

## Rechtmatigheid en Financiële verantwoording Tozo

Dit document wordt met enige regelmaat geactualiseerd.  
Versie 6 oktober 2020

### Vooraf

Het doel van dit document is om gemeenten op hoofdlijnen te informeren over de verschillende aspecten van rechtmatigheid en financiële verantwoording inzake de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo). Voor de precieze uitwerking van de afspraken wordt in dit document verwezen naar de volgende stukken:

- [Tabel te onderscheiden rechtmatigheidseisen bij Tozo 1](#) (pdf)
- SiSa-bijlage en tabel van fouten en onzekerheden SiSa Tozo (volgt)
- SiSa-invulwijzer (volgt)
- Beleidsregel hardheidsclausule (volgt)
- Nota van verwachtingen accountantscontrole SiSa (volgt)

De afspraken rondom financiële verantwoording en rechtmatigheid zijn tot stand gekomen in afstemming met VNG en Divosa. Ook heeft er over de afspraken afstemming plaatsgevonden met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

### Rechtmatigheidseisen

Rechtmatigheid betekent het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving. Voor de rechtmatigheid van de Tozo zijn o.a. de volgende documenten relevant:

- De AMvB Tozo, d.d. 21 april 2020
- De ministeriële regeling ivm uitbreiding doelgroep Tozo, d.d. 1 mei 2020
- Wijziging ministeriële regeling ivm Tozo 2, d.d. 29 mei 2020
- Wijziging AMvB Tozo ivm Tozo 3, d.d. 1 oktober 2020
- Wijziging ministeriële regeling ivm hoogte uitvoeringskosten, d.d. 1 oktober 2020
- Wijziging ministeriële regeling ivm uitstel beperkte vermogenstoets, volgt

Oorspronkelijk konden aanvragen Tozo van 1 maart tot 1 juni 2020 worden ingediend. Na verlenging van de regeling is de aanvraagperiode eerst verlengd tot 1 oktober 2020 en vervolgens tot 1 april 2021 (en 1 juli 2021). Bij de verlengingen zijn de voorwaarden van de regeling aangepast. Met "Tozo 1" wordt de aanvraagperiode tot 1 juni 2020 bedoeld, terwijl de aanvraagperiode vanaf 1 juni 2020 tot 1 oktober 2020 wordt aangeduid met "Tozo 2". De aanvraagperiode van 1 oktober 2020 tot 1 april 2021 wordt met "Tozo 3" aangemerkt en met "Tozo 4" wordt verwezen naar de aanvraagperiode van 1 april 2021 tot 1 juli 2021<sup>1</sup>.

### Tozo 1

Gemeenten zijn vanwege de urgentie van de coronacrisis voortvarend aan de slag gegaan met Tozo 1. Vanwege de tijdsdruk bij gemeenten en het feit dat de algemene maatregel van bestuur (AMvB) Tozo pas tijdens de looptijd van Tozo 1 is gepubliceerd, konden gemeenten niet altijd volledig zijn in hun controle van alle voorwaarden bij Tozo 1 en is de dossiervorming bij Tozo 1 niet altijd op orde. De minister van SZW vindt het onbillijk om gemeenten hier financieel op af te rekenen, omdat de problematiek mede het gevolg is van een verzoek van het Rijk aan gemeenten om bij Tozo 1 snel in actie te komen.

De Tozo kent verschillende rechtmatigheidseisen. Voor wat betreft Tozo 1 is besloten – mede met het oog op de 'hardheidsclausule' – een strikt onderscheid te maken tussen fundamentele rechtmatigheidseisen, belangrijke rechtmatigheidseisen en formele rechtmatigheidseisen. Het onderscheid tussen fundamentele en belangrijke rechtmatigheidseisen is gemaakt omdat fouten en onzekerheden ten aanzien van deze eisen verschillende consequenties hebben voor de Rijksvergoeding. Rechtmatigheidsfouten en –onzekerheden inzake *belangrijke* rechtmatigheidseisen worden onder voorwaarden onder de werking van de hardheidsclausule gebracht. Daarmee kan worden voorkomen dat fouten en onzekerheden ten aanzien van de belangrijke rechtmatigheidseisen tot een korting op de hoogte van de Rijksvergoeding leiden. Van

---

<sup>1</sup> In dit stuk wordt verder niet ingegaan op Tozo 4, omdat de betreffende aanvraagperiode volledig in 2021 valt.

de gemeenten wordt echter verwacht dat zij geconstateerde tekortkomingen in het proces van uitkeringsverstrekking opheffen om het aantal fouten en onzekerheden zoveel mogelijk te reduceren. Het voldoen aan de *fundamentele* rechtmatigheidseisen is essentieel voor zowel de beoordeling van de rechtmatigheid als voor het in aanmerking komen voor vergoeding vanuit het Rijk. Aan nakoming hiervan wordt onverkort vastgehouden.

NB. Voor de rechtmatigheidscontrole van de gemeentelijke jaarrekening aan sich speelt het onderscheid tussen fundamentele en belangrijke rechtmatigheidseisen geen rol. Alle tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatigheid van de Tozo zijn van belang voor de gemeentelijke jaarrekening.

Voor een volledig overzicht van de te onderscheiden rechtmatigheidseisen bij Tozo 1 wordt verwezen naar de [tabel te onderscheiden rechtmatigheidseisen bij Tozo 1](#).

### Tozo 2 en Tozo 3

Voor Tozo 2 en Tozo 3 geldt het onderscheid tussen fundamentele en belangrijke rechtmatigheidseisen **niet**, deze eisen worden allemaal geacht fundamenteel te zijn. Er is geen verschil voor wat betreft de formele rechtmatigheidseisen.

### **Administratie**

Omdat de inhoud van de regelingen en daarmee de normenkaders voor Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 verschillen, is het van cruciaal belang dat gemeenten dit onderscheid ook aanbrengen in hun administratie (zowel de aanvragenadministratie als in de uitkeringsadministratie). Accountants dienen immers in staat gesteld te worden om voor hun controle de omvang van de geldstromen ('massa') van Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 te bepalen. Het bepalen van de omvang van de massa's van Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 is van belang om fouten en/of onzekerheden te kunnen onderscheiden tussen Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 in verband met de verschillende toepassing van de hardheidsclausule. In SiSa 2020 zullen de fouten en onzekerheden voor Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 afzonderlijk verantwoord worden.

### **Herstelacties**

Ook na toekenning van de Tozo aan de zelfstandige kan op rechtmatigheid worden gecontroleerd en kunnen – waar nodig – herstelacties worden uitgevoerd. Herstelacties vereisen uiteraard extra inspanning van gemeenten. Het Rijk wil gemeenten, in aanvulling op de zelf door gemeenten ingezette inspanningen, hierbij aanvullend ondersteunen middels diverse bestandskoppelingen en signalen via Stichting Inlichtingenbureau (IB)<sup>2</sup>. Aan het gebruik van de bestandskoppelingen en signalen zijn voor gemeenten geen kosten verbonden. Naar aanleiding van de input vanuit het IB kunnen gemeenten, in aanvulling op controles aan de toegangspoort, opvolging geven aan binnengekomen signalen. Daarbij kunnen de aangeleverde gegevens in het dossier mogelijk passende aanvulling zijn of vervanging vormen voor ontbrekende bewijstukken (zoals verklaringen). Het is van belang de eigen accountant tijdig te informeren (plan van aanpak) over en te betrekken bij deze werkzaamheden.

Voor de accountant van de gemeente is alleen de opvolging van signalen (die volgen uit de bestandskoppelingen door het IB) voor de herstelacties door de gemeente niet voldoende bewijs voor de rechtmatigheid van een uitkering. Daarom wordt van gemeenten verwacht dat ze ook eigen herstelacties uitvoeren en niet enkel gebruik maken van de bestandskoppelingen van het IB.

Gemeenten hebben de mogelijkheid om de nodige controle- c.q. herstelacties direct uit te voeren voor afgifte van de beschikking, of bij een eventuele verlenging van de uitkering en/of om aanvullend op de eigen inspanningen daarvoor gebruik te maken van landelijke data-analyses uitgevoerd door het IB. Gemeenten kunnen de resterende maanden van 2020 benutten voor herstelacties. Het is echter van belang deze acties tijdig uit te voeren zodat de accountants deze herstelacties kunnen controleren voor afgifte van de controleverklaring over 2020.

De rechtmatigheid herstellen is dus mogelijk. Gemeenten kunnen een bestuurlijke afweging maken met het oog op de daaraan verbonden administratieve lasten, voor zowel de gemeente zelf als

---

<sup>2</sup> <https://www.inlichtingenbureau.nl/Beleidsterreinen/Werk-en-Inkomen/Tozo-controle>

mogelijk de zelfstandige. Aan niet (volledig) herstellen zitten, zoals eerder in dit document aangegeven, wel consequenties.

### **Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik**

Het is van belang om het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van Tozo zo veel mogelijk te beperken en dat gemeenten een adequaat M&O-beleid voeren. Gemeenten zijn vrij in het vormgeven van hun eigen M&O-beleid Tozo, mits dit op een effectieve wijze misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaat. Uitgangspunt hierbij is de vigerende wet- en regelgeving, waaronder de Participatiewet, en dat het M&O-beleid actueel en handhaafbaar is. Dit vereist veelal een mix van maatregelen die passend zijn binnen de lokale praktijk. Hierbij kunnen verschillende zaken worden afgewogen om daarmee te komen tot een doelmatige aanpak. Zo kan een strenge controle aan de voorkant samengaan met een minder intensieve controle aan de achterkant en vice versa. Ook kan bijvoorbeeld gekozen worden om de controle achteraf steekproefsgewijs vorm te geven. Het is aan te bevelen het M&O-beleid Tozo en de keuzes die daarbij gemaakt zijn, goed vast te leggen.

Gemeenten worden bij hun M&O-aanpak ondersteund door VNG, Divosa en SZW. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo is er een algemene handreiking M&O ontwikkeld (die te vinden is op een afgeschermd deel van de VNG site) en voeren VNG en Divosa gezamenlijk met een aantal gemeenten een haalbaarheid en effect onderzoek naar M&O risico's Tozo uit. Daarnaast zal het Inlichtingenbureau bestandskoppelingen uitvoeren en gemeenten voorzien van relevante signalen waarmee, naast het aantonen van de rechtmatigheid van bestedingen, misbruik en fraude kan worden opgespoord. Voor meer informatie over ondersteuning op het vlak van M&O Tozo zie <https://vng.nl/welkom-bij-vng-naleving>

### **Controle op rechtmatigheid en gevolgen van onrechtmatigheden**

De rechtmatigheidseisen in Tozo vormen het uitgangspunt voor het normenkader waaraan de accountant toetst. Het normenkader voor Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 is in overleg met de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en input van enkele gemeente accountants nader uitgewerkt. Het normenkader dat gehanteerd wordt voor Tozo 1 wijkt af van het normenkader dat geldt voor Tozo 2 en Tozo 3. De reden hiervoor is dat de regelgeving voor Tozo 1 afwijkt van Tozo 2 (denk aan het invoeren van de partnerinkomenstoets) en Tozo 3. Daarnaast wordt – gegeven de complexe omstandigheden waaronder en de snelheid waarmee gemeenten met de uitvoering van Tozo 1 moesten starten – de hardheidsclausule (zie verderop) met betrekking tot Tozo 1 coulant ingezet.

De gevolgen van eventuele onrechtmatigheden vertalen zich in het oordeel van de controlerend accountant over de jaarrekening van de gemeente en de strekking van de controleverklaring. Voor de controle van de accountant van de jaarrekening van de gemeente zijn de normen uit het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) leidend.

Ook het door een gemeente gevoerde M&O-beleid is een rechtmatigheidsaspect dat de accountant in zijn oordeel betreft. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien de Tozo, is er voor wat betreft Tozo sprake van een onrechtmatigheid (onzekerheid).

Het is uiteindelijk aan de Gemeenteraad om een oordeel te vellen over de jaarrekening.

Rechtmatigheidsfouten in de specifieke uitkering Tozo als gevolg van het niet voldoen aan de *fundamentele* rechtmatigheidseisen zijn zoals gezegd van invloed op de door het Rijk vast te stellen vergoeding aan een gemeente. In dit verband zijn ook de rapporteringstoleranties voor specifieke uitkeringen die zijn opgenomen in het Bado van belang. Deze toleranties bepalen wanneer accountants aangetroffen onrechtmatigheden bij de uitvoering van een specifieke uitkering, zoals de Tozo, wel of niet in SiSa moeten rapporteren. De rapporteringstoleranties staan vermeld in art. 5 lid 4 van het Bado.

### **Verantwoording Tozo aan het Rijk en vergoeding**

Gemeenten verantwoorden zich achteraf, na afloop van het uitvoeringsjaar, op de gebruikelijke wijze (via het systeem van Single Information Single Audit: SiSa) aan het Rijk over de ten laste

van de gemeente gebleven bestedingen en de baten. De uitkeringsbestedingen levensonderhoud bestaan uit de bruto uitkeringslasten (netto-uitkeringen en loonheffing/premies) verminderd met de baten vanwege de uitkeringen. Bij de kapitaalverstrekking gaat het om de bestedingen (leningen) verminderd met de baten uit aflossing en overige (o.a. rente). Daarnaast is er een vergoeding voor het aantal genomen besluiten. Op basis van deze gemeentelijke verantwoording in SiSa wordt de hoogte van de vergoeding door SZW vastgesteld en – onder verrekening van de aan de gemeente verstrekte voorschotten – betaald aan de gemeente.

Voor wat betreft de in de SiSa-bijlage op te nemen indicatoren wordt verwezen naar de SiSa-bijlage, tabel van fouten en onzekerheden SiSa Tozo en de SiSa-invulwijzer. Deze worden op een later moment door het ministerie van BZK gepubliceerd.

- De volgende indicatoren zullen in de SiSa-bijlage worden opgenomen: besteding levensonderhoud, besteding kapitaalverstrekking, baten levensonderhoud, baten kapitaalverstrekking (aflossing), baten kapitaalverstrekking (overige), aantal besluiten levensonderhoud, aantal besluiten kapitaalverstrekking en totaal bedrag ingestelde vorderingen levensonderhoud Tozo1 (ivm verstrekte voorschotten levensonderhoud voor publicatiedatum van 22 april).
- In de tabel fouten en onzekerheden wordt onderscheid gemaakt tussen Tozo 1, Tozo 2 en Tozo 3 en binnen Tozo 1 weer tussen fouten en onzekerheden mbt fundamentele en belangrijke rechtmatigheidseisen.

De door gemeenten verstrekte bijstand komt voor vergoeding door het Rijk in aanmerking voor zover de rechtmatige besteding ervan is aangetoond. Indien het voor de vergoeding in aanmerking nemen van fouten en/of onzekere bestedingen leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan de minister bij de vaststelling van de vergoeding hiervan afwijken, met toepassing van de zogenoemde hardheidsclausule (artikel 21, lid 3 van het Besluit Tozo).

### **Hardheidsclausule**

Zoals eerder in dit document aangegeven wordt er voor Tozo 1 onderscheid gemaakt tussen fundamentele, belangrijke en formele rechtmatigheidseisen. Door de gemeente verstrekte bijstand die niet voldoet aan de fundamentele en/of de belangrijke rechtmatigheidseisen krijgt in beide gevallen het oordeel onrechtmatig (fout of onzeker) van de accountant en komt in beginsel niet in aanmerking voor vergoeding door het Rijk. In het geval dat het echter gaat om het niet voldoen aan de *belangrijke* rechtmatigheidseisen is het Rijk – ondanks dat de bijstand niet rechtmatig is verstrekt – bereid om deze bijstand onder voorwaarden toch te vergoeden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de hardheidsclausule die in de Tozo is opgenomen.

De coulante inzet van de hardheidsclausule bij Tozo 1 wordt momenteel – conform de lijn die in dit document met (SiSa-)bijlagen uiteengezet is - formeel uitgewerkt in een nog te publiceren beleidsregel. Daarin zal worden vastgelegd dat voor een beroep op de hardheidsclausule B&W een bestuurlijke verklaring moet opstellen die de Gemeenteraad dient goed te keuren. De bestuurlijke verklaring maakt geen deel uit van de Sisa verantwoording.

### **Voorschotten en oninbare vorderingen**

Het Rijk heeft gemeenten gevraagd ten tijde van de Coronacrisis snel te handelen. Veel gemeenten hebben hier gehoor aangegeven en hebben ruimhartig voorschotten levensonderhoud verstrekt aan zelfstandigen die een beroep deden op de Tozo, terwijl de algemene maatregel van bestuur (AMvB) Tozo nog niet gepubliceerd was. Bij het besluit op de aanvraag kan blijken dat het verstrekte voorschot hoger is dan de uitkering waar de aanvrager recht op heeft. Het gedeelte van het voorschot dat hoger is dan de toegekende uitkering kan niet in SiSa verantwoord worden (omdat het geen bestedingen Tozo 1 zijn) en kan niet bij SZW worden gedeclareerd. Het overblijvende voorschotsaldo zal geboekt moet worden als een vordering (op degene aan wie het voorschot is verstrekt).

Om te voorkomen dat gemeenten financieel nadeel ondervinden van de werkwijze om bij de start van Tozo (voor publicatie van de AMvB) ruimhartig voorschotten te verstrekken doordat vorderingen die hiervan het gevolg zijn niet geïncasseerd kunnen worden, hebben SZW en gemeenten afgesproken dat oninbare vorderingen die het gevolg zijn van een verstrekt voorschot

voor de publicatie van de AMvB Tozo gecompenseerd worden. Verdere communicatie over de wijze van compensatie van gemeenten volgt nog.

### **Uitvoeringskosten**

Voor de vergoeding van de uitvoeringskosten geldt een vast bedrag per besluit op een aanvraag. Gemeenten ontvangen per besluit op een aanvraag levensonderhoud een vergoeding van € 450 en per besluit op een aanvraag kapitaalverstrekking € 800.

Dit bedrag geldt voor zowel toe- als afwijzingen, alsmede in het geval van het buitenbehandeling stellen van een aanvraag. Bij intrekking van een aanvraag is geen sprake van een besluit en worden er geen uitvoeringskosten vergoed. De gemaakte afspraak geldt zowel voor Tozo 1 als Tozo 2. Een Tozo 2 -besluit op een verlengingsaanvraag geldt als een besluit waarvoor de gemeente dus ook de vergoeding ontvangt.

Het betreft een vaste inclusieve vergoeding voor alle uitvoeringskosten van gemeenten. Dus bijvoorbeeld ook inclusief alle afhandelingen in de komende jaren ten aanzien van rentebetalingen en terugbetalingen van de leningen. In de vergoeding is rekening gehouden met inspanningen van gemeenten ten aanzien van eventueel benodigde (steekproefsgewijze) controle achteraf en herstelacties in het kader van rechtmatigheid en het zoveel mogelijk voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De uitvoeringskosten zijn onderdeel van de specifieke uitkering. Het aantal besluiten op aanvragen wordt via SiSa verantwoord. Informatie over de hoogte van de uitvoeringskosten voor Tozo 3 volgt op korte termijn.

### **Beeld van de Uitvoering**

Gemeenten ontvangen op het ogenblik voorschotten voor de uitkerings- en uitvoeringskosten van de Tozo. Voor de benodigde voorschotten wordt door SZW op basis van de Tozo-monitor een macrobedrag geraamd, waarbij dat macrobedrag over gemeenten wordt verdeeld op basis van het aantal zelfstandigen per gemeente (conform artikel 20 van de Tozo).

Op basis van de Tozo-monitor bij gemeenten zien we dat de verdeelmaatstaf 'aantal zelfstandigen' niet voor alle gemeenten een goede voorspeller is van de uitkerings- en uitvoeringskosten van de Tozo. Met andere woorden, de omvang van de Tozo-voorschotten van individuele gemeenten sluit lang niet altijd goed aan bij de daadwerkelijk door gemeenten gemaakte uitkerings- en uitvoeringskosten van de Tozo. Het kan daarbij gaan om relatief grote bedragen.

Het voornemen is daarom om op basis van het Beeld van de uitvoering 2020 een voorlopige verrekening plaats te doen vinden met de verleende Tozo-voorschotten. In juni 2021 vinden nabetalingen plaats aan gemeenten die te weinig voorschot hebben ontvangen en terugvorderingen bij gemeenten die te veel voorschot hebben ontvangen. Er vindt dan nog steeds in 2022 bij de vaststelling van de Tozo door SZW een finale afrekening plaats op basis van de SiSa-bijlage 2020.

### **Vragen en/of opmerkingen?**

Mocht u met betrekking tot Tozo vragen en/of opmerkingen hebben over bovenstaande toelichting of over financiële rechtmatigheid c.q. verantwoording mbt Tozo in het algemeen, dan kunt u deze vragen en/of opmerkingen mailen naar [financieringtozo@minszw.nl](mailto:financieringtozo@minszw.nl).