

Vergaderjaar 2023–2024

35 420

Noodpakket banen en economie

Nr. 530

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2024

Tijdens de coronacrisis is aan uw Kamer toegezegd om in 2023 de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstanding Ondernemers (Tozo) te evalueren.¹ Met deze brief kom ik tegemoet aan deze toezegging. Het afgelopen jaar zijn meerdere onderzoeken verschenen die een beeld schetsen van de ervaringen met en de effecten van de Tozo. Een overzicht van de belangrijkste bevindingen van deze onderzoeken stuur ik mee in Bijlage I. De volledige onderzoeken stuur ik tevens mee in de overige bijlagen.

In deze brief sta ik stil bij de belangrijkste bevindingen en geef ik aan het eind van elke paragraaf een korte reactie. Allereerst volgt een overzicht van de totstandkoming van de Tozo en de voorwaarden van de regeling. Vervolgens ga ik in algemene zin in op wie er gebruikmaakten van de Tozo en wat hun ervaringen waren. Daarna worden enkele specifieke punten van Tozo 1 en de opeenvolgende Tozo-regelingen uitgelicht. Ook evalueer ik een andere regeling die is gebaseerd op de Participatiewet die tijdens corona is ingesteld: de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK). Tot slot noem ik enkele geleerde lessen en kijk ik vooruit.

1. Totstandkoming van de Tozo en de voorwaarden van de regeling

In maart 2020 werden in Nederland maatregelen ingevoerd om de verspreiding van het Covid-19 virus te remmen. Als gevolg van deze maatregelen hadden veel bedrijven een inkomstenderving buiten hun invloed om. Hieronder waren ook veel zelfstandig ondernemers. Voor de zelfstandig ondernemers werd onder andere steun verleend door middel van de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo). De Tozo liep van maart 2020 tot en met september 2021 en kende in totaal

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 35 420, nr. 521.

vijf regelingen over verscheidende perioden. Met alle Tozo-regelingen was in totaal circa € 3,5 miljard gemoeid.

De uitvoering van de Tozo lag bij gemeenten. Het werd in maart 2020 al snel duidelijk dat het reguliere Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) niet geschikt zou zijn voor de grote aantallen zelfstandigen die in de financiële problemen kwamen vanwege de coronacrisis. Er is toen besloten om het Bbz als bestaand kader te gebruiken voor de steunmaatregel voor zelfstandigen. Vanwege de grote tijdsdruk moest er snel een regeling worden opgezet, waarbij enkele toetsen die normaal in het Bbz gelden niet van toepassing zouden zijn. Zonder een snelle regeling zouden zelfstandig ondernemers mogelijk zijn omgevallen, doordat ze hun werkzaamheden niet meer konden voortzetten en in geldnood kwamen. Over deze regeling heeft het kabinet uw Kamer op 17 maart 2020 geïnformeerd.² Op 21 april 2020 is de algemene maatregel van bestuur (AMvB) met de eerste Tozo-regeling gepubliceerd.³ De Tozo bestond uit twee vormen van bijstand:

- Inkomensaanvulling: zelfstandigen wiens inkomen gedaald was tot onder het sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis konden beroep doen op bijstand. Het betrof een inkomensaanvulling tot op de belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm. Deze algemene bijstand had de vorm van bijstand «om niet» en betrof maximaal € 1.500 per maand.
- Bedrijfskapitaal: zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis werden geconfronteerd met een liquiditeitsprobleem, konden een beroep doen op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Deze bijstand heeft de vorm van een rentedragende lening en betrof maximaal € 10.157.

Het gebruik van het onderdeel bedrijfskapitaal was gering. Daarom wordt er in deze brief voornamelijk ingegaan op het onderdeel inkomensaanvulling.

Gemeenten waren, anticiperend op de regelgeving, al vóór de publicatie van de AMvB bezig met het in behandeling nemen van aanvragen en verstrekken van voorschotten aan zelfstandigen. Wel is daarin een verschil tussen gemeenten te benoemen. Uit onderzoek van I&O blijkt dat ca. 4 op de 10 gemeenten direct na de aankondiging van de coronamaatregelen zijn gestart met het innemen van aanvragen van zelfstandigen. Andere gemeenten hebben gewacht totdat er meer duidelijk werd over de Tozo-regeling. De keuze om wel of niet meteen te starten met het innemen van aanvragen, heeft uiteindelijk vaak gevolgen gehad voor het uitvoeren van herstelacties (zie paragraaf 4). Een uitdaging was het vinden van voldoende personeel om de Tozo-aanvragen te behandelen. Veel gemeenten schakelden in het begin hun eigen personeel van andere afdelingen in of huurden extern personeel in.

Reactie

Ik ben de gemeenten, VNG & Divosa en alle andere stakeholders die hebben meegeholpen bij de totstandkoming en de uitvoering van de Tozo zeer erkentelijk voor hun bijdrage. Het was een zeer hectische periode waarin hard is gewerkt om zo snel mogelijk zelfstandigen in nood te ondersteunen. Hiervoor zijn vanuit de landelijke projectorganisatie op zeer korte termijn meerdere producten ontwikkeld die gemeenten hebben geholpen om de uitvoering van de regeling snel te kunnen optuigen. Dit gebeurde veelal digitaal, omdat mensen grotendeels thuis zaten vanwege

² Kamerstukken II, 2019/2020, 35 420, nr. 2.

³ Staatsblad 2020, 118 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

de coronamaatregelen. Des te indrukwekkender dat het in korte tijd gelukt is om snel een regeling op te tuigen met zo een groot bereik.

2. Wie maakten gebruik van de Tozo en wat waren de ervaringen?

Volgens het CPB hebben in 2020 ca. 310.000 huishoudens met daarin (tenminste) één zelfstandige gebruik gemaakt van de Tozo-regeling(en). Sommigen hebben hier kortdurend (één regeling of enkele maanden) gebruik van gemaakt en anderen hebben vrijwel onafgebroken Tozo ontvangen. Er is verreweg het meest gebruik gemaakt van Tozo 1: 260.000 huishoudens met een zelfstandige hebben deze regeling ontvangen. Dit had te maken met de strenge coronamaatregelen tijdens de eerste lockdown, de algehele onduidelijkheid over de gevolgen van corona en het ontbreken van de partnerinkomenstoets (zie paragraaf 3). Vanaf Tozo 2 nam het gebruik af, waarbij de aantallen wel schommelden vanwege aanpassingen van de coronamaatregelen. Zo is er tijdens de winter van 2020/2021 (tijdens Tozo 3) een opleving te zien die gepaard ging met de lockdown die destijds van kracht was. Na de winter van 2021 namen de aantallen geleidelijk af. In 2021 maakten ca. 115.000 huishoudens met een zelfstandige gebruik van de Tozo-regelingen.

Figuur I: Aantallen huishoudens per Tozo-regeling



Bron: CPB, 2023

Achtergrondkenmerken Tozo-ontvangers

Het aandeel Tozo ontvangers was relatief het grootst in de *sectoren* «cultuur, sport & recreatie» en «horeca». Dit hield sterk verband met de gevolgen van corona-maatregelen voor deze sectoren. Tevens had dit gevolgen voor de *regionale spreiding* van Tozo-aanvragen over het land. Volgens CBS-cijfers was bijna een derde van de Tozo-ontvangers in 2021 in één van de G4-steden woonachtig en circa 17% van het totale aantal Tozo-ontvangers was woonachtig in Amsterdam. Daarmee waren deze gemeenten bovengemiddeld vertegenwoordigd qua Tozo-uitkeringen, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de totale zelfstandigenpopulatie in de gemeente.⁴

Meer mannen dan vrouwen ontvingen Tozo, wanneer gekeken wordt naar *gender*. Qua *leeftijd* valt op dat mensen boven de 55 jaar minder vaak een Tozo-aanvraag deden. Hier speelt volgens TNO mogelijk mee dat oudere ondernemers vaak een hoger (huishoud)inkomen en (bedrijfs)vermogen hebben. Onder Tozo-ontvangers was de grootste groep hoogopgeleid. Dat beeld komt overeen met het feit dat zelfstandigen in Nederland een relatief hoge *opleiding* hebben in vergelijking met de gehele groep werkenden in Nederland.⁵

Daarnaast blijkt uit analyses van het CPB dat het Tozo-gebruik onder lage inkomensgroepen relatief hoog lag. Dit was met name het geval in de latere Tozo-regelingen (zie paragraaf 3). De *financiële kwetsbaarheid* van deze groepen was overigens niet enkel het resultaat van de pandemie en

⁴ Tabellen Tozo definitief, 2021 (cbs.nl) & Zelfstandigen; inkomen, vermogen, regio (indeling 2021) (cbs.nl). Een beeld van de Tozo-populatie in Amsterdam staat in De Beer (2023) Zelfstandig door de crisis?

⁵ CBS, Wie zijn zzp'ers?

maatregelen, blijkt uit TNO-onderzoek. Zelfstandigen die al voor de pandemie aangaven over een kleine financiële buffer te beschikken, hebben relatief vaker Tozo ontvangen. Deze groep is ook na afloop van de pandemie vaak nog steeds financieel kwetsbaar.

Ook qua ervaren *gezondheid* rapporteren Tozo-ontvangers een slechtere gezondheid dan zelfstandigen die geen Tozo ontvingen (voor Tozo 1-ontvangers geldt dat zij hun gezondheid iets beter beoordelen dan ontvangers van de overige regelingen). Dit verschil in ervaren gezondheid is toegenomen tijdens de pandemie. Of dit ook door de pandemie komt, valt op basis van de beschikbare data niet te zeggen. Uit onderzoek in Rotterdam blijkt wel dat rond de 60% van de Tozo-ontvangers aangaf dat de crisis een negatief effect heeft gehad op hun mentaal welbevinden en gezondheid.⁶

Ervaringen Tozo-ontvangers en gemeenten

De informatievoorziening over de Tozo werd doorgaans als duidelijk ervaren door ondernemers, blijkt uit een enquête van de Nederlandse Arbeidsinspectie. De Tozo-ontvangers ervoeren tevens dat de gemeente voldoende ondersteuning bood bij de aanvraag; meer dan de helft van de ontvangers vond dat ze niet veel lastige gegevens moesten aanleveren bij de aanvraag. Het contact met de gemeente verliep grotendeels digitaal. Wanneer het contact niet goed verliep, was het digitale aspect één van de meest genoemde punten die volgens ondernemers beter konden.

Gemeenten geven aan dat ze positief terugkijken naar hoe zij bij de uitvoering van de Tozo flexibeler en daadkrachtiger waren dan dat ze vooraf hadden gedacht, blijkt uit de enquête onder gemeenten van I&O Research. Als grootste knelpunten werden genoemd: het gebrek aan personeel en onduidelijke en voortdurend veranderende regelgeving. Gemeenten hechtten veel waarde aan een voorspelbare en consistente regeling. De flexibele inzet van medewerkers en de beperkt benodigde beoordeling vanwege de eenvoudige regeling werden als positieve punten benoemd.

Reactie

Al met al heeft de Tozo een grote groep zelfstandige ondernemers bereikt. Dit is een heterogene groep, waarbij met name in Tozo 1 mensen zaten die door de onduidelijkheid van de eerste fase van de crisis tijdelijk gebruik hebben gemaakt van de regeling. Naarmate de Tozo-regelingen vorderden, bleef er binnen de Tozo-ontvangers een relatief grote groep over die niet zozeer werd getroffen door de beperkende coronamaatregelen, maar die zowel financieel als op andere vlakken kwetsbaar was. Zij begonnen al op achterstand en zijn, na afloop van de steunmaatregelen, ook kwetsbaar uit de coronaperiode gekomen. Dat is zorgelijk, te meer omdat deze groep de weg naar de overheid voor ondersteuning niet altijd goed weet te vinden. Zo meldt de Arbeidsinspectie dat ongeveer 31% van de Tozo-ontvangers bekend was met de minimavoorzieningen van de gemeenten, 34% was bekend met het Besluit bijstandverlening zelfstandigen en 40% kende de bijzondere bijstand.⁷ Uiteraard geldt dat het reguliere Bbz nog steeds van kracht is. Het landelijk gebruik van het Bbz is niet gestegen ten opzichte van voor de coronacrisis en is met gemiddeld een paar duizend huishoudens per jaar veel lager dan de Tozo-aantallen. Op dit moment loopt er een verkenning naar het eenvoudiger maken van het Bbz. Hier ga ik in paragraaf 4 uitgebreider op in.

⁶ Kwetsbare ZZP'ers Zoektocht naar herstel (onderzoek010.nl)

⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksverslag klantenquête Tozo (2022)*.

Ook is schuldhelpverlening beschikbaar voor ondernemers in financiële problemen. Het voorkomen van deze problemen is een belangrijke pijler in de aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden.⁸ In september 2022 heeft het kabinet de heer Bruno Tideman voor een periode van één jaar aangesteld als aanjager problematische schuldenaanpak ondernemers.⁹ Met als doel om beter zicht te krijgen op de mogelijke knelpunten voor ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf of juist hun onderneming willen voortzetten. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft uw Kamer in december 2023 een reactie gegeven per brief over de aanbevelingen van het rapport.¹⁰

Voor zelfstandig ondernemers in het algemeen zijn er nog andere arbeidsmarktmaatregelen. Wanneer een zelfstandige ander werk zoekt, bestaan er sinds de coronacrisis via de Regionale Mobiliteitsteams mogelijkheden tot heroriëntatie en omscholing naar onder meer banen in loondienst. Los van deze mogelijkheden worden er met het arbeidsmarktpakket maatregelen genomen om het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen gelijkjer te maken, onder andere door de uitwerking van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.¹¹

3. Tozo 1 versus andere Tozo-regelingen

Tozo 1 was anders dan de andere Tozo-regelingen. Veel meer huishoudens maakten gebruik van deze regeling dan van de latere Tozo-regelingen, blijkt uit het CPB-onderzoek. Onder Tozo 1 ging iets meer dan de helft van de uitkeringen naar de bovenste helft (6^e t/m 10^e deciel) van de inkomensverdeling. Dit betekent dat Tozo 1 veel terecht kwam bij de mensen met een relatief hoog inkomen. Destijds waren er veel zelfstandigen die uit onzekerheid over de pandemie en de mogelijke impact een Tozo aanvraag deden. Vanaf de Tozo 2 daalde het aantal Tozo-aanvragen in de hogere inkomensdecielen aanzienlijk; het aandeel van de bovenste helft van de inkomensverdeling liep terug naar een derde tot een kwart van het totaal aantal Tozo-ontvangers. Dit had enerzijds met aanpassingen aan de Tozo te maken, maar anderzijds ook met het verloop van de coronapandemie.

De belangrijkste aanpassing aan de Tozo is de introductie van de partnerinkomenstoets geweest. Bij de aanvraag van de Tozo-regeling ging het inkomen van de partner meetellen om in aanmerking te komen een Tozo-uitkering. Dit is ook gebruikelijk bij reguliere bijstand. Het CPB heeft gekeken naar de effecten van de partnerinkomenstoets: in hoeverre beïnvloedde de invoering van deze toets de activiteiten van zelfstandigen? Er wordt door het CPB een negatief effect gevonden op het aantal gewerkte uren en de omzet van zelfstandigen zonder partner in vergelijking met zelfstandigen met een partner. Zelfstandigen zonder partner werkten in het derde en vierde kwartaal van 2020 vier uur per week minder dan zelfstandigen met een partner. Ook steeg de omzet van zelfstandigen zonder partner na de introductie van de partnertoets minder hard. Volgens het CPB zou dit er op kunnen wijzen dat de inkomenssteun die zelfstandigen zonder partner kregen heeft geleid tot een prikkel om minder te gaan werken. Tegelijkertijd moeten deze resultaten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien niet volledig uit te sluiten valt dat zelfstandigen met en zonder partner anders geraakt zijn door de pandemie.

⁸ Kamerstukken II, 2022/2023, 24 515, nr. 698.

⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 35 420, nr. 513

¹⁰ Kabinetsreactie op het eindrapportage «Aanjager schulden» | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹¹ Kamerstukken II, 2023/2024, 29 544, nr. 1220.

Een andere aanpassing die aan het begin van de Tozo is gedaan betrof het uitbreiden van de kring van rechthebbenden. Al snel na de introductie van de Tozo bleken enkele groepen niet of niet volledig in aanmerking te komen. Hiertoe zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo konden zelfstandigen woonachtig in Nederland, die zelfstandige arbeid verrichtten in een andere Europese lidstaat toch een Tozo-uitkering krijgen om te kunnen voorzien in het bestaan. Zelfstandig ondernemers actief in Nederland maar woonachtig in een andere lidstaat van de Europese Unie (EU) kwamen in aanmerking voor de lening bedrijfskapitaal. Als gevolg hiervan heeft een aantal zelfstandig ondernemers dat woonachtig was in een andere lidstaat van de EU hiertegen bezwaar en/of beroep aangetekend. Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) hier uitspraak over gedaan.¹² Het CRvB oordeelt dat zelfstandig ondernemers met een in Nederland gevestigd bedrijf, maar woonachtig in een ander lidstaat van de EU, geen recht hebben op uitkering van de Tozo levensonderhoud omdat de Tozo een vorm van bijstand is. Voor de sociale bijstand zijn de ondernemers aangewezen op de regels van het land waarin ze woonachtig zijn.

Reactie

Tijdens de Tozo was er veel discussie over groepen die beperkt of geen aanspraak maakten op de regeling, zoals sekswerkers en jongeren (waarvoor een lagere bijstandsnorm geldt). Met Tozo 1 is er voor gekozen om – mede met het oog op de uitvoerbaarheid – zekerheid te bieden aan een grote groep ondernemers. Er zijn groepen (bijvoorbeeld sekswerkers) geweest die (deels) buiten de regeling vielen en daarom soms geen Tozo-uitkering ontvingen. Het bepalen wie tot de rechthebbenden van een regeling behoort, kent soms complexe overwegingen, in het bijzonder tijdens een crisissituatie waarin er op de korte termijn een regeling is opgezet en de uitvoeringscapaciteit beperkt is. De snelheid waarmee de wetgeving tot stand is gebracht, heeft consequenties gehad voor de ruimte voor maatwerk in de regeling. Toen de regeling eenmaal van kracht was, is met oog op consistente regelgeving getracht om niet te veel wijzigingen meer door te voeren – met de partnerinkomenstoets als voornaamste uitzondering.

4. Eindfase Tozo en M&O

Bij Tozo 3 is er even sprake geweest van de invoering van een beperkte vermogenstoets. Deze is uiteindelijk niet doorgegaan vanwege het oplopende aantal coronabesmettingen. Ook bleek de vermogenstoets niet goed uitvoerbaar te zijn.¹³ Op basis van CPB-cijfers kan achteraf de grove schatting gemaakt worden dat slechts een klein deel van de Tozo-ontvangers vanwege deze vermogenstoets geen aanspraak zou hebben gemaakt op Tozo.¹⁴

Al in een vroegtijdig stadium is er aandacht geweest voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de Tozo. Zo werd op 9 april 2020 de werkgroep Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) ingesteld. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW, de Arbeidsinspectie, VNG, Divosa en het Inlichtingenbureau. Alle gemeenten hebben beheersmaatregelen ingezet om misbruik en

¹² Centrale Raad van Beroep 27 juni 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1101

¹³ Kamerstukken II, 35 420, nr. 141.

¹⁴ Het bedrag voor de beperkte vermogenstoets werd destijds vastgesteld op € 46.520. Uit CPB-cijfers blijkt dat deze bedragen pas aan de bovenkant (9^e en 10^e deciel) van de liquide vermogensverdeling van zelfstandigen in 2020 voorkwamen. Dit betreft een grove schatting, omdat er definitieverschillen kunnen zitten tussen de vermogenstoets en de CPB-cijfers.

oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarvan kwam het afhandelen van signalen van het inlichtingenbureau (IB) het vaakst voor. Gevolgd door meer controle vooraf van aanvragers, een steekproefsgewijze controle achteraf en een herinnering aan Tozo-gerechtigden. De relatief lichte toetsing aan de voorkant zorgde later voor herstelacties. Daarbij kwamen ook de nodige bezwaar- en beroepsprocedures. Dit werd soms als lastig ervaren later in de uitvoering. Op het gebied van verantwoording ervoeren de gemeenten dat deze achteraf te zwaar was voor de geest van «ruimhartig toekennen» aan het begin van de Tozo.

Ongeveer 40 procent van de gemeenten meldt dat er sprake was van enig misbruik en/of oneigenlijk gebruik ten tijde van Tozo 1. Het merendeel daarvan wordt op onbewuste fouten van de aanvragers geschat. Bij Tozo 1 was er ook veel sprake van (achteraf) onnodig gebruik. Deels werd dit onnodige gebruik bij Tozo 1 veroorzaakt door de grote onzekerheid van de ingrijpende coronamaatregelen en door het nog niet toepassen van de partnerinkomenstoets. Wel werd er destijds een moreel appel gedaan op zelfstandig ondernemers om alleen de Tozo aan te vragen als de zelfstandige de financiële steun echt nodig had.

Er is een (kleine) groep ondernemers die met de terugbetaalverplichtingen van de Tozo worstelt.¹⁵ Met name ondernemers die al voor de coronacrisis leefden van een minimaal inkomen. Uit de enquête van de Arbeidsinspectie blijkt dat 15% procent van de respondenten geld aan de gemeente heeft moeten terugbetalen in verband met de inkomstenverrekening. Het CPB merkt op dat de openstaande vorderingen zich eind 2021 met name concentreerden bij de lagere inkomensgroepen. De mate van terugvorderingen behorende bij de Tozo-regeling zal de komende periode verder door het CBS gemonitord worden.

Gedurende de coronacrisis was het aantal faillissementen van zelfstandig ondernemers laag door het pakket aan coronasteunmaatregelen. Dit aantal lag lager dan dat de verwachting is onder normale economische omstandigheden. In de afgelopen maanden is het aantal faillissementen van ondernemers gestegen, maar er lijkt (nog) geen sprake te zijn van een toename die zorgelijk is voor een gezonde economische dynamiek.¹⁶ Van een grote toename van Bbz-aanvragen is – zoals eerder genoemd – geen sprake, met uitzondering van de gemeente Amsterdam. De meeste gemeenten hebben wel actief ingezet op het bekendmaken van de mogelijkheid hiervan aan Tozo-ontvangers.

Reactie

De Tozo is uiteindelijk meer dan 1,5 jaar als crisismaatregel in stand gebleven. Hoewel er wel enkele wijzigingen plaatsvonden, begonnen gedurende de Tozo de voorwaarden steeds meer te knellen. Bijvoorbeeld als het ging om het M&O-beleid en de verantwoording door gemeenten. Dit werkt nog steeds door, wat veel werk op kan leveren voor gemeenten. Ook zelfstandig ondernemers zijn soms nog bezig met terugbetalingen. Indien er de komende jaren problemen ontstaan met de afhandeling van de regeling, zal het ministerie in overleg met gemeenten zoeken naar een passende oplossing waarbij rekening wordt gehouden met de (beperkte) uitvoeringscapaciteit.

¹⁵ Dit geldt voor terugbetalen van de Tozo. In hoeverre dit voor andere (corona)regelingen geldt, is niet onderzocht. Uit CPB-cijfers blijkt meer dan 25% van de Tozo-ontvangers ook gebruik heeft gemaakt van bijvoorbeeld belastinguitstelmaatregelen tijdens de coronacrisis.

¹⁶ StatLine – Faillissementen; bedrijven en instellingen, SBI 2008 (cbs.nl). Deze cijfers worden niet uitgesplitst naar Tozo-ontvangers.

Ook worden de ervaringen van gemeenten en zelfstandigen met de uitvoering van de Tozo gebruikt om te kijken of onderdelen van het Bbz (zoals de levensvatbaarheidstoets) minder complex en eenduidiger gemaakt kunnen worden.¹⁷ Dit onderzoek is per 1 november 2023 gestart. Het streven is om in het najaar van 2024 de resultaten aan uw Kamer te rapporteren.

5. TONK

De TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) werd geïntroduceerd als aanvulling op andere ondersteunende maatregelen omdat bleek dat niet alle huishoudens die door de coronamaatregelen met aanzienlijk inkomensverlies te maken hadden, (voldoende) konden worden geholpen met de andere ondersteunende maatregelen, zoals Tozo en de NOW. De TONK was gebaseerd op de bijzondere bijstand zodat geen wetwijziging nodig was. Het ging om een budget van € 260 miljoen. De doelgroep van de TONK waren huishoudens die als gevolg van de coronacrisis en het daarbij gepaarde inkomensverlies niet meer hun noodzakelijke lasten konden betalen, zoals huur en energie.

Voor driekwart van de gemeenten was het duidelijk wie onder de doelgroep van de TONK viel. Uiteindelijk viel het gebruik van de TONK tegen, een deel van de beschikbaar gestelde middelen is niet gebruikt. Als belangrijkste redenen noemen de gemeenten hiervoor: de timing van de TONK, angst bij huishoudens om terug te betalen, gebrek aan bekendheid met de regeling en niet afhankelijk willen zijn van overheidsondersteuning. Er was volgens gemeenten nauwelijks sprake van misbruik en/of oneigenlijk gebruik.

De resterende middelen van de TONK vloeiden terug naar de algemene middelen van de gemeenten en zijn vervolgens grotendeels ingezet voor andere minimaregelingen, re-integratie, schuldhulpverlening en ondernemersondersteuning. Ook werden ze gebruikt voor ruimer gemeentelijk beleid bij de energietoeslag.

Reactie

De bevindingen uit het onderzoek zijn herkenbaar. De TONK is niet gelijktijdig met andere regelingen zoals Tozo en NOW geïntroduceerd, maar pas op een later moment toen duidelijk was dat de ondersteunende pakketten niet iedereen bereikten en soms onvoldoende ondersteuning boden. Bij introductie van de regeling waren er grote onzekerheden over de grootte en samenstelling van de doelgroep, wat een meer gerichte benadering lastig maakte.

Daarnaast was er onzekerheid bij gemeenten of er, vanwege de onzekerheden rond de doelgroep, voldoende middelen beschikbaar zouden komen. Gemeenten waren daarom in eerste instantie terughoudend met een ruimhartige toekenning waartoe het kabinet had opgeroepen. Een ophoging van het budget heeft aan deze terughoudendheid een eind gemaakt. Maar dat heeft het beeld van de regeling niet meer kunnen veranderen. Het gebruik van de regeling bleef laag. Toen de regeling werd uitgevoerd, kwam er ook een einde aan veel beperkende maatregelen waardoor de noodzaak ook deels verdween. Dit laat onverlet dat de regeling voor de huishoudens die er gebruik van hebben gemaakt wel heeft voorzien in een behoefte en de regeling daarom een zinvolle aanvulling is geweest op andere ondersteunende maatregelen.

¹⁷ Kamerstukken II, 26 448 en 35 420, nr. 713.

6. Tot slot

De abrupte economische schok die de coronacrisis voortbracht heeft duidelijk gemaakt dat er een groep kwetsbare ondernemers in Nederland is die zelf niet voldoende financiële buffers heeft. In tijden van een onvoorziene schok die buiten ondernemersrisico valt, kan ingrijpen van de overheid door middel van een overbruggingsregeling daarom nodig zijn. Wanneer deze regeling snel tot stand moet worden gebracht, kan dat alleen met een simpele regeling met weinig ruimte voor maatwerk. Dit heeft dan wel gevolgen voor het gebruik. Er komen al snel meer mensen in aanmerking, zoals met name zichtbaar was tijdens Tozo 1 waarvan een groot deel van de zelfstandig ondernemers gebruik van heeft gemaakt. Met een dergelijke regeling worden dus veel ondernemers geholpen.

Toch kan zo'n regeling op termijn ongewenste effecten hebben, bijvoorbeeld als het gaat om werkherleving. In een eerste fase van een crisis spelen dergelijke overwegingen echter minder een rol. Het gaat er dan met name om snel een regeling uit te voeren. Gemeenten hebben aangetoond daartoe in staat te zijn. Dit kan vervolgens leiden tot innovaties in de dienstverlening, waarbij het wel belangrijk is om te beseffen en te erkennen dat het opzetten en afwickelen van zo'n ingrijpende regeling ook op lange termijn veel capaciteit vraagt van de uitvoerende partijen.

De Tozo was een onderdeel van een groter pakket aan economische maatregelen om de effecten van de coronacrisis te mitigeren.¹⁸ Uw Kamer is eerder dit jaar geïnformeerd over de planning van de evaluatie (de onderdelen) van dit pakket.¹⁹ In 2024 volgen evaluaties over andere onderdelen van het economisch steunpakket. Daarin zullen ook lessen uit de coronacrisis naar voren komen. In 2025 wordt een overkoepelend beeld geschetst van de lessen uit enkele evaluaties. Ik verwacht dat deze evaluatie van de Tozo daarvoor nuttige inzichten biedt.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

¹⁸ In mei 2023 is de evaluatie van de coronasteun voor de cultuursector opgeleverd. SEO, AEF & KI – *Evaluatie coronasteun en cultuursector* (2023).

¹⁹ Kamerstukken II, 35 420, nr. 521