



# Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen

Rapport I&O Research

# Colofon

**Uitgave**

I&O Research  
Piet Heinkade 55  
1019 GM Amsterdam

**Rapportnummer**

2023/140

**Datum**

juli 2023

**Opdrachtgever**

opdrachtgever

**Auteurs**

Rachel Beerepoot  
Leon Heuzels  
Naïma van Huizen  
Denise Kroese

**Copyright**

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
1.1	Belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de Tozo	6
1.2	Belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de TONK	10
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
2.1	Achtergrond	13
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	13
2.3	Onderzoeksmethoden	14
2.4	Analyse	15
2.5	Leeswijzer	15
<b>3</b>	<b>Tozo</b>	<b>17</b>
3.1	Uitrol Tozo 1 tot en met Tozo 5	18
3.2	Bereik en uitvoering	26
3.3	Inzet andere ondersteuning	32
3.4	Informatie en ondersteuning voor gemeenten	34
3.5	Misbruik en oneigenlijk gebruik	37
3.6	Financiële afwikkeling (verantwoording en terugvorderingen)	39
3.7	Algemene indruk en verbeterpunten	43
<b>4</b>	<b>TONK</b>	<b>45</b>
4.1	Uitrol en bereik van de TONK	45
4.2	Inzet andere ondersteuning en uitfasering	48
4.3	Informatie en ondersteuning	53
4.4	Ontvangen middelen	54
4.5	Misbruik en oneigenlijk gebruik	56
4.6	Algemene indruk en geleerde lessen	56
<b>A</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>59</b>
A.1	Overzicht onderzoeksvragen Tozo	59
A.2	Overzicht onderzoeksvragen TONK	60
A.3	Interviews	61



# Samenvatting en conclusie



# 1 Samenvatting en conclusies

Nederland werd in maart 2020 door het coronavirus overvallen. Bedrijven moesten sluiten of zagen zich geconfronteerd met een sterk afnemende vraag, met alle economische en financiële gevolgen van dien. Het kabinet besloot tot een aantal noodmaatregelen om bedrijven, ondernemers en andere werkenden met een fors inkomensverlies financieel te ondersteunen. Voor zelfstandig ondernemers werd de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) ontwikkeld op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Ook werd (extra) hulp geboden met de regeling TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten). Deze regeling was bedoeld voor mensen die door corona inkomensverlies leden en in de knel kwamen met hun vaste lasten, met name woonlasten. Beide regelingen werden uitgevoerd door gemeenten.

Ongeveer drie jaar na de uitbraak van het coronavirus in Nederland, vroeg het ministerie van SZW aan I&O Research om het gemeentelijk perspectief op de uitvoering van de Tozo- en TONK-regeling in kaart te brengen. Dit onderzoek is onderdeel van een bredere evaluatie van zowel de Tozo- als TONK-regeling. Het doel van het onderzoek is een representatief beeld van de ervaringen van gemeenten rond de Tozo en TONK in kaart te brengen. De volgende vragen staan centraal:

- 1) *In hoeverre zijn gemeenten (met de beschikbaar gestelde financiële middelen) volgens hun eigen ervaring in staat geweest zelfstandigen te bereiken en te ondersteunen tijdens de coronapandemie met de Tozo-regeling?*
- 2) *In hoeverre hebben gemeenten vanuit hun eigen perspectief met TONK huishoudens bediend die ondersteuning nodig hadden, maar via andere regelingen niet/onvoldoende bereikt konden worden?*

Dit onderzoek is in drie fasen uitgevoerd, te weten:

- 1) Een voorbereidende fase waarin 8 interviews zijn uitgevoerd voor het opstellen van een vragenlijst, welke getest is onder 6 gemeenten en samenwerkingsverbanden.
- 2) Een kwantitatieve fase waarin twee online vragenlijsten zijn uitgezet (één voor de Tozo en één voor de TONK) onder Nederlandse gemeenten en samenwerkingsverbanden. Uiteindelijk zijn met de Tozo vragenlijst 244 (71%) van alle gemeenten vertegenwoordigd. Bij de TONK zijn dit 189 gemeenten (55%).
- 3) Een kwalitatieve verdieping waarin 13 interviews zijn gehouden ter verdieping en ter illustratie op de gevonden resultaten in de vragenlijst.

Met de respons op de vragenlijst en de kwalitatieve verdieping kan een representatief beeld worden geschetst van de ervaringen van gemeenten en samenwerkingsverbanden met het uitvoeren van de Tozo en TONK.

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Bij de Tozo staan we stil bij de ervaringen van gemeenten met de uitrol, uitvoering en uitfasering. Bij de TONK gaan we specifiek in op het bereik, de middelen, inzet van andere ondersteuning en de uitfasering.



## 1.1 Belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de Tozo

De Tozo werd op 17 maart 2020 aangekondigd in een live persconferentie<sup>1</sup>. Daarin werd door de toenmalige staatssecretaris van SZW opgeroepen dat gemeenten noodlijdende ondernemers snel en ruimhartige steun moesten toekennen. Na deze aankondiging in de persconferentie zijn er grofweg twee aanvliegroutes die Nederlandse gemeenten hebben ingezet:

- 1 Op basis van de resultaten uit de vragenlijst blijkt dat ongeveer vier op de tien gemeenten direct zijn gestart met de dienstverlening (innemen van aanvragen en/of verstrekken van voorschotten). Dit zijn gemeenten die ‘aan het pionieren’ gingen. Bijvoorbeeld omdat zij al beschikten over gedigitaliseerde dienstverlening, veel kennis hadden van het Bbz en snel veel aanvragen konden en wilden verwerken. Of uit intrinsieke motivatie om ondernemers zo snel mogelijk te willen helpen en/of omdat er stevige lokale politieke druk was om zo snel mogelijk dienstverlening op orde te hebben.
- 2 Andere gemeenten (circa 60%) namen een meer afwachtende houding aan en richtten voor het aannemen van aanvragen en het verstrekken van voorschotten eerst de noodzakelijke dienstverlening in. Deze dienstverlening was gericht op verstrekken van informatie en communicatie met ondernemers. Ondertussen richtten zij zich op het in kaart brengen van de doelgroep en het aanscherpen van het aanmeldproces en afwegingskaders achteraf. Ook keken zij in voorkomende gevallen naar ontwikkelingen in de dienstverlening van andere gemeenten.

### Besluit tot instellen van Tozo overviel gemeenten en samenwerkingsverbanden

- **In het begin van de Tozo-regeling was er nog veel onduidelijk en dit zette gemeenten voor het blok.** Communicatie vanuit het Rijk en de beschikbare informatie was in deze eerste fase in de ogen van veel gemeenten beperkt en kwam te laat naar hen toe. De plotse aankondiging van de Tozo en het publieke verzoek van de staatssecretaris aan gemeenten om snel en ruimhartig steun toe te kennen zorgde voor een stormloop op de gemeentelijke communicatiekanalen. Sommige ‘pionierende’ gemeenten gaven aan bij ondernemers dat zij, vooruitlopend op de officiële aanvraagformulieren, alvast een e-mail konden sturen met de belangrijkste aanvraaggegevens. In de grotere gemeenten ging het hierbij al snel om duizenden tot (in voorkomende gevallen) tienduizenden mails per gemeente. Halsoverkop moesten gemeenten belteams en communicatiekanalen opzetten, terwijl zij zelf vaak nog niet op de hoogte waren van de exacte invulling van de regeling.
- **Een ander voornaam knelpunt voor gemeenten bij de uitrol was het vinden van voldoende personeel.** Daarom hadden gemeenten liever gezien dat er een vooraankondiging van het besluit werd gedeeld, of werd gewacht met het bekendmaken, zodat gemeenten tijdig konden beginnen met het inrichten van de dienstverlening en het werven van personeel om alle aanvragen te kunnen verwerken.

### Gemeenten prijzen de flexibiliteit en daadkracht van de eigen organisatie(s)

- **Met de reeds aanwezige kennis van het Bbz is het gemeenten en samenwerkingsverbanden gelukt om in relatief korte tijd een projectorganisatie op te zetten.** Gemeenten die ook het Bbz uitvoeren, hebben namelijk in de meeste gevallen deze expertise ook gebruikt voor het opzetten en uitvoeren van de Tozo. Een kleine groep gemeenten en samenwerkingsverbanden (7%) geeft aan geen kennis van het Bbz te hebben gebruikt voor het opzetten van de Tozo.

---

<sup>1</sup> Voor een volledig overzicht van het tijdsplan van alle Tozo-fasen verwijzen wij u naar hoofdstuk 3.1.



- **Gemeenten kijken met trots terug op het feit dat zij bij de uitrol flexibeler en daadkrachtiger bleken dan dat medewerkers vooraf hadden gedacht.** Ondanks voorkomende (lokale) politieke druk, bleek er onder (lokale) bestuurders en management ook veel draagvlak te zijn voor een goede uitvoering, wat de organisaties slagkracht gaf.
- **Echter bleef, ook na de uitrol, de werkdruk hoog.** Dit kwam mede doordat gemeenten de Tozo-fasen als kort ervaarden. Hoewel er minder aanvragen binnenkwamen, moest men bijvoorbeeld vanaf Tozo 3 ook de eerste terugvorderingen van Tozo 1 en Tozo 2 gaan doen.
- **Met iedere opvolgende Tozo-regeling nam het aantal ervaren knelpunten in de uitvoering echter wel af.** De uitvoering van de Tozo zorgde voor een spannende en enerverende periode, waar door de meeste gesproken gemeenten door het bereikte resultaat met een goed gevoel op terug wordt gekeken.
- **Daarbij zijn gemeenten goed ondersteund met de toolkit Tozo van Divosa, Stimulansz, de VNG en het ministerie.** Deze werd door nagenoeg alle gemeenten gewaardeerd om de praktische insteek en bruikbaarheid. Sommige gemeenten melden wel dat de informatie wel eens aan de late kant kwam. Hierbij is opgemerkt dat er een verschil bestaat tussen gemeenten die 'dichter bij het vuur' zaten en andere gemeenten. Dichter bij het vuur wil hier zeggen: contacten met Divosa, VNG of SZW. Bijvoorbeeld door deelname aan werk- of klankbordgroepen rond de Tozo. Gemeenten die vaker contact met deze partijen hebben wisten over het algemeen sneller van aanstaande wijzigingen.

#### Geen signalen van (grootschalig) misbruik

- Gemeenten zijn per Tozo-fase gevraagd een inschatting te maken van het misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen beide vormen van dergelijk onbedoeld gebruik. Dit is wel nader uitgezocht in de verdiepende interviews.
- **Uit de interviews volgen drie vormen van onbedoeld gebruik van de Tozo. Dit zijn:**
  - **Onnodig gebruik:** aanvragers die ook zonder de Tozo voldoende inkomen overhielden (bijvoorbeeld vanwege het inkomen van een partner ten tijde van Tozo 1), maar hier volgens de regelgeving wel recht op hadden;
  - **Oneigenlijk gebruik:** aanvragers die onbewust en/of onbedoeld een fout maakten bij het aanvragen van Tozo;
  - **Misbruik:** aanvragers die bewust de regels overtraden en daarmee fraude pleegden.
- **Van grootschalige fraude (bewust misbruik) is volgens gemeenten geen sprake geweest.** Hoewel 41 procent van de gemeenten meldt dat er sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik ten tijde van Tozo 1, schatten gemeenten in de verdiepende interviews dat het hier in veruit de meeste gevallen om onbewuste fouten van aanvragers ging. Onnodig gebruik kwam ook voor, maar veel minder vaak, en dan met name in Tozo 1 vanwege het ontbreken van de partnerinkomestoets. Van misbruik is amper tot geen sprake geweest. In de opvolgende Tozo-regelingen nam het onbedoeld gebruik ook gestaag af. Gemeenten lijken er uiteindelijk ook in geslaagd – zo blijkt uit de interviews – om het oneigenlijk gebruik in kaart te krijgen en herstelacties uit te voeren waar nodig. Voorbeelden van herstelacties zijn het toevoegen van de identificatieplicht en vragen naar het inkomen van de partner, om zodoende de aanvragen volledig te krijgen.
- **De belangrijkste reden waarom er bij Tozo 1 oneigenlijk gebruik is gezien is dat ondernemers en zzp'ers een ander type doelgroep zijn dan gemeenten normaliter zien.** Ondernemers zijn – volgens gemeenten – gemiddeld genomen onbekend(er) met overheidsregelgeving op het gebied van inkomensondersteuning. Hierdoor werden wel eens foute gegevens aangeleverd.



Ook was dit – met name bij Tozo 1 – een periode van grotere onzekerheid en een zekere paniek bij ondernemers, waardoor zij een aanvraag deden die achteraf mogelijk niet nodig was geweest. Tot slot is er waarschijnlijk een (zeer) kleine groep ondernemers geweest die geen gehoor heeft gegeven aan het morele appèl van het kabinet. Desondanks vroegen zij toch Tozo aan, waar zij technisch gezien wel recht op hadden.

### **Gemeenten kijken met een gevoel van trots terug op de uitrol en uitvoering van de Tozo**

- **Gemeenten geven de uitrol, uitvoering en uitfasering onder aan de streep gemiddeld een 6,8.** Een meerderheid van de gemeenten (60%) geeft een voldoende (6 of 7). Een kwart (27%) geeft een 8 of hoger. De rest (13%) geeft een onvoldoende.
- **Over het algemeen lijken – beoordeeld door gemeenten – ondernemers zich relatief goed te redden na de Tozo-periode.** Dit blijkt uit het beperkte aantal aanvullende acties dat nodig is voor terugvorderingen en de toelichting die is gegeven in interviews. Er lijkt niet één specifieke doelgroep Tozo-ontvangers te zijn die het moeilijker hebben dan anderen. Vooral ondernemers die ook al voor de coronacrisis moeite hadden met rondkomen, hebben nu moeite met terugbetalen. Gemeenten zien over het algemeen dan ook geen toename in het aantal Bbz-aanvragen, ook al hebben zij wel actief ingezet op het bekendmaken van de mogelijkheid hiervan. Over het algemeen lijkt er voor het gros van de ondernemers vertrouwen in een positieve afloop op de langere termijn, naar inschatting van de gemeenten.
- **Ongeveer de helft van de gemeenten heeft onderdelen van de nieuwe werkwijze van de Tozo blijvend geïmplementeerd in de Bbz-dienstverlening.** Het overnemen van de werkwijze van de Tozo is niet zondermeer mogelijk, omdat de dienstverlening van de Tozo veel laagdrempeliger was ingericht dan reguliere Bbz-dienstverlening. Daarnaast is het aantal Bbz-aanvragen dat sommige gemeenten ontvangen zo laag dat het aanpassen van de werkwijze niet noodzakelijk is. Wel zeggen, met name grotere gemeenten, dat zij door de Tozo, sneller dan verwacht de dienstverlening hebben gedigitaliseerd.

### **Zwaarte van de verantwoording strookt niet met 'geest' van de Tozo**

- **Van alle gemeenten loopt ongeveer de helft aan tegen knelpunten in de uitfasering.** Deze hebben vooral betrekking op het werk dat nog in de uitfasering moet gebeuren en met de verantwoording over de afgelopen jaren. De belangrijkste knelpunten van gemeenten zijn:
  - Terugvorderingen kosten veel tijd. De regeling is nog steeds een flinke belasting voor uitvoerders. Nieuwe medewerkers worden daarbij niet makkelijk ingewerkt, omdat de medewerkers met ervaring bij de afdelingen Werk & Inkomen weer de eigen taken moeten oppakken;
  - De zwaarte van de verantwoording strookt niet met de snelheid en de geest van 'ruimhartig toekennen' bij de Tozo zoals deze geïntroduceerd is. Met name gemeenten die niet vanaf het begin van de Tozo-periode de interne accountant of financiële afdeling betrokken bij het project, ondervonden last van de in hun ogen te zware verantwoording;
  - De relatief lichte toetsing aan de voorkant zorgde voor enige herstelacties. Dit werd als 'lastig' ervaren in de uitvoering later;
  - Er is een (kleine) groep ondernemers die met de terugbetaalverplichtingen worstelt. Met name ondernemers die al voor de coronacrisis leefden van een minimaal inkomen. Dit zal in de komende jaren nog uitvoeringscapaciteit van de gemeenten en samenwerkingsorganisaties vragen.





- **Leerpunten van gemeenten voor een volgende vergelijkbare situatie zijn:**
  - Zorg voor een (iets) langere voorbereidingstijd, zodat gemeenten doelgroepen en prioriteiten goed in beeld krijgen;
  - Niet te snel voorschotten verstrekken, zorg eerst voor goede rechtmatigheidscontrole vooraf;
  - Zet een goede projectorganisatie in elkaar, die los staat van andere taken. Neem alle afdelingen van een gemeente goed mee (vooral financiën en kwaliteit). Zo kan snel geschakeld worden wanneer de urgentie wordt gevoeld, maar is er ook een spreekwoordelijke rem als ontwikkelingen te snel gaan, die later mogelijk voor herstelacties zorgen;
  - Digitaal werken met aanvragen heeft voordelen voor het snel aannemen en verwerken daarvan. Een deel van de gemeenten (vooral grotere gemeenten met meer Bbz-aanvragen) heeft de digitaliseringsslag, die is gemaakt tijdens de Tozo-periode, reeds doorgevoerd naar de reguliere Bbz-dienstverlening. Bij gemeenten met weinig aanvragen heeft dit geen prioriteit.



## 1.2 Belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de TONK

De TONK werd geïntroduceerd ten tijde van Tozo 4. De TONK was de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten. De TONK was bedoeld voor huishoudens die als gevolg van het coronavirus te maken hadden met een terugval in hun inkomen en daardoor noodzakelijke (woon)kosten niet meer konden voldoen. Omdat de TONK is gebaseerd op de bijzondere bijstand hadden gemeenten meer beleidsvrijheid om de uitvoering naar eigen inzicht in te richten.

### TONK werd minder gebruikt dan verwacht

- **Voor driekwart van de gemeenten was het duidelijk wie onder de doelgroep van de TONK viel.** Een vergelijkbaar grote groep heeft inzet gepleegd om het bereik (en gebruik) te vergroten. Dit waren met name reclamecampagnes.
- **Uiteindelijk viel het gebruik van de TONK tegen.** Gemeenten maakten een inschatting van het aantal op basis van het budget beschikbaar gesteld door het Rijk en het aantal Tozo-aanvragen dat zij kregen. Bijna negen op de tien gemeenten (88%) zeggen dat er veel minder aanvragen zijn geweest dan vooraf de verwachting was, maar 7 procent zegt dat het aantal aanvragen overeenkwam met de verwachting. Redenen waarom het bereik van de TONK volgens gemeenten achterbleef:
  - **Timing:** bij de TONK was er al meer duidelijkheid over de economische en financiële gevolgen van de coronacrisis dan bij Tozo 1. De TONK was niet zo noodzakelijk als de Tozo;
  - **Angst om terug te betalen:** gemeenten hadden het gevoel dat er onder inwoners een angst bestond dat het ontvangen bedrag van de TONK later alsnog terugbetaald zou moeten worden. Dit weerhield hen ervan om een aanvraag te doen;
  - **TONK was onbekend en werd als onduidelijkheid ervaren door inwoners:** er bestond onduidelijkheid over voor wie de TONK bedoeld was. Sommige inwoners waren volgens de gemeenten in de veronderstelling dat de TONK enkel voor ondernemers bedoeld zou zijn;
  - **Niet afhankelijk willen zijn van overheidssteuning:** schaamte en/of niet afhankelijk willen zijn van de overheid speelde bij een deel van de potentiële aanvragers een rol;
  - **Ondersteuning werd als beperkt ervaren:** uit toelichtingen blijkt dat sommige gemeenten signalen opvingen dat de TONK als een 'magere' ondersteuning werd gezien. Er werd minder gebruik van de TONK gemaakt omdat potentiële aanvragers de administratieve lasten niet in verhouding vonden staan tot de opbrengsten.

### Middelen TONK vloeiden terug naar algemene reserve, sociaal domein en energiematregelen

- **Het totale bedrag dat beschikbaar was voor de TONK is uiteindelijk opgehoogd naar 260 miljoen euro.** Voor gemeenten betekende dit vooral dat zij extra inzet konden plegen op het verhogen van het gebruik en de TONK-uitkeringen te verhogen.
- **Desondanks bleven bij veel gemeenten middelen over.** Van alle 189 vertegenwoordigde gemeenten in dit onderzoek zegt slechts één gemeente dat het budget voor de TONK niet voldoende was en dat er sprake was van een tekort vanuit de bijdrage van het Rijk. Gemeenten geven de volgende bestemmingen aan voor het overschot uit de TONK:
  - 1 aanvullen van algemene middelen en reserves voor sociaal domein;
  - 2 ingezet voor andere minimaregelingen, re-integratie, schuldhulpverlening en ondernemersondersteuning;
  - 3 reservering voor de energietoeslag.



- **Driekwart van de gemeenten verwees aanvragers (ook) door naar andere ondersteuningsmogelijkheden.** De andere ondersteuningsmogelijkheden waar men naar verwees betroffen vooral andere ondersteuning op het gebied van inkomen en financiën zoals andere minimaregelingen (86%) en schuldhulpverlening (75%).
- **Bij de TONK zien gemeenten amper oneigenlijk gebruik (en zeker geen misbruik).** Van alle gemeenten zegt 16 procent dat zij wel oneigenlijk gebruik of misbruik hebben gezien, maar dat dit niet weinig, maar ook niet veel was. De bewijslast werd door gemeenten als eenvoudig of simpel bestempeld, wat het proces verder verduidelijkt.

### **Gemeenten trekken doelmatigheid en toegevoegde waarde TONK in twijfel**

- **Anders dan de Tozo, lijken gemeenten vooral met gemengde gevoelens op de TONK terug te kijken.** Hoewel het een klein aantal inwoners zal hebben geholpen, zijn er vragen over de timing van de TONK en de inrichting (als afgeleide van de bijzondere bijstand). Wanneer dit breder getrokken wordt, zijn er in het verlengde daarvan twijfels over de doelmatigheid en toegevoegde waarde van de TONK.
- **Het gemiddelde rapportcijfer van gemeenten voor de TONK is een 6,1.** Een op de vijf (21%) geeft een onvoldoende, 72 procent een voldoende (6 of 7) en de rest (7%) een 8 of 9. De meeste gemeenten lijken (achteraf bezien) de TONK niet als een groot succes te bestempelen. Een omschrijving van een gemeente over de TONK is ‘mosterd na de maaltijd’. Uit de analyse van een zestal stellingen over de TONK lijkt het dat er meer gemeenten zo over denken. Per saldo zeggen meer gemeenten wel dan niet dat:
  - 1 groepen mensen die financieel in de problemen kwamen (ook) niet volledig geholpen konden worden met de TONK;
  - 2 dat de mensen die TONK ontvingen dit uiteindelijk wel nodig hadden;
  - 3 de TONK de financiële problemen niet oploste en zij mogelijk ook wel op een andere manier door de gemeente geholpen konden worden.
- **Gemeenten zijn dan ook verdeeld in hun mening of de TONK een belangrijke regeling was om een groep mensen met financiële problemen te helpen: minder dan de helft denkt van wel.** Als verbeterpunt geven zij mee dat het handiger was geweest om andere, bestaande regelingen te verruimen. Nieuwe regelingen kosten tijd om op te tuigen, bij bestaande regelingen heeft dit minder impact op de uitvoeringsorganisatie.
- **Waar de ene gemeente de beleidsvrijheid als prettig ervaarde, zegt een andere gemeente dat zij juist meer sturing en/of kaders van de Rijksoverheid verwachtten.** Omdat de geboden beleidsvrijheid onder andere leidde tot ongelijkheid tussen gemeenten. Net als bij de Tozo werd de informatieverstrekking via de handreiking van het Rijk, Divosa, Stimulansz en VNG als overwegend positief ervaren.
- **Tegenvallers bij de TONK waren het lage gebruik en de onzekerheid die gemeenten ervoeren met betrekking tot de uitvoering.** Ook hier mede door de snelheid waarmee de regeling moest worden opgetuigd. Gemeenten zijn van mening dat de regeling (te) laat kwam, waardoor de noodzaak ook wegviel.



# Inleiding



## 2 Inleiding

### 2.1 Achtergrond

Nederland werd in maart 2020 door het coronavirus overvallen. Al snel werd duidelijk dat dit coronavirus grote maatschappelijke en economische gevolgen zou hebben. Bedrijven moesten sluiten of zagen zich geconfronteerd met een sterk afnemende vraag, met alle economische en financiële gevolgen van dien.

Het kabinet besloot tot een aantal noodmaatregelen om bedrijven en ondernemers financieel te ondersteunen. Het doel hiervan was om banen te behouden en ondersteuning te bieden bij acute problemen die werknemers, zzp'ers en bedrijven ondervonden als gevolg van het virus of de maatregelen. Waar voor bedrijven de Tijdelijke Noodmaatregel voor Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) tot stand werd gebracht, werd voor zelfstandig ondernemers de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) ontwikkeld op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (hierna: Bbz). Deze regeling werd uitgevoerd door gemeenten.

Niet iedereen werd tijdens de coronacrisis uit de financiële problemen geholpen door de ontwikkelde steunmaatregelen. Daarom werd extra hulp geboden met de regeling TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten). De regeling is bedoeld voor mensen die door corona inkomensverlies lijden en in de knel kwamen met hun vaste lasten, met name woonlasten. Ook deze regeling werd uitgevoerd door gemeenten. De voorwaarden mochten gemeenten grotendeels zelf bepalen<sup>2</sup>.

Ongeveer drie jaar na de uitbraak van het coronavirus in Nederland, vroeg het ministerie van SZW aan I&O Research om het gemeentelijk perspectief op de uitvoering van de Tozo- en TONK-regeling in kaart te brengen. Dit onderzoek is onderdeel van een bredere evaluatie van zowel de Tozo- als TONK-regeling.

### 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is een representatief beeld van de ervaringen van gemeenten rond de Tozo en TONK in kaart te brengen. Daarbij zijn de onderstaande twee onderzoeksvragen leidend. Een volledig overzicht van alle onderzoeksvragen vindt u in bijlage A.

- 1 *In hoeverre zijn gemeenten (met de beschikbaar gestelde financiële middelen) volgens hun eigen ervaring in staat geweest zelfstandigen te bereiken en te ondersteunen tijdens de coronapandemie met de Tozo-regeling?*
- 2 *In hoeverre hebben gemeenten vanuit hun eigen perspectief met TONK huishoudens bediend die ondersteuning nodig hadden, maar via andere regelingen niet/onvoldoende bereikt konden worden?*

---

<sup>2</sup> Meer informatie over de achtergrond van zowel de Tozo als de TONK vindt u aan het begin van de desbetreffende hoofdstukken.



## 2.3 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is in drie fasen uitgevoerd, te weten:

- 1 Een voorbereidende fase waarin 8 interviews zijn uitgevoerd voor het opstellen van een vragenlijst voor gemeenten, welke getest is onder 6 gemeenten en samenwerkingsverbanden;
- 2 Een kwantitatieve fase waarin twee online vragenlijsten zijn uitgezet (één voor de Tozo en één voor de TONK) onder Nederlandse gemeenten en samenwerkingsverbanden. De vragenlijsten zijn via de mail naar contactpersonen gestuurd, de contactgegevens zijn verzameld door deskresearch, nabellen en door contactgegevens op te vragen bij VNG, Divosa, het ministerie van SZW en bij landelijke overleggen;
- 3 Een kwalitatieve verdieping waarin 13 interviews zijn gehouden ter verdieping en ter illustratie op de gevonden resultaten in de vragenlijst.

### 2.3.1 Respons Tozo

De vragenlijst voor de Tozo is uitgestuurd naar 148 gemeenten en samenwerkingsverbanden, die gezamenlijk alle Nederlandse gemeenten vertegenwoordigen. De samenwerkingsverbanden zijn organisaties die verantwoordelijk waren voor de uitrol van de Tozo in meerdere gemeenten. Soms ging het hierbij om een regionale centrumgemeente, maar soms ook om een organisatie die normaliter het Bbz voor deze gemeenten uitvoert.

Van de 148 organisaties die zijn aangeschreven, vulden 101 organisaties de vragenlijst in. Daarmee komt de respons uit op 68 procent. Met deze organisaties zijn 244 van de 344 Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd, een percentage van 71 procent. Zie daarvoor de onderstaande tabel. Daaronder staat nog een tabel met de verdeling van de respons naar omvang van de gemeente. De lagere respons onder G40-gemeenten wordt verklaard doordat deze gemeenten als relatief grote gemeenten vaker een voortrekkersrol in samenwerkingsverbanden hebben en in die organisaties vertegenwoordigd zijn.

**Tabel 2.1 Respons vragenlijst Tozo**

	Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
Aantal ingevulde vragenlijsten	148	101	68%
Aantal vertegenwoordigde gemeenten	344	244	71%

	n	%
Individuele gemeente G4	3	3%
Individuele gemeente G40	15	15%
Individuele gemeente overig	50	50%
Samenwerkingsverband van gemeenten	33	33%
<b>Totaal</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

### 2.3.2 Respons TONK

De TONK werd verhoudingsgewijs vaker uitgevoerd door individuele gemeenten. Uiteindelijk zijn 225 uitnodigingen voor het invullen van de vragenlijst verstuurd, waarop 120 organisaties reageerden. Het responspercentage voor de TONK is daarmee 53 procent, waarmee 55 procent van alle Nederlandse gemeenten zijn vertegenwoordigd.

**Tabel 2.2 Respons vragenlijst TONK**

	Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
Aantal ingevulde vragenlijsten	225	120	53%
Aantal vertegenwoordigde gemeenten	344	189	55%

	n	%
Individuele gemeente G4	4	3%
Individuele gemeente G40	16	13%
Individuele gemeente overig	68	57%
Samenwerkingsverband van gemeenten	32	27%
<b>Totaal</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>

## 2.4 Analyse

Na afloop van de dataverzameling zijn de resultaten geduid in een duidingssessie tussen de betrokken onderzoekers en zijn de eerste onderzoeksresultaten gepresenteerd aan het ministerie van SZW en de begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, Divosa en de VNG. De input die volgde uit deze sessie is meegenomen naar de verdiepende interviews. Met de behaalde respons en de gehouden interviews is het mogelijk een representatief beeld te schetsen hoe gemeenten de uitvoering van de Tozo en TONK ervaren.

Het rapport bestaat enerzijds uit beschrijvende analyses van de vragenlijst met percentages en uitsplitsingen om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Indien de percentages in dit rapport niet optellen tot 100 procent is dit het gevolg van afrondingsverschillen of was er sprake van een meerkeuzevraag. Gespreksverslagen van de voorbereidende en verdiepende interviews zijn gebruikt als toelichting op de resultaten, geanonimiseerde citaten dient u te zien als illustratief voor de gevonden resultaten.

## 2.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijk hoofdstukken. De managementsamenvatting vindt u voorin dit rapport. Hoofdstuk 3 presenteert de resultaten van gemeentelijke ervaringen met de Tozo, hoofdstuk 4 de resultaten rond de TONK.

Voorin dit rapport, in hoofdstuk 1, staan de belangrijkste conclusies weergegeven. Voor een snel overzicht van de resultaten verwijzen wij u door naar dat hoofdstuk. Tot slot vindt u aanvullende informatie over het onderzoek in de bijlagen.



# Ervaringen met de Tozo





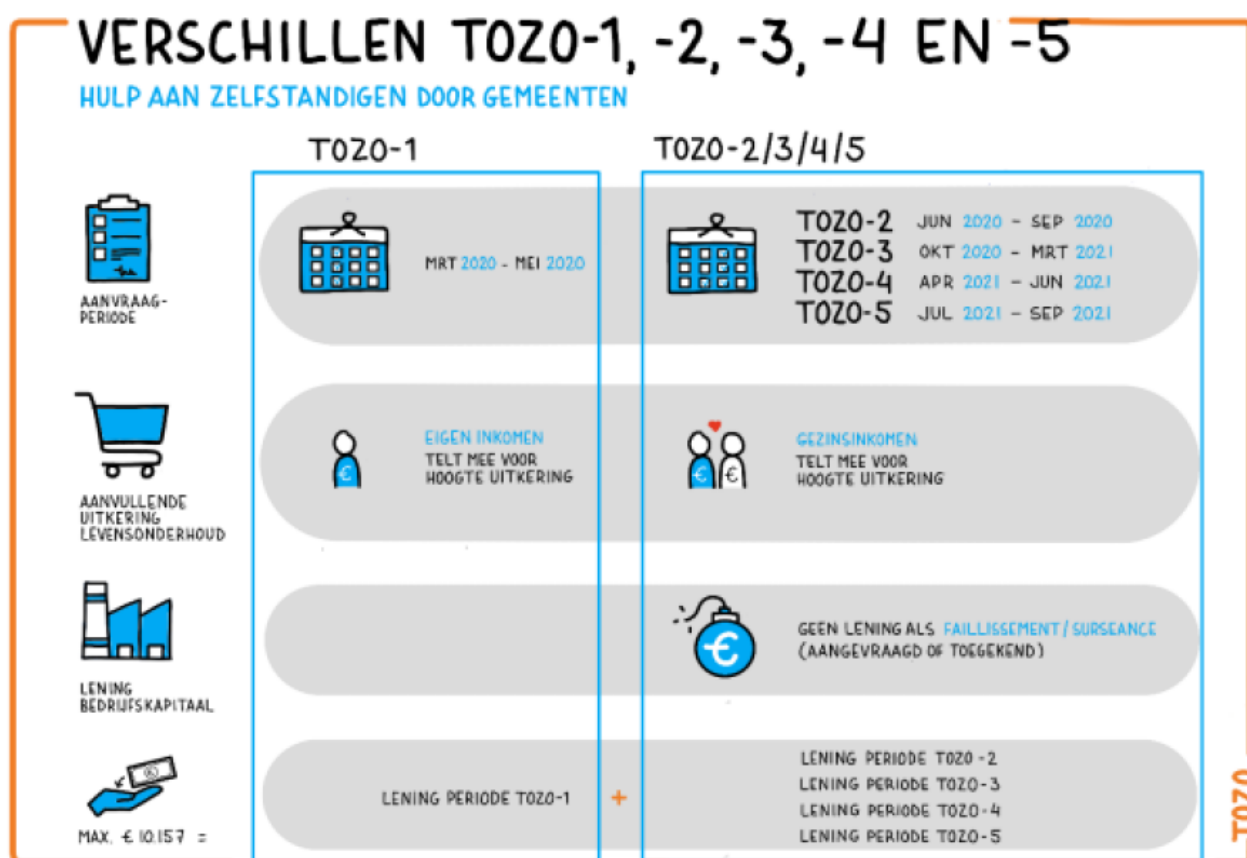
### 3 Tozo

De Tozo is geënt op het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) en kent vijf tijdvakken (Tozo 1 – Tozo 5). De Tozo is echter een sterk versimpelde versie van het Bbz. Zo golden de volgende voorwaarden niet, die bij het Bbz wel spelen. 1) Er gold geen vermogenstoets; 2) er is niet gekeken naar de levensvatbaarheid van de onderneming, 3) de kostendelersnorm werd (in eerste instantie) niet toegepast en 4) in de eerste maanden van de Tozo gold ook geen partnerinkomenstoets. Vanaf Tozo 2 gold deze partnerinkomenstoets wel. Het Bbz ligt onder verantwoordelijkheid van gemeenten en wordt individueel maar ook in samenwerking uitgevoerd. Zo wordt in bijvoorbeeld Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn de uitvoering gedaan door Menso Ondernemen, de gemeenten in Twente en de Achterhoek hebben dit vrijwel allemaal ondergebracht bij de ROZ-groep en in de regio Rotterdam zijn veel gemeenten aangesloten bij Regionaal Bureau Zelfstandigen.

De Tozo bestond uit twee typen ondersteuning: 1) een uitkering voor levensonderhoud en 2) een lening bedrijfskapitaal. De uitkering levensonderhoud was afhankelijk van leeftijd en (later ook) partnerinkomen en betrof een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalde. De lening bedrijfskapitaal kon worden aangevraagd voor het oplossen van liquiditeitsproblemen ten gevolge van de coronacrisis. Deze kon tot maximaal € 10.157 worden aangevraagd. Deze rentedragende lening moet worden terugbetaald. De rente bedraagt 2 procent. Over de periode van 1 januari 2021 tot en met 1 juli 2022 hoeven aanvragers geen rente te betalen.

De uitvoering van de Tozo werd vaak belegd bij de uitvoerders van het Bbz omdat zij ervaring hebben met ondernemers en financiële steun aan deze doelgroep. Zoals eerder aangegeven overviel het coronavirus Nederland en moest onder andere de Tozo snel opgezet worden. Zonder dat de regeling al uitgewerkt was kwamen er bij gemeenten al aanvragen binnen. Uiteindelijk werd in ongeveer één maand een regeling ontwikkeld waar een dergelijk traject normaal één à twee jaar duurt. Na de eerste periode Tozo zijn er nog vier perioden Tozo gekomen waarbij de belangrijkste wijziging na de eerste kwam, namelijk dat het partnerinkomen ging meetellen. In periode 1 waren er naar schatting zo'n 374.000 aanvragen bij gemeenten. Dit aantal ligt de perioden daarna (veel) lager. De situatie waarin Tozo 1 tot stand kwam (snelheid, hoeveelheid en nieuwe doelgroep) en de wijzigingen in de volgende periodes werden mogelijk verschillend ervaren door gemeenten. Daarom wordt in dit hoofdstuk waar van toepassing onderscheid gemaakt tussen de verschillende Tozo-fasen.

Figuur 3.1 Overzicht fasen Tozo 1 t/m Tozo 5



### 3.1 Uitrol Tozo 1 tot en met Tozo 5

#### 3.1.1 Uitrol Tozo 1

##### Vier op de tien gemeenten direct gestart met innemen aanvragen

Gemeenten die aangeven dit op een ander moment te hebben gedaan lichten veelal toe dat ondernemers tussen 17 maart en 27 maart 2020 konden beginnen met het indienen van een aanvraag. Ook hebben een aantal gemeenten vanaf 17 maart ondernemers geïnformeerd en geregistreerd welke ondernemers een aanvraag wilden doen. Vervolgens hebben zij na de publicatie van de Tozo de officiële aanvraag opgesteld.

Tabel 3.1 Start innemen van aanvragen en verstrekken van voorschotten voor Tozo

Start innemen aanvragen Tozo (n=101)	%	Start verstrekken voorschotten Tozo (n=91)	%
Direct na 17 maart 2020	41%	Direct na 17 maart 2020	19%
Tussen 27 maart en 31 maart 2020	19%	Tussen 27 maart en 31 maart 2020	27%
Tussen 1 april en 20 april 2020	18%	Tussen 1 april en 20 april 2020	29%
Na 20 april 2020	10%	Na 21 april 2020	5%
Anders	10%	Er zijn geen voorschotten verstrekt	11%
Weet ik niet	3%	Weet ik niet	9%



### **Gemeenten moesten snel projectorganisatie opstarten: twee aanvliegroutes**

Uit de interviews komt naar voren dat veel gemeenten overvallen werden door het bericht dat zij de Tozo op moesten starten. Direct na de persconferentie zijn zij daarom, met hulp van het ministerie van SZW, Divosa, de VNG en Stimulansz, gestart met het opstarten van een projectorganisatie. Dit was ook nodig omdat de volgende ochtend, volgens enkele gesproken gemeenten, de telefoon al ‘roodgloeiend’ stond met vragen van ondernemers en zelfstandigen. Ook gaven sommige gemeenten aan bij ondernemers dat zij, vooruitlopend op de officiële aanvraagformulieren, alvast een e-mail konden sturen met de belangrijkste aanvraaggegevens. In de grotere gemeenten ging het hierbij al snel om duizenden tot (in voorkomende gevallen) tienduizenden mails per gemeente. Het kostte veel tijd om deze mails te beantwoorden en te verwerken. Gemeenten die direct van start gingen met de dienstverlening, zijn in de interviews kritisch op het verloop van dit proces. Wat hen betreft had de communicatie vanuit het Rijk beter gekund en hadden gemeenten graag wat meer voorbereidingstijd gewild, of een bericht ontvangen dat deze regelgeving eraan zat te komen. Na de persconferentie moesten zij namelijk direct ondernemers en zelfstandigen te woord staan, terwijl zij zelf vaak ook nog niet meer wisten. Enkele toelichtingen uit de interviews over hoe gemeenten deze periode ervaren:

- *“Er was heel veel politieke druk om het snel te regelen, in die periode was er nog niks duidelijk. We zagen de persconferentie en de volgende dag moest ik een presentatie geven aan het bestuur over hoe wij het zouden aanpakken. En toen kwam er een vraag van waarom er nog geen aanvraagformulier was. De communicatie vanuit het Rijk was omtrent de persconferentie [van 17 maart] niet goed. De loketten moesten al de maandag erop open voor het steunpakket. De woensdag (ochtend na de persconferentie) stond de telefoon al roodgloeiend. Het was een hele bijzondere situatie, maar in het begin is er wel te hard van stapel gelopen wat betreft de regeling en de communicatie.”*
- *“Met een clubje mensen van de gemeente gingen we om tafel om vanuit diverse hoeken te kijken hoe we dit gaan inrichten. Wat hebben we allemaal nodig, wat wordt gevraagd? Van daaruit aan de slag gegaan. Niet het diepe in gesprongen. Eerst: wat houdt deze regeling in, hoe streng gaan we zijn aan de voorkant, wat betekent dat voor de achterkant?”*
- *“Het grootste punt is de communicatie vanuit de overheid, dat was lastig. In de media al wel het een en ander gezegd en dat levert bij de mensen veel vragen op. Op dat moment kon je die informatie zelf ook nog niet geven.”*
- *“De start van de Tozo is het meest bijgebleven. Dat je op tv hoort dat je een regeling gaat uitvoeren. Doordat we dit via het nieuws moesten vernemen, ontstond er onrust. Ons bestuur wilde zo snel mogelijk beginnen. Maar wij hadden maar weinig informatie. Dus eerst wat tijd genomen om de regeling op te zetten. Zelf beleidsregels gemaakt hoe we het gingen doen en toetsen. Nog voor landelijke regeling, als die zou komen dan zouden we die overnemen.”*

### **Snelle start om ondernemers zo snel mogelijk te ondersteunen, berekenen inkomen onduidelijk**

Ruim negen op de tien gemeenten begonnen al voordat het modelaanvraagformulier beschikbaar was met het innemen van aanvragen voor de Tozo<sup>3</sup>. Bijna alle gemeenten noemen als reden hiervoor dat zij ondernemers zo snel mogelijk wilden ondersteunen. Daarnaast ervaaarde 20 procent van de gemeenten druk van ondernemers. Bij een iets kleiner deel van de gemeenten was er (ook) sprake van druk vanuit de gemeentelijke politiek. Een minderheid van 7 procent ondervond druk vanuit de media en publieke opinie of landelijke politiek.

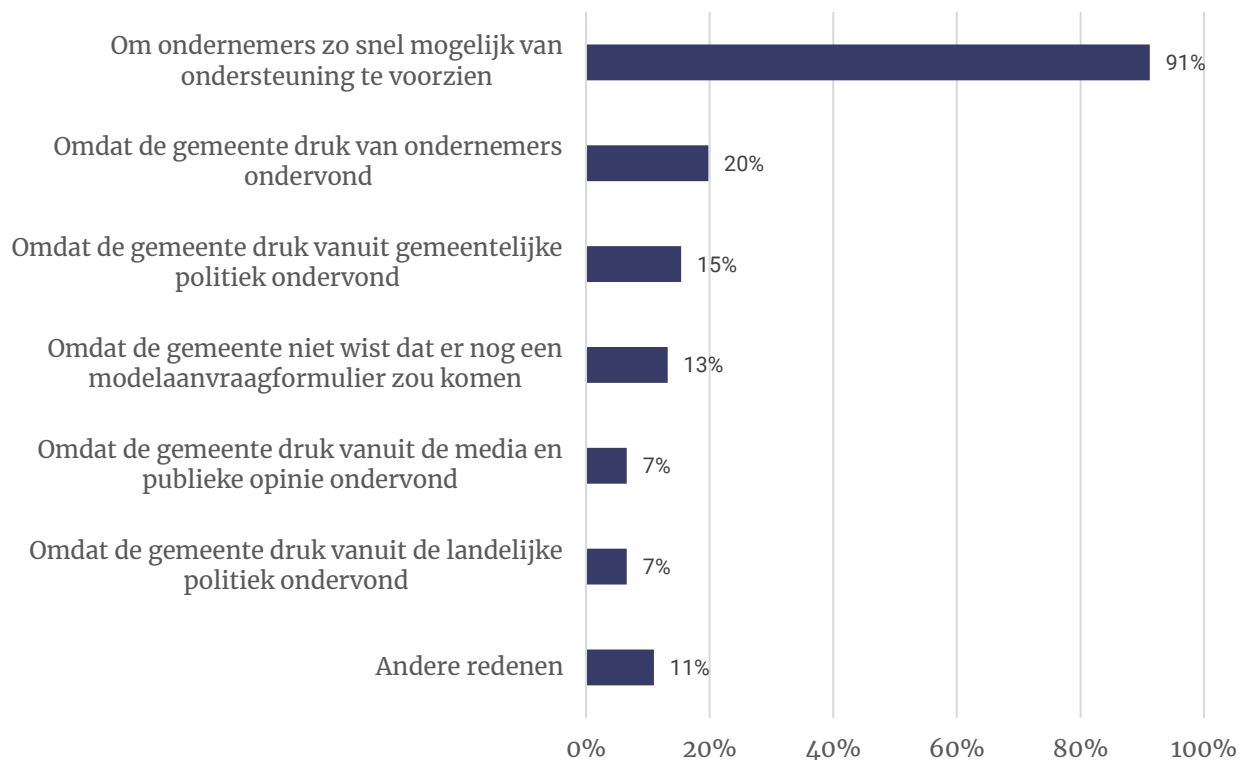
---

<sup>3</sup> Het modelaanvraagformulier kwam beschikbaar op 1 april 2020, nadat de Tozo werd aangekondigd op 17 maart 2020.



Een ander punt dat voor veel onduidelijkheid zorgde, zo blijkt uit de interviews, was het berekenen van het netto inkomen van ondernemers. Het was enerzijds niet duidelijk hoe dit berekend moest worden, zowel voor gemeenten als voor ondernemers. Zelfstandigen en ondernemers zijn, ook vanuit het Bbz, gewend met het jaarinkomen te rekenen en niet met het maandelijks inkomen. Invullen van het jaarinkomen zorgde logischerwijs voor te hoge inkomsten, waardoor Tozo eigenlijk niet toegekend moest worden. *“Weinig ondernemers konden zonder hulp van hun boekhouder inschatten hoeveel die ging verdienen en had verdiend. Dat was wel een eyeopener waarop we ons hadden verkeken”*, aldus een geïnterviewde. Daar komt bij dat veel ondernemers überhaupt nooit een dergelijke (bijstands)regeling hadden aangevraagd en ervaring met dit soort overheidsdienstverlening ontbrak.

**Figuur 3.2** *Waarom heeft u gemeente al voordat het modelaanvraagformulier beschikbaar was aanvragen ingenomen?* (meerdere antwoorden mogelijk, n=91)



**Helpt van de gemeenten moest herstelactie(s) uitvoeren**

Afgaande op het bovenstaande was het logisch dat sommige gemeenten herstelacties moesten uitvoeren, nadat de invulling van het landelijke beleid duidelijk(er) was. Voorbeelden daarvan zijn het toevoegen van de identificatieplicht en vragen naar het inkomen van de partner. Deze eerste periode en de gevolgen daarvan wordt door een geïnterviewde van een landelijke organisatie als volgt omschreven: *“Gemeenten werden opgeroepen dat ze maar aan de gang moesten gaan. Terwijl [de landelijke regelgeving] nog niet klaar was. Daar kwam toch wat gedoe achteraan. ... Het begin was gericht op geld verstrekken. Er was paniek. De staatssecretaris zei op 17 maart ook: ‘snel en ruimhartig zijn’. Zo snel je van Tozo 1 naar 5 ging, werden rechtmatigheidsvraagstukken en ‘verantwoordingsdiscussies’ steeds belangrijker. Dat was in het begin echter helemaal niet duidelijk. Het zwaartepunt lag vooral bij snel hulpverlening in het begin.”*



Ongeveer de helft van de gemeenten (47%) die al voordat de Tozo-regelgeving gereed was aanvragen innamen, moesten naderhand herstelacties uitvoeren. Bij een kwart van de gemeenten was één type herstelactie voldoende. Ruim een vijfde (22%) voerde meerdere typen herstelacties uit. Uit de interviews volgt het beeld dat de meeste gemeenten de herstelacties die zij moesten uitvoeren niet als zeer lastig of vervelend hebben ervaren. Het bleef wel zorgen voor een hoge werkdruk voor de medewerkers. Wel zijn veel gesprokenen van mening dat veel herstelacties voorkomen hadden kunnen worden als de regelgeving sneller en vollediger naar hen was gecommuniceerd.

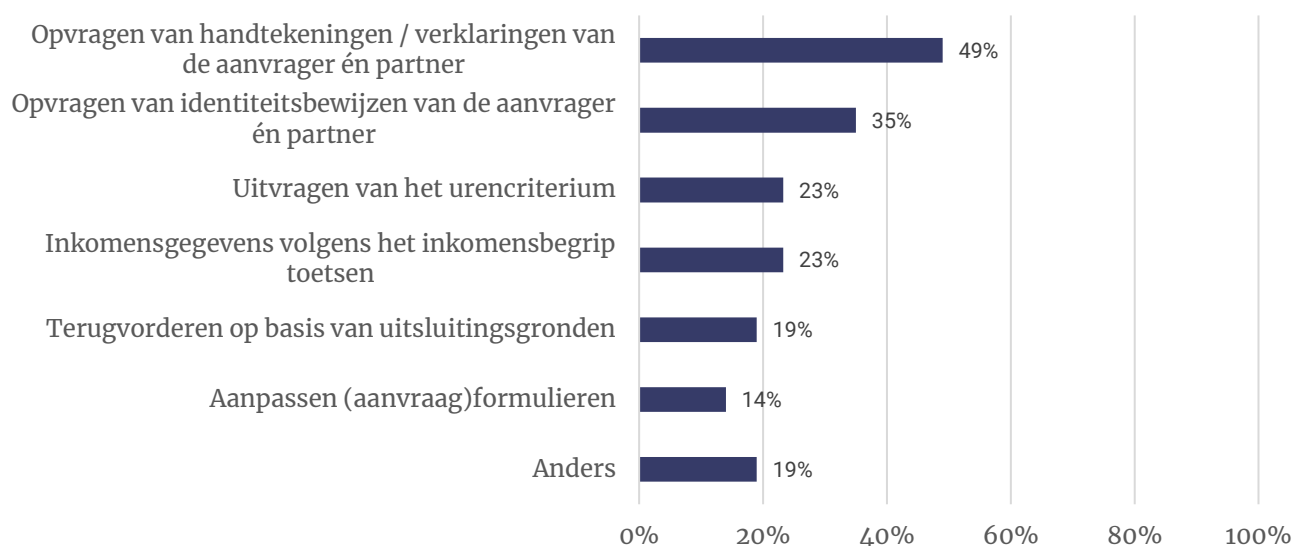
**Figuur 3.3 Is uw gemeente/organisatie tegen problemen aangelopen omdat de gemeente/organisatie al begonnen was met de uitvoering voordat de regelgeving gereed was?**

Herstelacties	%	N
Eén type herstelactie	25%	23
Meerdere typen herstelacties	22%	20
Geen herstelacties, uitvoering sloot aan bij regelgeving	51%	46
Geen herstelacties, nog niet helemaal begonnen met uitvoering	2%	2

### Opvragen van aanvullende informatie meest uitgevoerde herstelacties

De meest uitgevoerde herstelactie is het opvragen van handtekeningen/verklaringen van de aanvrager van de Tozo en haar/zijn partner. Bijna de helft van de gemeenten die een herstelactie uitvoerden, deed dit. Ruim een derde vroeg identiteitsbewijzen van de aanvrager en haar/zijn partner op. Daarnaast vroeg ongeveer een kwart het urencriterium uit en/of toetste de inkomensgegevens volgens het inkomensbegrip. Een op de vijf gemeenten moest terugvorderingen doen op basis van uitsluitingsgronden, bijvoorbeeld (zo blijkt uit de interviews en toelichtingen) omdat de ondernemer studeerde en (nog) recht had op studiefinanciering of langer dan 4 weken in het buitenland verbleef tijdens de uitkeringsperiode.

**Figuur 3.4 Welke herstelactie(s) heeft u gedaan?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=43)



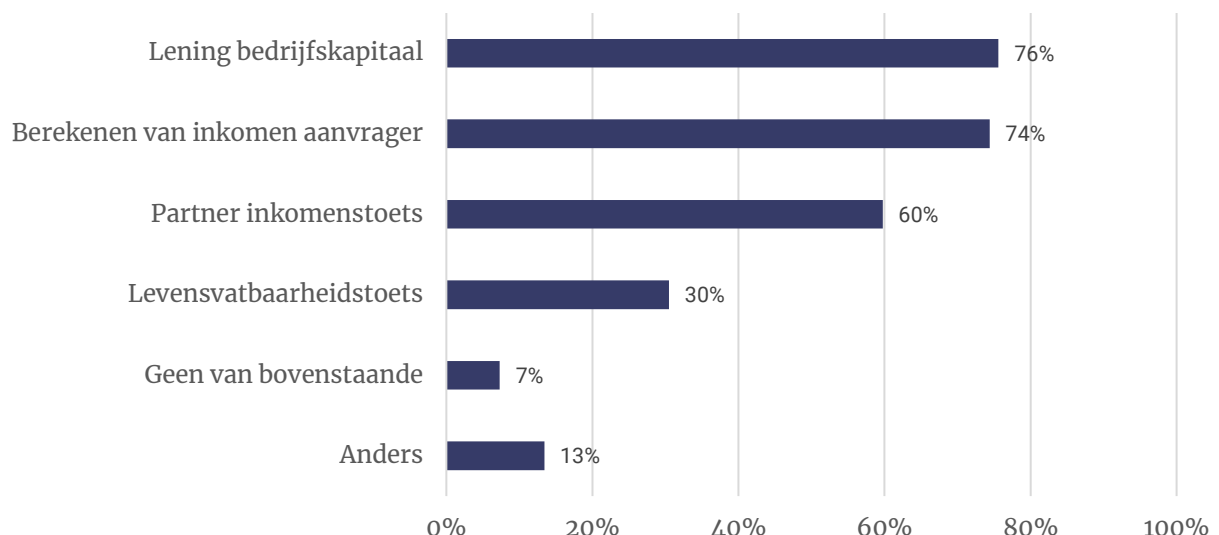
Uit de interviews volgt dat gemeenten op verschillende wijzen de herstelacties vorm hebben gegeven. Waar de ene gemeente koos voor een volledig gedigitaliseerde aanpak met instructies via het aanvraagformulier en contact via bijv. social media, kozen andere gemeenten voor een persoonlijke aanpak waar alle Tozo-aanvragers nagebeld werden. Er zijn voorbeelden waarin medewerkers van gemeenten nog op huisbezoek zijn gegaan om handtekeningen op te halen bij ondernemers die niet respondeerden op andere verzoeken via mail en telefoon. Het uitvoeren van de herstelacties is dus verschillend ervaren door gemeenten. Met name gemeenten die gelijk vanaf het begin aan de slag zijn gegaan met de Tozo hebben meer moeite gehad met de herstelacties, omdat zij er gemiddeld genomen meer moesten uitvoeren. Ook organisaties die meer ervaring hadden met het Bbz ervoeren minder knelpunten omdat zij minder herstelacties moesten uitvoeren.

**81%** van de gemeenten/samenwerkingsverbanden voert ook het Bbz uit.

### Kennis Bbz gebruikt bij opzetten en uitvoeren Tozo

Gemeenten die ook het Bbz uitvoeren, hebben in de meeste gevallen deze expertise ook gebruikt voor het opzetten en uitvoeren van de Tozo. De kennis over het verstrekken van leningen voor bedrijfskapitaal en het berekenen van het inkomen van de aanvrager kwam volgens driekwart van de gemeenten van pas (respectievelijk bij 76% en 74%). Ervaring met de partnerinkomenstoets kon door zes van de tien gemeenten (60%) gebruikt worden voor de Tozo. Bij drie op de tien gemeenten (30%) kwam ook ervaring met de levensvatbaarheidstoets voor ondernemingen van pas. Een minderheid van 7 procent geeft aan geen kennis van het Bbz te hebben gebruikt voor het opzetten van de Tozo. Zij lichten toe dat zij de Tozo los zagen van het Bbz en in sommige gevallen niet aan het Bbz, maar aan de Participatiewet hebben gekoppeld.

**Figuur 3.5 Welke kennis van het Bbz heeft u gebruikt bij het opzetten en de uitvoering van de Tozo? Meerdere antwoorden mogelijk (n=82)**



### Helft van de gemeenten hadden aanvraagproces al (gedeeltelijk) gedigitaliseerd voor Tozo

Ongeveer de helft van de gemeenten (51%) die het Bbz uitvoeren waren voor de Tozo al bezig met de digitalisering hiervan. Vijftien procent had het proces van aanvragen, verwerken en beschikkingen afgeven al volledig gedigitaliseerd en 37 procent had dit gedeeltelijk gedigitaliseerd. Bij de andere helft van de gemeenten waren deze processen nog helemaal niet gedigitaliseerd. Uit de analyse blijkt dat de komst van de Tozo ertoe heeft geleid dat meer gemeenten zijn gaan digitaliseren. Dit had onder andere te maken met de grote hoeveelheid Tozo-aanvragen die binnenkwamen bij de gemeenten, waardoor digitaliseren een noodzakelijkheid werd. Een deel van de gemeenten had hiervoor veel contact met de eigen ICT-afdeling, andere gemeenten moesten externe expertise inhuren, zo blijkt uit de interviews.

**Tabel 3.2 In hoeverre had uw organisatie het proces van aanvragen, verwerken en beschikkingen afgeven van het Bbz gedigitaliseerd voor de Tozo? (n=82)**

Digitalisering	%
In zijn geheel	15%
Gedeeltelijk	37%
In zijn geheel niet	49%

49 procent van de gemeenten hanteerden voor de Tozo een geheel andere werkwijze dan gebruikelijk was voor de uitvoering van het Bbz. Bij 46 procent van de gemeenten was de werkwijze gedeeltelijk anders en bij 5 procent was deze bij de Tozo hetzelfde als bij het Bbz.

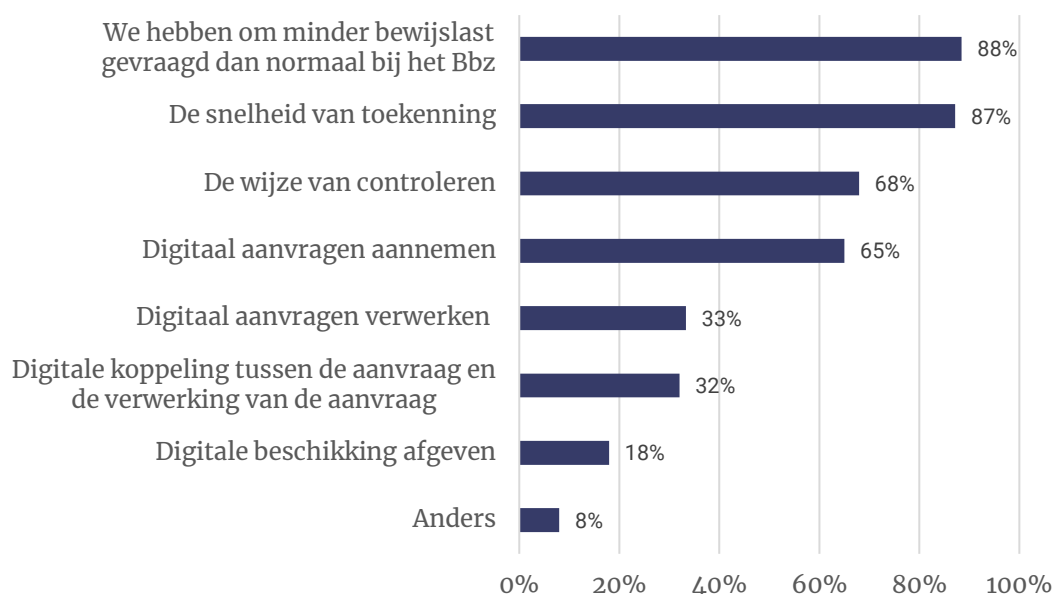
### Bewijslast lager en snelheid toekenning hoger bij Tozo dan bij Bbz

De meest genoemde verschillen tussen de uitvoering van de Tozo en het Bbz zijn dat gemeenten bij de Tozo om minder bewijslast hebben gevraagd (88%) en dat de snelheid van toekenning hoger was (87%). Ook was bij twee derde van de gemeenten (68%) de manier waarop gecontroleerd werd bij de Tozo anders dan bij het Bbz. De snelheid van toekenning houdt hierbij waarschijnlijk verband met de bewijslast en wijze van controleren, naast een verdere digitalisering van het aanmeldproces. Bij twee derde van de gemeenten (65%) kon voor de Tozo online een aanvraag worden ingediend, bij een derde werden deze digitaal verwerkt en was er een digitale koppeling tussen de aanvraag en de verwerking daarvan. Achttien procent van de gemeenten die dit voor het Bbz nog niet deden, zijn voor de Tozo ook digitale beschikkingen gaan afgeven. Deze wijzigingen in de uitvoering van de Tozo ten opzichte van het Bbz hebben de meeste gemeenten gelijk bij Tozo 1 doorgevoerd. Een enkele gemeente deed dit pas bij Tozo 2<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Niet in een figuur opgenomen.



**Figuur 3.6** Wat is er anders gegaan in de uitvoering van de Tozo dan gebruikelijk in de uitvoering van het Bbz? (meerdere antwoorden mogelijk, n=82)



### Ongeveer de helft van de gemeenten heeft door Tozo werkwijze Bbz aangepast

Een deel van de wijzigingen die zijn gedaan voor de uitvoering van de Tozo zijn door gemeenten blijvend geïmplementeerd voor het Bbz en de Participatiewet. Ongeveer de helft (45%) van alle gemeenten meldt dat er permanente aanpassingen aan de Bbz-procedure zijn gedaan. Zo zijn bijna drie op de tien gemeenten (29%) voor het Bbz doorgeshaan met het digitaal innemen van aanvragen. Voor de Participatiewet is 18 procent van de gemeenten dit gaan doen. Ook de digitalisering van andere stappen uit het proces zijn door een aantal gemeenten blijvend geïmplementeerd. Bij de meeste gemeenten zijn na de Tozo de snelheid van toekenning, de hoeveelheid gevraagde bewijslast en de wijze van controleren niet veranderd.

Ruim de helft van de gemeenten geeft aan dat er geen onderdelen van de nieuwe werkwijze van de Tozo blijvend zijn geïmplementeerd. Voor het Bbz lichten deze gemeenten toe dat dit een uitgebreidere en andere regeling is dan de Tozo, waar meer informatie voor wordt gevraagd. Het overnemen van de werkwijze van de Tozo is dus niet zondermeer mogelijk, omdat de dienstverlening van de Tozo veel laagdrempeliger is ingericht dan reguliere Bbz-dienstverlening. Daarnaast is het aantal Bbz-aanvragen dat sommige gemeenten ontvangen zo laag dat het aanpassen van de werkwijze niet noodzakelijk is. Over de werkwijze van de Participatiewet lichten gemeenten toe dat deze al voor de Tozo gedigitaliseerd was en goed uitgewerkt.

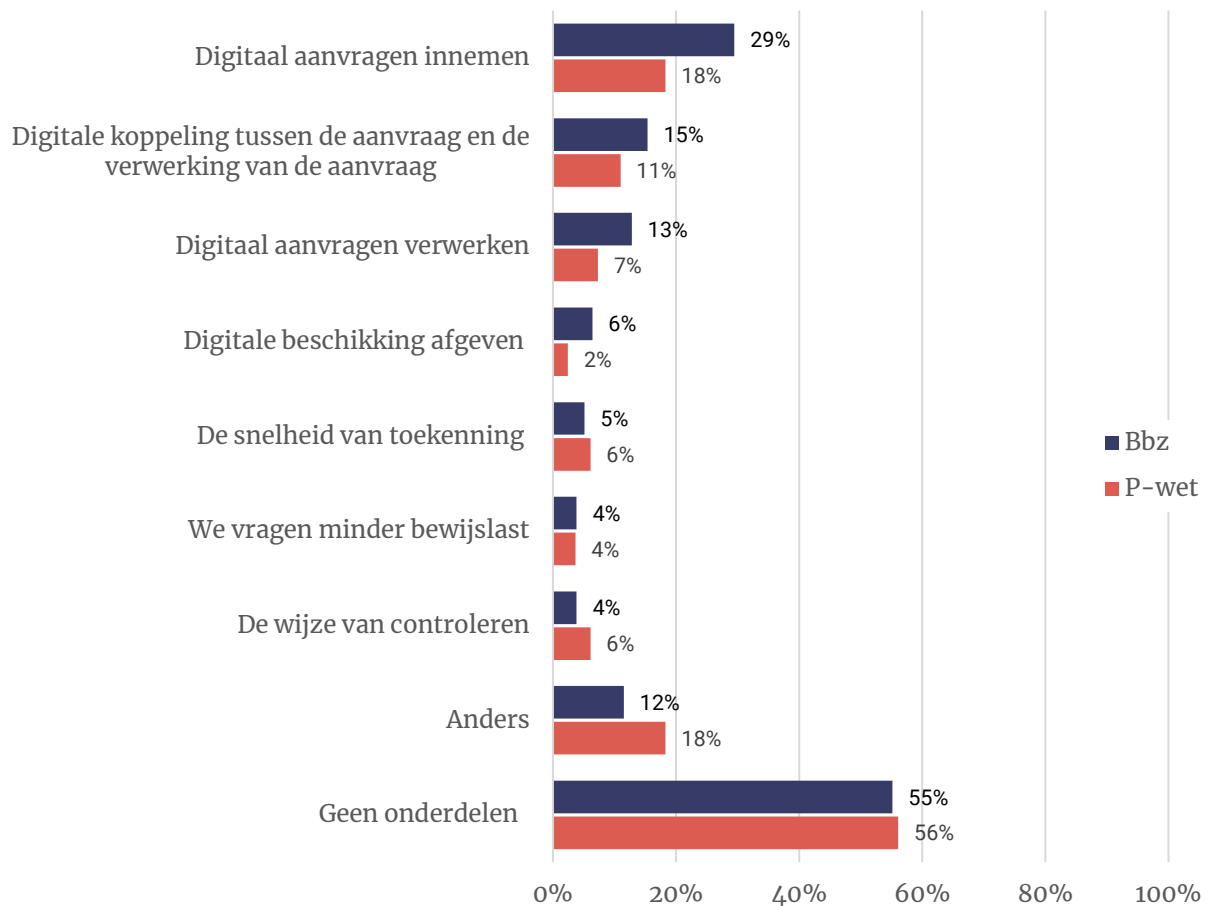
Uit de interviews volgt het beeld dat met name grotere gemeenten met voldoende aanvragen de digitale aanmeldformulieren en koppelingen voor controles meenamen naar de Bbz dienstverlening. Op die manier kunnen aanvragen voor het Bbz ook sneller verwerkt worden en kan er gericht doorgevraagd worden wanneer enkele opgegeven gegevens niet matchen. Een gemeente lichtte hierover toe: *“De ingevulde gegevens konden we dan verifiëren zonder alle clicks om het hele proces van aanvragen te doorlopen. Daarnaast een tool ontwikkeld: die vergeleek geautomatiseerd of de opgegeven gegevens overeenkomen met de bestaande gegevens van aanvrager. Ja? Gelijk door. Verschil? Dan kreeg je een melding. Dus moest onze medewerker die aanvrager extra aandacht geven. De tool gaf inzicht in waar je je energie in moest steken.”*



Voor deze (grotere) gemeenten betekende de Tozo-regeling een kans om sneller dan verwacht te digitaliseren. Er was sprake van een zeker vliegwieleffect. Voor veel andere gemeenten was de overgang naar reguliere Bbz-dienstverlening echter een reden om weer te stoppen met de digitale aanmeldformulieren. Met name omdat aantallen voor het Bbz te laag zijn om de ICT-kosten te kunnen verantwoorden. In deze gemeenten vindt ook vaker een persoonlijk gesprek met aanvragers plaats, om zo ook op andere dienstverlening te kunnen wijzen.

- “Digitalisering is niet meegenomen naar Bbz. Aanvragen bij Bbz zijn te beperkt daarvoor. Bij het Bbz wordt ook eerst een gesprek gevoerd en komt daarna pas de aanvraag, dat is ook anders dan de Tozo.”
- “Later gewoon weer teruggegaan naar papier bij Bbz. In [onze gemeente] hebben wij ongeveer 10 aanvragen Bbz op jaarbasis, dus waar hebben we het dan over? Vandaar dat we dit niet hebben gedigitaliseerd.”

**Figuur 3.7 Welke onderdelen van de nieuwe werkwijze zijn blijven geïmplementeerd voor de uitvoering van het Bbz en P-wet?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=78)

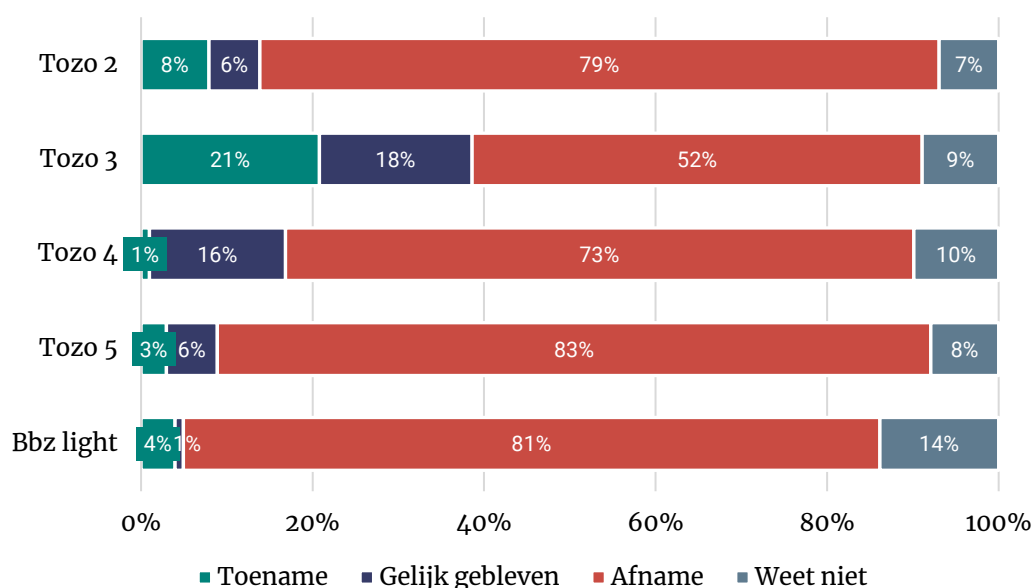


## 3.2 Bereik en uitvoering

### Minder aanvragers bij latere Tozo-regelingen

Over het algemeen is er volgens gemeenten over de Tozo-regelingen heen een afname te zien in het aantal aanvragers ten opzichte van de voorgaande Tozo-regelingen. Tozo 3 is hierbij een uitzondering. Hier ziet nog circa een vijfde van de gemeenten (21%) een toename ten opzichte van Tozo 2. Volgens bijna een vijfde (18%) is het aantal aanvragers gestabiliseerd bij Tozo 3. Ook bij Tozo 4 blijft volgens 16 procent van de gemeenten het aantal aanvragers gelijk ten opzichte van Tozo 3. Ongeveer een tiende weet niet hoe het aantal aanvragers zich heeft ontwikkeld.

**Figuur 3.8** Kunt u per Tozo-regeling aangeven of er sprake was van een toe – of afname in het aantal aanvragers van de regeling, ten opzichte van de vorige Tozo-regeling? (n=101)

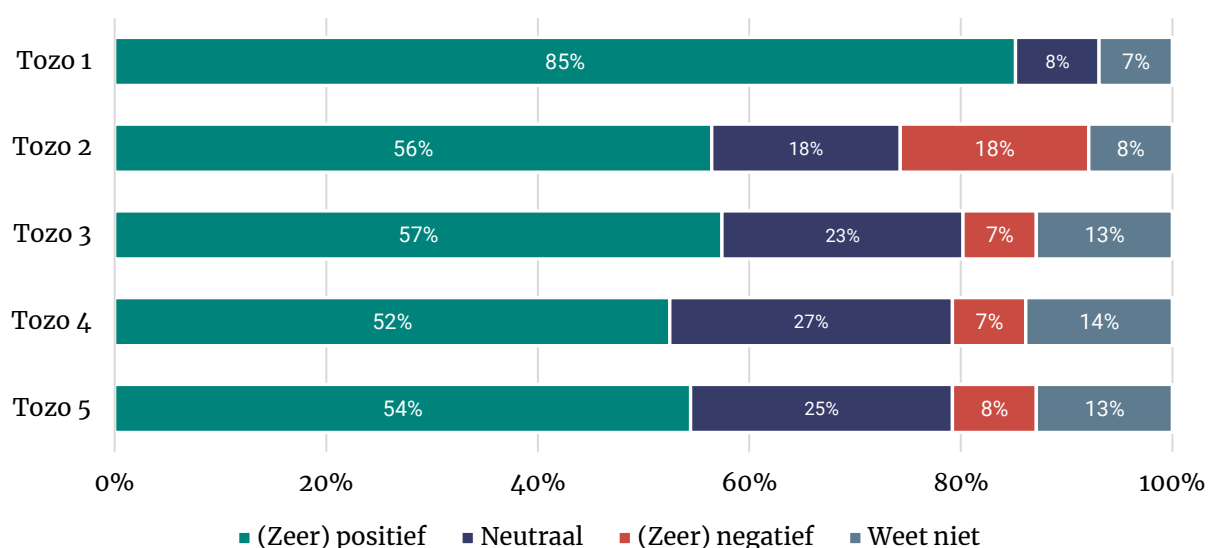


De afname bij Tozo 2 komt volgens bijna alle gemeenten door de komst van de partnerinkomenstoets: het inkomen van de partner ging ook meetellen in de beoordeling of iemand recht had op Tozo. Hiermee werden de toelatingseisen strenger. Ook kwam er meer duidelijkheid over de regeling en de voorwaarden. Tot slot konden veel ondernemers hun werkzaamheden weer oppakken na de eerste lockdown, of zochten ondernemers naar alternatieve manieren als bron van inkomsten. Deze alternatieve oplossingen kwamen steeds vaker voor naarmate de verschillende Tozo-regelingen verstreken. De toename bij Tozo 3 komt volgens gemeenten door een aantal oorzaken. Enerzijds doordat Tozo 3 een langere looptijd had dan Tozo 1 en Tozo 2. Daarmee kwam het absolute aantal aanvragers automatisch hoger te liggen, omdat de aanvraagperiode langer was. Anderzijds kwam er een nieuwe lockdown in de winter, die voor (nieuwe) onzekerheid bij ondernemers zorgde. Gemeenten geven verder aan dat er steeds betere controle kwam op of iemand recht had op Tozo. Hoe langer de coronaperiode duurde, hoe meer ondernemers zich uiteindelijk gingen heroriënteren wanneer inkomsten genereren in hun beroep moeilijk was.

### Ondernemers volgens gemeenten het meest positief over Tozo 1

Volgens gemeenten waren ondernemers het meest positief over Tozo 1: 85 procent van de gemeenten zegt dat naar hun mening de ondernemers (zeer) positief waren, geen gemeente noemt dat ervaringen van ondernemers negatief waren. Vanaf Tozo 2 verandert dit. Bijna een vijfde (18%) van de gemeenten zegt dat de ondernemers in hun gemeenten (zeer) negatief waren over Tozo 2, daarna lag het percentage ontevreden op ongeveer 7 procent. Een logische verklaring hiervoor is de invoering van de partnerinkomenstoets, waardoor minder ondernemers in aanmerking kwamen voor de Tozo en er strenger werd gecontroleerd aan de voorkant. Uit de interviews komt naar voren dat ondernemers een andere doelgroep zijn dan reguliere inwoners die inkomensondersteuning krijgen. Zij zijn minder goed op de hoogte van alle voorwaarden die gelden bij het ontvangen van een inkomensregeling. Bij latere Tozo-regelingen werd duidelijk dat er ook regels verbonden waren aan het ontvangen van Tozo. Een veel gehoord argument bij gemeenten van ondernemers was: “Maar het gaat toch om mijn inkomen, wat heeft het inkomen van mijn partner hier mee te maken?” Dit zorgde soms voor onbegrip bij de ondernemers. Een andere verklaring voor de afnemende tevredenheid volgens gemeenten, is dat bij latere Tozo-regelingen ook de eerste terugvorderingen waren gestart.

**Figuur 3.9** Hoe ervaren ondernemers volgens u de verschillende Tozo-regelingen over het algemeen? (n=101)



#### 3.2.1 Knelpunten in de uitvoering

##### Personeel vinden voor de uitvoering gezien als grootste knelpunt

Bijna driekwart van de gemeenten (72%) had te maken met gebrek aan personeel voor de uitvoering. Veel gemeenten beschikten wel over voldoende medewerkers die een achtergrond hadden in de sector Werk & Inkomen of ervaring hadden met de Participatiewet. Deze medewerkers konden helpen bij de uitrol van de Tozo, maar bij de latere uitvoering moesten zij weer ingezet worden bij de eigen werkzaamheden. Daarnaast zetten gemeenten flexwerkers in. Een probleem met de flexwerkers was dat zij maar twee tijdelijke contracten konden ontvangen (vanuit de Flexwet) of daarna in vaste dienst moesten treden. Dit was voor gemeenten geen optie, waardoor zij constant zoekende bleven naar nieuw personeel.

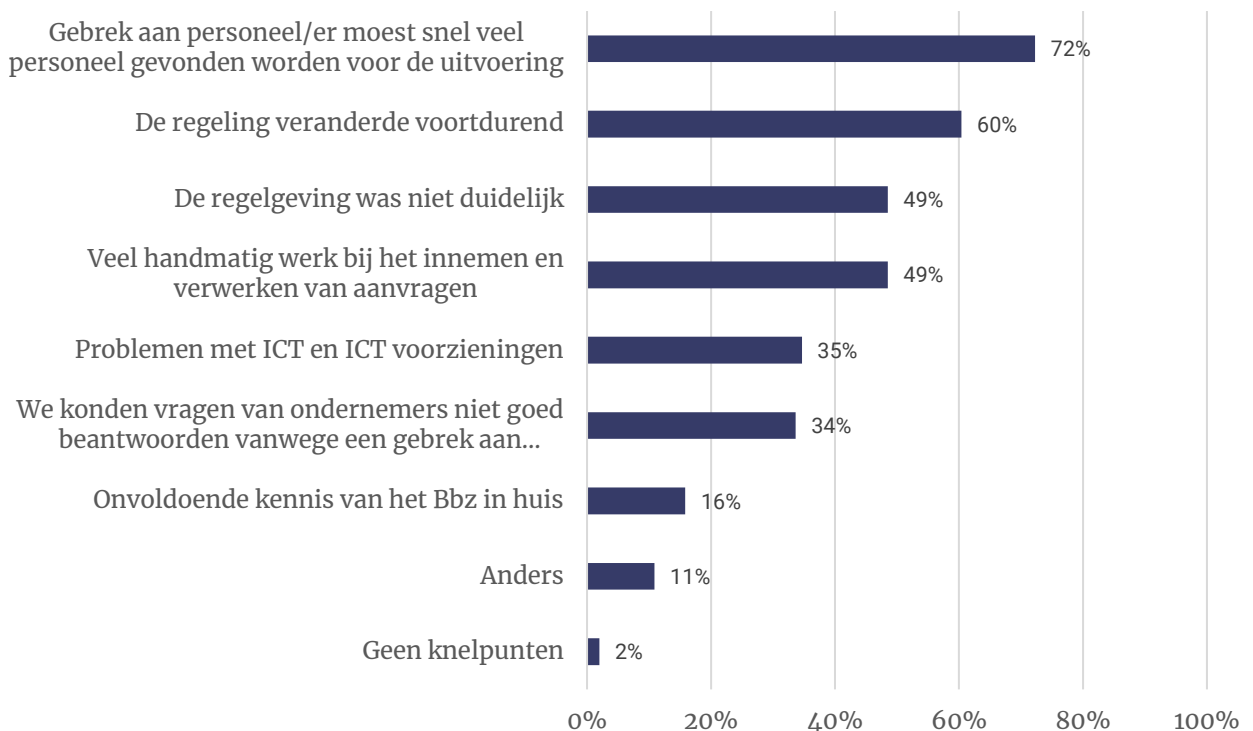


Uit de interviews is echter ook gebleken dat personeelsproblemen niet altijd alleen aan de kwantiteit van personeel lag. De insteek van de Participatiewet is veel strenger en meer gericht op controle, vergeleken met de Tozo. Bij de Tozo moesten gemeenten uitgaan van verklaringen van ondernemers zelf en hoefden geen bankafschriften gecontroleerd te worden. Niet alle medewerkers met een achtergrond in de Participatiewet konden hier even goed mee omgaan, dat vereiste enige aanpassing. Een gemeente licht hierover toe: *“Werknemers [met een achtergrond in de Participatiewet] krijgen een beetje een error in hun hoofd omdat ze het allemaal anders moeten doen rond de rechtmatigheidsbeoordeling.”*

Het knelpunt dat op plek twee staat is dat ‘de regeling voortdurend veranderde’. Zes op de tien gemeenten hadden hier last van. Voor de helft van de gemeenten was de regeling niet altijd duidelijk en er moest veel handmatig werk worden gedaan. Hierbij werd opgemerkt in de interviews dat er een verschil bestond tussen gemeenten die ‘dichter bij het vuur’ zaten en gemeenten die daar verder vanaf zaten. Dichter bij het vuur wil hier zeggen: contacten met Divosa, VNG of SZW in Den Haag. Gemeenten die vaker contact met deze partijen hebben wisten over het algemeen sneller van aanstaande wijzigingen, dan gemeenten die hier minder contacten hadden.

Knelpunten die minder vaak worden genoemd zijn ICT problemen, gebrek aan informatie en onvoldoende kennis van het Bbz. Elf procent van de gemeenten noemde zelf nog andere knelpunten. Zo vinden sommige gemeenten dat de informatievoorziening voor gemeenten langzaam op gang kwam. Soms hoorde de gemeente de informatie tegelijk met ondernemers of moest men zelf op zoek gaan. Dit zullen vooral de gemeenten zijn die verhoudingsgewijs minder contact hebben met ‘Den Haag’. Ook hadden gemeenten te maken met terugvorderingen. Een enkele gemeente (2%) liep niet tegen knelpunten aan.

**Figuur 3.10 Met welke knelpunten in de uitvoering heeft uw gemeente te maken gekregen? (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)**



De genoemde knelpunten kwamen vooral voor bij Tozo 1. Toen ervaren bijna alle gemeenten deze knelpunten. Bij Tozo 2 ervaarde nog ongeveer de helft van de gemeenten knelpunten. Daarna nam het aantal ervaren knelpunt gestaag af. Een knelpunt dat gedurende alle Tozo-regelingen speelde was de veranderende regelgeving. Dat de Tozo-regeling vaak veranderde, ervaren veel gemeenten zowel tijdens Tozo 1 als Tozo 2. Bij Tozo 4 en 5 speelde dit ook nog bij 44 procent van de gemeenten die dit knelpunt noemden.

### Oplossingen gebrek aan personeel: medewerkers van andere afdelingen ingezet

Om het gebrek aan personeel op te lossen, zijn in de eerste Tozo-fasen door veel gemeenten (85%) medewerkers van andere afdelingen binnen de gemeente ingezet. Hierover werd gesproken in de interviews: *“Gemeenten haalden overal eigen personeel vandaan. Naast mensen van de afdeling sociaal domein ook handhavers, leerplichtambtenaren, schuldhulpverleners en zelfs uit groenvoorzieningen. Die mensen kregen een spoedcursus van een dag of twee. Het grootste beroep is echter gedaan op mensen die in het sociaal domein werken. Daar is alles op pauze gezet om dit te kunnen doen. Aan veel reguliere taken in het sociaal domein kwamen medewerkers nauwelijks meer toe.”* Twee derde maakte gebruik van extern personeel via een uitzendbureau of detachingsbureau. Van andere mogelijkheden werd minder gebruik gemaakt. Een vijfde wierf personeel via een adviesbureau. Verder zijn er nog enkele gemeenten die gepensioneerde werknemers weer hebben ingezet, of zzp'ers die zelf een beroep deden op Tozo. Bij twee gemeenten is het gebrek aan personeel uiteindelijk niet opgelost.

Uit de interviews blijkt dat sommige gemeenten ervoor kozen om later geheel nieuwe medewerkers 'op te leiden' om de Tozo-regeling af te handelen. Voornamelijk omdat medewerkers van andere afdelingen weer met reguliere werkzaamheden bezig moesten en anderzijds ook omdat nieuwe medewerkers sneller in de geest van de Tozo-regeling konden worden opgeleid. Een enkele gemeente heeft deze werving ook gebruikt om personeel voor langere tijd aan zich te binden, bijvoorbeeld door een traineeship.

**Tabel 3.3 Hoe heeft u het gebrek aan personeel opgelost? (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die dit knelpunt benoemd hebben, n=73)**

	N	%
Inzet van medewerkers van andere afdelingen binnen gemeenten	62	85%
Inzet van extern personeel via een uitzendorganisatie/ detachingsbureau	49	67%
Inzet van extern personeel via een adviesbureau	14	19%
Inzet van gepensioneerde werknemers	5	7%
Inzet van zzp'ers die beroep deden op Tozo	4	5%
Het gebrek was niet opgelost	2	3%
Anders	3	4%

### ICT problemen in de meeste gevallen opgelost door interne ICT-afdeling te betrekken

Over het algemeen werden de ICT knelpunten opgelost door goede medewerking van de ICT-afdeling binnen de organisatie (69%) of de ICT leverancier (26%). Bij 11 procent zijn de ICT problemen niet opgelost. Andere antwoorden die nog worden gegeven zijn dat het werd ingepast in eigen systemen, dat een andere gemeente de uitvoering deed of dat het probleem gedeeltelijk is opgelost.

**Tabel 3.4 Hoe heeft u de knelpunten met ICT opgelost? (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die dit knelpunt benoemd hebben, n=35)**

	N	%
Door goede medewerking van de afdeling ICT binnen de organisatie	24	69%
Door goede medewerking van de ICT leverancier	9	26%
De knelpunten waren niet opgelost	4	11%
Anders	6	17%

### Verschillende manieren opgepakt om gebrek aan kennis Bbz op te lossen

De zestien gemeenten die gebrek aan kennis van het Bbz als knelpunt zagen, hebben dit op verschillende manier opgepakt. De helft van de gemeenten splitste de werkzaamheden, bracht de uitvoering onder bij de uitvoerder van het Bbz of huurde externen in. Bijna een derde bood opleiding en training aan. Het gebrek aan kennis is uiteindelijk bij alle gemeenten opgelost. Andere antwoorden die zijn gegeven zijn specialisten als vraagbaak inzetten en nauwlettend alle nieuwsgeving in de gaten houden.

**Tabel 3.5 Hoe heeft u het gebrek aan kennis van het Bbz opgelost? (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die dit knelpunt benoemd hebben, n=16)**

	N	%
Door splitsing van werkzaamheden	8	50%
Door de uitvoering onder te brengen bij onze uitvoerder van het Bbz	8	50%
Door externe inhuur	8	50%
Door opleiding en training	5	31%
Het gebrek was niet opgelost	0	0%
Anders	4	25%

### Veel gemeenten hebben extra personeel ingezet bij handmatig verwerken aanvragen

Om het vele handmatige werk bij het innemen en verwerken van aanvragen aan te kunnen, hebben twee derde van de gemeenten extra personeel bijgeschakeld. Bij de helft van de gemeenten is overgewerkt om het werk aan te kunnen. Ook zijn er gemeenten die extern personeel hebben ingehuurd (41%). Een andere manier om het knelpunt op te lossen is om meer te digitaliseren. Hier is door drie op de tien gemeenten gebruik van gemaakt. Bij 14 procent is het vele handmatige werk niet opgelost. Andere antwoorden zijn dat het probleem gedeeltelijk is opgelost, bijvoorbeeld door te optimaliseren of te digitaliseren.



**Tabel 3.6 Hoe heeft u het vele handmatige werk bij het innemen en verwerken van aanvragen opgelost? (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die dit knelpunt benoemd hebben, n=49)**

	N	%
Extra personeel bijgeschakeld	32	65%
Overwerken	24	49%
Door externe inhuur	20	41%
Het proces van aanvragen en verwerken gedigitaliseerd	14	29%
Het vele handmatige werk was niet opgelost	7	14%
Anders	7	14%

In de open antwoorden op de vragenlijst en de interviews geven gemeenten en organisaties aan dat de werkdruk gedurende de hele Tozo-periode hoog is gebleven. In het begin kwam dit door het verwerken van de vele aanvragen, in nagenoeg alle gevallen een veelvoud van het reguliere aantal Bbz-aanvragen dat normaal binnenkomt. Later kwam dit ook door de herstelwerkzaamheden en controles die gedaan moesten worden omdat er met voorschotten is gewerkt. Hierdoor is bij veel gemeenten een projectorganisatie voor langere tijd (tot afronding Tozo) opgezet.

### 3.2.2 Succesfactoren in de uitvoering

#### Inzet van medewerkers droeg in positieve zin bij

Naast knelpunten zijn gemeenten ook gevraagd om succesfactoren voor de uitvoering van de Tozo. Circa zeven op de tien gemeenten vinden dat de inzet van de medewerkers in positieve zin bijdroeg aan de uitvoering. Uit de interviews komt naar voren dat men trots is op wat er samen in een crisisperiode gerealiseerd is. Twee derde vindt het positief dat er beperkte beoordeling nodig was. De landelijke communicatie en ondersteuning wordt door de helft van de gemeenten gezien als succesfactor. Een kleinere groep vond het een eenvoudige regeling (35%). Bij minder dan een kwart is gebruik gemaakt van een bestaande regeling. Andere antwoorden die gemeenten geven zijn dat er motivatie was om de ondernemers te ondersteunen en dat er een groot urgentiebesef was. De crisis zorgde in hun ogen juist voor saamhorigheid.

**Figuur 3.11 Wat droeg in positieve zin bij aan de uitvoering van de Tozo? (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)**

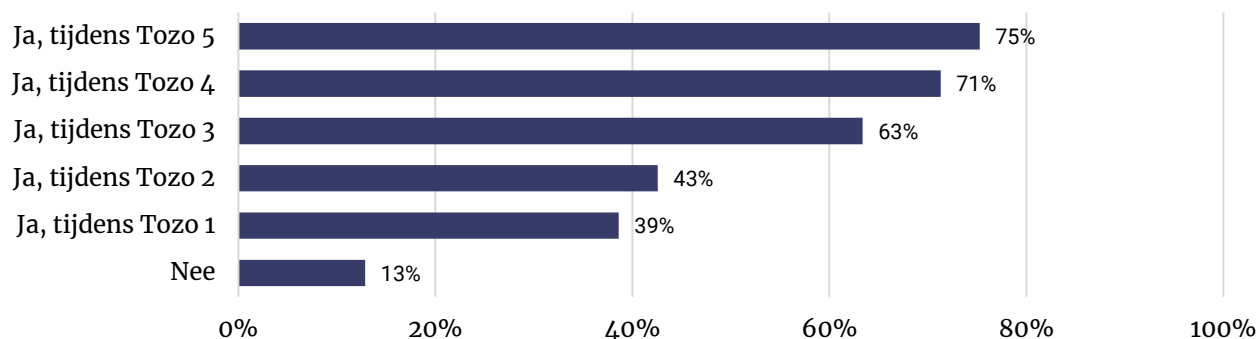


### 3.3 Inzet andere ondersteuning

#### Steeds vaker contact met ondernemers over andere ondersteuningsmogelijkheden

Naarmate de Tozo-regelingen vorderden, hadden steeds meer gemeenten contact met ondernemers die Tozo aanvragen over andere mogelijkheden van ondersteuning. Tijdens Tozo 1 hadden bijna vier op de tien gemeenten hierover contact. Tijdens Tozo 5 had driekwart van de organisaties hierover contact met ondernemers. Dertien procent van de gemeenten heeft geen gesprekken gevoerd over andere ondersteuningsmogelijkheden.

**Figuur 3.12 Heeft uw organisatie met ondernemers die Tozo aanvragen contact gehad over andere mogelijkheden van ondersteuning? (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)**

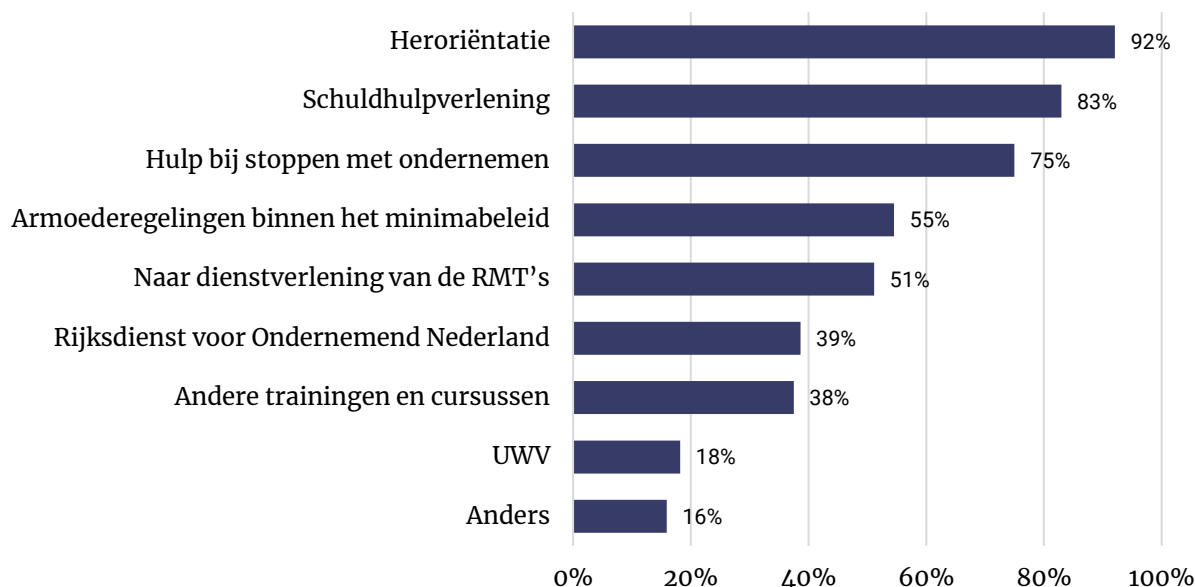




### Heroriëntatie en schuldhulpverlening meest voorkomende doorverwijsopties

Wanneer gemeenten contact hadden met ondernemers over andere ondersteuningsmogelijkheden, is het meest doorverwezen naar heroriëntatie (92%). Ook schuldhulpverlening kwam vaak voor als mogelijkheid (83%). Driekwart van de gemeenten hielp bij het stoppen van ondernemen. Ongeveer de helft van de gemeenten verwees door naar armoederegelingen en naar dienstverlening van de RMT's (Regionale Mobiliteitsteams). Andere ondersteuningsmogelijkheden worden minder vaak genoemd.

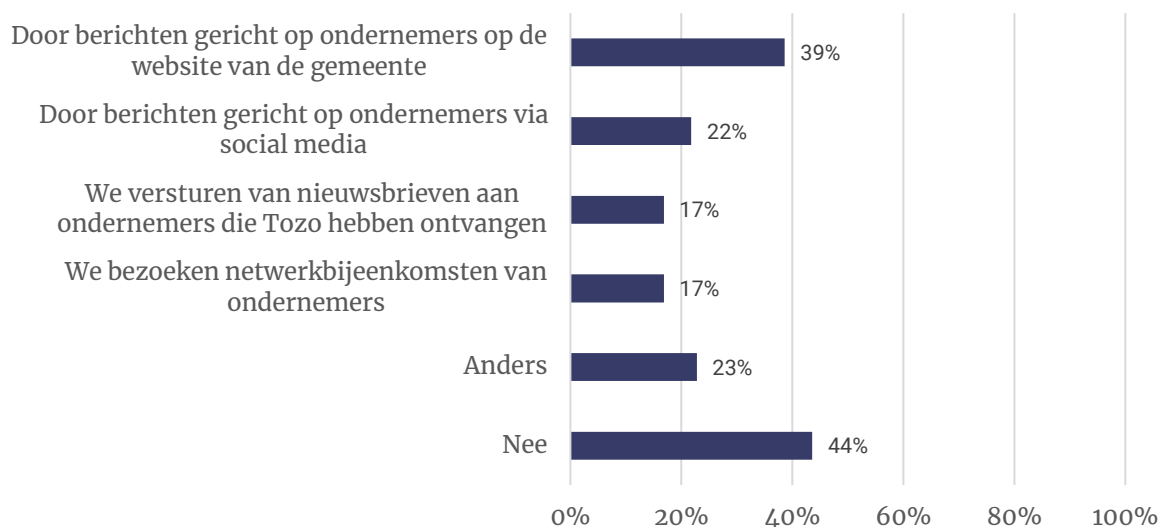
**Figuur 3.13 Naar welke andere ondersteuningsmogelijkheden zijn ondernemers doorverwezen?** (meerdere antwoorden mogelijk, basis: contact gehad met ondernemers over andere ondersteuning, n=88)



### Meer dan de helft van de gemeenten ondernam acties om in beeld te blijven bij ondernemers

Meer dan de helft van de gemeenten (56%) heeft het afgelopen jaar specifieke acties ondernomen om bij ondernemers in beeld te blijven voor ondersteuningsmogelijkheden. Zij plaatsen bijvoorbeeld berichten op de website van de gemeente gericht aan ondernemers (39%) of via social media (22%). Zeventien procent van de gemeenten stuurde nieuwsbrieven aan ondernemers die Tozo ontvingen en bezocht netwerkbijeenkomsten van ondernemers. Andere antwoorden die worden genoemd, zijn: communicatie naar alle ondernemers (niet alleen Tozo-ontvangers), toegankelijker maken van de website of artikelen in lokale kranten. Ook hebben meerdere gemeenten persoonlijk contact gezocht met de ondernemers die Tozo ontvingen.

**Figuur 3.14 Heeft u het afgelopen jaar specifieke acties ondernomen om bij ondernemers (die Tozo hebben ontvangen) in beeld te blijven voor mogelijkheden voor ondersteuning?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)



### 3.4 Informatie en ondersteuning voor gemeenten

58 procent heeft eerst zelf producten ontwikkeld, maar deze later afgestemd op de producten in de toolkit. 34 procent heeft vanaf het moment dat ze beschikbaar waren de producten uit de toolkit gebruikt. Een kleine groep van 6 procent heeft eerst de toolkit gebruikt en daarna zelf producten ontwikkeld. Een enkeling (2%) heeft de producten uit de toolkit niet gebruikt.

#### Meeste gemeenten stemden gedurende Tozo 1 gelijk af op de toolkit

Circa zeven op de tien gemeenten die eerst zelf producten hebben ontwikkeld (eigen informatiemateriaal of eigen aanvraagformulieren en checklists), stemden hun producten vanaf Tozo 1 af op de producten in de toolkit. Gemeenten lichten toe dat er al aanvragen binnenkwamen voordat de toolkit beschikbaar was. Deze gemeenten zijn meteen aan de slag gegaan met de aanvragen en vonden dat de informatie laat kwam. Ook wilden gemeenten zorgvuldig te werk gaan en terugvorderingen voorkomen. Daarom ontwikkelden zij eerst eigen producten. Ruim een kwart stemde de producten af vanaf Tozo 2. Gemeenten die dit bij Tozo 2 deden, kozen hiervoor omdat het dan voor alle aanvragers tegelijk kon worden doorgevoerd. Het aanpassen van het proces tijdens Tozo 1 was volgens een gemeente ‘te ingrijpend’. Een kleine groep (2%) stemde de producten gedurende Tozo 3 af.

**Tabel 3.7 Vanaf welke moment heeft u uw producten afgestemd op de producten in de toolkit?** (basis: gemeenten die eerst zelf producten hebben ontwikkeld, maar deze later hebben afgestemd op de producten in de toolkit, n=59)

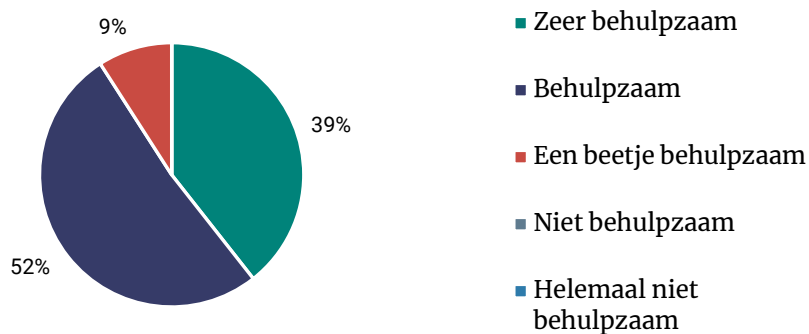
	N	%
Gedurende Tozo 1 (maart 2020 – 1 juni 2020)	42	71%
Gedurende Tozo 2 (1 juni 2020 – 1 okt 2020)	16	27%
Gedurende Tozo 3 (1 okt 2020 – 1 april 2021)	1	2%
Gedurende Tozo 4 (1 april 2021 – 1 juli 2021)	0	0%
Gedurende Tozo 5 (1 juli 2021 – 1 okt 2021)	0	0%



### Producten in de toolkit behulpzaam

Alle gemeenten vonden de producten in de toolkit Tozo behulpzaam. Vier op de tien gemeenten vonden het zeer behulpzaam. De helft vond de producten behulpzaam en een tiende vond het een beetje behulpzaam. Geen enkele gemeente vond het niet behulpzaam. Zes op de tien gemeenten (61%) vonden specifieke producten behulpzaam. Zij noemen in de toelichting de handreiking, aanvraagformulieren en beschikkingen.

**Figuur 3.15 Vond u de producten in de Toolkit Tozo behulpzaam? (basis: gemeenten die gebruik maakten van de producten in de toolkit, n=99)**



95 procent van de organisaties benoemt de kwaliteit van de informatie van het ministerie van SZW, Divosa, VNG en Stimulansz als voldoende tot zeer goed (43% voldoende, 52% (zeer) goed). Vijf organisaties (5%) beoordelen deze als (zeer) slecht. Kritiekpunt was dat de informatie wel eens te laat kwam, maar dat deze tegelijk altijd praktisch en goed bruikbaar was. Hij gaf veel antwoorden op vragen die gemeenten en organisaties hadden rond de Tozo. Een aantal reacties zijn:

*“De informatie is helder, maar kwam vaak (te) laat.”*

*“De vertaling van de regeling naar de uitvoering is praktisch en duidelijk. Dat komt vooral omdat de partner Stimulansz zeer goed bekend is met de behoeften van de gemeenten. Dat zie je terug in alle onderdelen: handreiking, modelteksten en helpdesk.”*

*“De informatie was goed, alleen veel onderdelen hadden we zelf al bedacht of zelf een besluit op genomen.”*

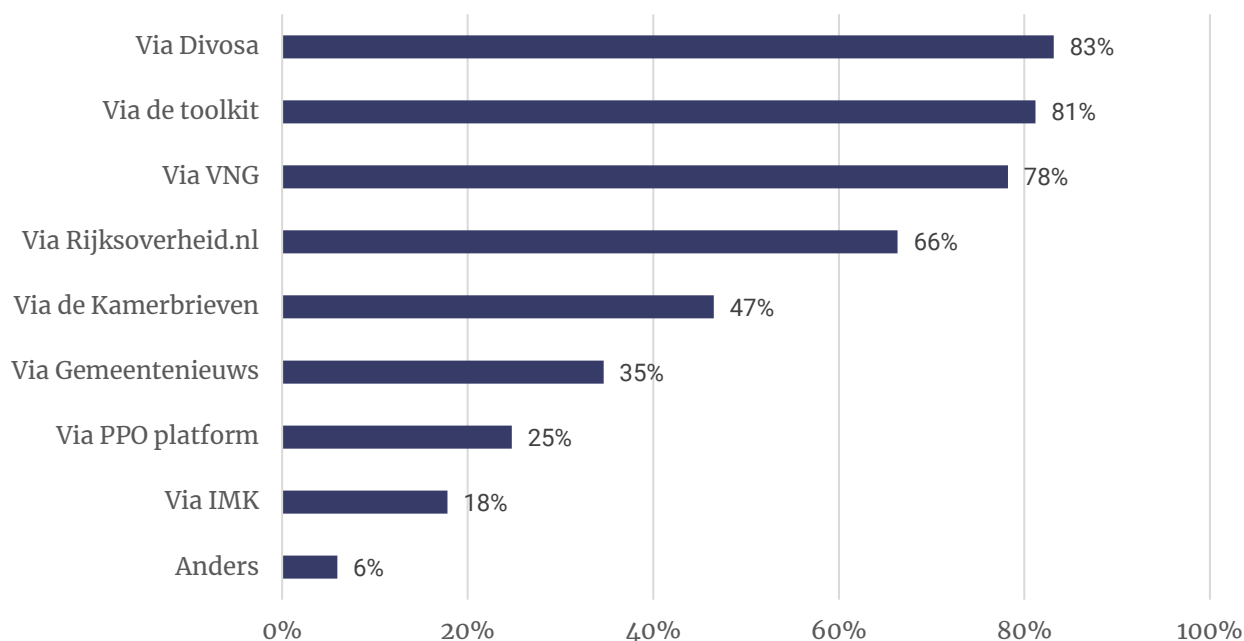
*“Met name de aanvraagformulieren en de handreiking hebben we heel veel gebruikt. Deze waren behulpzaam.”*

*“Zeer bruikbaar voor de uitvoeringspraktijk. Het was ook telkens bij een update duidelijk welke wijzigingen van toepassing waren.”*

### Divosa, de toolkit en VNG grootste informatieverstrekkers

De meeste gemeenten ontvingen informatie over de opzet en wijzigingen van de Tozo 1 tot en met 5 via Divosa (83%), de toolkit (81%) of VNG (78%). Daarna volgt Rijksoverheid.nl: twee derde vergaarde vanuit deze website informatie. Andere, kleinere bronnen waren via de Kamerbrieven, Gemeentenuws, PPO Platform en IMK.

**Figuur 3.16** Via welke kanalen ontving u informatie over de opzet en wijzigingen van de Tozo 1 t/m 5? (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)



## 3.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

### Met name bij Tozo 1 maken gemeenten melding van oneigenlijk gebruik

Gemeenten zijn per Tozo-regeling gevraagd een inschatting te maken van het misbruik en/of oneigenlijk gebruik door aanvragers. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen misbruik (bewuste fraude) en oneigenlijk gebruik (onbewuste fout van aanvragers), dit is wel nader uitgezocht in de verdiepende interviews. Uit de interviews komen de volgende vormen van onbedoeld gebruik naar voren:

- **Onnodig gebruik:** aanvragers die ook zonder de Tozo voldoende inkomen overhielden (bijvoorbeeld vanwege het inkomen van een partner ten tijde van Tozo 1), maar hier volgens de regelgeving wel recht op hadden;
- **Oneigenlijk gebruik:** aanvragers die onbewust en/of onbedoeld een fout maakten bij het aanvragen van Tozo;
- **Misbruik:** aanvragers die bewust de regels overtraden en daarmee fraude pleegden.

Terugkijkend op Tozo 1 schat 41 procent van de gemeenten dat er (heel) veel sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik. Een kwart (24%) zag niet veel, maar ook niet weinig oneigenlijk gebruik en 28 procent heel weinig. Uit de interviews is gebleken dat het hier vooral om onbewuste, onbekwame fouten ging. In de opvolgende Tozo-regelingen neemt het percentage dat (heel) veel misbruik zag gestaag af. Bij Tozo 4 en Tozo 5 denkt nog maar 5 tot 6 procent dat er veel sprake was van oneigenlijk gebruik. In de interviews is hier nader op ingegaan. Geïnterviewden geven als verklaring voor deze cijfers:

- De doelgroep ondernemers is veelal onbekend met overheidsregelgeving op het gebied van inkomensondersteuning. Hierdoor werden wel eens foute gegevens aangeleverd, aanvragers wisten niet goed welke gegevens aangeleverd moesten worden. Hierdoor kan beter gesproken worden van ‘onbewust onbekwame’ fouten;
- In de eerste Tozo-periode was er sprake van veel onzekerheid en daarmee ook in zekere mate een paniekstand bij veel ondernemers. Daarom vroegen zij vaker Tozo aan, wat later niet nodig bleek te zijn, bijvoorbeeld doordat veel horecazaken aan click and collect gingen doen en de inkomsten van deze ondernemers uiteindelijk hoger waren dan verwacht;
- Verder hebben een aantal ondernemers het morele appèl wat door de staatssecretaris werd gedaan niet opgevolgd. Technisch gezien konden deze ondernemers wel aanspraak maken op Tozo-ondersteuning en was de aanvraag rechtmatig, maar was het vermogen van deze ondernemers soms dusdanig dat gemeenten zich afvroegen of Tozo echt nodig was voor hen.

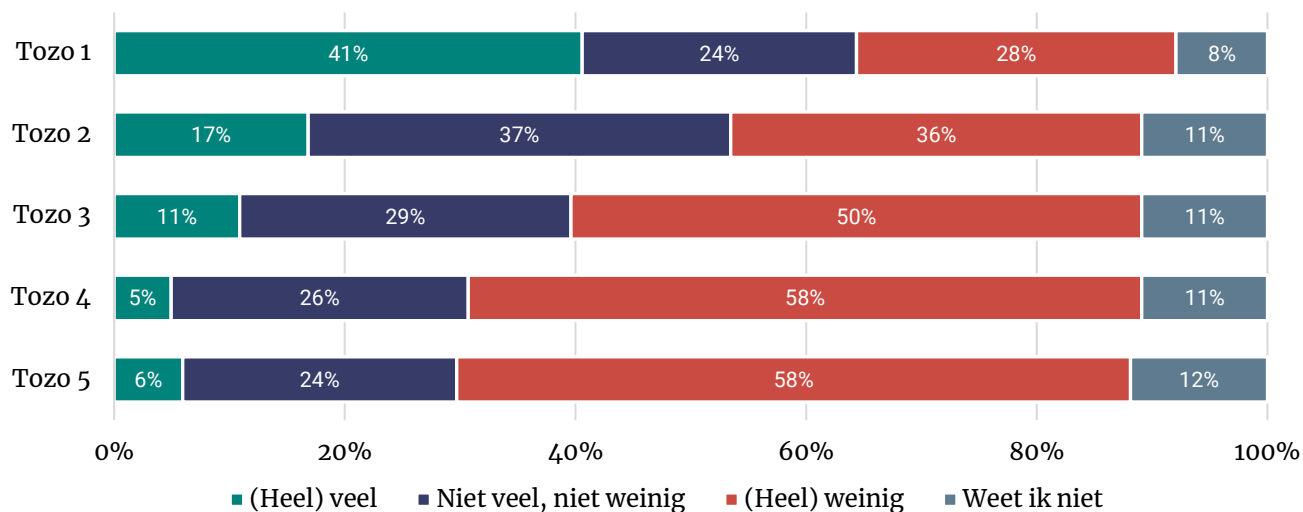
Toelichtingen uit de interviews:

- *“Honderd procent waterdicht was de Tozo-regeling niet, maar er is absoluut niet massaal gefraudeerd. Er was wel wat onduidelijkheid in de regelgeving.”*
- *“Oneigenlijk gebruik is gebeurd, zeker. Misbruik ook, maar dat waren er niet heel veel. Dat komt ook door de korte lijntjes met ons als gemeente. Oneigenlijk gebruik kwam voor omdat mensen geen zicht hadden op die urennorm en wat dat inhield.”*
- *“Vooraf een strenge screening en achteraf controle gedaan. Signalen van Inlichtingenbureau gekregen, maar dat ging vooral over bedrijven die het achteraf soms niet nodig hadden, maar toen Tozo startte in paniek waren en daarom een aanvraag hadden gedaan. Naar onze mening is er maar weinig echt misbruik of oneigenlijk gebruik van de Tozo-regeling. Zou een mooie les moeten zijn voor de Participatiewet als je het mij vraagt.”*



- “Mensen zijn mensen en je hebt goede mensen en minder goede mensen. Enige wat ik kan zeggen is dat in de media de Tozo steeds maar weer werd gepromoot. Mensen gingen rechten claimen waarvan wij moesten zeggen: ‘die rechten heb je niet’. Wij hebben geprobeerd bij elke aanvraag de klant te bellen. Uiteindelijk bleek dat veel de Tozo dan niet nodig hadden, en dan kom je toch op het terrein van oneigenlijk gebruik.”

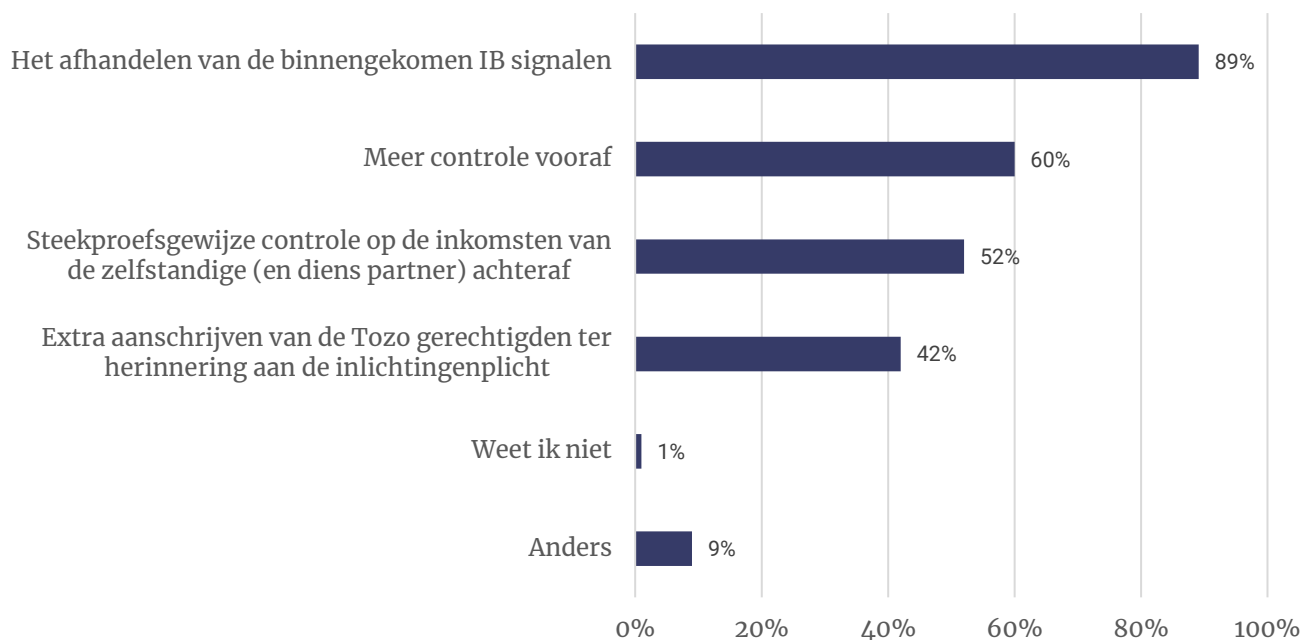
**Figuur 3.17** In hoeverre denkt u dat er sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik tijdens de verschillende regelingen van de Tozo? (n=101)



### Gemeenten handelden IB signalen af om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan

Alle gemeenten hebben één of meer beheersmaatregelen ingezet om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarvan kwam het afhandelen van signalen van het inlichtingenbureau (IB) het vaakst voor, bij 89 procent van de gemeenten. Daarna volgde meer controle vooraf van aanvragers (60%), een steekproefsgewijze controle achteraf (52%) en een aanvullende herinnering aan Tozo-gerechtigden. Andere vormen van controle zijn persoonlijke gesprekken met alle aanvragers (in kleinere gemeenten), vooraf maandelijkse inkomsten opgeven of een specifieke check bij bepaalde beroepsgroepen (die niet nader gespecificeerd zijn in de antwoorden).

**Figuur 3.18 Welke beheersmaatregelen heeft u ingezet om misbruik en/of oneigenlijk gebruik te voorkomen?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=101)



## 3.6 Financiële afwikkeling (verantwoording en terugvorderingen)

### 3.6.1 Verantwoording

Per saldo hebben meer gemeenten de verantwoording achteraf als (zeer) moeizaam ervaren (47%) dan gemeenten die de verantwoording (zeer) makkelijk vonden (11%). Drie op de tien (29%) vonden de verantwoording niet moeizaam, maar ook niet eenvoudig. De rest (14%) weet het niet.

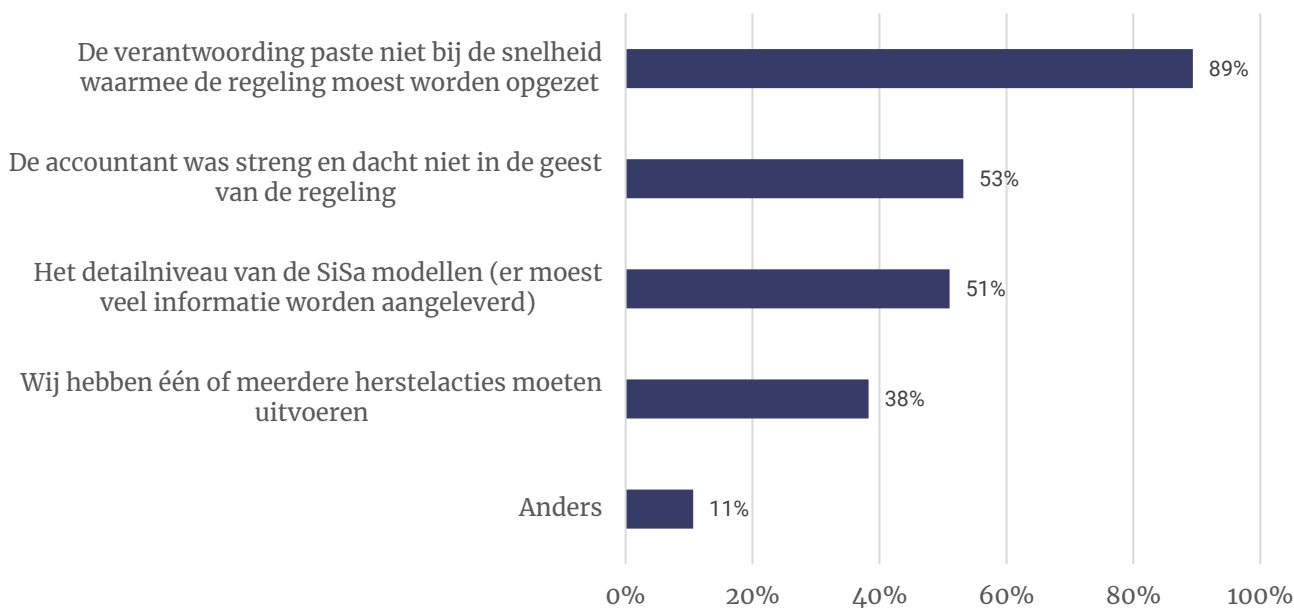
#### Gemeenten ontevreden over zwaarte verantwoording in relatie tot snelheid optuigen Tozo

Bijna de helft van de gemeenten heeft de verantwoording over de Tozo als (zeer) moeizaam ervaren. Wat deze gemeenten vooral dwars zat is dat de ervaren zwaarte van de verantwoording niet in lijn lag met de snelheid en ‘de geest van de Tozo’. De helft van de gemeenten met een moeizame verantwoording vond dat de accountant te streng was en dat er te veel informatie aangeleverd moest worden. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenten die relatief weinig moeite hadden met de verantwoording, al tijdig de interne kwaliteitsafdeling en/of financiële afdeling betrokken hebben. Hierdoor kon er voor de accountantscontrole al nagedacht worden over vragen van de accountant en implicaties voor de verantwoording. Dit zijn vooral de grotere gemeenten geweest die over een voldoende grote kwaliteits- en/of financiële afdeling beschikken. Kleinere gemeenten beschikken hier niet altijd in dezelfde orde van grootte over, maar hadden vaak ook te maken met minder grote aantallen aanvragen.

Gemeenten die ontevreden zijn, hadden liever gezien dat SZW nadrukkelijker een instruerende rol voor accountants gepakt had bij de verantwoording. Met instructies waar de geest van de Tozo in hun ogen nadrukkelijker naar voren zou zijn gekomen.



**Figuur 3.19** *Waarom vindt u de verantwoording van de Tozo (zeer) moeizaam?* (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die verantwoording Tozo als (zeer) moeizaam ervaarden, n=47)

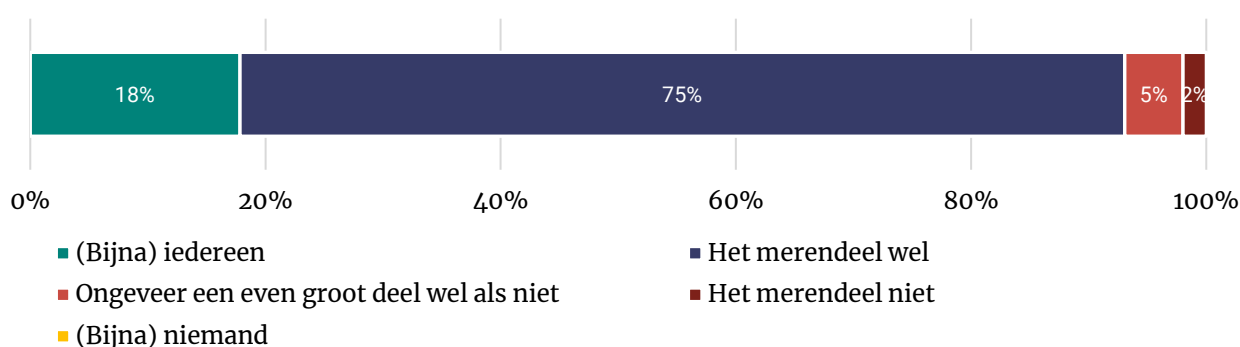


### 3.6.2 Terugvorderingen en uitfasering

#### Meeste ondernemers na Tozo 5 weer in staat om zelfstandig inkomsten te verwerven

Volgens driekwart van de gemeenten was het merendeel van de ondernemers die Tozo hadden ontvangen weer in staat om na Tozo 5 zelfstandig een inkomen te verwerven. Bijna een vijfde vond dat (bijna) iedereen hier weer toe in staat was. Een kleine groep van 5 procent denkt ongeveer een even groot deel wel als niet. Een enkeling (2%) denkt dat het merendeel niet in staat was om weer zelfstandig inkomsten te verweven.

**Figuur 3.20** *In hoeverre waren ondernemers die Tozo hadden ontvangen in staat om na Tozo 5 weer zelfstandig een inkomen te verwerven?* (n=101)





Een op de vijf gemeenten (21%) ziet (veel) meer aanvragen voor het Bbz nu de Tozo-regeling is afgelopen. Per saldo zeggen meer gemeenten dat zij juist minder aanvragen krijgen (37%), 31 procent ziet geen verandering.

85 procent van de organisaties heeft terugvorderingen van de aanvullende inkomensondersteuning levensonderhoud gedaan. Een op de tien gemeenten niet en de rest (5%) weet het niet. De meeste gemeenten zien niet meer of minder terugvorderingen bij specifieke groepen zelfstandigen. In sommige gemeenten, waar dit wel het geval is, zijn dit kappers en horecazaken, in andere gemeenten gaat het om inwoners die onvolledige gegevens opgaven en bijvoorbeeld andere inkomsten hadden (zoals pre-pensioen).

Een vergelijkbare groep gemeenten (86%) heeft ook te maken met de terugbetaling lening bedrijfskrediet. Zeven procent van de gemeenten heeft dat niet. Van de groep die te maken heeft met deze terugbetalingen is 95 procent daar ook al mee begonnen. Een enkele gemeente niet.

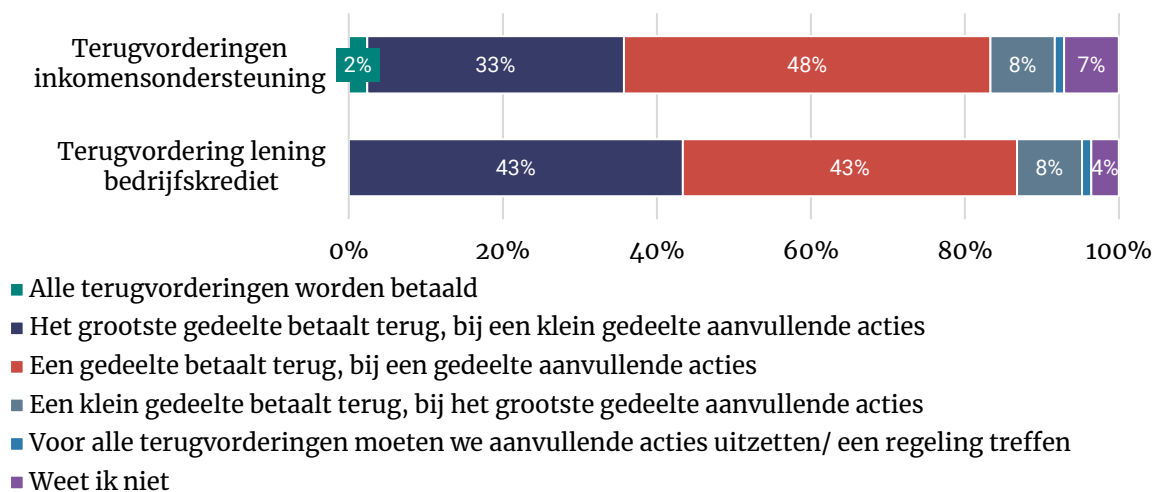
### **Relatief weinig aanvragers hebben (veel) moeite met terugbetalen**

Bij de aanvullende inkomensondersteuning levensonderhoud en de lening bedrijfskredieten heeft ongeveer een op de tien aanvragers (9%) veel moeite met het voldoen aan de vorderingen. Gemiddeld genomen zien organisaties dat zij bij de terugvorderingen van inkomensondersteuning vaker aanvullende acties moeten uitvoeren dan bij de lening bedrijfskrediet.

Over het algemeen blijken ondernemers zich relatief goed te redden na de Tozo-periode, zo blijkt uit de interviews. Er kan niet één doelgroep aangewezen worden in de interviews die het moeilijker hebben dan andere doelgroepen, al zien sommige gemeenten wel dat ondernemers die ook voor de coronacrisis lage inkomsten hadden vaker moeite hebben met terugbetalen. Gemeenten zien evenwel over het algemeen geen toename in het aantal Bbz-aanvragen, ook al hebben zij hier in de communicatie wel actief op ingezet. Over het algemeen is er voor het gros van de ondernemers vertrouwen in een positieve afloop op de langere termijn. De verwachting voor de uitvoering is wel dat veel gemeenten nog jaren bezig zijn met alle terugvorderingen, zo blijkt uit een aantal van de gehouden interviews.



**Figuur 3.21 Hoe ervaart uw organisatie de terugvorderingen?** (basis: gemeenten die te maken hebben met terugvorderingen, n=83)



Van alle gemeenten loopt 44 procent aan tegen knelpunten in de uitfasering. Deze hebben vooral betrekking op het werk dat nog in de uitfasering moet gebeuren en met de verantwoording over de afgelopen jaren. Enkele knelpunten die gemeenten toelichten zijn:

- 1) De uitvoering, zoals bij de terugvorderingen, kost veel tijd. De regeling is nog steeds een flinke belasting voor medewerkers van de gemeente. Nieuwe medewerkers worden niet makkelijk ingewerkt;
- 2) De zwaarte van de verantwoording weegt niet op tegen de snelheid en het detailniveau van de Tozo zoals deze geïntroduceerd is. Een gemeente licht ook toe dat zij de verantwoording niet aansluit bij de instructie van 'ruimhartig toekennen';
- 3) Relatief lichte toetsing aan de voorkant zorgde voor veel herstelacties, dit was lastig in de uitvoering later.
- 4) Er is een (kleine) groep ondernemers die met de terugbetaalverplichtingen worstelen, met name ondernemers die al voor de coronacrisis leefden van een minimaal inkomen.

### 3.7 Algemene indruk en verbeterpunten

#### Meerderheid gemeenten kijkt met positief gevoel terug op Tozo-periode

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de periode rond de invoering van de Tozo als een spannende, enerverende maar ook als leerzame en leuke tijd is ervaren. Een rare tijd, omdat er plotseling snel geschakeld moest worden, maar wat gemeenten ook heeft geleerd om snel keuzes te maken en flexibel te zijn in de organisatie. Er werd snel politieke en bestuurlijk draagvlak gevonden om wijzigingen door te voeren, bijvoorbeeld rond digitalisering.

Gemeenten geven de uitrol, uitvoering en uitfasering onder aan de streep gemiddeld een 6,8. Een meerderheid van de gemeenten geeft een voldoende (6 of 7), namelijk 60 procent. Een kwart (27%) geeft een 8 of hoger. De rest (13%) waardeert deze periode met een onvoldoende (5 of lager). Deze groep ontevreden gemeenten hekelt voornamelijk de strenge rechtmatigheidseisen achteraf, die niet stroken met beloften die door het Rijk zijn gemaakt voorafgaand aan het proces. Het meest genoemde voorbeeld is hierboven vermeld met de verantwoording. Ook vonden zij dat er te snel gehandeld moest worden en de regelgeving/informatie te laat hun kant op kwam.

Gemeenten die een 6 of hoger geven zijn vooral trots op het succes van de regeling: er zijn in hun ogen veel ondernemers bereikt, er is snel geschakeld in de organisaties en ondanks de crisissituatie hebben zij snel gehandeld en veel werk verzet in hun ogen. De daadkracht van alle betrokkenen wordt daarbij geprezen. Wel zijn er ook onder deze groep geluiden dat de veranderende regelgeving soms voor problemen zorgde, evenals de als streng ervaren verantwoording. Hieronder volgen enkele voorbeelden van leerpunten die gemeenten meenemen naar een volgende crisis. De meerderheid heeft betrekking op 1) goed doelgroepen en prioriteiten in beeld krijgen, 2) niet te snel voorschotten gaan verstrekken, zorg voor goede rechtmatigheidscontrole vooraf, 3) dat een gemeente snel kan schakelen wanneer de urgentie wordt gevoeld, maar dat alle afdelingen in een gemeente meegenomen moeten worden in het proces en 4) digitaal werken met aanvragen voordelen heeft.

- *“Robotisering en het digitaal mogelijk maken van een regeling voordat deze kan worden ingediend. Inzet telefonische bereikbaarheid, veel mensen die geraakt worden door een crisis hebben behoefte aan telefonisch contact. Minder wijzigingen in de regelgeving. Iedere wijziging leidt tot veel implementaties.”*
- *“Goed prioriteren en niet te haastig uitvoeren.”*
- *“Denk eerst goed na voordat je begint. Voorkomt veel herstelwerk. Regel zoveel mogelijk digitaal in en zorg voor digitale verwerking via een koppeling tussen zaaksysteem en uitkeringsapplicatie.”*
- *“Kijk verder dan de doelgroep en neem de stakeholders (in dit geval de accountants en boekhouders op ons eiland) mee in de informatievoorziening vanuit de gemeente.”*
- *“Regel goede ondersteuning van inwoners die niet goed overweg kunnen met DigiD (of dat niet hebben) en help ze actief bij invullen. Zorg voor capaciteit daarin. Beperkt opvraag van bewijsstukken tot een absoluut minimum en laat inwoners weten dat er achteraf bewijsstukken opgevraagd kunnen worden. Werk met steekproeven achteraf.”*
- *“Attent blijven op rechtmatigheid ondanks dat centrale overheid en gemeentelijk bestuurders aangeven dat het allemaal heel snel en "aanvragersvriendelijk" afgehandeld moet worden.”*
- *“Goede rechtmatigheidscontrole aan de poort is belangrijk.”*
- *“Niet gaan rennen en rustig het proces afwachten. Instellen projectmanager en project los zien van andere werkzaamheden.”*



# Ervaringen met de TONK



## 4 TONK

De TONK was de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten. De TONK-uitkering was een vorm van bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand is onderdeel van de Participatiewet. De TONK kon vanaf 1 maart 2021 aangevraagd worden in de eigen gemeente. Omdat de TONK viel onder de bijzondere bijstand, hadden gemeenten veel vrijheid in het invullen van de regeling. De TONK was bedoeld voor huishoudens die als gevolg van het coronavirus te maken hadden met een terugval in hun inkomen en daardoor noodzakelijke (woon)kosten niet meer konden voldoen. Denk daarbij aan kosten voor huur of hypotheek, elektriciteit, gas en water, servicekosten en de gemeentelijke belastingen. Het maakte niet uit of een aanvrager in loondienst was, een ondernemer of dat iemand een uitkering ontving. Als er andere financiële regelingen of uitkeringen beschikbaar waren moesten die eerst aangevraagd worden. Wanneer men niet in aanmerking kwam voor een andere regeling, of wanneer met deze regeling erbij nog te weinig inkomen overbleef om (woon)kosten te betalen, dan was het mogelijk een TONK-uitkering aan te vragen. Ook zelfstandig ondernemers konden recht hebben op de TONK als zij door de coronamaatregelen opdrachten zagen verdwijnen en hun inkomen terugviel. De TONK kon een aanvulling op de Tozo zijn als daarmee het inkomen onvoldoende was.

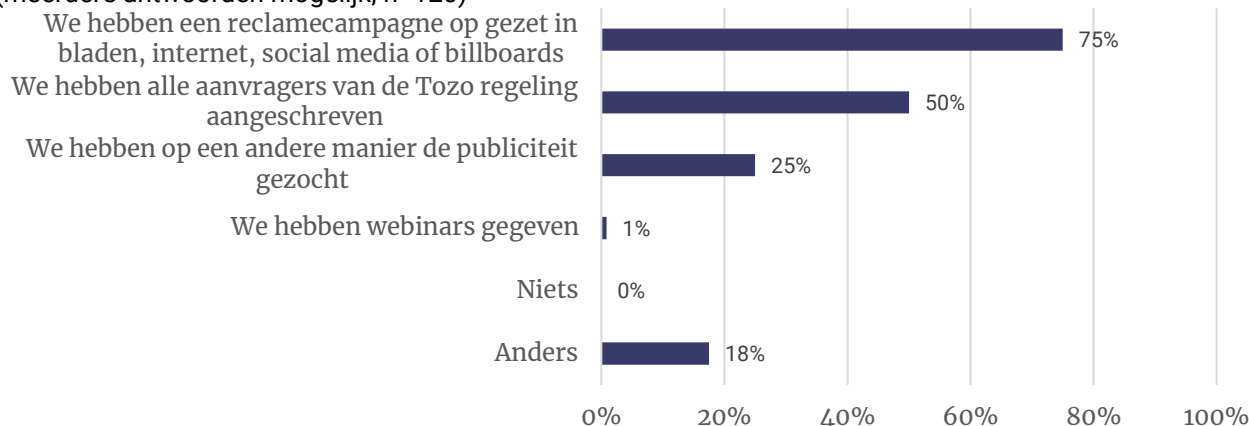
### 4.1 Uitrol en bereik van de TONK

75 procent van de gemeenten zegt dat het voor hen duidelijk was wie onder de doelgroep van de TONK viel. Een vijfde (21%) vond het deels duidelijk en de rest (4%) niet.

#### Driekwart van de gemeenten zette een reclamecampagne op

Driekwart van de gemeenten zette een reclamecampagne op voor de TONK. Bijvoorbeeld in huis-aan-huisbladen, via internet en social media of door billboards langs de weg. De helft van de gemeenten schreef alle aanvragers van de Tozo-regeling aan. Een enkele gemeente organiseerde webinars. Er was geen enkele gemeente die niks heeft gedaan. Andere methoden om de TONK onder de aandacht te brengen waren het verspreiden van informatie via ondernemersverenigingen en intermediairs, via werkgeversplatforms, mondeling contact of door de verantwoordelijke wethouder de regeling te laten benoemen.

**Figuur 4.1** Wat heeft uw organisatie gedaan om de TONK onder de aandacht te brengen van de doelgroep? (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)

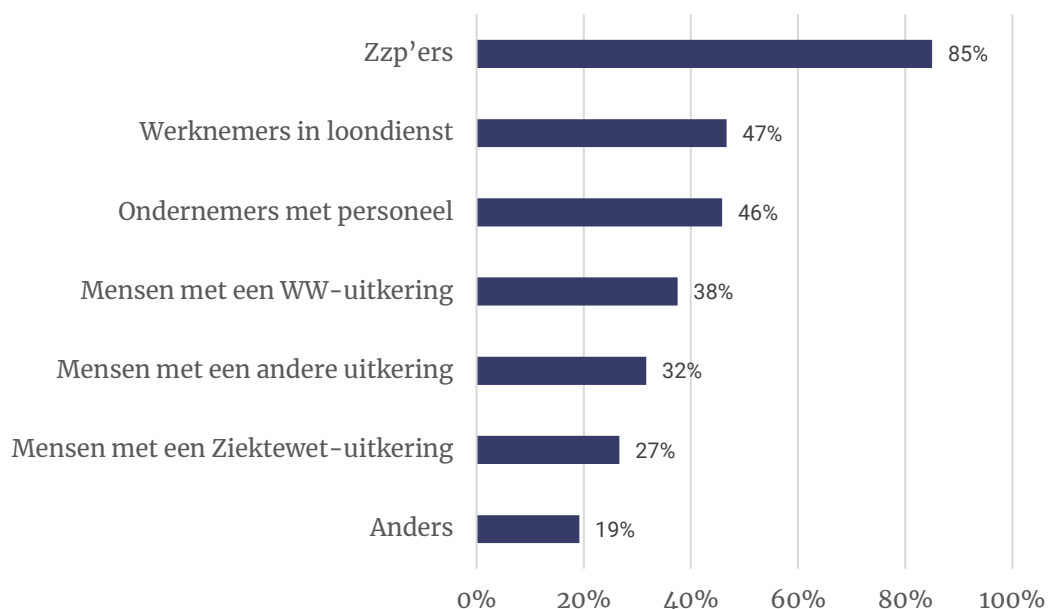


### Vooral Zzp'ers maakten gebruik van de TONK

Een grote meerderheid van de gemeenten (85%) zegt dat vooral Zzp'ers gebruik maakten van de TONK. Ten opzichte van andere doelgroepen maakten zij hier verhoudingsgewijs veel vaker gebruik van. Na Zzp'ers volgen werkenden: werknemers in loondienst (47%) en ondernemers met personeel (46%). De laatste doelgroep, uitkeringsgerechtigden, maakten veel minder gebruik van de TONK. Van deze groep worden WW-ontvangers het vaakst genoemd (38%). Ontvangers van een ZW-uitkering wordt door 27 procent genoemd, 32 procent zag dat mensen met een andere uitkering TONK-aanvragen deden. Andere inwoners die zijn gezien zijn studenten en mensen met een inkomen tot 130 procent van de bijstandsnorm. Daarnaast geeft een deel in de open antwoorden aan geen zicht te hebben op de doelgroep.

60 procent van de gemeenten zegt dat een (zeer) groot deel van de TONK-aanvragers al bekend was bij de gemeente via de Tozo of andere inkomensregelingen dan wel schuldhulpverlening, 18 procent zegt dat dit een (zeer) klein deel was.

**Figuur 4.2 Welke doelgroepen hebben volgens u vooral gebruik gemaakt van de TONK?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)



### Aantal aanvragen voor de TONK veel lager dan verwacht

Het aantal aanvragen voor de TONK is achtergebleven bij de verwachtingen vooraf. Bijna negen van de tien gemeenten (88%) zeggen dat er veel minder aanvragen zijn geweest dan vooraf de verwachting was, maar 7 procent zegt dat het aantal aanvragen overeenkwam met de verwachting. Bij één gemeente waren er meer aanvragen dan verwacht, deze zegt in een toelichting dat de doelgroep niet een-op-een aansloot bij de doelgroep minima zoals zij deze hanteren en meer mensen dan verwacht in de financiële problemen kwamen. De rest (5%) weet het niet. De samenstelling van de doelgroep kwam over het algemeen beter overeen: 43 procent zegt dat de doelgroep volledig overeenkwam met de verwachting, 49 procent vond dat deze een beetje overeenkwam.

Gemeenten konden in de vragenlijst toelichten waarom ze denken dat het aantal aanvragen lager was dan de verwachting vooraf. Gemeenten maakten een inschatting van het aantal op basis van het budget beschikbaar gesteld door het Rijk en het aantal Tozo-aanvragen dat zij kregen. Dit bleek achteraf een te hoge inschatting, om de volgende redenen:

- 1) Timing van de TONK: de situatie op het moment dat de TONK werd geïntroduceerd was fundamenteel anders dan de situatie bij de introductie van de Tozo. Bij de TONK was er al meer duidelijkheid over de economische en financiële gevolgen van de coronacrisis dan bij de eerste Tozo-regeling. In een interview werd benoemd dat onder andere kappers en rijschoolhouders weer aan de slag mochten en dat veel horecabedrijven en winkels op een andere manier inkomsten verworven, bijvoorbeeld door click-and-collect en bezorging. De TONK was niet zo noodzakelijk als de Tozo, is de ervaring van gemeenten.
- 2) Angst om terug te betalen: gemeenten geven in toelichtingen en in de interviews aan dat zij het gevoel hadden dat er onder inwoners een angst bestond dat het ontvangen bedrag van de TONK later alsnog terugbetaald zou moeten worden. Dit weerhield hen ervan om een aanvraag te doen.
- 3) Regeling was onbekend en werd als onduidelijk ervaren: naast een angst dat het ontvangen bedrag mogelijk terugbetaald moest worden, merkten gemeenten bij inwoners op dat er onduidelijkheid bestond over voor wie de TONK bedoeld was. Sommige inwoners waren volgens de gemeenten in de veronderstelling dat de TONK enkel voor ondernemers bedoeld zou zijn. In de communicatie stond ook opgenomen 'of u TONK krijgt hangt af van uw situatie', mogelijk schrikte dit (ook) mensen af, aldus een aantal gemeenten.
- 4) Niet afhankelijk willen zijn van overheidsondersteuning: schaamte en/of niet afhankelijk willen zijn van overheidsondersteuning speelde volgens gemeenten bij een deel van de potentiële aanvragers ook een rol.
- 5) Ondersteuning werd als beperkt ervaren: uit toelichtingen blijkt dat sommige gemeenten signalen opvingen dat de TONK als een 'magere' financiële ondersteuning werd gezien. Er werd minder gebruik van de TONK gemaakt omdat potentiële aanvragers de administratieve lasten niet in verhouding vonden staan met de opbrengsten.

Enkele citaten uit vragenlijst en de interviews:

- *“We hebben onderzoek gedaan via een belronde langs Tozo-aanvragers en via een inwonerspanel. Daar komt volgend beeld uit: angst voor terug moeten betalen achteraf, niet bekend met TONK, geen of relatief weinig inkomensdaling door corona, wil niet naar gemeente voor steun, beeld dat het alleen voor ondernemers was.”*
- *“Verkeerde inschatting gemaakt op grond van eerdere hoeveelheid Tozo-aanvragen en beeld van maatschappelijke problemen daaromtrent.”*
- *“Afgaande op de insteek van het Rijk en het beschikbaar gestelde budget waren meer aanvragen verwacht.”*
- *“Deels doordat de bekendheid van de regeling niet groot was, deels doordat er bij de doelgroep (vaak ondernemers) sprake is van schaamte of onzekerheid dat de middelen weer terugbetaald dienden te worden.”*

**Tabel 4.1 Komt de doelgroep overeen met de verwachtingen vooraf?** (basis: gemeenten voor wie het duidelijk was wat de doelgroep van de TONK was, n=115)

	N	%
Ja, volledig	49	43%
Deels wel, deels niet	56	49%
Nee, in zijn geheel niet	10	9%

**Tabel 4.2 Komt het aantal aanvragen voor de TONK overeen met uw verwachting vooraf?** (n=120)

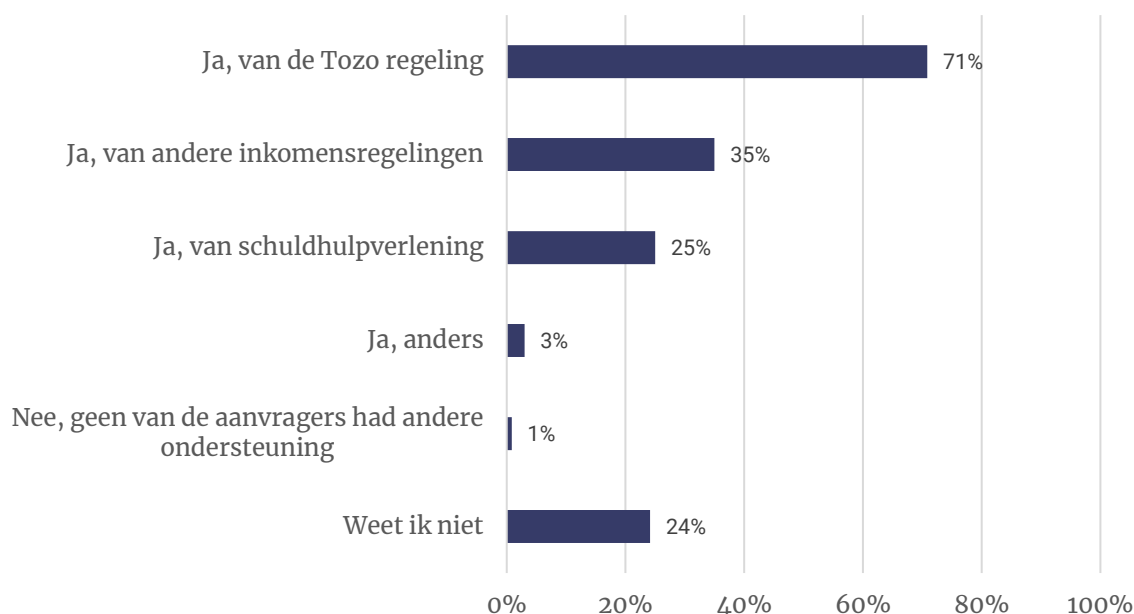
	N	%
Ja, het was ongeveer het aantal wat wij van tevoren verwacht hadden	8	7%
Nee, er waren veel meer aanvragen dan wij verwacht hadden	1	1%
Nee, er waren veel minder aanvragen dan wij verwacht hadden	105	88%
Weet ik niet	6	5%

## 4.2 Inzet andere ondersteuning en uitfasering

### Zeven op de tien aanvragers ontvingen ook Tozo-gelden

Nagenoeg alle aanvragers van de TONK ontvingen ook ondersteuning uit andere inkomensregelingen die golden ten tijde van de coronacrisis. Hierbij wordt de Tozo het vaakst genoemd (71%), gevolgd door andere inkomensregelingen zoals een andere uitkering (35%) en schuldhulpverlening (25%). Een enkele gemeente noemt bij de optie ‘anders’ ondernemersdienstverlening, kwijtschelding OZB of ‘diverse regelingen’. Een kwart van de gemeenten (24%) heeft hier geen zicht op.

**Figuur 4.3 Maakten aanvragers van de TONK ook nog gebruik van andere ondersteuning?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)



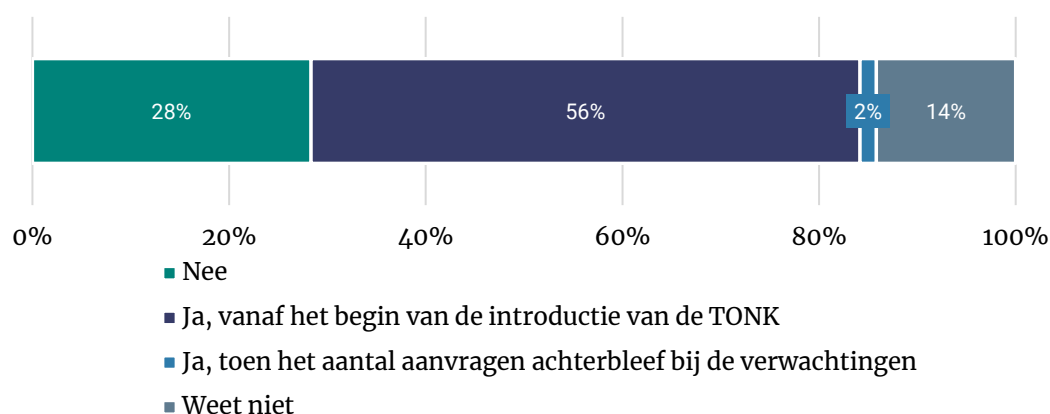


Gemeenten zijn ook gevraagd een inschatting te maken van het aantal ontvangers dat naast de TONK ook een Tozo-uitkering ontving. Vier op de tien gemeenten (40%) zeggen dat een (zeer) groot deel van de ontvangers van de TONK ook Tozo ontving. Bijna een kwart (23%) zegt het tegenovergestelde: een (zeer) klein deel van de TONK-ontvangers ontving ook Tozo. Bij een op de tien verschilde het en de rest (28%) weet het niet.

### Meer dan de helft van de gemeenten keek naar reguliere bijzondere bijstand voor ondersteuning

De TONK is gebaseerd op de bijzondere bijstand. Aan gemeenten is gevraagd in hoeverre er ook gekeken is of de aanvrager ook in aanmerking kwam voor reguliere bijzondere bijstand. Bij meer dan de helft van de gemeenten is dit gedaan (56%), bij 28 procent niet. Bij een enkele gemeente (2%) is dit pas gedaan nadat het aantal vragen achterbleef bij de verwachtingen. De rest (14%) weet het niet.

**Figuur 4.4** *Is ook gekeken door uw organisatie of de aanvrager ook in aanmerking kwam voor reguliere bijzondere bijstand?* (n=120)



### Geen eenduidige reden waarom aanvrager niet in aanmerking kwam voor reguliere bijzondere bijstand

Er is geen duidelijke reden aan te wijzen waarom gemeenten niet (ook) hebben gekeken naar reguliere bijzondere bijstand als ondersteuningsvorm. Vier op de tien (41%) noemen dat de doelgroep niet in aanmerking kwam voor bijzondere bijstand, een vergelijkbare groep (38%) zegt dat er geen capaciteit was om dit te controleren. Voorbeelden van andere toelichtingen van gemeenten zijn:

- “Het werd niet standaard gedaan, dus geen onderdeel van het proces gemaakt. De uitvraag bij TONK was ook anders dan die van de [bijzondere bijstand]. Als er concrete aanleiding was werd er uiteraard wel doorverwezen (na een gevoerd gesprek bijvoorbeeld).”
- “Het was een volledig papieren proces veelal zonder persoonlijk contact, waarbij enkel de aanvraag TONK werd bekeken.”
- “We hebben bij de aanvraag gevraagd of mensen nog ondersteuning op andere vlakken nodig hadden, daar heeft bijna niemand gebruik van gemaakt.”
- “Als TONK inkomenstechnisch al niet kan, vervallen ook de andere mogelijke vormen van ondersteuning via bijzondere bijstand.”

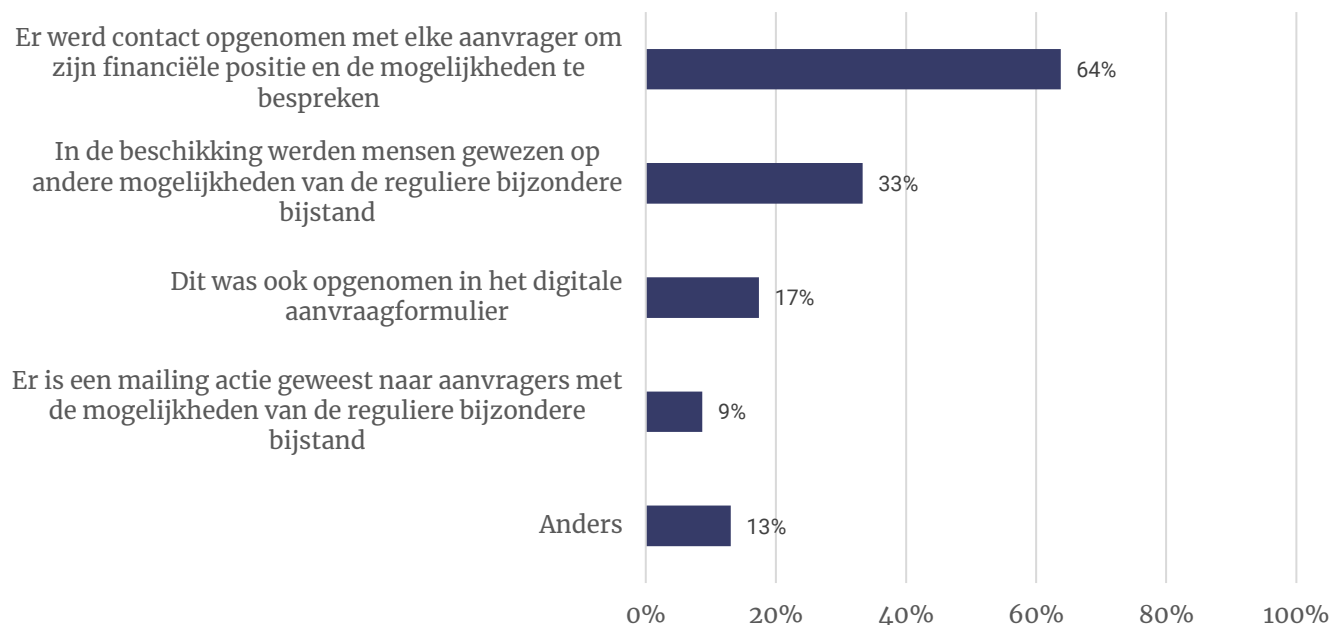
**Figuur 4.5** *Waarom heeft u niet gekeken of een aanvrager ook in aanmerking kwam voor reguliere bijzondere bijstand?* (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die niet naar reguliere bijzondere bijstand keken als ondersteuning, n=34)



Wanneer gemeenten wel keken of de aanvrager in aanmerking kwam voor bijzondere bijstand dan ging dit veelal via persoonlijk contact (64%). Bij een derde van de gemeenten werd de mogelijkheid benoemd in de beschikking. Opname in het digitale aanvraagformulier (17%) en een mailingactie (9%) kwamen verhoudingsgewijs minder vaak voor. Bij andere genoemde acties wordt vaak contact na een inkomenscheck genoemd:

- “Voordat de TONK kwam zetten wij al bijzondere bijstand in.”
- “Bij aanvraag werd onderzocht of het inkomen op het sociaal minimum zat. Die mensen zijn gebeld met een toelichting op de overige mogelijkheden.”
- “Bij elk contact wordt een integrale beoordeling op verdere mogelijkheden voor ondersteuning gedaan.”

**Figuur 4.6** *Hoe is gekeken of de aanvrager ook in aanmerking kwam voor bijzondere bijstand?* (meerdere antwoorden mogelijk, n=69)



### Ongeveer helft gemeenten zette TONK actief in op Tozo-aanvragers

De TONK is door een meerderheid van de gemeenten actief ingezet voor de Tozo-doelgroep. Bij een derde van de gemeente (35%) is deze ingezet voor mensen die een afwijzing bij de Tozo kregen, bij de helft (50%) bij mensen die ook Tozo toegekend kregen. In totaal zeggen 38 gemeenten (32% van het totaal aantal gemeenten) dat zij op beide genoemde doelgroepen inzetten. Drie op de tien hebben geen actieve inzet gepleegd (28%) en de rest (18%) weet het niet.

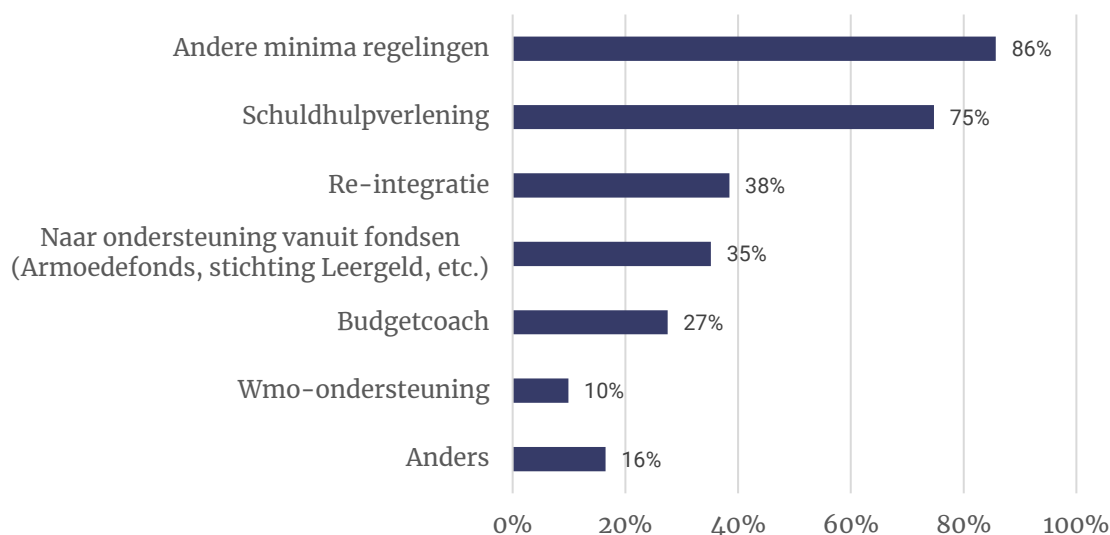
**Tabel 4.3 Heeft uw organisatie de TONK actief ingezet voor één van de volgende doelgroepen?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)

	N	%
Ja, voor mensen die een Tozo aanvraag hebben gedaan maar die werd afgewezen	42	35%
Ja, voor mensen die een Tozo aanvraag hebben gedaan en die werd toegekend	60	50%
Nee	34	28%
Weet ik niet	22	18%

### Meerderheid aanvragers van TONK doorverwezen naar andere minimaregelingen en schuldhulp

Driekwart van de gemeenten (76%) verwees aanvragers ook door naar andere ondersteuningsmogelijkheden, 12 procent deed dat niet en de rest van de gemeenten (13%) weet het niet (meer)<sup>5</sup>. De andere ondersteuningsmogelijkheden waar men naar verwees betroffen vooral andere ondersteuning op het gebied van inkomen en financiën zoals andere minimaregelingen (86%) en schuldhulpverlening (75%). Andere mogelijkheden zoals re-integratie (38%), ondersteuning uit fondsen (35%), een budgetcoach (27%) en Wmo-ondersteuning kwam (veel) minder vaak voor.

**Figuur 4.7 Naar welke andere ondersteuningsmogelijkheden zijn aanvragers van de TONK doorverwezen?** (meerdere antwoorden mogelijk, basis: gemeenten die doorverwezen naar andere mogelijkheden van ondersteuning, n=91)



<sup>5</sup> Niet in een figuur opgenomen.

#### 4.2.1 Uitfasering

##### Helft gemeenten heeft geen zicht op lasten inwoners na ontvangen TONK

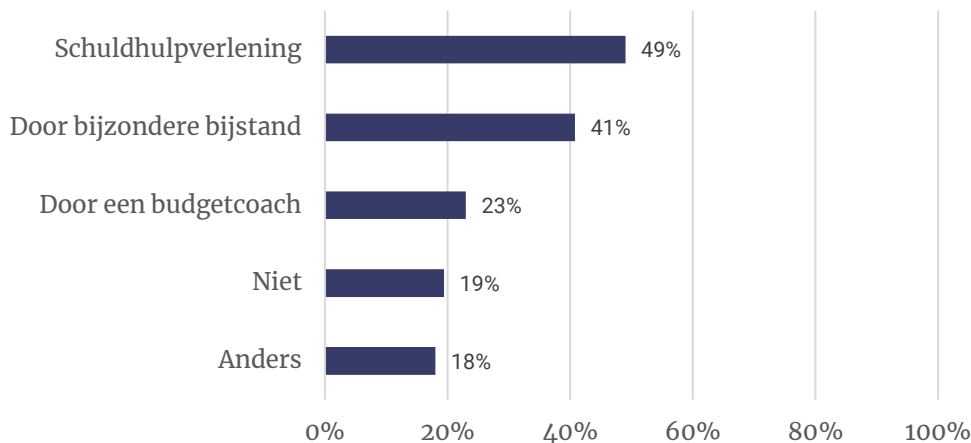
Meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten (53%) weet niet of inwoners na de TONK in staat waren om hun woonlasten weer te betalen. Tegelijk zegt maar een van de gemeenten die daarover wel een inschatting kunnen maken, dat na de TONK het merendeel hier niet toe in staat was.

**Tabel 4.4 In hoeverre waren aanvragers van de TONK in staat om na afloop van de ondersteuning weer hun woonlasten te betalen? (n=120)**

	N	%
Iedereen was hiertoe in staat	17	14%
Het merendeel was hiertoe in staat	34	28%
Ongeveer een even groot deel was hier wel toe in staat als niet toe in staat	5	4%
Het merendeel was hier niet toe in staat	1	1%
Niemand was hiertoe in staat	0	0%
Weet ik niet	63	53%

Vier van de vijf gemeenten, waarbij niet iedereen in staat was om de noodzakelijke kosten te betalen met de TONK, zetten ook andere vormen van ondersteuning naast de TONK in. Dit betrof vooral schuldhulpverlening (49%) en bijzondere bijstand (41%).

**Figuur 4.8 Op welke manier heeft uw organisatie mensen ondersteund om toch de woonlasten te kunnen betalen?** (meerdere antwoorden mogelijk, basis: alle gemeenten waarbij niet iedereen met de TONK de woonlasten kon betalen, n=103)



##### Gemeenten gebruikten online berichten om mensen in beeld te blijven houden

Een aantal ontvangers van de TONK was nog niet in beeld bij gemeenten. Zeven op de tien gemeenten grepen de mogelijkheid aan om in beeld te blijven bij deze mensen, bijvoorbeeld voor inkomensondersteuning. Dit deden zij vooral door online berichten te sturen, bijvoorbeeld op de website van de gemeente (58%) en berichten op social media (40%). Nieuwsbrieven (19%) en persoonlijk contact (13%) werd minder vaak ingezet. Andere communicatiemethoden zijn derden (accountants) of netwerkpartners van de gemeente.

Uit de verdiepende interviews blijkt dat er vooral aanvullende aandacht was voor zelfstandigen, een groep die gemeenten normaliter maar moeilijk in beeld krijgen. Een gemeente licht in de verdiepende interviews toe dat de groep ZZP'ers na de coronacrisis beter op het netvlies staat en in het beleid verankerd is. Niet alleen bij het Bbz, maar ook bij de schuldhulpverlening.

**Tabel 4.5 Welke acties ondernam u om bij mensen die nog niet in beeld waren, in beeld te blijven na afloop van de TONK?** (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)

	N	%
Berichten op de website van de gemeente	70	58%
Berichten op social media	48	40%
Versturen van nieuwsbrieven	23	19%
Persoonlijk contact met personen die TONK ontvingen	16	13%
Anders	9	8%
Geen actie ondernomen	35	29%

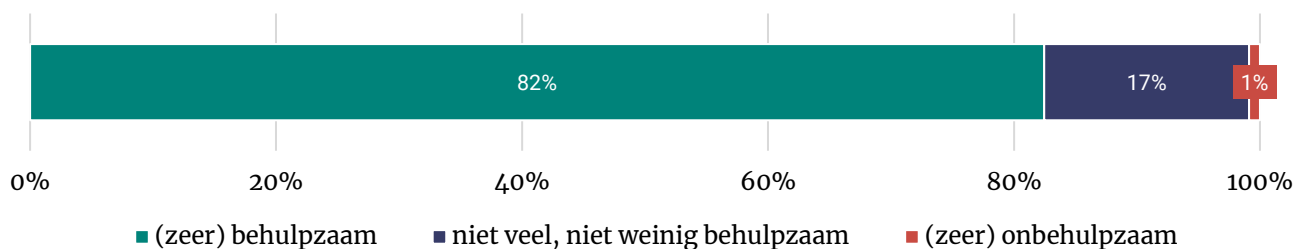
### 4.3 Informatie en ondersteuning

Nagenoeg alle gemeenten (95%) gebruikten de producten uit de toolkit en handleiding. Van alle gemeenten zegt 23 procent eerst zelf producten ontwikkeld te hebben, om deze daarna af te stemmen op de toolkit. De helft (47%) gebruikten vanaf het moment dat ze beschikbaar waren, de producten uit de toolkit. De laatste groep (26%) gebruikte eerste de toolkit en ontwikkelde daarna zelf producten.

#### Toolkit was (zeer) behulpzaam voor veel gemeenten

Van de gemeenten die de toolkit gebruikten, vond een ruime meerderheid van 82 procent deze (zeer) behulpzaam. Slechts een enkele gemeente vond deze niet behulpzaam (1%). De rest (17%) vond de toolkit deels bruikbaar. Bijna alle gemeenten kunnen er geen bijzondere onderdelen van uitlichten, die in het bijzonder behulpzaam waren.

**Figuur 4.9 Vond u de producten in de Toolkit TONK behulpzaam?** (n=114)



Gemeenten ontvingen vooral via Divosa (83%) en de VNG (78%) informatie over de TONK. Zij zijn gemiddeld genomen tevreden over de kwaliteit van de informatie over de TONK die zij ontvingen van de Rijksoverheid, Divosa, de VNG en Stimulansz. Een op de drie (34%) beoordeelt de informatie als (zeer) goed, 58 procent als voldoende. In totaal is ongeveer 7 procent niet tevreden met de informatievoorziening over de TONK.



## 4.4 Ontvangen middelen

### Impact van TONK initieel onduidelijk, wat vragen opriep over het budget

In eerste instantie was er een budget van 130 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de TONK. Uit de interviews blijkt dat dit bij een deel van de gemeenten vragen opriep, met name omdat de Tozo in het begin veel aanvragen kende. Bij de TONK werd dit in eerste instantie ook verwacht. Omdat er nog niet veel bekend was – volgens de ervaring van gesproken gemeenten – was er in de beginfase nog veel onduidelijkheid en wist men niet waar men aan toe was. Ook was er scepsis ten aanzien van de regeling: men vroeg zich af of de TONK niet beter als een aanvulling op bijvoorbeeld een Tozo of andere bestaande regeling kon worden opgetuigd. Door de onduidelijkheid en het relatief beperkte budget per gemeente zeggen gemeenten in de interviews dat zij voorzichtig te werk zijn gegaan om niet over het budget te gaan. Ook omdat veel gemeenten het financieel gezien niet breed hebben. Doelgroepen werden klein gehouden.

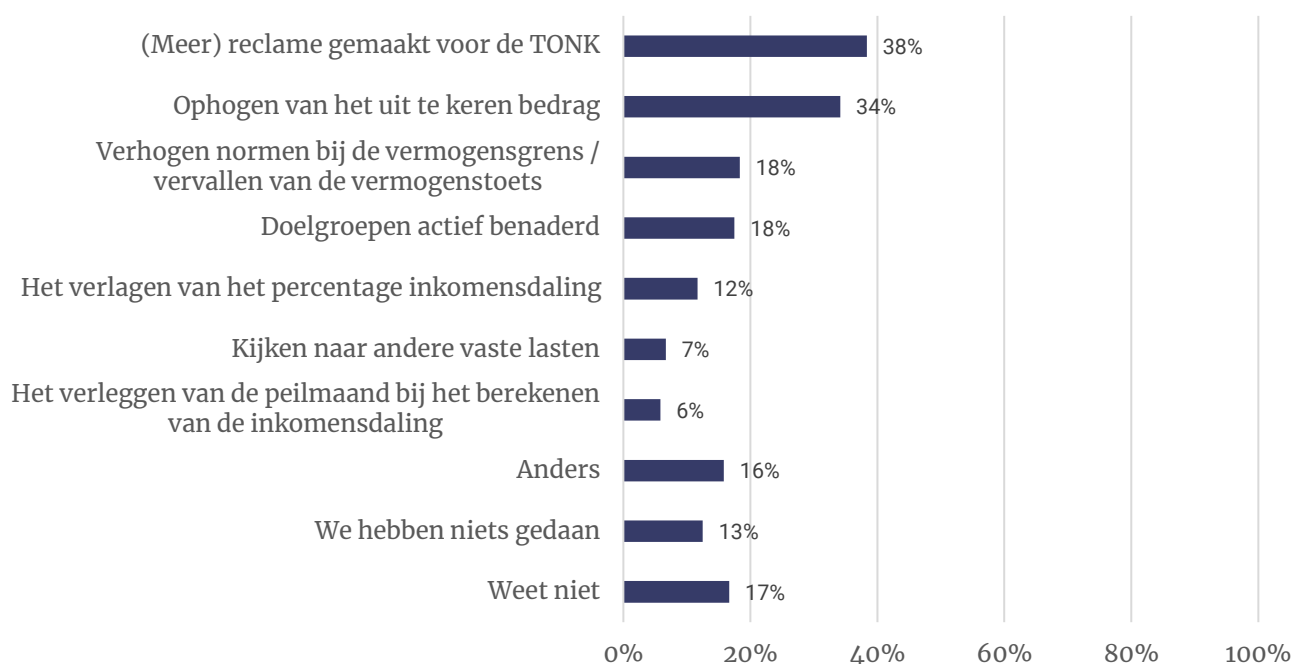
### Extra budget vooral ingezet voor vergroten bereik en verhogen bedrag

Het totale bedrag dat beschikbaar was voor de TONK is opgehoogd naar 260 miljoen euro. Voor gemeenten betekende dit vooral dat zij extra inzet konden plegen op:

- 1 het verhogen van het bereik door meer reclame te maken (38%), doelgroepen actief te benaderen (18%), vervallen van de vermogenstoets (18%) en het verlagen van het percentage inkomensdaling (12%) en;
- 2 meer uitkerden door de uitkeringen te verhogen (34%) en kijken naar andere vaste lasten (7%).

Een gemeente licht toe dat na de verhoging van het budget meer naar maatwerk kon worden gekeken: “Wat is er specifiek aan de hand en wat is nodig? Niet alleen bijvoorbeeld de hypotheek maar wat nog meer”.

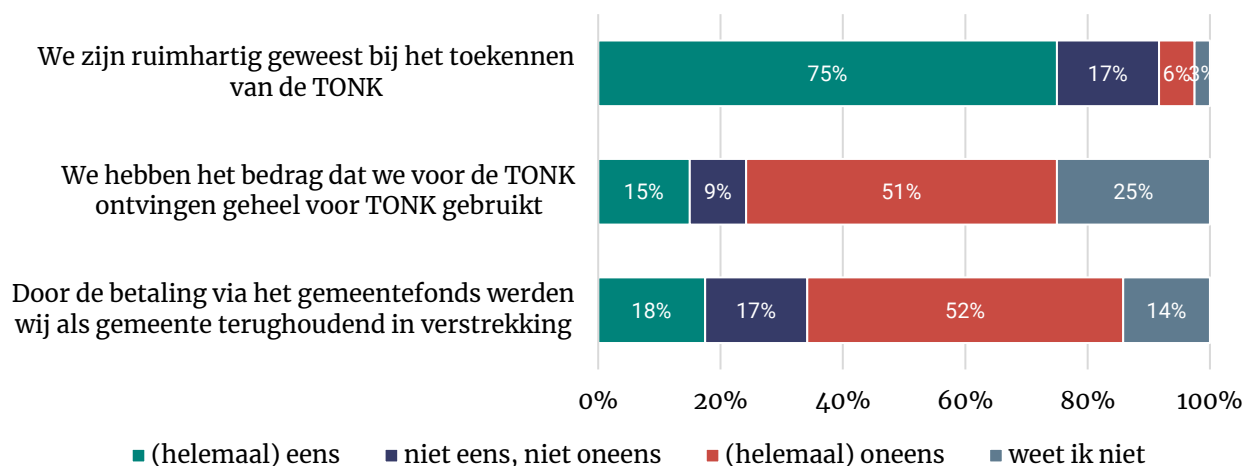
**Figuur 4.10** Wat betekende het ophogen van het bedrag naar 260 miljoen euro voor de TONK in uw gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk, n=120)



### Driekwart gemeenten volgde instructie op om ruimhartig te zijn

Het ministerie van SZW deed een oproep aan gemeenten om ruimhartig te zijn bij het toekennen van de TONK. Driekwart van de gemeenten is van mening dat zij dit zijn geweest, een veel kleiner deel (6%) vindt van niet. Iets minder dan een op de vijf (17%) zit daar tussenin. Ook is de helft van de gemeenten (52%) van mening dat zij niet terughoudend werden door de verstrekking via het gemeentefonds. Tegelijk hebben niet alle gemeenten het volledige bedrag gebruikt: 51 procent zegt dit niet te hebben gedaan.

**Figuur 4.11 Stellingen met betrekking tot ruimhartigheid verstrekking TONK (n=120)**



### Budget voor TONK was voor nagenoeg alle gemeenten meer dan toereikend

Van alle gemeenten zegt slechts één gemeente dat het budget voor de TONK niet voldoende was en dat er sprake was van een tekort vanuit de bijdrage van het Rijk. Veruit het grootste deel (92%, n=88), van de gemeenten die daar een uitspraak over kunnen doen, zegt dat het budget niet volledig gebruikt is. Gemeenten zijn gevraagd om toe te lichten waar het resterende budget naar toe is gevloeid. Daaruit zijn min of meer drie categorieën antwoorden uit af te leiden:

- 1 aanvullen van algemene middelen en reserves voor sociaal domein;
- 2 ingezet voor andere minimaregelingen, re-integratie, schuldhulpverlening en ondernemersondersteuning;
- 3 reservering voor de energietoeslag.

**Tabel 4.6 In hoeverre was het budget voor de TONK toereikend? (n=120)**

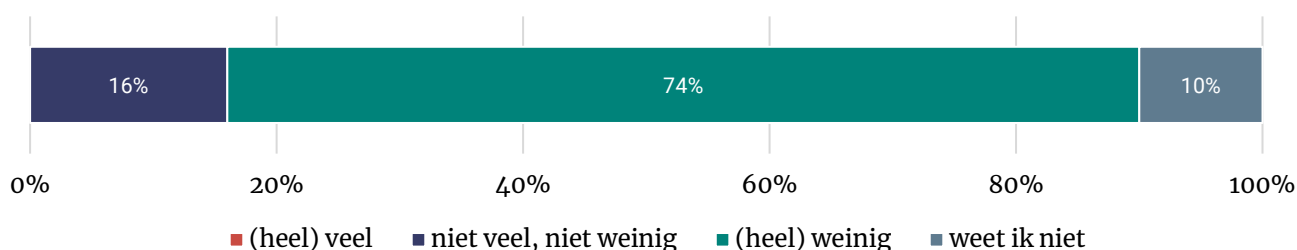
	N	%
Het budget is niet volledig gebruikt	80	67%
Het budget was precies goed	7	6%
Het budget was onvoldoende, we hadden tekort vanuit de bijdrage van het Rijk	1	1%
Weet ik niet	32	27%

## 4.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

### Gemeenten zien amper misbruik en/of oneigenlijk gebruik bij de TONK

Anders dan bij de Tozo zien gemeenten bij de TONK amper oneigenlijk gebruik of misbruik. Van alle gemeenten zegt 16 procent dat zij wel oneigenlijk gebruik of misbruik hebben gezien, maar dat dit niet weinig, maar ook niet veel was. Driekwart (74%) zag (heel) weinig oneigenlijk gebruik of misbruik. Een op de tien heeft hier geen zicht op. Dat er weinig oneigenlijk gebruik was had te maken met het relatief lage bereik van de TONK en het persoonlijke contact dat daarna volgde met de aanvragers. Uit toelichtingen van de gemeenten blijkt dat het vooral gaat om oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld doordat aanvragers niet herkenden dat Tozo inkomsten ook inkomsten uit een uitkering waren. Een gemeente schrijft hierover: “De TONK regeling kwam als mosterd na de maaltijd. De TONK werd niet veel aangevraagd en al helemaal niet veel toegekend. ... Doordat er weinig gebruik is gemaakt van de TONK is er naar verwachting ook weinig oneigenlijk gebruik.” De bewijslast werd door gemeenten als eenvoudig of simpel bestempeld, wat het proces verder verduidelijkt. “Hierdoor kun je er moeilijk op valsspelen”, aldus een gemeente in een interview.

**Figuur 4.12 In hoeverre denkt u dat er sprake was van misbruik en/of oneigenlijk gebruik bij de TONK?** (n=120)



## 4.6 Algemene indruk en geleerde lessen

### TONK was goed voor hen die dat nodig hadden, maar had ook anders geregeld kunnen worden

Hierboven zegt een gemeente dat de TONK als ‘mosterd na de maaltijd’ kwam. Uit de analyse van een zestal stellingen over de TONK lijkt het dat er meer gemeenten zo over denken. Per saldo zeggen meer gemeenten wel dan niet dat:

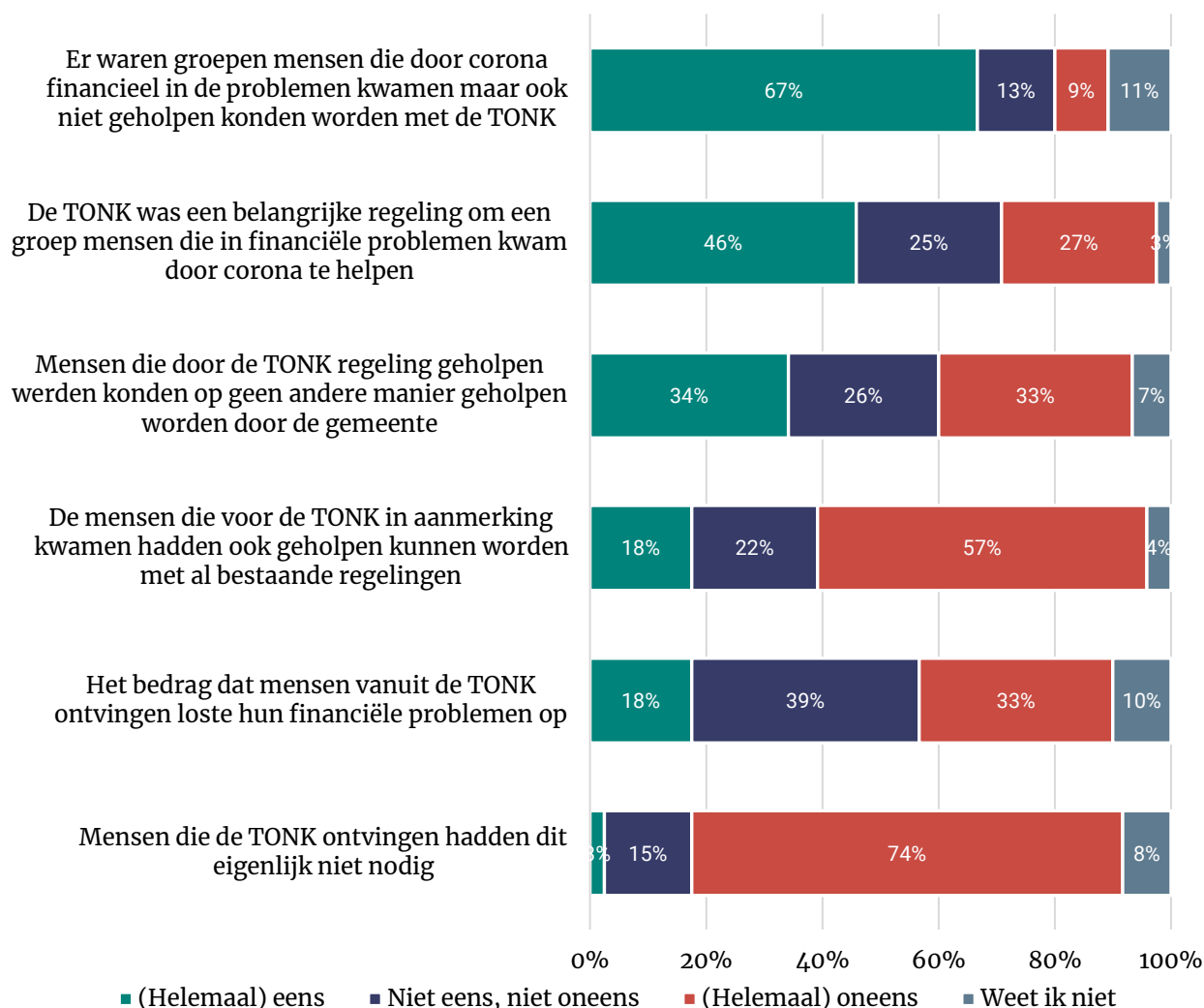
- 1 groepen mensen die financieel in de problemen kwamen (ook) niet volledig geholpen konden worden met de TONK, het loste hun financiële problemen niet volledig op;
- 2 de mensen die TONK ontvingen dit uiteindelijk wel nodig hadden, maar;
- 3 de TONK de financiële problemen niet oploste en zij mogelijk ook wel op een andere manier door de gemeente geholpen konden worden.

Gemeenten zijn dan ook verdeeld in hun mening of de TONK een belangrijke regeling was om een groep mensen met financiële problemen te helpen: 46 procent denkt onder aan de streep van wel, 27 procent niet en 25 procent zit hier tussenin. Net als bij de Tozo erkent men wel dat de TONK een goed initiatief in een moeilijke tijd is geweest, maar als het minder snel had gemoeten er een betere regeling ontwikkeld had kunnen worden die beter aansloot op andere regelingen. Men twijfelt, achteraf, of de TONK de juiste regeling voor dat moment was.





**Figuur 4.13 Stellingen met betrekking tot toegevoegde waarde TONK (n=120)**



### Gemeenten geven de TONK een kleine voldoende

Het gemiddelde rapportcijfer van gemeenten voor de TONK is een 6,1. Een op de vijf (21%) geeft een onvoldoende, 72 procent een voldoende (6 of 7) en de rest (7%) een 8 of 9. De mening over de TONK verschilt per gemeente, maar de meeste gemeenten lijken (achteraf gezien) de TONK niet als een groot succes te bestempelen. Waar de ene gemeente de beleidsvrijheid als prettig ervaarde, zegt een andere gemeente dat zij juist meer sturing en/of kaders van de Rijksoverheid verwachtten omdat dit onder andere leidde tot ongelijkheid tussen gemeenten. Tegenvallers bij de TONK waren het lage bereik en de onzekerheid die gemeenten ervoeren met betrekking tot de uitvoering, mede door de snelheid waarmee de regeling moest worden opgetuigd. Gemeenten zijn van mening dat de regeling (te) laat kwam, waardoor de noodzaak ook wegviel. Zowel gemeenten als inwoners wisten niet zo goed wat zij met de TONK aan moesten. Als verbeterpunt geven gemeenten mee dat het handiger was geweest om andere, bestaande regelingen te verruimen. Nieuwe regelingen kosten tijd om op te tuigen, bij bestaande regelingen heeft dit minder impact.



# Bijlagen



# A Bijlagen

## A.1 Overzicht onderzoeksvragen Tozo

### Hoofdvraag

*In hoeverre zijn gemeenten (met de beschikbaar gestelde financiële middelen) volgens hun eigen ervaring in staat geweest zelfstandigen te bereiken en te ondersteunen tijdens de coronapandemie met de Tozo-regeling?*

Uitrol: (hier bedoelen wij niet alleen de uitrol bij Tozo 1 maar ook de implementatie van wijzigingen in de daarop volgende fasen).

- Welke knoppen (partnerinkomenstoets, levensvatbaarheidstoets, lening bedrijfskapitaal, etc.) uit de Participatiewet en het Bbz droegen bij aan de uitvoering van de Tozo?
- Hoe hebben gemeenten de landelijke communicatie en ondersteuning (door SZW, VNG en Divosa) beleefd? Wat ging er goed en wat mistte er in deze communicatie en ondersteuning? In hoeverre veranderde dit gedurende de uitvoering van de Tozo?
- Wat droeg in positieve zin bij aan de uitvoering van de Tozo en wat waren de grootste knelpunten voor gemeenten bij de uitrol geweest?

Uitvoering:

- Welke (grote) veranderingen zagen de gemeenten in het gebruik en ervaringen met de Tozo door de tijd heen?
- In hoeverre is er volgens de gemeenten door de wijze van aanvragen (op basis van verklaring) meer sprake geweest van oneigenlijk gebruik?
- Hoe hebben gemeenten de landelijke communicatie en ondersteuning (door SZW, VNG en Divosa) beleefd? Wat ging er goed en wat mistte er in deze communicatie en ondersteuning? In hoeverre veranderde dit gedurende de uitvoering van de Tozo?
- Wat droeg in positieve zin bij aan de uitvoering van de Tozo en wat waren de grootste knelpunten voor gemeenten bij het uitvoeren van de Tozo?
- In hoeverre hebben gemeenten ondernemers die zich meldden voor de Tozo doorverwezen naar andere gemeentelijke ondersteuningsmogelijkheden (bijvoorbeeld heroriëntatie)?

Uitfasering:

- In hoeverre is er vanuit gemeenten nazorg (zelfstandig verwerven van inkomen door ondernemen/loondienst) nodig (geweest) voor ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de Tozo? Op welke manier is deze nazorg geboden?
- Hoe hebben gemeenten de overgang naar Bbz ervaren?
- Hoe hebben gemeenten de landelijke communicatie en ondersteuning (door SZW, VNG en Divosa) beleefd? Wat ging er goed en wat mistte er in deze communicatie en ondersteuning? In hoeverre veranderde dit gedurende de uitvoering van de Tozo?
- Hoe hebben gemeenten de verantwoording van Tozo-uitkeringen ervaren?
- Wat droeg in positieve zin bij aan de uitvoering van de Tozo en wat waren de grootste knelpunten voor gemeenten bij het uitfasering van de Tozo?



## A.2 Overzicht onderzoeksvragen TONK

### Hoofdvraag

*In hoeverre hebben gemeenten vanuit hun eigen perspectief met TONK huishoudens bediend die ondersteuning nodig hadden, maar via andere regelingen niet/onvoldoende bereikt konden worden?*

### Bereik:

- Welke groepen hebben volgens gemeenten gebruik gemaakt van de TONK? Waren deze groepen al bekend bij de gemeenten of waren zij nieuw?
- In hoeverre heeft de oproep van MSZW om ruimhartig te zijn bij het toekennen van TONK geleid tot extra aanvragen en extra uitkeringen?

### Inzet andere ondersteuning:

- In hoeverre hebben gemeenten, naast de inzet van de TONK, gebruik gemaakt van de reguliere bijzondere bijstand als ondersteuning voor TONK huishoudens?
- In hoeverre hebben gemeenten de TONK ingezet als aanvulling op de Tozo?
- In hoeverre hebben gemeenten personen die zich meldden voor de TONK doorverwezen naar andere gemeentelijke of landelijke ondersteuningsmogelijkheden?
- Hoe hebben gemeenten de landelijke communicatie en ondersteuning (door SZW, VNG en Divosa) beleefd? Wat ging er goed en wat mistte er in deze communicatie en ondersteuning?

### Middelen:

- Was het bedrag aan ondersteuning in de ervaring van gemeenten te veel, te weinig of genoeg? En in welke gevallen speelde dit een rol?

### Uitfasering:

- In hoeverre is er vanuit gemeenten nazorg nodig (geweest) voor mensen die gebruik hebben gemaakt van de TONK? Op welke manier is deze nazorg geboden?
- Hoe hebben gemeenten de landelijke communicatie en ondersteuning (door SZW, VNG en Divosa) beleefd? Wat ging er goed en wat mistte er in deze communicatie en ondersteuning?

### A.3 Interviews

Fase	Nummer	Gemeente / organisatie
<b>Verkenning</b>	1	Ministerie van SZW
	2	VNG
	3	Divosa
	4	Stimulansz
	5	Gemeente Amsterdam
	6	ROZ Groep
	7	Menso
	8	ISD Bollenstreek
<b>Testinterviews vragenlijst</b>	1	Gemeente Hollands Kroon
	2	ISD Kompas
	3	Gemeente Breda
	4	Gemeente Beverwijk
	5	Gemeente Velsen
	6	Gemeente Heumen
<b>Verdieping</b>	1	Laborijn
	2	Gemeente Oss
	3	Gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen
	4	Gemeente Zaanstad
	5	Gemeente Rotterdam
	6	Gemeente Meppel
	7	Gemeente Breda
	8	Gemeente Westland
	9	Gemeente Oosterhout
	10	Gemeenten Amstelveen en Aalsmeer
	11	Gemeente Goeree Overflakkee
	12	Gemeente Groningen
	13	Stroomopwaarts



## Contactgegevens

### **I&O Research Enschede**

Zuiderval 70  
Postbus 563  
7500 AN Enschede  
053 - 200 52 00  
KVK-nummer 08198802  
[info@ioresearch.nl](mailto:info@ioresearch.nl)  
[www.ioresearch.nl](http://www.ioresearch.nl)

### **I&O Research Amsterdam**

Piet Heinkade 55  
1019 GM Amsterdam  
020 - 308 48 00  
[info@ioresearch.nl](mailto:info@ioresearch.nl)  
[www.ioresearch.nl](http://www.ioresearch.nl)