deze wettelijke richtlijnen zijn ook zo opgenomen in de organisatierichtlijnen. Bij de uitvoering is gebleken dat er bij de dossiers waar dit relevant was, in 93,1% van de dossiers de zelfstandige voor 17 maart 2020 stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. In 6,9% van de dossiers was dit voor de onderzoeker onbekend vanwege het ontbreken van het bewijsstuk hiervan. In de gevallen waarin het bekend was, is de uitvoering conform de wettelijke richtlijnen. De organisatierichtlijn geeft dus aan dat deze voorwaarde gecheckt moet worden. In 83,6% van de dossiers is dit gedaan blijkt uit de rapportages en is dit conform de organisatierichtlijn, in 16,4% is dit echter onbekend omdat er niet over gerapporteerd is.

Het wettelijke criterium dat de zelfstandige aan het urencriterium moet voldoen van minimaal 1.225 uren per jaar werkzaam zijn in het bedrijf is ook opgenomen in de organisatierichtlijnen als een voorwaarde die gecheckt moet worden. De organisatierichtlijn bevat deze wettelijke richtlijn. In de uitvoering blijkt dat er in 20,7% van de dossiers geen conclusie van de rapporteur aanwezig is op het gebied van deze voorwaarde. Bij 0,7% van de dossiers voldeed de zelfstandige volgens de rapporteur niet aan het urencriterium en is de aanvraag om die reden afgewezen. In de dossiers waarvan het urencriterium bekend is, is er correct gehandeld naar de wettelijke richtlijn. Volgens de organisatierichtlijn moest deze voorwaarde wederom gecheckt worden. Bij 20% van de dossiers is er niet over deze voorwaarde gerapporteerd en in 20,7% van de dossiers ontbreekt de conclusie van

de rapporteur. In deze dossiers is het onbekend of het urencriterium conform de organisatierichtlijnen gecheckt is.

Het volgende wettelijke criteria geeft aan dat er sprake moet zijn van inkomensvermindering als gevolg van de COVID-crisis, waarbij het (verwachte) inkomen van de zelfstandige onder de bijstandsnorm ligt. De organisatierichtlijnen vragen middels het voorbeeldrapportage specifiek om een toelichting van deze voorwaarden, daarmee bevatten de organisatierichtlijnen deze wettelijke voorwaarden. Wat betreft het inkomen, was in de uitvoering in 80,7% van de dossiers bekend dat er een inkomen was met recht op Tozo. In 5,2% van de dossiers bleek het inkomen te hoog en is er terecht gehandeld door de aanvraag af te wijzen. Deze handelingen zijn conform de wettelijke richtlijnen. Over het verband met de COVID-19 crisis, was in 15,8% van de dossiers niet bekend wat de conclusie van de rapporteur hierover was en is onbekend of er juist gehandeld is. In alle dossiers waar de gedachtegang wel bekend was, is er conform de wet gehandeld. De organisatierichtlijnen wijzen middels voorbeeldrapportages wel op het feit dat er over het inkomen en het verband met COVID-19 gerapporteerd moet worden. In 14,1% van de dossiers is niet gerapporteerd over het inkomen en in 15,8% van de dossiers is niet gerapporteerd over het verband met de COVID-19 crisis. Voor zoveel procent voldoet de uitvoering daarmee niet aan de organisatierichtlijnen.

Er geldt de wettelijke richtlijn dat een aanvrager die al een uitkering op grond van het Bbz ontvangt, geen recht heeft op de Tozo. Deze wettelijke richtlijn is niet opgenomen in de organisatierichtlijnen, waardoor de organisatierichtlijnen niet conform de wettelijke richtlijnen zijn. Bij de resultaten van de uitvoering blijkt dat nooit een afwijzing heeft plaatsgevonden op deze grond, omdat er nooit een Bbz-uitkering ontvangen werd door de aanvrager. Hiermee is de uitvoering conform de wet. Er is hierbij geen vergelijking mogelijk met de organisatierichtlijnen omdat de voorwaarde daar ontbreekt.

Om voor de Tozo in aanmerking te komen mag de zelfstandige geen recht hebben op een passende en toereikende voorliggende voorziening volgens de wettelijke richtlijnen. Een voorliggende voorziening kan een aantal dingen zijn, bijvoorbeeld een uitkering bij het UWV. De organisatierichtlijn noemt maar één voorliggende voorziening, maar het legt het begrip wel uit. De organisatierichtlijnen kunnen daarin duidelijker, maar het gevat wel de wettelijke richtlijn. In de praktijk is gebleken dat er eenmaal sprake was van een voorliggende voorziening, en dit dossier is vervolgens terecht afgewezen. De uitvoering voldoet op dit punt in dit dossier aan de wettelijke richtlijn. In de organisatierichtlijnen is dit hetzelfde, in één dossier is correct gehandeld naar de organisatierichtlijn dat de voorliggende voorziening passend en toereikend moet zijn. Deze resultaten zijn echter maar bekend van één dossier, of dit in grotere lijnen ook goed uitgevoerd conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen is daarom niet te concluderen.

Overige wettelijke richtlijnen zijn dat de zelfstandige zijn bedrijfsactiviteiten hoofdzakelijk in Nederland of de EU moet uitvoeren. Voor de Tozo voor bedrijfskrediet moet er een liquiditeitsprobleem zijn ontstaan en mag de zelfstandige nog niet het maximale bedrag aan staatssteun hebben ontvangen. In de organisatierichtlijnen middels het voorbeeldrapportage voor bedrijfskapitaal komen deze gronden allen aan bod en bevatten ze de wettelijke richtlijnen. In de praktijk is gebleken dat er één dossier is afgewezen op grond van het ontbreken van een liquiditeitsprobleem, dit is conform de wettelijke- en organisatie richtlijnen. Dat dit maar in één dossiers is voorgekomen is een beperking omdat het niet gerelativeerd kan worden naar het geheel.

Indien er gegevens ontbreken, moet er volgens de wettelijke richtlijn binnen acht weken na de aanvraag een aanvultermijn worden opgelegd. Dit is nergens opgenomen in de organisatierichtlijnen, deze schieten daarin te kort. In de praktijk is gebleken dat er bij drie van de achttien dossiers met een ander besluit een aanvraag niet in behandeling is genomen vanwege het ontbreken van bewijsstukken. In deze dossiers blijkt dat er in alle drie de gevallen niet tijdig een aanvultermijn is opgelegd. Op dit punt is de uitvoering niet conform de wettelijke richtlijn. Wederom gaat het hier om een klein aantal dossiers, waarbij dit redelijkerwijs niet voor alle dossiers geconcludeerd kan worden.

Als laatste was er nog een aanvullende organisatierichtlijn die aangaf dat bij dubbele aanvragen, het werkproces afgesloten mocht worden zonder beschikking. In de praktijk blijkt dat dit bij zes van de achttien dossiers met een ander besluit op deze manier is gebeurd. In drie van de achttien dossiers met een ander besluit is er echter een 'Niet in behandeling nemen' besluit genomen met daarbij een beschikking. Deze drie dossiers zijn niet uitgevoerd conform de organisatierichtlijnen.

6. Conclusie

Dit hoofdstuk zal de centrale vraag van dit onderzoek beantwoorden aan de hand van de resultaten die in de theorie- en praktijk middels de deelvragen naar voren zijn gekomen. Dit hoofdstuk zal een beknopte conclusie geven van de relevante bevindingen waarmee de centrale vraag beantwoordt kan worden. Met de conclusies die in dit hoofdstuk geformuleerd worden, zullen er in het volgende hoofdstuk aanbevelingen worden gedaan. Ter herinnering hieronder een herhaling van de centrale onderzoeksvraag die in Hoofdstuk 1 geformuleerd is.

“In hoeverre zijn in de organisatierichtlijnen van de afdeling Zelfstandigen alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling verwerkt en in hoeverre voldoet de uitvoering van de Tozo-regeling van de gemeente Groningen aan de wettelijke- en organisatierichtlijnen hiervan?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden waarin de wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling zijn weergegeven. In het praktijkonderzoek zijn de organisatierichtlijnen in kaart gebracht en heeft er een dossieronderzoek plaatsgevonden die de werkwijze van de gemeente Groningen omtrent de uitvoering van de Tozo-regeling in kaart bracht. Middels het vorige hoofdstuk zijn deze resultaten met elkaar vergeleken en de conclusie die hieruit is voortgekomen geeft het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

De wettelijke richtlijnen met betrekking tot de nationaliteit en het rechtmatig verblijf zijn volledig opgenomen in de organisatierichtlijnen. In alle dossiers waarbij de gegevens bekend waren is er op dit punt conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen gehandeld. In 8,1% van de dossiers ontbrak het bewijsstuk om dit te verifiëren.

De zelfstandige die Tozo aanvraagt moet bij levensonderhoud tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd zijn. Deze voorwaarde staat in de organisatierichtlijnen. Bij een aanvraag voor bedrijfskrediet mag de zelfstandige wel pensioengerechtigd zijn, deze wettelijke uitzondering ontbreekt in de organisatierichtlijnen. In de praktijk bleek dat bij alle dossiers de leeftijd tussen de 18 en de pensioengerechtigde leeftijd lag, waardoor er nooit een aanvraag hierom is afgewezen. Dit is correct gezien de wettelijke- en organisatierichtlijnen.

Er zijn elf uitsluitingsgronden voor het recht op bijstand in de Pw. Een voorbeeld van een uitsluitingsgrond is het uitvoeren van een militaire dienstplicht. De organisatierichtlijnen noemen maar één van de elf wettelijke uitsluitingsgronden, namelijk dat iemand niet in detentie mag zitten. In 2,8% van de dossiers bleek een uitsluitingsgrond aanwezig te zijn, waarbij deze conform de wettelijke richtlijnen is afgewezen. Er zijn geen resultaten voor de uitvoering conform de organisatierichtlijnen, omdat er nooit een dossier is geweest met de uitsluitingsgrond detentie.

Dat de zelfstandige volgens de wettelijke richtlijnen met zijn bedrijf voor 17 maart 2020 ingeschreven moet staan bij de Kamer van Koophandel. In de organisatierichtlijnen is opgenomen dat dit gecontroleerd moet worden. In de praktijk is gebleken dat er bij alle dossiers waar de gegevens bekend zijn conform deze wettelijke- en organisatierichtlijnen is gehandeld. Echter bij 6,9% van de dossiers was de uitvoering conform de wettelijke richtlijn onbekend, omdat de gegevens om dit te verifiëren ontbraken en in 16,4% van de dossiers was de uitvoering conform de organisatierichtlijnen onbekend omdat er niet over de controle gerapporteerd was.

Bij het wettelijke uren criterium van het jaarlijks 1.225 uren werkzaam zijn in het bedrijf is wederom in de organisatierichtlijnen opgenomen dat dit gecontroleerd moet worden. Bij de uitvoering is in de dossiers waarbij hier over gerapporteerd was middels de conclusie van de rapporteurs steeds conform de wettelijke richtlijnen gehandeld. In 20,7% van de dossiers is dit echter onbekend omdat de conclusie van de rapporteur ontbreekt, hierbij is dan ook niet bekend of dit gecontroleerd is volgens de organisatierichtlijnen.

Inkomensvermindering als gevolg van de COVID-19 crisis is een belangrijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor de Tozo. Deze wettelijke richtlijn is opgenomen in de organisatierichtlijnen en de organisatierichtlijnen vragen ook om een toelichting in de rapportages. Voor zover het inkomen en het verband met de COVID-19 crisis bekend was, is hier wederom weer correct volgens de wettelijke richtlijnen gehandeld. In 14,1% van de dossiers is er niet genoteerd wat het (verwachte) inkomen van zelfstandige was, hierbij is onbekend of er conform de wettelijke richtlijn wordt voldaan. Hetzelfde geldt voor 15,8% van de dossiers, waarbij

niet gerapporteerd over de conclusie of er een verband was met de COVID-19 crisis. In zo ver voldoet de uitvoering niet aan de organisatierichtlijnen omdat deze specifiek om een toelichting vraagt bij deze punten.

Er ontbreekt in de organisatierichtlijnen de wettelijke bepaling dat een zelfstandige met een Bbz-uitkering geen aanspraak kan maken op de Tozo. Bij het uitgevoerde dossieronderzoek heeft deze situatie zich nooit voorgedaan. Eenmalig is dit bevestigend gerapporteerd. De uitvoering is daarmee conform de wettelijke richtlijn, omdat er terecht nooit een afwijzing heeft plaatsgevonden. Echter zijn er geen resultaten bekend over de uitvoering indien deze situatie zich wel voordoet, dit is een beperking. Conform de organisatierichtlijnen is niet aan de orde, omdat de voorwaarde daar niet in opgenomen is.

Wanneer een zelfstandige aanspraak kan maken op een voorliggende voorziening die passend en toereikend is, vervalt het recht op de Tozo. Voorbeelden hiervan zijn studiefinanciering, een geldlening bij een kredietbank of andere uitkeringen. De organisatierichtlijnen benoemen maar één van de vele voorbeelden, maar leggen het begrip wel uit. Deze bevatten dus wel de wettelijke voorwaarde. In de uitvoering is er maar bij één dossier sprake geweest van een voorliggende voorziening. Deze was ook passend en toereikend, waarop het dossier conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen is uitgevoerd middels een afwijzing. Dat dit maar in één dossier is voorgekomen is een beperking omdat het niet bekend is of er in andere dossiers ook correct gehandeld zou zijn.

Aanvullende wettelijke richtlijnen met betrekking tot het bedrijfskrediet, zoals het ontbreken van een liquiditeitsprobleem, het maximale bedrag aan staatssteun en de algemene voorwaarde dat de bedrijfsactiviteiten hoofdzakelijk in Nederland of de EU moeten worden uitgevoerd zijn allemaal opgenomen in de organisatierichtlijnen. In het dossieronderzoek zijn vier bedrijfskredietaanvragen verschenen. Eén hiervan is op grond van het ontbreken van een liquiditeitsprobleem afgewezen, conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen. Vanwege het lage aantal is dit niet representatief voor het geheel.

Gegevens in dossiers die ontbreken kunnen opgevraagd worden door deze op te vragen binnen een aanvultermijn. De wet zegt hierover dat deze aanvultermijn binnen acht weken na de aanvraag opgelegd moet worden, om de aanvraag buiten behandeling te mogen stellen. De organisatierichtlijnen zeggen hier niets over. In de praktijk zijn er drie aanvragen buiten behandeling gesteld op grond van het ontbreken van bewijsstukken. Bij deze drie aanvragen zijn er niet op tijd aanvultermijnen opgelegd binnen de wettelijke termijn. Drie van de drie zijn niet conform de wettelijke richtlijn, maar vanwege het lage aantal kan dit niet over alle dossiers geconcludeerd worden.

Dat dubbele aanvragen afgesloten mochten worden zonder een beschikking is een organisatierichtlijn die niet in de wet staat. Bij negen dossiers is er sprake geweest van een dubbele aanvraag. Bij zes van de achttien dossiers is dit conform de organisatierichtlijnen gebeurd en in drie dossiers is hier foutief gehandeld volgens de organisatierichtlijnen.

De conclusie van het antwoord op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is of alle wettelijke richtlijnen van de Tozo-regeling in de organisatierichtlijnen zijn opgenomen en in hoeverre de uitvoering van de regeling voldoet aan de wettelijke- en organisatierichtlijnen is als volgt. Grotendeels zijn alle wettelijke richtlijnen opgenomen in de organisatierichtlijnen, bij vier onderwerpen echter niet. Voor zover gegevens en conclusies bekend waren is er op één onderwerp na altijd conform de wettelijke richtlijnen gehandeld. Bij het onderwerp waar dit niet rechtmatig was, bleek dit maar in drie dossiers het geval waardoor dit niet te relativiseren valt naar het geheel. In grote lijnen voldoet de uitvoering ook aan de organisatierichtlijnen, maar zijn hier op het gebied van volledigheid in rapportages nog wel eens steken laten vallen.

7. Aanbevelingen

In Hoofdstuk 1 van dit onderzoek is het doel van dit onderzoek weergegeven middels de onderzoeksdoelstelling. Het doel van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen aan de afdeling Zelfstandigen van de gemeente Groningen over de uitvoering van de Tozo-regeling, waarmee werkprocessen voor toekomstige procedures geoptimaliseerd kunnen worden. Middels de resultaten van dit hoofdstuk en de conclusie staan hieronder de aanbevelingen, om zo de onderzoeksdoelstelling te voltooien.

Op het gebied van nationaliteit en rechtmatig verblijf bevatten de organisatierichtlijnen de wettelijke richtlijnen. In de uitvoering is gebleken dat dit onderzoekspunt ook conform deze richtlijnen is uitgevoerd in de dossiers waar dit bekend was. Bij 8,1% van de dossiers kon het legitimatiebewijs niet geverifieerd worden. Er is bij een aanvraag wel altijd ingelogd met DigiD, wat een goede verificatie is. Het is wel fraudegevoelig indien een legitimatiebewijs niet te verifiëren is, daarom wordt het aangeraden om te zorgen dat er altijd een legitimatiebewijs in het dossier aanwezig is voordat een uitkering toegekend wordt.

De organisatierichtlijnen bevatten voor de Tozo voor levensonderhoud de juiste wettelijke richtlijnen met betrekking tot de leeftijd. Bij de Tozo bedrijfskrediet voldoet de organisatierichtlijn niet aan de uitzondering die hiervoor geldt, namelijk dat de aanvrager dan wel pensioengerechtigd mag zijn. Dat deze uitzondering niet in de organisatierichtlijnen staat kan problemen veroorzaken wanneer het voorkomt. In de praktijk is dit nooit voorgekomen, waardoor er geen inzichten zijn over hoe dit in de uitvoering aangepakt zou zijn.

Er zijn twaalf uitsluitingsgronden vanuit de Pw. In de organisatierichtlijnen staat er maar één benoemd en zijn de rest van de elf wettelijke uitsluitingsgronden niet benoemd in de organisatierichtlijnen. In de praktijk is er in één dossier een uitsluitingsgrond aanwezig geweest met betrekking tot de WSF 2000. Dit dossier is conform de wettelijke richtlijnen uitgevoerd, maar dit zegt niets over alle dossiers of alle mogelijke uitsluitingsgronden. Er wordt aanbevolen om in de organisatierichtlijnen uit te breiden met alle uitsluitingsgronden, zodat hier meer duidelijkheid over ontstaat. Voor meer inzicht in de uitvoering op dit punt wordt aangeraden om specifiek te kijken naar dossiers met uitsluitingsgronden en de handelingswijzen in die dossiers.

De inschrijving bij de Kamer van Koophandel moest voor 17 maart 2020 geschieden. Deze wettelijke richtlijn is opgenomen in de organisatierichtlijnen. De uitvoering voldoet voor zover bekend aan de wettelijke richtlijn. In 6,9% kon dit echter niet geverifieerd worden vanwege het ontbreken van het bewijsstuk. De uitvoering voldoet voor zover bekend tevens aan de organisatierichtlijnen dat het gecontroleerd moet worden. Dit is bij 16,4% van de dossiers onbekend omdat er niet over gerapporteerd is. De uitvoering is goed, maar er wordt aanbevolen om de rapportages hierin vollediger te maken.

Het wettelijke urencriterium is een voorwaarde die volgens de organisatierichtlijnen gecheckt moet worden. In de praktijk is gebleken dat daar waar dit bekend is, altijd conform de wettelijke richtlijn gehandeld is. In 20,7% is dit echter niet bekend omdat er geen conclusie met betrekking tot het urencriterium aanwezig is van de rapporteur. Tevens blijkt dat er in 20% niet over gerapporteerd is, daarin schiet de uitvoering te kort ten opzichte van de organisatierichtlijnen. Het is belangrijk dat alle rapporteurs op de hoogte zijn van het belang van volledige rapportages, omdat het wettelijke consequenties kan hebben indien er onbekendheden of onvolledigheid aanwezig is. Er wordt aanbevolen om hier strenger op te controleren.

De wettelijke voorwaarde van de inkomensvermindering en het verband met COVID-19 is in de organisatierichtlijnen opgenomen. Er dient volgens organisatierichtlijnen over het inkomen en het verband met COVID-19 gerapporteerd te worden. In 14,1% is niet over het inkomen gerapporteerd en in 15,8% is er niet gerapporteerd over het verband met COVID-19. Dit is niet conform organisatierichtlijnen. In alle gevallen waar het wel bekend was is conform de wettelijke richtlijn gehandeld. Deze onderwerpen zijn van groot belang om het recht en de hoogte van de Tozo te bepalen. Indien er niet over gerapporteerd is, is dit niet bekend. Er wordt streng aanbevolen op betere structuur en meer duidelijkheid in rapportages, omdat dit bepalend is voor het recht hierop en de hoogte.

Dat een Tozo-aanvrager geen Bbz-uitkering mag ontvangen ontbreekt in de organisatierichtlijnen. Dit is in de uitvoering bij geen enkel dossier voorgevallen. Dit is uit het systeem gebleken en er is eenmalig met een bevestiging over gerapporteerd. Daarmee is er conform de wet gehandeld dat er nooit een afwijzing heeft plaatsgevonden, maar er is daarmee niet bekend of er anderszins goed gehandeld zou zijn. Om meer inzicht te

krijgen of er correct is gehandeld in situaties waar dit zich heeft voorgedaan wordt aanbevolen om specifiek deze dossiers extra te bekijken.

De organisatierichtlijn benoemt dat er geen voorliggende voorziening mag zijn, maar benoemt er echter maar één. In de praktijk is er eenmaal sprake geweest van een voorliggende voorziening, waarbij conform de wet is gehandeld. Dit valt niet te relativieren voor alle dossiers, omdat het maar eenmaal is gebleken. Er kan worden aangenomen dat medewerkers vanuit het sociaal domein hier kennis van hebben. Echter werkten er ook veel medewerkers van andere afdelingen mee en is het aan te raden om in vervolgpcedures meer informatie hierover op te nemen in de organisatierichtlijnen of een verwijzing naar een plek waar informatie hierover te vinden is.

De aanvullende voorwaarden voor een bedrijfskrediet zijn in de organisatierichtlijnen opgenomen. Er zijn vier dossiers geweest waarbij het om een bedrijfskrediet ging, hierbij is er één correct afgewezen op grond van het ontbreken van een liquiditeitsprobleem. Deze uitvoering is conform de wettelijke- en organisatierichtlijnen, maar vanwege het lage aantal kan dit niet over alle dossiers gezegd worden. Voor meer inzicht in de uitvoering van de bedrijfskredieten aan de hand van de voorwaarden wordt aanbevolen om hier nader onderzoek over te doen.

Indien een aanvraag buiten behandeling gesteld wordt, moet er binnen acht weken een aanvultermijn zijn opgelegd. Dit is niet opgenomen in de organisatierichtlijnen. In de praktijk blijkt dat er driemaal een aanvraag niet in behandeling is genomen en dat hierbij niet tijdig een aanvultermijn is opgelegd. Dit is niet conform de wettelijke richtlijn, maar vanwege het lage aantal kan dit niet gerelativeerd worden naar alle dossiers. Om te bepalen of dit statistisch relevant is, is nader onderzoek vereist. In dat geval wordt aanbevolen om hier meer aandacht aan te besteden.

Er zijn aanvullende organisatierichtlijnen over het handelen bij dubbele aanvragen. Dit is negen keer voorgekomen, waarbij er driemaal niet conform de organisatierichtlijn is gehandeld. Dit punt is niet in de wet opgenomen, maar in de organisatierichtlijnen wordt er correct aangegeven wat de bedoeling is. Dat dit driemaal niet conform deze richtlijnen is uitgevoerd heeft geen relevante gevolgen.

Lijst van veel voorkomende afkortingen en begrippen

AOW	– Algemene Ouderdomswet
Awb	– Algemene wet bestuursrecht
Bbz	– Besluit bijstandverlening zelfstandigen
Coronacrisis	– Crisis die is ontstaan na uitbraak van een nieuw coronavirus, SARS
COVID-19	– De ziekte die ontstaat door het coronavirus, SARS
DGA	– Directeur gootaandeelhouder
Pw	– Participatiewet
Suwinet	– Suwinet inkijk is een gegevensportaal waarbij gemeenten persoonlijke gegevens van cliënten kunnen inzien
SVB	– Sociale Verzekeringsbank
Tozo	– Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers
UWV	– Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vw 2000	– Vreemdelingenwet 2000
WSF 2000	– Wet Studiefinanciering 2000
Tozo1	– De eerste versie van de Tozo-regeling die geldt over de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 mei 2020

Literatuurlijst

A. van Rossum, P. Schenderling, B. Cuelenaere, E. van der Brink, S. Bot, M. Vonk, *Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht* (Rapportage van CentERdata, Berenschot en Inspectie SZW), 12 september 2019.

Brief van de Minister en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 6*).

Brief van de Ministers van Economische Zaken en Klimaat, van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatsecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën van 17 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 2*).

Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2020 (*Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 11*).

C.W.C.A. Bruggeman & R. Stijnen, 'Kroniek van het gemeentelijk sociaal domein', *Gst. 2020/43*, afl. 7503.

Cultureel woordenboek, *contra legem*, 2019, <https://www.cultureelwoordenboek.nl/wet-en-recht/contra-legem> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Divosa, *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, 8 maart 2021, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Gemeente Groningen, *Rapport Tozo Levensonderhoud en Kredietbeoordeling* (Voorbeeldrapportages gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

Gemeente Groningen, *Werkinstructie definitieve toekenning Tozo1 levensonderhoud 11 augustus 2020* (Werkinstructie gemeente Groningen, afdeling Zelfstandigen), 2020.

H.W.M. Nacinovic, in G.J.M. Wich e.a. (red.), *Module Bijstand*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, art. 47a WWB, aant. 1.4.

Hanzehogeschool Instituut voor Rechtenstudies, *Bijlage 3 De interventiecyclus* (Afstudeerhandleiding SJD voltijd en deeltijd), juni 2018.

J. Brinkman, H. Oldenhuis, *Beroep op onderzoek: van doelgerichte onderzoeksopzet tot toepasbare conclusie*, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V. 2014.

J. Maas, *Informatie over de rechtspositie van Turkse onderdanen*, 27 juni 2016, <https://www.mvv-gezinshereniging.nl/blogs/rechtspositie-turkse-onderdanen> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

J.E. van den Berg, J.H.J. Brauwiers, 'De gevolgen van de maatregelen inzake het Covid-19-virus voor het financieel advies', *VFP 2020/33*, afl.5, p. 4-15.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Normenbrief 1 juli 2020 – informatie voor gemeenten* (Normenbrief Rijksoverheid), 9 juni 2020.

L. Op den Kamp, 'Voorbeelden voorliggende voorzieningen', *Module Bijstand 2009/90*.

Overheid, *Participatiewet*, 1 juli 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2020-07-01> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *De ziekte COVID-19*, z.d., <https://www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Rijksoverheid, *Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)*, z.d., <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand-voor-zelfstandigen-bbz> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Rijksoverheid, *Coronavirus: kabinet neemt pakket nieuwe maatregelen voor banen en economie*, 17 maart 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Rijksoverheid, *Vragen over de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, z.d., <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

S.C.M. Schilder, 'De coronacrisis en de beperkte capaciteit van de rechtspraak', *EB 2020/55*, afl. 5, p. 120-133.

S. Klosse & A. Eleveld (red.), *De Participatiewet (Monografieën Sociaal Recht nr. 73)* 2018/2.3.3, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Stimulansz, *Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten* (Handreiking Stimulansz), versie 4 d.d. 20 mei 2020.

Stimulansz, *Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) voor gemeenten* (Handreiking Stimulansz), versie 15 d.d. 15 december 2020.

T. Plompen, C. Ebbers, *Protocol internetonderzoek door gemeenten* (Protocol RCF Kenniscentrum Handaving), november 2014.

Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers van 17 april 2020 (*Stb.* 2020, 118).

VNG Realisatie, *Factsheet Suwinet voor gemeenten* (Factsheet VNG Realisatie), 6 augustus 2020.

VNG Realisatie, *Werk en Inkomen Digitaal (Suwinet)*, 6 augustus 2020, <https://www.vngrealisatie.nl/onderwerpen/werk-en-inkomen-digitaal-suwinet#:~:text=De%20Gemeenschappelijke%20elektronische%20Voorziening%20Suwi,uitoefening%20van%20hun%20wettelijke%20taak.> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

VNG, *Ondernemingspeiling*, 2019, https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive/ViewerReportContents.ashx?report=wsjg_op&inp_geo=gemeente_14 (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Wolters Kluwer, *Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)*, 2020, <https://www.grippparticipatiewet.nl/inhoud/product-artikel-thematische-verdieping/499995> (laatst geraadpleegd op 10 april 2021).

Rechtspraak

CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2999.

CRvB 13 juli 2006 2020, ECLI:NL:CRVB:2006:AY3879.

Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10190.

Rb. Den Haag 15 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10190.

Bijlage I Dossierchecklist

Indien het antwoord op de vraag of het besluit een afwijzing betreft 'Ja' is, dan betekent dat het einde van de checklist. Tenzij anders is aangegeven. Indien einde checklist, dan zijn de rest van de vragen zijn niet relevant.

Nationaliteit en rechtmatig verblijf

1. Is er gerapporteerd over de nationaliteit van de Tozo aanvrager?
 - a. Ja
 - b. Nee (Zo nee, ga naar vraag 4)
2. Is de conclusie van de rapporteur over de nationaliteit, dat de Tozo aanvrager een Nederlander is, of een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt op grond van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000?
 - a. Ja (Zo ja, ga naar vraag 4)
 - b. Nee
 - c. Niet bekend
3. Is de aanvraag afgewezen o.g.v. een niet-rechtmatig verblijf?
 - a. Ja
 - b. Nee
4. Is er gerapporteerd dat er een legitimatiebewijs aanwezig is in het dossier?
 - a. Ja
 - b. Nee
5. Is er een geldig legitimatiebewijs aanwezig in het dossier?
 - a. Ja
 - b. Nee

Leeftijd

6. Is de leeftijd of geboortedatum van de Tozo aanvrager aanwezig in het rapport?
 - a. Ja
 - b. Nee (Zo nee, ga naar vraag 8)
7. Is de leeftijd of geboortedatum van de Tozo aanvrager in het dossier hetzelfde als die in het rapport?
 - a. Ja
 - b. Nee
8. Is de leeftijd van de Tozo aanvrager tussen de 18 jaar en 66 jaar en vier maanden (de AOW-gerechtigde leeftijd)?
 - a. Ja (Zo ja, ga naar vraag 11)
 - b. Nee
9. Indien de aanvrager ouder is dan 66 jaar en vier maanden, betreft het een kredietaanvraag?
 - a. Ja (Zo ja, ga naar vraag 11)
 - b. Nee
10. Is de aanvraag levensonderhoud afgewezen o.g.v. een leeftijd onder de 18 jaar of ouder dan 66 jaar en vier maanden?
 - a. Ja
 - b. Nee

Uitsluitingsgronden

11. Is er gerapporteerd over een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 13 Pw?
 - a. Ja
 - b. Nee (Zo nee, ga naar vraag 25)
12. Is er gerapporteerd dat de aanvrager zijn vrijheid is ontnomen?
 - a. Ja
 - b. Nee
13. Is er gerapporteerd dat de aanvrager zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel?
 - a. Ja
 - b. Nee

14. Is er gerapporteerd dat de aanvrager zijn militaire of vervangende dienstplicht vervult?
- O Ja
 - O Nee
15. Is er gerapporteerd dat de Tozo-aanvrager wegens werkstaking/uitsluiting niet deelneemt aan arbeid, waardoor een gebrek aan middelen het gevolg is?
- O Ja
 - O Nee
16. Is er gerapporteerd dat de aanvrager per kalenderjaar langer dan vier weken verblijf houdt buiten Nederland of een aaneengesloten periode van langer dan vier weken verblijf houdt buiten Nederland?
- O Ja
 - O Nee
17. Is er gerapporteerd dat de aanvrager de bijstand aanvraagt voor de aflossing van een schuldenlast, terwijl bij het ontstaan van de schuldenlast of naderhand beschikt werd over de middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien?
- O Ja
 - O Nee
18. Is er gerapporteerd dat de aanvrager een uitreiziger is?
- O Ja
 - O Nee
19. Is er gerapporteerd dat de aanvrager een persoon van 18, 19 of 20 jaar is die in een inrichting verblijft?
- O Ja
 - O Nee
20. Is er gerapporteerd dat de aanvrager onbetaald verlof geniet?
- O Ja
 - O Nee
21. Is er gerapporteerd dat de aanvrager uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs volgt op grond van de WSF 2000?
- O Ja
 - O Nee (Zo nee, ga naar vraag 23)
22. Is de aanvrager jonger dan 27 jaar?
- O Ja
 - O Nee
23. Is er bij één van de vragen 12 tot en met 20 of vraag 21 'Ja' ingevuld?
- O Ja
 - O Nee (Zo nee, ga naar vraag 25)
24. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 13 Pw, namelijk dat er een uitsluitingsgrond aanwezig is?
- O Ja
 - O Nee

Kamer van Koophandel

25. Is er gerapporteerd of de aanvrager met zijn bedrijf/zelfstandig beroep voor 17 maart 2020 stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (artikel 2 lid 1 Tozo)?
- O Ja
 - O Nee
26. Stond de aanvrager met zijn bedrijf/zelfstandig beroep voor 17 maart 2020 ingeschreven bij de Kamer van Koophandel?
- O Ja (Zo ja, ga naar vraag 28)
 - O Nee
 - O Bewijsstuk niet aanwezig
27. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 2 lid 1 Tozo, de afwezigheid of een te late inschrijving bij de Kamer van Koophandel?
- O Ja
 - O Nee

Urencriterium

28. Is er gerapporteerd of de zelfstandige voldoet aan het urencriterium van het minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf of zelfstandig beroep (artikel 1 onderdeel b Tozo)?
- O Ja
 - O Nee
29. Voldoet de zelfstandige volgens de rapporteur aan het urencriterium van het minimaal 1.225 uur per jaar werkzaam zijn in het bedrijf of zelfstandig beroep?
- O Ja (Zo ja, ga naar vraag 31)
 - O Nee
 - O Niet gerapporteerd
30. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 1 onderdeel b Tozo, het niet voldoen aan het urencriterium?
- O Ja
 - O Nee

Inkomensvermindering door COVID-19

31. Betreft de Tozo-aanvraag een aanvraag voor bedrijfskapitaal?
- O Ja (Zo ja, ga naar vraag 35)
 - O Nee
32. Is er gerapporteerd wat voor inkomsten de zelfstandige tijdens de aanvraagperiode verwachtte of daadwerkelijk heeft gehad?
- O Ja
 - O Nee
33. Is de conclusie van de rapporteur over het inkomen van de zelfstandige, dat deze ligt onder de voor hem geldende bijstandsnorm (artikel 5 onderdeel b Tozo)? *Bijstandsnorm alleenstaande/alleenstaande ouder: € 1.052,32. Bijstandsnorm gehuwden: € 1.503,31.*
- O Ja (Zo ja, ga naar vraag 34)
 - O Nee
 - O Niet gerapporteerd
34. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 5 onderdeel b Tozo, dat het inkomen niet onder de voor de zelfstandige geldende bijstandsnorm ligt?
- O Ja
 - O Nee
35. Is er gerapporteerd of de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem het gevolg is van de COVID-19 crisis (artikel 2 lid 1 Tozo)?
- O Ja
 - O Nee (Zo nee, ga naar vraag 37)
36. Is de conclusie van de rapporteur dat de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem het gevolg is van de COVID-19 crisis?
- O Ja (Zo ja, ga naar vraag 38)
 - O Nee
 - O Niet gerapporteerd
37. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 2 lid 1 Tozo, dat de inkomensvermindering/het liquiditeitsprobleem niet het gevolg is van de COVID-19 crisis?
- O Ja
 - O Nee

Bbz-uitkering

38. Is er gerapporteerd of de zelfstandige tijdens de aanvraag wel of geen uitkering ontvangt op grond van het Bbz (artikel 2 lid 2 Tozo)?
- O Ja
 - O Nee
39. Ontving de zelfstandige tijdens het moment van de Tozo-aanvraag een uitkering op grond van het Bbz?
- O Ja
 - O Nee (Zo nee, ga naar vraag 41)

40. Is de aanvraag afgewezen op grond van artikel 2 lid 2 Tozo, dat de zelfstandige een uitkering ontvangt op grond van het Bbz?
- a. O Ja
 - b. O Nee

Voorliggende voorziening

41. Is er gerapporteerd dat er sprake is van een voorliggende voorziening als bedoeld in artikel 15 Pw?
- a. O Ja
 - b. O Nee (Zo nee, ga naar vraag 44)
42. Is de conclusie van de rapporteur dat de voorliggende voorziening passend en toereikend is? (Artikel 15 Pw)
- a. O Ja
 - b. O Nee (Zo nee, ga naar vraag 44)
 - c. O Niet gerapporteerd
43. Is de aanvraag afgewezen op grond van een voorliggende voorziening ex artikel 15 Pw?
- a. O Ja
 - b. O Nee

Andere reden afwijzing

44. Is de aanvraag afgewezen om een reden die nog niet eerder genoemd is?
- a. O Ja (Zo ja, ga naar vraag 45)
 - b. O Nee (Zo nee, ga naar vraag 47)
45. Wat is het onderwerp van de afwijzing? (Meerdere antwoorden mogelijk)
- a. O Economische bedrijfsactiviteit
 - b. O Bedrijfsactiviteiten hoofdzakelijk buiten Nederland
 - c. O Woonachtig buiten de gemeente Groningen
 - d. O Ontbreken liquiditeitsprobleem
 - e. O Surseance van betaling/faillissement aangevraagd
 - f. O Maximale staatssteun ontvangen in de afgelopen drie jaar
 - g. O DGA bezit niet minimaal 50% van de aandelen
 - h. O Ontbreken bewijsstukken
 - i. O Overig, namelijk
46. Is de afwijzing op grond van het aangekruiste onderwerp van vraag 45 terecht? (Einde checklist)
- a. O Ja
 - b. O Nee
 - c. O Kan niet gecontroleerd worden

Ander besluit

47. Is er een ander besluit dan een toekenning of een afwijzing genomen?
- a. O Ja
 - b. O Nee (Zo nee, einde checklist)
48. Welke besluit is er genomen?
- a. O Niet in behandeling nemen o.g.v. dubbele aanvraag (Zo ja, einde checklist)
 - b. O Niet in behandeling nemen o.g.v. intrekking van de aanvrager (Zo ja, einde checklist)
 - c. O Niet in behandeling nemen o.g.v. het ontbreken van bewijsstukken (Zo ja, ga naar vraag 4)
 - d. O Werkproces ingetrokken o.g.v. een dubbele aanvraag (Zo ja, einde checklist)
 - e. O Overig, namelijk (Zo ja, einde checklist)
49. Indien de aanvraag niet in behandeling is genomen o.g.v. het ontbreken van bewijsstukken, is er binnen acht weken na de aanvraag een aanvultermijn opgelegd?
- a. O Ja
 - b. O Nee