



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR1088/2020-U047

Uw referentie

Datum 6 april 2020
Betreft Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo)

Geachte mevrouw Van Ark,

Op 3 april 2020 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Het verzoek is om met spoed, doch uiterlijk maandag 6 april 2020 te adviseren.

Context en inhoud

Op 17 maart 2020 heeft het kabinet in verband met de coronacrisis het noodpakket banen en economie aangekondigd. Het noodpakket moet ervoor zorgen dat bedrijven hun personeel kunnen doorbetalen. Tevens moet het zelfstandigen een overbrugging bieden en zorgen voor behoud van liquiditeit via versoepelde belastingregelingen, compensatie en extra kredietmogelijkheden. De maatregelen uit het pakket worden zo robuust mogelijk vorm gegeven. Het snel hulp bieden aan de ondernemers staat bij de maatregelen voorop. Eén van de maatregelen is de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Zelfstandig ondernemers met financiële problemen kunnen op deze voorziening een beroep doen. De regeling gaat door gemeenten worden uitgevoerd. De regeling is geënt op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz 2004). De AMvB wordt gebaseerd op artikel 78f van de Participatiewet.

Het doel van de regeling is tweeledig: allereerst om te voorzien in het levensonderhoud van zelfstandigen wanneer het inkomen als gevolg van de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt, en ten tweede om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te vangen. De regeling is tijdelijk. Een aanvraag voor financiële ondersteuning kan tot en met 31 mei 2020 worden ingediend. De uitkering voor levensonderhoud duurt maximaal een aangesloten periode van drie kalendermaanden en kan uitsluitend zien op de kalendermaanden maart tot en met augustus 2020. De uitkering kan met terugwerkende kracht worden aangevraagd vanaf 1 maart 2020, omdat de uitkering geacht wordt te zijn aangevraagd op 1 maart 2020. Terugwerkende kracht is mogelijk voor alle aanvragen die zijn ingediend binnen de looptijd van de regeling (1 maart tot en met 31 mei 2020).

Om in aanmerking te komen voor de ondersteuning dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan:

1. De zelfstandige moet voldoen aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening van een bedrijf of zelfstandig beroep.
2. De zelfstandige moet voldoen aan het urencriterium van de Wet op de Inkomstenbelasting (IB), wat neerkomt op 1.225 uur per jaar ofwel meer dan 23,5 uur per week.

3. De zelfstandige moet bedrijfsmatig actief zijn (geweest), waaronder ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel, voordat deze regeling is aangekondigd, dus voor 17 maart 2020.¹

Ondersteuning kan worden aangevraagd in de vorm van een bijstandsuitkering voor levensonderhoud én in de vorm van een lening voor bedrijfskapitaal:

1. Aanvullende uitkering voor levensonderhoud (bijstand voor levensonderhoud): deze regeling vult het inkomen van de zelfstandige aan tot het sociaal minimum dat op de zelfstandige van toepassing is. Dat is maximaal € 1.500,- (netto) voor gehuwden of maximaal € 1.050,- (netto) voor een alleenstaande vanaf 21 jaar. De maximale uitkeringsduur is drie maanden. Om in aanmerking te kunnen komen voor deze uitkering moet de zelfstandige naar waarheid verklaren dat zijn inkomen naar verwachting in de periode van ondersteuning minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis. Omdat de uitkering een inkomensaanvulling is tot het toepasselijke sociaal minimum, wordt de hoogte ervan afgestemd op de te verwachten inkomsten van de aanvrager. Vervolgens kan de uitkering in één keer worden toegekend voor een periode van maximaal drie maanden. De uitkering wordt maandelijks uitbetaald en telt mee voor het verzamelinkomen voor de inkomensafhankelijke toeslagen. Ontvangers van de uitkering zijn verplicht om wijzigingen in hun inkomenssituatie uit zichzelf door te geven. Achteraf controleren gemeenten het daadwerkelijk genoten inkomen.
2. Lening voor bedrijfskapitaal: vanuit de regeling kan een zelfstandige een lening afsluiten van maximaal € 10.157,- tegen een rente van 2%. De maximale looptijd van een lening is drie jaar. Tot 1 januari 2021 hoeft niet te worden afgelost. Om in aanmerking te komen voor een lening moet een zelfstandige naar waarheid verklaren en aannemelijk maken dat er sprake is van liquiditeitsprobleem als gevolg van de coronacrisis. Daarnaast moet hij voorafgaand aan de steun een de-minimisformulier invullen waarin hij verklaart hoeveel de-minimissteun in het belastingjaar van aanvraag en in de twee voorgaande belastingjaren al aan staatssteun voor zijn onderneming is verstrekt.

De regeling kent geen toets op levensvatbaarheid van het bedrijf en evenmin een vermogens- en partnerinkomenstoets (die het Bbz 2004 wel kent). Hierdoor is een snellere indiening en afhandeling van aanvragen mogelijk. Bij de Tozo is vanwege de uitzonderlijke omstandigheden gekozen voor het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Ook een directeur-groootaandeelhouder (DGA) van een besloten vennootschap kan een beroep doen op de tijdelijke regeling, als deze voldoet aan de wettelijke eisen: (1) het urencriterium, en (2) er is sprake van volledige zeggenschap en van het dragen van de financiële risico's. Ook dient de DGA naar waarheid te verklaren en aannemelijk te maken dat zijn/haar B.V. nu geen salaris kan uitbetalen.

1 Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn in de toelichting uitgebreid beschreven. Deze beschrijving is – ook op het punt van de noodzaak tot snelheid en robuustheid van de regeling – toereikend en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

2 Minder belastende alternatieven

Het kabinet kiest voor een robuuste vormgeving van de ondersteuningsregeling. Het is de bedoeling om zelfstandigen bij uitvoering van de regeling zo min mogelijk (administratief) te belasten, zodat snel financiële ondersteuning kan worden geboden. Weliswaar is de regeling geënt op het (complexe) Bijstandsbesluit zelfstandigen 2004 (Bbz 2004), de eisen en voorwaarden zijn zo aangepast dat het mogelijk is om aanvragen snel af te handelen. De regeling bevat dan ook geen toets op de levensvatbaarheid van het bedrijf en geen vermogens- en partnerinkomenstoets (die het Bbz 2004 wel kent). De zelfstandige moet bij de aanvraag naar waarheid verklaren dat het inkomen naar verwachting in de periode van ondersteuning minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis (voor bijstand voor levensonderhoud). Voor de lening voor bedrijfskapitaal moet hij naar waarheid verklaren en aannemelijk maken dat er sprake is van een liquiditeitsprobleem als gevolg van de coronacrisis.

De regeling gaat uit van vertrouwen dat de aanvrager geen misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling maakt. Dat is ook nodig om de ondersteuning snel te kunnen verlenen. Een aanvraag is vereist, waarvoor een (digitaal) modelformulier beschikbaar is. Een aanvraag is nodig, omdat de gemeente niet over alle benodigde informatie beschikt om zonder aanvraag de ondersteuning of lening te verstrekken. Gemeenten mogen bij de aanvraag niet vragen naar informatie die al in de overheidsregistraties voorhanden is, zoals in de polisadministratie, bij de Belastingdienst, in het Handelsregister en in de basisregistratie personen. Het college is van oordeel dat deze (administratieve) eisen voor de zelfstandigen tot een minimum beperkt blijven. In zoverre is er vanuit het perspectief van minder belastende alternatieven geen aanleiding tot opmerkingen. Op de andere onderdelen van het besluit zijn die er wel.

Toelichting op aanvraag bijstand voor levensonderhoud niet noodzakelijk

De zelfstandige moet bij de aanvraag niet alleen (naar waarheid) verklaren dat hij financieel geraakt is door Covid-19. Hij moet dat ook toelichten op het aanvraagformulier. De toelichting op het besluit maakt niet duidelijk wanneer deze toelichting toereikend is. Wanneer een bedrijf – al dan niet op last van de overheid - gesloten is, kan de toelichting wellicht betrekkelijk eenvoudig zijn. Voor veel zelfstandigen zal dat echter niet het geval zijn, omdat zij nog actief (willen) zijn maar al wel een teruggang in inkomsten ervaren. Naar verloop van tijd zal pas blijken wat de omvang ervan is en of daadwerkelijk onder de bijstandsnorm is gekomen. Een goede toelichting voor deze groep zelfstandigen is ten tijde van de aanvraag niet goed mogelijk. De noodzaak tot het geven van een toelichting zal in de praktijk tot vragen leiden over wanneer de toelichting toereikend is. Dit betekent dat de aanvraag tijd kost die er echter vanwege de acute financiële problemen niet is. Daarom is het aangewezen om de eis tot het geven van een toelichting te laten vallen. Dat sluit ook beter aan bij het doel om snel tot ondersteuning te komen en het vertrouwen in de zelfstandige, waarvan de regeling uitgaat.

Bovendien is er inmiddels naast de juridische werkelijkheid van het besluit nog een andere werkelijkheid: gemeenten communiceren al sinds eind maart over de nieuwe regeling.² Zij nemen ook aanvragen in, waarbij ze niet om een toelichting op dit onderdeel vragen. Het alsnog vragen van een toelichting zal verwarring en vertraging in de afhandeling opleveren.

² Zie bijvoorbeeld de websites van de Drechtsteden, Breda, Delft en Amsterdam

2.1 Het college adviseert om de eis om een toelichting 'op het financieel geraakt zijn door Covid-19' te laten vallen.

Toelichting op aanvraag (met onderbouwing) bijstand voor bedrijfskapitaal noodzakelijk?

In geval van aanvraag van een lening moet de zelfstandige eveneens toelichten dat hij door Covid-19 financieel geraakt is. Voor deze toelichting geldt hetzelfde als voor de toelichting op het financieel geraakt zijn door Covid-19 bij de aanvraag van bijstand voor levensonderhoud. Daarom kan ook deze toelichting komen te vervallen. Verder moet de aanvrager van een lening verklaren dat hij 'in verband met de gevolgen onvoldoende direct beschikbare middelen heeft om aan financiële verplichtingen verbonden aan diens bedrijf of zelfstandig beroep te kunnen voldoen'. De zelfstandige moet hierop niet alleen een toelichting geven, hij moet het zelfs aannemelijk maken. Het voorliggende conceptbesluit maakt niet duidelijk wanneer de toelichting en onderbouwing afdoende zijn. Deze onduidelijkheid gaat vrijwel zeker tot discussie c.q. conflicten tussen aanvrager en gemeente leiden. Voor een goede toelichting en onderbouwing is het eigenlijk nodig om de gehele financiële administratie in te leveren. Dat kan niet de bedoeling zijn, gelet op de gewenste snelheid van afhandeling van aanvragen. En ook hier geldt dat de eis haaks staat op het vertrouwen in de aanvrager, waarvan de regeling uitgaat. Ook bij dit onderdeel ligt het in de rede te volstaan met de verklaring naar waarheid van de aanvrager.

2.2 Het college adviseert om – als minder belastend alternatief - af te zien van de eis tot het geven van toelichtingen (met onderbouwing) op de twee verklaringen bij de aanvraag van bijstand voor bedrijfskapitaal.

Wie is zelfstandige?

Het besluit geeft een definitie van de zelfstandige. De eerste eis is dat aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening van het beroep of bedrijf wordt voldaan. Niet duidelijk is op welke eisen dit onderdeel a van de definitie ziet. De inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) zeker niet, omdat die separaat als eis is vermeld.³ Hetzelfde geldt voor de uren-eis; die is als onderdeel b in de definitie opgenomen. Onderdeel a lijkt daarmee geen toegevoegde waarde te hebben. Om verwarring, vragen en dergelijke te voorkomen verdient het aanbeveling om dit onderdeel te laten vallen. Daarbij komt dat in de generieke regeling (in artikel 18) een mogelijkheid is opgenomen om maatwerk te bieden voor specifieke situaties. Dat gaat bijdragen aan het doelbereik van de regeling. Daarom is het niet vereist om het begrip zelfstandige verder te gaan definiëren.

2.3 Het college adviseert om onderdeel a in de definitie van zelfstandige te laten vervallen.

Maandsystematiek vaststelling bijstand sluit niet aan bij administratie- en inkomenscyclus zelfstandigen

De regeling kent een systematiek waarbij per kalendermaand het voorschot en – na verloop van tijd - de definitieve bijstand wordt vastgesteld. Dat leidt tot aantal (administratieve) problemen.

1. Het is niet duidelijk van welk stelsel (kaststelsel, baten-lastenstelsel, et cetera) in deze systematiek wordt uitgegaan. Hierdoor kunnen (administratieve) problemen optreden als de zelfstandige in zijn financiële administratie een afwijkend stelsel hanteert.

³ Artikel 2, lid 1 van het conceptbesluit.

2. De maandsystematiek sluit niet aan bij de cyclus in de administratieve en financiële verantwoording van zelfstandigen (voor de btw de kwartaalcyclus en voor de inkomstenbelasting (IB) de jaarcyclus). De problemen met een maandsystematiek zijn ook reden geweest waarom bij het Bbz 2004 eerst na afloop van het kalenderjaar de bijstand wordt vastgesteld (waardoor wordt aangesloten bij de jaarcyclus voor de IB).
3. De maandsystematiek sluit onvoldoende aan bij betalings- en belonings-arrangementen in een aantal sectoren, zoals in de kunstensector of in seizoensectoren als de agrarische en de toeristische sector. De inkomstenstromen in deze sectoren lopen niet altijd parallel met de maandperiode van het besluit. De maandcyclus is evenmin goed toepasbaar bij beloningsarrangementen als *no cure, no (or less) pay*, het gebruik van bonussystemen en het betalen van royalty's of auteursrechten. Problemen zijn er ook bij afwijkende arbeidspatronen, zoals in de offshore.

Er zijn minder belastende alternatieven voorhanden die bovenstaande administratieve problemen en onwerkbaar situaties voorkomen. De mate van administratieve belasting in deze alternatieven hangt af van de vraag of en in hoeverre controle achteraf noodzakelijk en/of wenselijk wordt geacht. Het college merkt op dat het antwoord op deze vraag een politieke afweging bevat, waarin ATR niet kan voorzien. Het college biedt in dit advies daarom een alternatief aan dat geen controle achteraf behelst, en een alternatief dat wel zo'n controle omvat.

In geval controle achteraf niet noodzakelijk wordt geacht, kan worden volstaan met het baseren van de (definitieve) toekenning van de bijstand op de opgave van de te verwachten inkomsten door de aanvrager. Dit alternatief levert voor de aanvrager de minste administratieve lasten op en voor gemeenten de laagste uitvoeringslasten.

In geval controle achteraf wel noodzakelijk en gewenst zijn, is het te overwegen om bij de aanvraag voorschotten toe te kennen. De definitieve vaststelling van de bijstand (in een bedrag om niet) kan dan volgen na afloop van het kalender/boekjaar. De controle achteraf vindt in dit alternatief plaats op basis van de definitieve jaarcijfers voor de Inkomstenbelasting (IB). In feite is dit een toepassing van het huidige systeem van het Bbz 2004. Voordeel van dit alternatief ten opzichte van het voorliggende voorstel is dat het de ongunstige effecten bij afwijkende arbeidspatronen en betalings- en beloningsarrangementen wegneemt. Bovendien houdt het rekening met terugverdienmogelijkheden later dit jaar. Het spreidt ook de administratieve werkzaamheden beter in de tijd, wat de uitvoerbaarheid ten goede komt. En het sluit aan bij de huidige praktijk van het Bbz 2004. De controle kan bovendien gebruik maken van de jaarcijfers voor de inkomensbelasting die van de Belastingdienst kunnen worden betrokken, wat de administratieve lasten voor de betrokken zelfstandigen beperkt.

Ten slotte merkt het college op dat beide alternatieven ook minder belastend en beter werkbaar zijn in geval in de loop van dit jaar tot een verlenging van de regeling zou worden besloten of in geval de zelfstandige – bij gebreke van een verlenging - zou moeten overstappen op bijstand op basis van het Bbz 2004.

2.4 Het college adviseert om voor een minder belastend alternatief te kiezen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De regeling vraagt van de aanvrager een aantal handelingen, namelijk het invullen van een digitaal aanvraagformulier, waarop NAW-gegevens en KvK-nummer ingevuld moeten worden. Daarnaast moet de zelfstandige bij de lening een de-minimisformulier invullen, waarin hij verklaart hoeveel de-minimissteun er in het belastingjaar van aanvraag en in de twee voorgaande belastingjaren al aan staatssteun voor de desbetreffende onderneming is verstrekt. Als de lening wordt verleend, kan de zelfstandige gevraagd worden

een gemeentelijke akte te ondertekenen. Al deze eisen zijn op zich werkbaar en hoeven in beginsel niet tot onnodige vertragingen te leiden. In zoverre geeft de werkbaarheid van het besluit geen aanleiding tot opmerkingen. Dat geldt echter wel voor de onderdelen van het besluit die hiervoor al zijn besproken:

- Het geven van een toelichting op de aanvraag van de bijstand voor levensonderhoud.
- Het geven van de beide toelichtingen (en onderbouwing) op de aanvraag van bijstand voor bedrijfskapitaal.

Nog afgezien van het feit dat de eis om toelichtingen (en onderbouwing) te geven haaks staat op de uitgangspunten van de regeling (snelheid van afhandeling en vertrouwen in de aanvrager) zijn deze eisen bij gebreke van duidelijkheid over hoe en wat nauwelijks werkbaar. Het zal tot veel vragen en discussies leiden die de afhandeling van aanvragen zullen vertragen.

3.1 Het college adviseert om bij handhaving van de 'eisen tot toelichting' duidelijk te maken wanneer aanvragers afdoende aan die eisen hebben voldaan.

Hiervoor (onder 2) is al beschreven dat de maandsystematiek niet werkbaar is. Ook uit het oogpunt van werkbaarheid is het daarom aangewezen om een andere systematiek te kiezen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting bij het voorstel bevat een paragraaf over de gevolgen voor de regeldruk. De paragraaf beschrijft en berekent deze gevolgen voor zelfstandigen. Voor werknemers heeft het besluit geen gevolgen.

De beschrijving geeft aan dat er circa 300.000 aanvragen verwacht worden. In totaal gaat het bij deze 300.000 huishoudens om circa 1,2 miljoen uren en circa € 18 miljoen aan administratieve lasten gekoppeld aan aanvraag van en controle op de voorziening. Daarnaast zijn er eenmalige kennisnamekosten. Alle 1,2 miljoen zelfstandigen nemen kennis van de nieuwe regeling en moeten beoordelen of zij in aanmerking komen voor de financiële ondersteuning. Dit kost circa 15 minuten per zelfstandige. Dat levert kennisnamekosten ter hoogte van € 4,5 miljoen op. De totale regeldruk als gevolg van deze regeling bedraagt daarmee € 22,5 miljoen. Naar het oordeel van het college is dit een onderschatting van de omvang van de gevolgen. Er wordt te veel van uitgegaan dat nakoming van de verplichtingen betrekkelijk eenvoudig is. Dat moet echter worden betwijfeld als de maandsystematiek en de eisen tot het geven van toelichtingen op de verklaringen gehandhaafd blijven.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de maatregelen is toereikend. Het college constateert dat er minder belastende alternatieven voor belangrijke onderdelen van de regeling zijn. De gekozen maandsystematiek gaat tot grote administratieve problemen en onwerkbaar situaties leiden. Die zijn weg te nemen door een minder belastend alternatief te kiezen. De beschrijving van de regeldruk onderschat naar verwachting de werkelijke omvang van de regeldruk, juist door de in dit advies gesignaleerde problemen waarvoor aanvragers kunnen komen te staan.

Daarom is het dictum:

Het besluit niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college onderkent het maatschappelijke en economische belang van het bieden van financiële ondersteuning aan zelfstandigen. Het benadrukt dan ook dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het voorstel is maar alleen de onderbouwing ervan betreft. Nut en noodzaak van snelle financiële ondersteuning zijn evident, maar daarvoor is een werkbare en niet onnodig belastende regeling nodig die aansluit bij de administratie- en betaalcyclus van zelfstandigen. Het college ziet mogelijkheden om de problemen met het voor advies voorliggende voorstel weg te nemen en adviseert daarom het voorstel niet vast te stellen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris