



Procesevaluatie Tozo Eindrapport

Proces van ontwikkeling van de Tozo en
ondersteuning aan gemeenten

OKTOBER 2020

Projectnummer P0186

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Marjolein Sax | Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)

© 15 oktober 2020 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Achtergrond: coronacrisis en de Tozo	4
1.2	Doel en onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksverantwoording	7
1.4	Leeswijzer	7
2.	Proces van ontwikkeling en implementatie	8
2.1	Het project 'Tozo'	8
2.2	Verloop van het proces: een tijdlijn	11
2.3	Context en duiding van het proces	16
2.4	Productontwikkeling	18
2.5	Succesfactoren en knelpunten	20
3.	Samenwerking in de projectorganisatie	23
3.1	Ervaringen met de samenwerking	23
3.2	Succesfactoren en knelpunten	27
4.	Ondersteuning aan gemeenten	30
4.1	Communicatie en informatie voor gemeenten	30
4.2	Ervaringen van gemeenten met de ondersteuning	32
4.3	Uitvoering	34
4.4	Succesfactoren en knelpunten	40
5.	Innovaties in dienstverlening	42
5.1	Innovaties in de uitvoering van Tozo	42
5.2	Mogelijkheden voor benutting innovaties	44
6.	Conclusies en lessen voor de toekomst	46
6.1	Conclusies	46
6.2	Lessen voor de toekomst	52

Inleiding

Aan de totstandkoming van de Tozo-regeling is door het ministerie van SZW, VNG, Divosa en andere maatschappelijke partners gewerkt. De Tozo wordt uitgevoerd door gemeenten. In deze procesevaluatie, waarvan dit rapport de resultaten weergeeft, nemen we het proces van ontwikkeling van de Tozo en de ondersteuning aan gemeenten onder de loep. Dit eerste hoofdstuk geeft een introductie op de procesevaluatie.

1.1 Achtergrond: coronacrisis en de Tozo

In het voorjaar van 2020 brak de 'coronacrisis' uit. Een uitzonderlijke situatie, waarin Nederland plotseling voor een grote opgave stond op zowel het terrein van volksgezondheid, als economie en maatschappij in zijn geheel. Door de grote maatschappelijke impact van de beperkende maatregelen die vanwege het virus werden genomen, werden veel bedrijven en zelfstandigen geraakt. Bedrijven moesten sluiten of zagen zich geconfronteerd met een sterk afnemende vraag, met alle economische en financiële gevolgen van dien. De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) werd op 17 maart aangekondigd als onderdeel van het noodpakket om ondernemers te ondersteunen die geraakt werden door de gevolgen van de coronacrisis en de daaropvolgende maatregelen die de overheid nam. De Tozo voorziet zelfstandigen in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen door de coronacrisis tot onder het sociaal minimum daalt. Daarnaast voorziet de Tozo in een lening voor bedrijfskapitaal om liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis op te

vangen.¹ In de eerste twee maanden deden ca. 350.000 ondernemers een beroep op de Tozo. Sinds 1 juni 2020 geldt de zogenaamde Tozo 2, die op een aantal punten aanvullende voorwaarden stelt ten opzichte van Tozo 1. De belangrijkste wijzigingen zijn ten eerste dat het partnerinkomen van de ondernemer meetelt en ten tweede dat er geen surseance van betaling of faillissement is aangevraagd of verkregen.²

De Tozo wordt uitgevoerd door gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten. De regeling is opgesteld en gefaciliteerd door een projectorganisatie bestaande uit het ministerie van SZW, VNG en Divosa. Daarnaast waren op de projectorganisatie enkele stakeholders aangesloten, te weten ondernemersorganisaties, een werkgroep van gemeenten en ICT-leveranciers.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het ministerie van SZW, VNG en Divosa hebben De Beleidsonderzoekers gevraagd een procesevaluatie uit te voeren van de (totstandkoming van) Tozo. De evaluatie heeft betrekking op de periode tussen 15 maart en 30 juni, en daarmee op de volledige Tozo 1-periode en de ontwikkeling en implementatie van Tozo 2. De procesevaluatie moet duidelijk maken binnen welke context en op welke manier de Tozo tot stand is gekomen en wat de betrokken partijen van de samenwerking gedurende dit proces kunnen leren. Ook willen het ministerie van SZW, VNG en Divosa weten hoe de geboden ondersteuning door gemeenten is ervaren en of innovaties in de uitvoering zijn ontstaan door toedoen van de Tozo.

De nadruk van het onderzoek ligt op het leren van lessen voor de toekomst: ten eerste over de samenwerking binnen de projectorganisatie en ten tweede ten aanzien van de aan gemeenten geboden ondersteuning en innovaties die zijn ontstaan. Dit rapport biedt inzicht in zowel succesfactoren als in mogelijkheden voor verbetering.

Om in de kennisbehoefte van de opdrachtgevers te voldoen, onderscheiden wij vier hoofdvragen met een aantal bijbehorende deelvragen.

1. Hoe is het proces van de ontwikkeling van Tozo en bijbehorende ondersteuning tot stand gekomen? Wat kunnen we daarvan leren voor de toekomst?
 - a. Binnen welke context is de Tozo ingevoerd (gedecentraliseerde omgeving, snelheid van het proces, uitvoering voordat regelgeving gereed was, politieke besluitvorming en beperkingen aan het contact)?
 - b. Hoe is de Tozo tot stand gekomen? Welke 'mijlpalen' zijn te onderscheiden en op welke wijze is daarover gecommuniceerd?
 - c. In hoeverre zijn het uitvoerings- en ondernemersperspectief voldoende betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving?
 - d. Welke ondersteunende producten zijn ontwikkeld voor Tozo 1 en Tozo 2? Hoe is dat proces verlopen?

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo>

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo>

- e. Welke ICT-voorzieningen zijn onderzocht? Welke zijn ontwikkeld? Hoe kijken betrokkenen terug op dat proces?
 - f. Op welke wijze is de Tozo gemonitord, zowel kwalitatief als kwantitatief?
 - g. In hoeverre was de sturingsinformatie actueel en toereikend om te kunnen (bij)sturen?
2. Hoe is de samenwerking binnen de projectorganisatie Tozo verlopen, wat zijn succesfactoren en knelpunten gebleken en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?
- a. Hoe is de samenwerking tussen het ministerie van SZW, VNG en Divosa vormgegeven? Hoe heeft de samenwerking zich ontwikkeld? Wat was het mandaat van de leden van de projectorganisatie en wat heeft dit betekend voor de samenwerking?
 - b. Hoe is de gezamenlijke scope bepaald? In hoeverre is hieraan vastgehouden?
 - c. Wat zijn ervaringen met de samenwerking? Wat zijn daarin succesfactoren en aandachtspunten gebleken?
 - d. Op welke manier waren gemeenten, ondernemersverenigingen en ICT-leveranciers op de projectorganisatie aangesloten? Hoe verliep deze samenwerking?
 - e. In hoeverre heeft de samenwerking zich in de loop der tijd ontwikkeld?
 - f. Op welke manier is de onderlinge communicatie vormgegeven, hoe was het gesteld met de bereikbaarheid en flexibiliteit van de leden van de projectorganisatie en welke invloed heeft thuiswerken op de samenwerking gehad?
 - g. Wat kunnen betrokken partijen leren van de Tozo om in de toekomst een goede afstemming te bereiken bij (reguliere) nieuwe wet- en regelgeving?
3. In hoeverre was de structuur en werkwijze van de projectorganisatie adequaat om gemeenten snel in staat te stellen de Tozo uit te voeren en waar nodig tijdig bij te sturen? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?
- a. Hoe hebben gemeenten de ondersteuning in het kader van Tozo ervaren? Welke ontwikkelingen hebben zich daarin voorgedaan? Welke suggesties ter verbetering hebben gemeenten?
 - b. Hoe hebben gemeenten de ICT-ondersteuning ervaren?
 - c. Hoe is door de projectorganisatie gecommuniceerd met gemeenten over de Tozo en bijbehorende ondersteuning? Hoe hebben gemeenten die communicatie en de geboden informatie ervaren? Werd er informatie gemist? Wat zijn ervaringen met de manier waarop de informatie werd aangeboden?
 - d. Wat is het geschetste kader met betrekking tot rechtmatigheid en financiële verantwoording? Hoe is het proces verlopen waarin dat kader tot stand is gekomen? Hoe hebben gemeenten dit kader en de communicatie hierover ervaren?
 - e. Hoe hebben gemeenten de situatie ervaren waarin de uitvoering van start ging voordat de regelgeving gereed was? Welke lessen kunnen we daaruit trekken?
4. In hoeverre is sprake van innovaties in dienstverlening en uitvoering bij gemeenten door toedoen van de Tozo?
- a. Welke nieuwe werkvormen en innovaties zijn ontstaan in de uitvoering van de Tozo door gemeenten?
 - b. Zijn er innovaties geweest bij gemeenten als gevolg van de Tozo die in de toekomst ook waardevol zijn bij de uitvoering van andere wet- en regelgeving, zoals Bbz of Participatiewet? Of zien gemeenten hier mogelijkheden toe?

1.3 Onderzoeksverantwoording

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een mixed-methods aanpak. Het onderzoek is van start gegaan met het bestuderen van de relevante documentatie over de totstandkoming van de Tozo en de ondersteuning aan gemeenten. Hiertoe behoren interne documenten van de projectorganisatie, Kamerbrieven en de ondersteunende producten voor gemeenten.

Vervolgens heeft een serie interviews met betrokkenen plaatsgevonden. Ten eerste zijn interviews gehouden met betrokkenen van het ministerie van SZW, VNG en Divosa. Ten tweede zijn organisaties gesproken die onderdeel uitmaken van de projectorganisaties. Dit zijn ondernemersorganisaties, ICT-leveranciers en gemeenten.

Een online enquête moest inzicht verschaffen in de ervaringen van gemeenten met de geboden ondersteuning voor de uitvoering van Tozo, evenals in de innovaties in de uitvoering. Een e-mail met daarin de link naar de online enquête is door de VNG verzonden naar alle contactpersonen Tozo. In een later stadium is een reminder gestuurd aan dezelfde contactpersonen. Ook heeft Divosa de enquête onder de aandacht gebracht in een besloten LinkedIn-groep over Tozo.

De online enquête onder gemeenten is door 117 personen ingevuld. 85% van hen werkt bij een gemeente met minder dan 100.000 inwoners, 19% van de respondenten werkt bij een G40-gemeente. 30% van de deelnemers was projectleider Tozo, 28% beleidsmedewerker, 15% was afdelingshoofd of directeur en 27% had een andere functie. 73% van de mensen die de enquête heeft ingevuld werkt bij een gemeente die de Tozo zelf uitvoert. Van hen voert 74% de Tozo alleen uit voor de eigen gemeente, 26% van de respondenten werkt bij een gemeente die de Tozo ook voor een of meer andere gemeenten uitvoert.

Ten slotte hebben interviews plaatsgevonden met zes medewerkers van gemeenten over de wijze waarop zij uitvoering hebben gegeven aan de Tozo en welke ervaringen zij hebben met de geboden ondersteuning. De interviews hebben verdieping aan de resultaten van de enquête gegeven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het proces van ontwikkeling en implementatie van de Tozo centraal. Hiertoe behoort ook de ontwikkeling van producten ter ondersteuning van gemeenten in de uitvoering van Tozo. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de samenwerking binnen de projectorganisatie. De ervaringen van gemeenten met de hen geboden ondersteuning komen aan bod in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 staat in het teken van innovaties die door toedoen van Tozo tot stand zijn gekomen in de uitvoeringspraktijk. We sluiten het rapport af met conclusies en lessen voor de toekomst.



Proces van ontwikkeling en implementatie

In dit hoofdstuk gaan we na hoe het proces van ontwikkeling en implementatie van de Tozo tot stand is gekomen. Daarbij hebben we aandacht voor zowel de ontwikkeling van de regeling als voor de ontwikkeling van producten die bedoeld zijn om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Tozo. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de stukken die we hebben bestudeerd en de gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen.

2.1 Het project 'Tozo'

Zoals we in de inleiding op dit rapport al hebben geschetst, werd Nederland 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 ondervinden als gevolg van het virus of de maatregelen.³

³ Kamerbrief 12 maart 2020, 'Economische maatregelen met betrekking tot coronavirus', p.3; Kamerbrief 17 maart 2020, 'Noodpakket banen en economie', p.1.

Waar voor bedrijven de Tijdelijke Noodmaatregel voor Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) tot stand is gebracht, is voor zelfstandig ondernemers de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) ontwikkeld. Daartoe is een projectorganisatie in het leven geroepen. Aan deze projectorganisatie namen afgevaardigden van de volgende organisaties en stakeholders deel:

- Ministerie van SZW;
- VNG;
- Divosa;
- Gemeenten;
- ICT-leveranciers
- Ondernemersvertegenwoordigers.

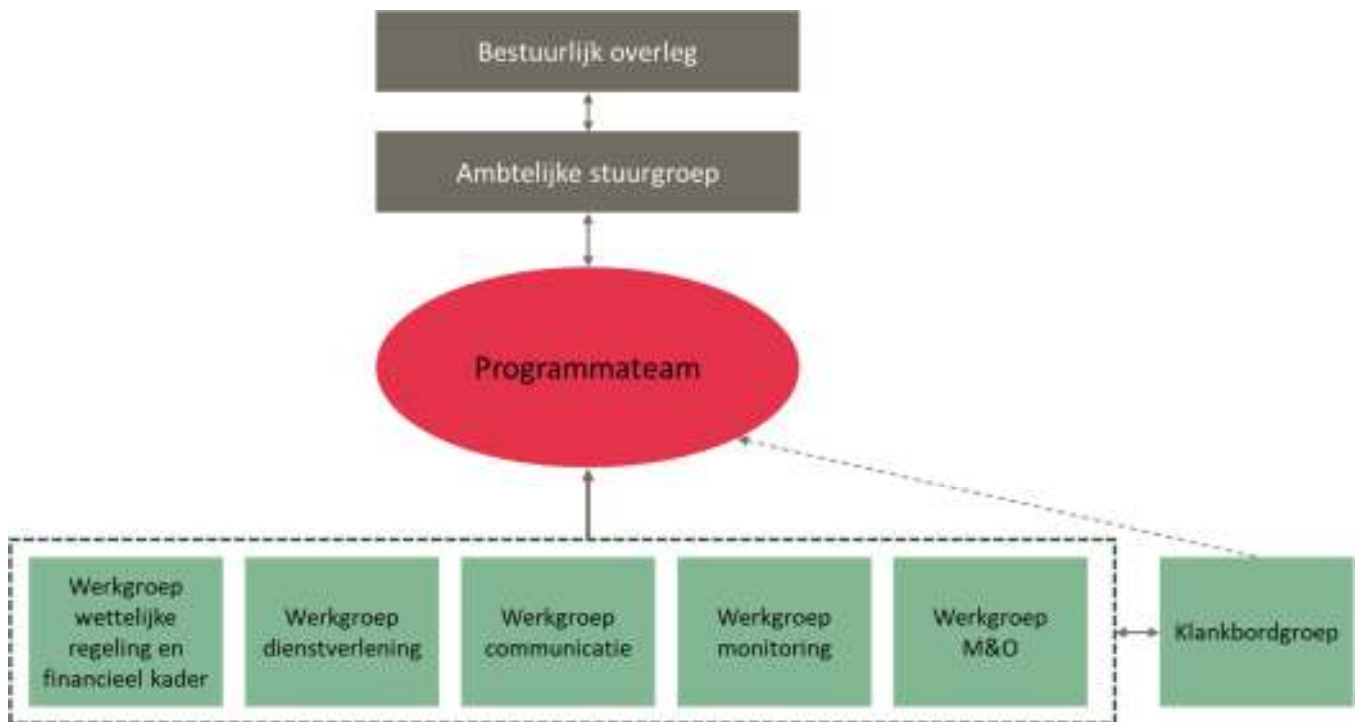
De kern van deze projectorganisatie werd gevormd door het programmateam. In dit programmateam zaten afgevaardigden van het ministerie van SZW, VNG en Divosa. Het programmateam had als opdracht om het totale project aan te sturen. Daartoe moest de projectorganisatie de volgende taken uitvoeren:

1. Het ontwikkelen van een voldoende stevige wettelijke basis.
2. Gemeenten ondersteunen in de uitvoering van de regeling, met enerzijds instructies en producten, anderzijds met digitale voorzieningen.
3. Zowel ondernemers als gemeenten informeren.
4. Gemeenten moesten voldoende financiële middelen krijgen voor zowel de voorziening zelf als voor de uitvoering van de regeling.
5. Tozo monitoren en bijsturen waar nodig.⁴

De projectorganisatie is opgebouwd volgens een structuur zoals die verbeeld is in afbeelding 1. Het programmateam werd inhoudelijk gevoed door vijf werkgroepen. Daarnaast bestond een klankbordgroep bestaande uit ondernemersvertegenwoordigers. Boven de projectorganisatie stond een ambtelijk stuurgroep, waarin de directeurs van het ministerie van SZW, Divosa en VNG waren vertegenwoordigd. De bestuurlijke eindverantwoordelijken, bestaande uit de staatssecretaris (Van Ark) en commissieleden van VNG en Divosa voerden wekelijks bestuurlijk overleg.

⁴ O.a. gebaseerd op: Projectplan Tozo.

Afbeelding 1 Projectstructuur



Zoals in bovenstaande afbeelding is weergegeven waren er vijf werkgroepen ingericht en een klankbordgroep van ondernemers. We lopen ze hier kort langs.

- **Werkgroep wettelijke regeling en financieel kader.** Deze werkgroep bestond uit personen van diverse directies van het ministerie van SZW. Daarnaast was een expert op het gebied van het Bbz vanuit een gemeente gedetacheerd. Het doel was om tot een tijdelijke regeling te komen en tot adequate middelen voor zowel de regeling zelf als voor de uitvoering.
- **Werkgroep dienstverlening** had als opdracht om gemeenten te ondersteunen in de uitvoering. De werkgroep bestond uit twee subwerkgroepen:
 - **Ondersteuning gemeenten.** Deze subwerkgroep heeft zich gericht op het ontwikkelen van ondersteunende producten voor gemeenten. Het ministerie van SZW, VNG, Divosa en individuele gemeenten waren vertegenwoordigd. Tevens heeft Stimulansz ondersteund met het opstellen van producten.
 - **ICT-werkgroep.** Deze subwerkgroep heeft zich gericht op het ontwikkelen van ICT-ondersteuning voor gemeenten. Daarin waren ICT-leveranciers, VNG en het ministerie van SZW vertegenwoordigd.
- **Werkgroep communicatie** had als doel om zowel gemeenten als ondernemers goed te informeren. Naast het ministerie van SZW, waren hier medewerkers van de VNG en Divosa vertegenwoordigd.

- **Werkgroep monitoring** had als doel om de aanvragen voor en de uitvoering van Tozo te monitoren. In aanvulling op medewerkers van het ministerie van SZW, VNG en Divosa was ook het CBS aangesloten.
- **Werkgroep tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).** Later dan de andere werkgroepen, namelijk op 9 april, is de werkgroep M&O van start gegaan. Opdracht aan de werkgroep was om een misbruikanalyse (potentieel misbruik door aanvragers) op te stellen met bijbehorende beheersmaatregelen voor gemeenten. Naast het ministerie van SZW bestond de werkgroep uit leden van de Inspectie SZW, VNG, Divosa en Inlichtingenbureau.
- **Werkgroep financiële rechtmatigheid** was een werkgroep waarin alleen het ministerie van SZW zitting nam.⁵ Deze werkgroep richtte zich op de vraag wat rechtmatige uitkeringsverstrekking was en hoe gemeenten zich daarover moesten verantwoorden aan het Rijk.
- **Klankbordgroep van ondernemers.** In de klankbordgroep zaten ondernemersvertegenwoordigers, die het ondernemersperspectief inbrachten. De klankbordgroep hielp werkgroepen en het programmateam om in te spelen op de vragen en behoeften van ondernemers.

Op de samenwerking binnen de projectorganisatie gaan we in hoofdstuk 3 nader in.

2.2 Verloop van het proces: een tijdlijn

De allereerste aanzet voor de Tozo is gemaakt op 14 maart. Ruim een maand later, op 21 april 2020 werd de Algemene Maatregel van Bestuur gepubliceerd, waarmee de Tozo formeel tot stand kwam. Zodoende is binnen ongeveer vijf weken een regeling tot stand gekomen. Dat is ongekend snel, normaliter neemt een wetgevingstraject gemiddeld één tot twee jaar in beslag. Betrokkenen kijken daar met trots op terug, maar benadrukken ook dat dit een uitzonderlijk proces is geweest. Daarom gaan we hier na welke stappen allemaal zijn gezet, deze voorzien we in de volgende paragraaf van een duiding.

2.2.1 Ontwikkeling wettelijk kader

De eerste brief aan de Tweede Kamer over noodmaatregelen door toedoen van de coronacrisis is verzonden op donderdag 12 maart. Daarin was nog geen sprake van de Tozo, maar werd verwezen naar het Bbz voor zelfstandig ondernemers die in financiële problemen kwamen.⁶ Snel werd duidelijk dat het Bbz voor deze uitzonderlijke situatie niet geschikt was.⁷ Zodoende is in het weekend van 14 maart een start gemaakt met het opstellen van een regeling voor zelfstandig ondernemers door het ministerie van SZW. In allereerste aanleg is bekeken of het Bbz toch benut zou kunnen worden als noodmaatregel. Dat bleek, gezien het grote aantal ondernemers dat vermoedelijk een aanvraag zou doen, niet haalbaar. Het Bbz is wel als kader benut om de Tozo van af te leiden. Op 17 maart zijn de VNG en Divosa aangehaakt om te helpen met het verder ontwikkelen van de regeling voor zelfstandig ondernemers. Op 17 maart

⁵ Om die reden is deze werkgroep niet opgenomen in afbeelding 1.

⁶ Kamerbrief 12 maart 2020, 'Economische maatregelen met betrekking tot het coronavirus', p.3

⁷ Zie verder paragraaf 2.3 voor een nadere duiding.

verscheen ook een nieuwe kamerbrief over het noodpakket voor banen en economie.⁸ Daarin werden voor het eerst de contouren van de Tozo geschetst, hoewel de regeling toen nog geen naam had. In de kamerbrief viel te lezen dat gemeenten de regeling zouden gaan uitvoeren. Zelfstandig ondernemers met financiële problemen konden ondersteuning aanvragen in de vorm van een aanvullende uitkering voor levensonderhoud en/of voor bedrijfskapitaal. De uitkering voor levensonderhoud vult het inkomen aan tot het sociaal minimum. Verder werd vermeld dat de regeling was geënt op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz), maar daar op punten van afwijkt. De volgende contouren van de regeling zijn als volgt in de brief van 17 maart opgenomen⁹:

- De toets op levensvatbaarheid die het Bbz kent, wordt niet toegepast, waardoor een snelle behandeling van aanvragen mogelijk is.
- Daarmee wordt binnen 4 weken voor een periode van maximaal 3 maanden inkomensondersteuning voor levensonderhoud verstrekt. Nu kan dat 13 weken duren. Daarbij kan er met voorschotten worden gewerkt.
- De hoogte van de inkomensondersteuning is afhankelijk van het inkomen en de huishoudsamenstelling maximaal ca. € 1.500 per maand (netto).
- Deze versnelde procedure geldt ook voor aanvragen voor een lening voor bedrijfskapitaal tot maximaal € 10.157,-.
- De inkomensondersteuning voor levensonderhoud wordt 'om niet' verstrekt; de ondernemer weet dus zeker dat deze niet later terugbetaald hoeft te worden. Er is in deze tijdelijke regeling geen sprake van een vermogens- of partnertoets.
- Bij de verstrekking van een lening voor bedrijfskapitaal wordt een mogelijkheid tot uitstel van de aflossingsverplichting opgenomen.
- Bij de verstrekking van een lening voor bedrijfskapitaal zal een lager rentepercentage dan thans in het Bbz geldt worden gehanteerd.

Het kabinet deed in de genoemde kamerbrief voorts een moreel appèl aan zelfstandig ondernemers om slechts gebruik te maken van (een deel van) de regeling indien dat nodig was.¹⁰

Zodoende werd vanaf 17 maart achter de schermen hard gewerkt aan een verdere invulling van de regeling en ontwikkeling van de ondersteuning voor gemeenten. In de kamerbrief van 27 maart werd de regeling verder uitgewerkt en op 21 april werd de definitieve regeling gepubliceerd. Het ministerie van SZW, VNG en Divosa trokken daarin samen op, aangevuld met gemeenten, ICT-leveranciers en ondernemersvertegenwoordigers. Hoe dat georganiseerd werd, is beschreven in paragraaf 2.1.

⁸ Kamerbrief 17 maart 2020, 'Noodpakket banen en economie', p.5.

⁹ Overzicht ontleend aan: Kamerbrief 17 maart 2020, 'Noodpakket banen en economie', p.5-6.

¹⁰ Kamerbrief 17 maart 2020, 'Noodpakket banen en economie', p.6.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het wettelijke kader voor de regeling en de bijbehorende ondersteuning, komen we tot de volgende tijdlijn:



Gaandeweg zijn diverse uitzonderingssituaties geadresseerd. Naar aanleiding daarvan is de regeling na publicatie van de AMvB op 21 april nog aangepast. Op 24 april is de Tozo, naar aanleiding van Kamervragen en moties van het CDA en 50PLUS, uitgebreid met twee doelgroepen, namelijk zelfstandigen in grenssituaties en AOW-gerechtigden.¹¹

2.2.2 Tozo 2

Naarmate de coronacrisis voortduurde werd duidelijk dat na het aflopen van het eerste noodpakket nog behoefte zou zijn bij zelfstandig ondernemers aan ondersteuning. Het eerste noodpakket liep af op 1 juni 2020. Zodoende moest duidelijk worden hoe de regeling per 1 juni er uit zou moeten zien. Ook daar heeft de projectorganisatie zich over gebogen. Op basis van de ervaringen met Tozo 1 was de conclusie getrokken dat het wettelijk kader snel helder moest zijn. Daarom is vanaf 1 mei gewerkt aan het ontwikkelen van dit kader. Het aantal wijzigingen in de regeling Tozo 2 ten opzichte van Tozo 1 is beperkt. Wel zijn diverse mogelijkheden onderzocht. De belangrijkste wijzigingen in de regeling Tozo 2 ten opzichte van Tozo 1 zijn de volgende:

- Het partnerinkomen telt mee voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de aanvullende uitkering levensonderhoud;
- De zelfstandig ondernemer moet verklaren dat er geen surseance van betaling of faillissement is aangevraagd of verkregen, bij de aanvraag lening bedrijfskapitaal.¹²

¹¹ Kamerbrief 24 april 2020, Uitbreiding doelgroep Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiële-regelingen/overzicht-financiële-regelingen/tozo>

2.2.3 Organisatorische ontwikkelingen

Gelijk oplopend met de ontwikkeling van het wettelijk kader, heeft ook de projectorganisatie zich verder ontwikkeld. We schetsen deze ontwikkelingen hier kort.

In hoog tempo zijn partijen en personen aan de projectorganisatie gehaakt wanneer men dacht dat dit toegevoegde waarde had. Dit is een organisch proces geweest. De kernpartijen (ministerie van SZW, VNG en Divosa) hebben elk geprobeerd de juiste personen uit hun organisatie te betrekken en op de juiste plaats binnen de projectorganisatie te krijgen. De volgende tijdlijn geeft weer hoe de organisatie zich heeft ontwikkeld.



2.2.4 Rechtmatigheid, handhaving en uitvoeringskosten

Met de oprichting van de werkgroep tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik is meer aandacht uitgegaan naar de risico's die met de regeling gepaard zouden kunnen gaan. Er kwam meer aandacht voor de mogelijke misbruikrisico's door aanvragers van de Tozo. Dat had enerzijds betrekking op de gegevens die gemeenten moesten uitvragen bij de ondernemer. Anderzijds ging het om de juistheid van de door ondernemers aangeleverde gegevens.

Door Stimulanz is een handreiking over tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik opgesteld. Daarin zijn risicoprofielen opgenomen, die gemeenten kunnen gebruiken om hun handhaving op in te richten. Deze risico's zijn getoetst door de vier gemeenten die aan de werkgroep hebben deelgenomen. Ook is in de handreiking aandacht voor werkwijzen om de spontane naleving te bevorderen. Handhaving kan pas later plaatsvinden, omdat de juistheid van gegevens, bijvoorbeeld over het inkomen, pas achteraf kan worden vastgesteld. Het lijkt erop dat gemeenten in september 2020 nog niet of nauwelijks begonnen waren met handhaving.

Ongeveer tegelijk oplopend met de aandacht voor potentieel misbruik en oneigenlijk gebruik door ondernemers, kwam er meer aandacht voor de verantwoording die gemeenten moesten afleggen over rechtmatige uitkeringsverstrekking. We zien dat voor gemeenten na verloop van tijd de vraag prominenter werd of zij afgerekend zouden worden op (eventueel) onvolledige uitvraag van gegevens bij de aanvrager. Dan zou de uitkeringsverstrekking als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt. Bovendien was onduidelijk welke gevolgen dit zou hebben voor de vergoeding van de uitvoeringskosten. Daar is onrust over ontstaan. De werkgroep financiële rechtmatigheid heeft zich met dit vraagstuk bezig gehouden.

Ook het vraagstuk van de compensatie voor de uitvoeringskosten zelf kwam na verloop van tijd prominenter in beeld. Vastgesteld moest worden met welk bedrag gemeenten gecompenseerd zouden worden voor de uitvoering van de regeling. Tenslotte is in de uitvoering veel tijd gaan zitten. De onderhandelingen hierover hebben geruime tijd gelopen en daardoor kon gemeenten lange tijd geen duidelijkheid geboden worden over de vergoeding voor de uitvoeringskosten.

2.2.5 Monitoring

De monitoring van het aantal aanvragen Tozo verloopt anders dan normaal. Normaal gesproken wordt gebruik gemaakt van de Bijstandsstatistiek van het CBS, waaronder ook het Bbz valt. In een brief naar de Tweede Kamer schrijven minister en staatssecretaris dat "vanwege het decentrale karakter van de uitvoering en de nodige bewerking van gegevens, stabiele cijfers pas na verloop van enkele maanden beschikbaar zijn."¹³ De bewindspersonen vonden het belangrijk om de uitvoering te volgen, zodat knelpunten tijdig zouden worden gesignaleerd. Daarom is gekozen voor een snelle monitoring via een selectie van 30 gemeenten en samenwerkingsverbanden, waarmee informatie over 136 gemeenten werd gegenereerd. Daarmee zou een landelijk indicatief beeld ontstaan van het aantal aanvragen. Daarnaast werd aan de Bijstandsstatistiek van het CBS een code voor toekenning Tozo toegevoegd. Na verloop van tijd kan hiermee het aantal beschikking Tozo worden vastgesteld.¹⁴ De cijfers van het CBS wijken af van de cijfers die voortkomen uit de snelle monitoring via gemeenten, omdat het CBS Tozo-toekenningen registreert, terwijl het in de snelle monitoring gaat om het aantal aanvragen.¹⁵

De cijfers van het CBS over het aantal aanvragen voor Tozo 1 zijn per september 2020 nog niet beschikbaar. Op basis van de snelle monitoring via een selectie van gemeenten en samenwerkingsverbanden wordt geschat dat er in totaal 374.000 aanvragen voor Tozo 1 zijn gedaan. 90% van de aanvragen had betrekking op inkomensondersteuning en 10% op een lening bedrijfskapitaal. Per begin september waren in totaal 103.000 aanvragen voor Tozo 2 gedaan.

¹³ Kamerbrief 1 mei 2020, 'Monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket', p.2.

¹⁴ Kamerbrief 27 maart 2020, 'Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers', p.6-7.

¹⁵ Kamerbrief 1 mei 2020, 'Monitoring arbeidsmarkt en beroep noodpakket', p.2.

2.3 Context en duiding van het proces

De coronacrisis heeft Nederland overvallen. Dat had tot gevolg dat er snel maatregelen genomen moesten worden. Voor de projectorganisatie betekende dit dat de tijdsdruk hoog was. Deze context van de beoogde snelheid in de ontwikkeling van zowel het wettelijk kader als de ondersteuning voor gemeenten is heel belangrijk geweest. In deze paragraaf werken we uit onder welke omstandigheden de Tozo tot stand kwam en hoe dit de regeling en de geboden ondersteuning heeft beïnvloed.

2.3.1 Bbz

Wanneer we kijken naar het wettelijk kader valt op dat snel de keuze is gemaakt om de regeling op het Bbz te enten. Er zijn enkele opties onder de loep genomen, waaronder het ontwikkelen van een nieuwe regeling en het volledig handhaven van het Bbz. Beide opties zijn afgefallen: voor het ontwikkelen van een nieuwe regeling ontbrak het aan tijd. En het Bbz was te complex en nam teveel tijd in beslag voor gemeenten. Daarmee was het Bbz onvoldoende uitvoerbaar, gezien het grote aantal verwachte aanmeldingen voor de Tozo. Zodoende is al heel snel besloten om de Tozo wel te enten op het Bbz, maar vooral sterk te vereenvoudigen. Om die reden is een aantal belangrijke aspecten van het Bbz buiten werking gesteld voor de Tozo, te weten de vermogenstoets, toets op het partnerinkomen, de kostendelersnorm en het levensvatbaarheids criterium.

2.3.2 Start van de uitvoering en uitwerking wettelijk kader

Het proces van ontwikkeling van de Tozo was sterk gericht op snelheid. De regeling moest snel ontwikkeld worden, zodat gemeenten snel met de uitvoering van start konden gaan en ondernemers snel financieel ondersteund zouden worden waar nodig. Hoewel keuzes ten aanzien van het wettelijk kader bijzonder snel zijn gemaakt, waren de details van de regeling niet direct ingevuld. Gemeenten hebben hiermee in de uitvoering te maken gekregen. Gemeenten hebben de opdracht ter harte genomen om snel te starten met de uitvoering, door aanvragen in te nemen en voorschotten te verstrekken. Het gevolg hiervan is geweest dat een deel van de gemeenten in de uitvoering keuzes heeft gemaakt die achteraf niet bleken aan te sluiten bij de definitieve regeling. Zodoende moest soms de oorspronkelijke werkwijze, achteraf gezien, als niet rechtmatig moeten worden beschouwd. Een deel van de gemeenten heeft daardoor herstelacties moeten uitvoeren, om aan de rechtmatigheidseisen te voldoen.¹⁶ Een herstelactie kon zijn het uitvragen van aanvullende informatie bij zelfstandig ondernemers die een aanvraag hadden ingediend. Soms was de herstelactie ingrijpender, zoals het achteraf moeten toepassen van jongeren normen, wat resulteerde in een lager toegekend bedrag voor de ondernemer in kwestie.

Dit alles roept de vraag op waarom de uitvoering zo snel van start is gegaan, nog voordat de regeling was uitgewerkt. Ten eerste was de politieke druk om iets te doen voor ondernemers groot. Minister Koolmees had aangegeven dat aanvragen snel ingenomen zouden worden en ondernemers ook snel betaald zouden worden. Daarbij hebben minister en staatssecretaris wel

¹⁶ We gaan hier in hoofdstuk 4 nader op in.

de oproep aan ondernemers gedaan om niet direct massaal naar de gemeente te gaan, omdat de aanvraag ook met terugwerkende kracht zou kunnen worden gedaan. Ten tweede was er ook veel druk vanuit zelfstandig ondernemers en de publieke opinie. Ten slotte wilden gemeenten, wethouders in de eerste plaats, hun burgers tegemoet komen. Daar paste snelheid van handelen bij. Betrokkenen zijn het erover eens dat het niet mogelijk was voor gemeenten om de boot af te houden. Wel heeft de ene gemeente het werkproces handiger ingericht dan de andere. Deze verschillen in de uitvoering komen aan bod in hoofdstuk 4.

Terugkijkend op het proces signaleert een aantal betrokkenen dat de tijdsdruk ook tot gevolg heeft gehad dat over bepaalde aspecten van de regeling op voorhand niet voldoende is nagedacht. Een voorbeeld hiervan is het al eerder genoemde onderwerp rechtmatigheid, waarbij de werkgroep misbruik en oneigenlijk gebruik relatief laat van start is gegaan. Ook wordt het uitvragen van het inkomen van de ondernemer als knelpunt in de uitvoering genoemd waar van tevoren misschien beter bij had moeten worden stilgestaan. Het inkomen van een ondernemer wordt namelijk op jaarbasis achteraf vastgesteld. In de vormgeving van de Tozo moeten ondernemers hun inkomen en jaarlijkse kosten toerekenen naar een bepaalde periode. Dat is niet eenvoudig.

2.3.3 Tozo 2

Waar Tozo 1 onverwachts kwam, geldt dat voor Tozo 2 niet. Duidelijk was wanneer Tozo 1 af zou lopen (31 mei) en wanneer Tozo 2 dus in zou gaan. Het programmateam wilde gemeenten tijdig informeren over de regeling en de juiste ondersteuningsproducten gereed hebben, om de problemen in de uitvoering die Tozo 1 met zich had meegebracht te voorkomen. De uitvoering van Tozo 2 moest direct goed van start kunnen op 1 juni. Op 23 mei werd de kamerbrief met de uitwerking van Tozo 2 gepubliceerd. Ook werd op 23 mei de volledige Toolkit over Tozo 2 voor gemeenten gepubliceerd. Zodoende is het gelukt om gemeenten vóór 1 juni te informeren over Tozo 2 en waren de ondersteunende producten klaar. Wel was het streven van het projectteam om gemeenten op 13 mei te informeren over Tozo 2 en hoewel de producten toen gereed waren, liet de kamerbrief om politieke redenen op zich wachten tot 23 mei. Op basis van dit onderzoek is niet bekend of dit tot problemen in de uitvoering heeft geleid.

2.3.4 Uitvoeringsperspectief

Bij het opstellen en uitwerken van de regeling is veel aandacht besteed aan het uitvoeringsperspectief. De regeling moest namelijk snel en goed uitvoerbaar zijn. Om tot een regeling te komen die daaraan voldeed, was de inbreng van het uitvoeringsperspectief onontbeerlijk. Betrokkenen zijn het erover eens dat het een goede keuze is geweest om zowel VNG en Divosa als individuele gemeenten snel te betrekken. Binnen de projectorganisatie is het uitvoeringsperspectief meer dan gebruikelijk betrokken bij het hele proces, van het ontwikkelen van de regeling tot de ondersteuning aan gemeenten. Daarmee was niet het beleidsmatige perspectief dominant, maar gingen het beleidsmatige perspectief en uitvoeringsperspectief eerder hand in hand. Betrokkenen zijn het erover eens dat het goed is gelukt om een uitvoerbare regeling op te stellen. In die zin zijn de ervaringen met deze werkwijze positief te noemen.

Wel merkt een aantal betrokkenen op dat er gaandeweg uitzonderingssituaties zijn toegevoegd, die de uitvoering van de regeling complexer hebben gemaakt. In de afweging om normen en uitzonderingen toe te voegen was de uitvoerbaarheid niet altijd het dominante criterium. Daar hebben gemeenten in de uitvoering mee te maken gekregen. Bovendien merken enkele betrokkenen op dat er daarmee naar een kleine groep ondernemers relatief veel aandacht is uitgegaan. De vraag is of, met de kennis van nu, een goede afweging is gemaakt tussen snel een maatschappelijk vraagstuk oplossen voor de massa en het tegemoet komen aan de vraag om maatwerk voor specifieke gevallen.

2.3.5 Thuiswerken

De projectorganisatie zag zich ook voor een uitdaging gesteld. De coronacrisis had tot gevolg dat iedereen thuis moest werken, ook de leden van de projectorganisatie. Betrokkenen zijn het erover eens dat het thuiswerken niet van invloed is geweest op de kwaliteit van de regeling en de ontwikkelde producten. De communicatie verliep goed en efficiënt. Gezien de hoge tijdsdruk benadrukt een aantal betrokkenen dat thuiswerken misschien juist goed is geweest, omdat overleg daardoor constructief, pragmatisch en efficiënt was. Niet iedereen vond het een prettige werkwijze. Enkele betrokkenen benoemen dat zij het sociale contact misten en het prettig hadden gevonden om zich letterlijk gezamenlijk over een probleem te kunnen buigen.

2.4 Productontwikkeling

Om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Tozo zijn enerzijds producten ontwikkeld en anderzijds is ICT-ondersteuning geboden. Daarnaast zijn producten ontwikkeld om ondernemers te informeren. De werkgroep dienstverlening was verantwoordelijk voor de ondersteuning aan gemeenten.

2.4.1 Ondersteunende producten

Om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Tozo is een aantal producten ontwikkeld, verzameld in de 'Toolkit Tozo'. De producten in die toolkit zijn de volgende¹⁷:

- Modelaanvraagformulier
- Modelbrieven en -beschikkingen
- Modelwijzigingsformulier
- Handreiking Tozo
- Q&A met meest gestelde vragen en antwoorden
- Checklist voor controle van de Tozo-aanvraag.
- Handreiking M&O.

De producten in de toolkit zijn in de loop der tijd verder ontwikkeld. Naarmate de regeling verder uitgekristalliseerd raakte, moesten ook de producten daar op aangepast worden. Zodoende zien we dat de eerste versie van de handreiking Tozo op 2 april gepubliceerd werd,

¹⁷ Gebaseerd op: <https://vng.nl/artikelen/toolkit-tozo-tot-1-juni-2020>

maar zijn tot 1 juli acht versies verschenen. Telkens werd de handreiking aangepast op veranderingen in de regeling en naar aanleiding van vragen van gemeenten. Het modelaanvraagformulier werd op 1 april gepubliceerd en is tussentijds één keer gewijzigd. De handreiking M&O is als laatste aan de toolkit toegevoegd, namelijk op 19 mei. Er zijn geen signalen dat zich problemen hebben voorgedaan in de ontwikkeling van de toolkit. Wel is duidelijk dat het voor gemeenten soms tot problemen in de uitvoering heeft geleid dat producten gaandeweg zijn aangepast.

Ook voor ondernemers zijn producten ontwikkeld. Eerder in deze paragraaf is de Q&A benoemd. Deze Q&A was tevens bedoeld voor ondernemers, om hen duidelijkheid te verschaffen of ze in aanmerking komen voor de Tozo. Daarnaast is voor ondernemers een beslisboom ontwikkeld. Op 27 maart werd deze beslisboom gepubliceerd op www.krijgiktozo.nl. Aan de hand van een aantal vragen kreeg de ondernemer antwoord op de vraag of hij in aanmerking kwam voor de Tozo of niet.

Voor Tozo 2 was eveneens een toolkit beschikbaar. Voor deze toolkit gold dat veelal is voortgeborduurd op de oorspronkelijke producten en deze op een aantal punten zijn aangepast. Waar in het geval van Tozo 1 gold dat de producten gaandeweg aangescherpt en verbeterd zijn, in samenhang met de zich ontwikkelende regeling, moesten de producten voor Tozo 2 direct beschikbaar en volledig zijn. Zodoende is in de aanloop naar 1 juni, de datum waarop Tozo 2 van start ging, hard gewerkt aan het opstellen van de toolkit. Dit was een van de lessen die zijn getrokken uit Tozo 1, namelijk om gemeenten direct zo goed mogelijk te informeren en te ondersteunen, zodat tussentijdse aanpassingen niet nodig waren. De toolkit Tozo 2 is met vertraging gepubliceerd op 23 mei.

2.4.2 ICT-ondersteuning

Als onderdeel van de werkgroep dienstverlening is door ICT-leveranciers, VNG, Divosa en het ministerie van SZW gewerkt aan ICT-ondersteuning voor gemeenten. Opdracht aan deze subwerkgroep was om in kaart te brengen welke ICT-ondersteuning er voor gemeenten nodig was om de uitvoering te vergemakkelijken. In eerste instantie zijn voorbereidingen getroffen om een landelijk systeem te ontwikkelen voor het innemen van aanvragen, die direct naar de betreffende gemeente doorgestuurd zouden worden voor verwerking. Het voordeel van zo'n systeem was dat het uniform zou zijn en direct de juiste gegevens zouden worden uitgevraagd. Daarmee waren herstelacties die nu in veel gemeenten nodig waren, wellicht niet nodig geweest (zie paragraaf 2.3.2). Dit landelijke aanvraagstelsel is er uiteindelijk niet gekomen. Daar is een aantal oorzaken voor aan te wijzen. Ten eerste was in eerste aanleg geen eenduidigheid over wie dit landelijke aanvraagstelsel zou moeten ontwikkelen, of dat de Rijksoverheid moest zijn of dat de markt dit moest gaan doen. Uiteindelijk is besloten dit aan de markt over te laten. Ten tweede was de beschikbare tijd beperkt, waardoor al snel bleek dat gemeenten zelf bezig waren met het (laten) ontwikkelen van ICT-applicaties. Toen was een landelijk aanvraagstelsel een gepasseerd station. Tot slot was een knelpunt dat vooraf niet goed duidelijk was hoe individuele gemeenten het beste aangesloten konden worden op dit landelijke aanvraagstelsel.

In een vroeg stadium, namelijk direct vanaf 18 maart, is de subwerkgroep ICT begonnen met het in kaart brengen van de behoeften van gemeenten, om aan de hand daarvan een basisinfrastructuur te ontwikkelen. Deze basisinfrastructuur maakte koppelingen met onder andere de KVK, GBA en Suwinet mogelijk, zodat deze gegevens niet uitgevraagd hoefden te worden. Uiteindelijk hebben twee leveranciers een generieke front end gebouwd, waarmee gemeenten aanvragen in konden nemen. Deze front-end was ook beschikbaar voor gemeenten die geen klant waren bij desbetreffende leveranciers en voor klanten die alleen de back-end afnamen bij deze leveranciers. Met behulp van een koppeling werden aanvragen doorgestuurd van front-end naar back-end. Het voordeel van deze koppeling was dat een aanvraag (semi-) geautomatiseerd afgehandeld kon worden, wat tijdsbesparing op zou leveren en bovendien de kans op fouten zou verkleinen. Deze koppelingsapplicatie is om-niet beschikbaar gesteld aan gemeenten, maar nauwelijks gebruikt. Een van de verklaringen daarvoor is dat er tijd overheen ging voordat deze koppeling beschikbaar was. Ondertussen hadden veel gemeenten al eigen systemen ontwikkeld of laten ontwikkelen en in gebruik genomen. We gaan hier in hoofdstuk 4 nader op in.

ICT-leveranciers hebben gezamenlijk het modelaanvraagformulier geïmplementeerd zodat het door gemeenten gebruikt kon worden in de uitvoering. Hier is door gemeenten veel gebruik van gemaakt, hoewel er ook gemeenten zijn die het modelaanvraagformulier als basis hebben gebruikt voor een eigen aanvraagformulier. De ervaringen van gemeenten met de geboden ICT-ondersteuning komt nader aan bod in hoofdstuk 4.

2.5 Succesfactoren en knelpunten

Wanneer we terugkijken op het proces van ontwikkeling en implementatie van Tozo, valt op dat de tijdsdruk een van de meest bepalende factoren is geweest. Die tijdsdruk heeft positieve effecten gehad, maar ook tot knelpunten geleid. Daarnaast zijn andere factoren te benoemen die het proces van ontwikkeling van de Tozo hebben beïnvloed. Deze factoren schetsen we hier.

2.5.1 Tijdsdruk

De Tozo en bijbehorende ondersteunende producten zijn in zeer korte tijd tot stand gekomen. Dat is een prestatie waar betrokkenen trots op zijn. De meeste geïnterviewde betrokkenen zijn van mening dat de kwaliteit van de Tozo over het geheel genomen goed is. Een belangrijke les van dit proces is dat het mogelijk is om - als het echt moet - in korte tijd tot een goede regeling te komen.

Dit vraagt om een verklaring: hoe komt het dat het nu mogelijk was om in zo'n korte tijd een goede regeling te ontwikkelen, terwijl zo'n traject normaal gesproken vele malen langer duurt? De onderzoekers signaleren dat onder druk alles vloeibaar wordt en daar heeft ook de samenwerking baat bij gehad. Daar gaan we in hoofdstuk 3 uitgebreid op in. Waar normaal gesproken allerlei partijen, afdelingen en medewerkers willen meedenken over een regeling in ontwikkeling, was die tijd er simpelweg niet. Er is minder tijd om alles voor te leggen en te overleggen, wat een aanzienlijke tijdwinst met zich mee heeft gebracht. Daarbij is van groot belang geweest dat de juiste partijen direct betrokken waren, zodat er voldoende draagvlak

voor de regeling was en de regeling inhoudelijk van voldoende niveau was. Ook was de urgentie van de regeling voor iedereen duidelijk, waardoor er pragmatisch en constructief aan het doel is gewerkt.

Het spreekt voor zich dat tijdsdruk niet in alle opzichten een positieve invloed heeft gehad. Door toedoen van de tijdsdruk zijn bepaalde aspecten van de regeling niet volledig doordacht, wat gevolgen heeft gehad voor de uitvoering. Snelheid en zorgvuldigheid zijn moeilijk te verenigen en dat is ook in dit proces gebleken. Verder heeft de tijdsdruk een negatief effect gehad op de werkdruk voor de direct betrokkenen. Mensen stonden onder druk en hebben zeer veel tijd geïnvesteerd in het proces. Zeer lange werkdagen en -weken lijken geen uitzondering te zijn geweest. Dit kan gezondheidsrisico's met zich meebrengen en daarmee ook het verloop van het proces beïnvloeden. Vanuit dat perspectief is de tijdsdruk ook een knelpunt te noemen.

2.5.2 Betrokkenheid stakeholders

Het uitvoeringsperspectief, namelijk gemeenten, is vrijwel direct betrokken in de ontwikkeling van Tozo. Terugkijkend constateren betrokkenen dat dit een positieve invloed heeft gehad. Van wezenlijk belang was namelijk dat de regeling goed en snel uitvoerbaar moest zijn. Door het inbrengen van het uitvoeringsperspectief is de projectorganisatie in deze opdracht geslaagd. Volgens betrokkenen is de regeling uitvoeringstechnisch beter geworden door het in een vroeg stadium betrekken van het uitvoeringsperspectief. In die zin is deze werkwijze goed bevallen.

Uit de interviews komt naar voren dat de totstandkoming van een regeling normaal gesproken volgens een ander stramien doorloopt. Genoemd wordt dat, door het uitvoeringsperspectief meer direct en nadrukkelijk te betrekken, de focus heeft gelegen op de inhoud van de regeling en de uitvoerbaarheid ervan. De financiële aspecten van de regeling hebben de inhoud zodoende gevolgd. Gebruikelijker is dat de financiële aspecten al in een eerder stadium aan de orde komen en daarmee ook de inhoud van de regeling beïnvloeden. Vanuit beleidsmatig en uitvoeringsperspectief is de huidige werkwijze succesvol gebleken, omdat de vorm de inhoud volgde.

Ook zijn de ervaringen positief met het betrekken van de ICT-leveranciers en het ondernemersperspectief in een vroeg stadium. De klankbordgroep heeft de vraag en behoeften van ondernemers over het voetlicht gebracht, zodat daar op ingespeeld kon worden. De ICT-leveranciers hebben eveneens duidelijk gemaakt wat er wel en niet mogelijk was op het vlak van ICT-ondersteuning en zij hebben hard gewerkt aan het realiseren van ICT-producten.

2.5.3 Organisatiestructuur

Er is op organische wijze een projectstructuur tot stand gekomen. Betrokkenen kijken hier overwegend positief op terug. Het werkte goed om een programmteam te hebben, dat inhoudelijk gevoed werd door thematische werkgroepen. Ook binnen de werkgroepen waren taken en rollen voldoende helder.

Uit de interviews blijkt dat het doel en de opdracht van de eigen werkgroep niet voor alle leden van die werkgroep voldoende helder was. Dit kan eenvoudig ondervangen worden door

duidelijke doelen en opdrachten te formuleren. Voorts maken de onderzoekers uit de gesprekken op dat niet voor iedereen duidelijk was welk mandaat de werkgroepen hadden. Er zijn betrokkenen die de ervaring hebben dat dezelfde discussie op verschillende tafels gevoerd werd en besluiten die de werkgroep meende te hebben genomen elders ter discussie werden gesteld. Met name de rol en het mandaat van de ambtelijke stuurgroep blijkt niet voor iedereen duidelijk te zijn geweest. Het is zaak om helderheid te verschaffen over het mandaat van de werkgroepen en van de ambtelijke stuurgroep.

2.5.4 ICT

Voorts is in dit hoofdstuk aan de orde gekomen dat er op het vlak van ICT ondersteuning geboden werd aan gemeenten. Het modelaanvraagformulier dat door ICT-leveranciers is geïmplementeerd, de beslisboom voor ondernemers en de applicaties die door ICT-leveranciers zijn ontwikkeld hebben gemeenten geholpen in de uitvoering. Wel is duidelijk dat de ICT-ondersteuning niet de vorm heeft gekregen die werd beoogd en dat bepaalde ICT-producten niet tijdig ontwikkeld konden worden. Van een landelijk aanvraagstelsel is het niet gekomen. Evenmin is voldoende tijdig een koppeling tussen front en back office tot stand gekomen. Tijdsdruk heeft daarin een rol gespeeld. Zoals in hoofdstuk 4 nader aan de orde zal komen heeft een deel van de gemeenten eigen producten en applicaties ontwikkeld, met verschillen in de uitvoering tot gevolg. Het voordeel van meer uniformiteit in de ondersteuning zou zijn geweest dat verschillen in de uitvoering voorkomen hadden kunnen worden en daarmee zouden mogelijk ook verantwoordingsvraagstukken een minder grote rol hebben gespeeld. Wel heeft het modelaanvraagformulier en andere producten een positieve invloed gehad op de uniformiteit van de werkwijze van gemeenten.



Samenwerking in de projectorganisatie

In dit hoofdstuk staat de samenwerking binnen de projectorganisatie centraal. Die samenwerking betreft in de eerste plaats het ministerie van SZW, VNG en Divosa. Daarnaast nemen we ook de samenwerking met aangesloten partijen, te weten gemeenten, ondernemersverenigingen en ICT-leveranciers onder de loep. We sluiten dit hoofdstuk af met succesfactoren en mogelijkheden voor verbetering.

Samenwerking is een moeilijk meetbaar criterium. Dit hoofdstuk is dan ook hoofdzakelijk gebaseerd op percepties en ervaringen van betrokkenen, zoals die aan de orde zijn gekomen tijdens de interviews.

3.1 Ervaringen met de samenwerking

Goede samenwerking binnen de projectorganisatie was in het geval van de Tozo een van de sleutels tot succes. De onderzoekers zijn van mening dat een kwalitatief goede regeling in zo'n korte tijd tot stand brengen alleen lukt wanneer aan randvoorwaarden, waaronder de samenwerking, wordt voldaan. Uit alle interviews met leden van het projectteam die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden blijkt dat zij over het geheel genomen positief terugkijken op de samenwerking. De totstandkoming van Tozo heeft veel energie gekost, maar ook veel energie opgeleverd. De goede samenwerking speelde daarin een grote rol.

3.1.1 Vormgeving van de samenwerking

Het ministerie van SZW was initiatiefnemer en tevens projectleider van de Tozo. Ook het projectsecretariaat werd door het ministerie van SZW ingevuld. In de projectorganisatie die is opgebouwd waren de VNG en Divosa de nauwe partners van het ministerie. Deze vorm van samenwerking is betrokkenen goed bevallen. Er is waardering voor zowel het projectleiderschap als het projectsecretariaat. Andersom is ook waardering voor de inbreng van VNG en Divosa. Het doel van de samenwerking, namelijk het ontwikkelen van de regeling Tozo en het bieden van ondersteuning aan gemeenten, was iedereen duidelijk. Duidelijk is gesteld dat alle partijen nodig waren om tot een goed resultaat te komen. Zodoende was ook helder wat van iedereen verwacht werd. Er zijn geen signalen dat de vormgeving van de samenwerking verbetering behoefde.

In het vorige hoofdstuk hebben we geschetst dat een aantal gemeenten, ICT-leveranciers en ondernemersverenigingen is aangesloten op de projectorganisatie. Deze partijen hebben zitting genomen in respectievelijk werkgroepen en de klankbordgroep. Betrokkenen geven aan dat de vorm waarin hun betrokkenheid vorm heeft gekregen goed werkte.

Er is veel waardering voor het feit dat alle relevante perspectieven zijn betrokken in het proces. Dat lijkt voor de hand liggend, maar is volgens diverse betrokkenen niet vanzelfsprekend. De projectorganisatie en daarmee ook de samenwerking is op zo'n manier vormgegeven dat op een goede manier gebruik gemaakt kon worden van ieders expertise. Het uitvoeringsperspectief (gemeenten) was vanaf het begin op een goede manier betrokken en dit is volgens betrokkenen niet vanzelfsprekend. Ook de ICT-leveranciers, van groot belang voor de uitvoeringspraktijk, waren snel betrokken. In de werkgroepen was de inbreng van gemeenten en ICT-leveranciers van toegevoegde waarde, omdat daar de kennis van de praktijk zit.

Het ondernemersperspectief was betrokken in de klankbordgroep. De ervaringen hiermee zijn positief. Door de ondernemersverenigingen wordt opgemerkt dat het niet vanzelfsprekend is dat zij betrokken worden bij de ontwikkeling van een regeling. De functie van klankbordgroep werkte volgens zowel het programmateam als de ondernemersverenigingen goed.

Stimulanz was als samenwerkingspartner betrokken bij de productontwikkeling. Betrokkenen kijken daar overwegend positief op terug, omdat er snel geschakeld kon worden en de producten snel en naar tevredenheid opgeleverd zijn.

Door een enkele betrokkene is opgemerkt dat in de werkgroep over financiële rechtmatigheid alleen mensen van het ministerie van SZW zitting hadden. Daardoor was minder zicht bij betrokken partijen op wat zich daar afspeelde. Bovendien vragen zij zich af of externe inbreng daar niet ook zinvol was geweest. Voorts is hen niet duidelijk waarom er voor is gekozen om deze werkgroep uitsluitend uit mensen van SZW te laten bestaan, terwijl de ervaringen met het betrekken van andere partijen in de overige werkgroepen goed is bevallen.

3.1.2 Intensiteit van de samenwerking

Zoals we in hoofdstuk 2 al hebben geschetst stond het proces van ontwikkeling van de Tozo onder grote druk. Er moest snel een regeling komen voor zelfstandig ondernemers. Dat heeft

de samenwerking in hoge mate bepaald: die was (zeer) intensief te noemen. Het programmateam had in de eerste weken dagelijks overleg totdat de regeling beter uitgekristalliseerd was. Ook daarna is het overleg regelmatig voortgezet. Voor de werkgroepen geldt dat er veel overleg werd gevoerd, hoewel niet dagelijks.

De intensiteit van de samenwerking was nodig om snel tot resultaat te komen. De intensieve samenwerking werd als positief ervaren. Er werd snel en veel geschakeld en overlegd, ook informeel tussen individuele leden of organisaties. Zoals in hoofdstuk 2 al aan bod is gekomen heeft met name de grote tijdsdruk veel gevergd van mensen. Er werd door alle betrokkenen lange dagen en weken gemaakt en dat maakte het, terugkijkend, ook een zware periode. In die zin stonden mensen, en daarmee ook de samenwerking, onder druk. Het verplichte thuiswerken heeft volgens betrokkenen geen noemenswaardige invloed gehad op de samenwerking. Wel viel het vele thuiswerken een aantal leden van de projectorganisatie niet mee.

3.1.3 Kwaliteit van de samenwerking

Op de kwaliteit van de samenwerking kijken alle betrokkenen positief terug. In alle interviews komt aan bod dat de samenwerking eigenlijk heel soepel en prettig is verlopen. Betrokkenen hebben de ervaring dat ieders rol en positie geaccepteerd werd en dat leden van de projectorganisatie elkaar probeerden te helpen. Daarbij geeft een deel van de betrokkenen aan dat ook wel eens anders ervaren te hebben.

Ten eerste zijn betrokkenen van mening dat het overleg constructief en efficiënt verliep. Het gevoel overheerst dat op een zeer gefocuste manier, met elkaar, is gewerkt aan het beoogde resultaat. Dat heeft betrokkenen veel voldoening opgeleverd.

Ten tweede hebben betrokkenen de ervaring dat er ruimte was voor iedereen. Er zijn pittige discussies gevoerd. Betrokkenen zijn van mening dat dit hoort bij zo'n proces en dat het de kwaliteit van de regeling ten goede is gekomen. Breed werd ervaren dat er ruimte was voor ieders mening en ieders inbreng gehoord werd. Er is binnen de projectorganisatie een groot beroep gedaan op ieders expertise en positie, en dit is in de beleving van betrokkenen goed meegenomen in het proces. Dit geldt niet alleen voor de partijen in het programmateam, maar ook voor de aangesloten partijen van ondernemersverenigingen, ICT-leveranciers en gemeenten. Zodoende hebben alle geïnterviewde betrokkenen het gevoel dat hun inbreng van toegevoegde waarde is geweest.

Ten derde blijkt uit de interviews dat er veel openheid van zaken is gegeven door alle betrokkenen, wat kon omdat er veel onderling vertrouwen was. Dat geldt voor de partijen in het programmateam, maar net zo goed voor de partijen in de werkgroepen. Betrokkenen hadden over het algemeen het gevoel goed op de hoogte te zijn van wat er speelde en geïnformeerd te worden zodra dat mogelijk was. Andersom is er waardering voor het "kijkje in de keuken" dat betrokken partijen hebben gegeven. Cruciaal hierbij is geweest dat de projectorganisatie als voldoende veilig werd ervaren om openheid van zaken te kunnen geven. Diverse partijen geven aan dit in andere projecten wel eens anders meegemaakt te hebben. Wanneer we kijken naar de subwerkgroep ICT valt op dat de ICT-leveranciers weliswaar concurrenten van elkaar zijn,

maar zij er in zijn geslaagd constructief samen te werken en daarbij eerlijk en open naar elkaar te zijn.

Een van de mogelijke verklaringen voor de hoge kwaliteit van samenwerking en de effectiviteit daarvan, is het gevoel dat partijen op elkaar aangewezen waren. Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat er een breed gedeeld besef was dat iedereen was nodig om tot een goed resultaat te komen. Bovendien gold dat iedereen het belang van dit project inzag. Het slagen van het project stond voorop. Zodoende is een gevoel van saamhorigheid en het werken aan het maatschappelijk belang kenmerkend geweest voor de samenwerking.

3.1.4 Mensen en middelen

Samenwerking draait om mensen: het is iets wat mensen onderling met elkaar doen. Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat de mensen binnen de projectorganisatie elkaar goed wisten te vinden. Een deel van de mensen in de projectorganisatie kende elkaar al. Dat is volgens diverse betrokkenen behulpzaam geweest. Omdat iedereen thuis moest werken verliep de samenwerking telefonisch en via video. Een aantal betrokkenen merkte op dat dit laagdrempeliger was doordat zij al een aantal mensen kenden.

Snel was duidelijk welke partijen betrokken moesten worden. Uit elke organisatie zijn mensen afgevaardigd om deel te nemen aan de projectorganisatie, die daar geheel of gedeeltelijk voor zijn vrijgesteld. Expertise en ervaring was een van de criteria bij de selectie van mensen. Daarnaast zien we dat dit deels organisch is verlopen. Mensen die beschikbaar waren en bereid waren aan de projectorganisatie deel te nemen, zijn betrokken geraakt. Betrokkenen zijn van mening dat de juiste personen betrokken zijn geweest bij de projectorganisatie, vanwege hun deskundigheid, vasthoudendheid, doortastendheid en/of energie. Wanneer expertise werd gemist zijn anderen uit de eigen organisatie geraadpleegd of aangehaakt. De meeste betrokkenen zijn van mening dat er voldoende deskundigheid binnen de projectorganisatie beschikbaar was. Een aantal betrokkenen merkt op dat het belangrijk was dat projectleden (grotendeels) beschikbaar waren voor Tozo, wat de snelheid ten goede is gekomen.

3.1.5 Ontwikkelingen in de samenwerking

De samenwerking was het meest intensief in de eerste paar weken. De nood was hoog en de druk om snel tot resultaat te komen daarmee ook. Betrokkenen kijken in het bijzonder positief terug op die eerste periode. Een aantal betrokkenen schetst dat in de loop der tijd de intensiteit en de kwaliteit van samenwerking is veranderd. Dat is niet op één moment terug te voeren. Een cruciaal moment was bijvoorbeeld de publicatie van de AMvB op 21 april. Voor de werkgroepen geldt dat de druk minder werd op het moment dat bepaalde producten waren opgeleverd. Dit was vaak welkom: het gaf betrokkenen wat meer rust en ademruimte.

Toen de regeling eenmaal was ontwikkeld en de eerste producten waren opgeleverd zijn andere onderwerpen aan bod gekomen. Dat zijn veelal moeilijke onderwerpen geweest, in het bijzonder geldt dat voor rechtmatigheidsvraagstukken, verantwoording daarover door gemeenten en vergoeding van de uitvoeringskosten. Over deze onderwerpen was minder sprake van een gedeeld belang en zodoende veranderde ook de aard van de samenwerking.

Waar het gevoel van het samen, met elkaar, moeten doen in het begin overheerste, en partijen boven hun eigen belangen uitstegen, kwamen de samenwerkende partijen er op deze thema's minder eensgezind uit. Er was in de beleving van een aantal betrokkenen meer sprake van lobby en tegengestelde belangen. Zodoende is het gevoel over de samenwerking in de loop der tijd veranderd. Dit hing in hoge mate samen met de onderwerpen die ter tafel kwamen.

Voorts blijkt uit de gesprekken met betrokkenen dat er in de loop der tijd nieuwe mensen zijn aangehaakt en vertrouwde gezichten uit de projectorganisatie stapten. Het vervangen van mensen in de projectorganisatie gebeurde bij alle organisaties in het programmateam. Dit hoeft niet erg te zijn, maar de ervaringen hiermee zijn wisselend. Voor de ene betrokkene veranderde de synergie daardoor te sterk, voor de andere betrokkene was nieuwe inbreng juist welkom. Een aandachtspunt dat hierbij door enkele betrokkenen genoemd wordt is dat ervoor gewaakt moest worden dat het collectieve geheugen niet verdwijnt en genomen beslissingen niet heroverwogen of in twijfel worden getrokken. Voor sommige personen binnen de projectorganisatie geldt dat zij een cruciale rol hadden en het vervangen van zo iemand kan ook op sociaal vlak impact hebben. Een ander aandachtspunt is dat enkele betrokkenen vermelden dat hen niet duidelijk was dat mensen uit het programmateam of de werkgroepen vervangen zouden worden. Voor hen was het een vreemde gewaarwording dat een van de leden ineens "verdwenen" was zonder vermelding of opgaaf van redenen. Duidelijke communicatie hierover kan dit gevoel ondervangen.

3.2 Succesfactoren en knelpunten

Het positieve gevoel over de samenwerking overheerst. We zetten hier op een rijtje welke succesfactoren we kunnen identificeren en welke knelpunten zich in de samenwerking hebben voorgedaan.

3.2.1 Maatschappelijke opgave en urgentiebesef

De noodzaak tot het opstellen van een goede regeling in een zo kort mogelijke tijd was voor alle betrokkenen glashelder. Er was nadrukkelijk sprake van een maatschappelijke opgave, waar betrokken partijen zich gezamenlijk achter hebben geschaard. Dit, in combinatie met de tijdsdruk, heeft ervoor gezorgd dat alle betrokkenen bereid waren hun schouders eronder te zetten en het gezamenlijke belang voorop te stellen. Er is op een zeer constructieve manier door alle partijen samengewerkt en zonder het aanwezige urgentiebesef was dat wellicht niet mogelijk geweest. Dit geldt zowel voor het ministerie van SZW, VNG en Divosa als ook voor de ondernemersvertegenwoordigers, gemeenten en ICT-leveranciers.

We zien dat toen de urgentie afnam, omdat de regeling ontwikkeld was, de samenwerking ook veranderde. Het besef van een gezamenlijk belang nam navenant af, waarbij de thema's van dien aard waren dat bij partijen meer sprake was van tegengestelde belangen.

3.2.2 Betrokkenheid en waardering

Binnen de projectorganisatie was een breed gedeeld besef dat iedereen nodig was om snel tot een goede regeling te komen. Partijen binnen het programmteam en in de werkgroepen en klankbordgroep voelden zich vanaf het begin goed betrokken en serieus genomen. Dit is cruciaal geweest voor een goede, constructieve samenwerking. Stakeholders voelden zich inhoudelijk betrokken, waar zij ook wel eens het gevoel hebben “voor de vorm” betrokken te worden of überhaupt niet betrokken te worden. Van belang is tevens geweest dat alle partijen het gevoel hadden dat er niet alleen naar hen werd geluisterd, maar dat er ook iets met hun inbreng werd gedaan. Het gesprek werd in openheid met elkaar gevoerd. Dat er uiteindelijk een beslissing genomen moest worden en dat niet aan ieders wens kon worden voldaan, daar was begrip voor. Uit de interviews blijkt dat iedereen soms moest geven, maar iedereen ook op punten tegemoet is gekomen. Er is overtuiging dat op deze manier alle perspectieven goed betrokken zijn en dit bij heeft gedragen aan een kwalitatief goede regeling.

3.2.3 Veiligheid

De projectorganisatie is door betrokkenen ervaren als een veilige omgeving. Er was ruimte voor ieders inbreng en dat bood hen de veiligheid om openheid van zaken te geven. Informatie werd met elkaar gedeeld, ook informatie over interne zaken en processen. Dit lijkt misschien logisch, maar betrokken partijen hebben dat in eerdere projecten wel eens anders ervaren, daarom was de samenwerking binnen Tozo een positieve ervaring. Voor de ICT-leveranciers geldt dat zij concurrenten zijn en openheid van zaken geven daarmee nog gevoeliger ligt.

Op basis van de interviews kunnen we een aantal verklaringen voor de ervaring van veiligheid geven. Ten eerste is aan de ICT-leveranciers en ondernemersverenigingen gevraagd per mail te bevestigen dat zij vertrouwelijk met de informatie zouden omgaan. Ook is die vertrouwelijkheid benoemd in bijeenkomsten. Betrokkenen geven aan dat binnen het programmteam de vertrouwelijkheid voor iedereen duidelijk was. Ten tweede ging er volgens een aantal betrokkenen veel rust en vertrouwen uit van de projectleiding. Ten derde is het mogelijk dat alle betrokkenen doordrongen waren van het grotere belang, waardoor partijen hun eigen belangen opzij hebben gezet.

3.2.4 Juiste mensen

Bij de projectorganisatie zijn in hoog tempo de juiste partijen en daarbinnen de juiste mensen betrokken geraakt. Daarmee is gerealiseerd dat er voldoende kennis en deskundigheid in zowel het programmteam als de werkgroepen beschikbaar was. Betrokkenen hebben zich ingezet om waar nodig aanvullende expertise in te brengen. Zo hebben de werkgroepen zich al snel ontwikkeld. Voorts blijkt uit de gesprekken dat er met bevologenheid en door iedereen hard is gewerkt.

Al met al was de totale projectorganisatie relatief beperkt qua omvang en dat geldt zeker voor het programmteam en de werkgroepen. De onderzoekers denken dat het in een relatief kleine groep makkelijker voor mensen is om elkaar te vinden. Aan de andere kant was deze werkwijze ook kwetsbaar. Het risico op uitval, vanwege de hoge werkdruk of het coronavirus zelf, was aanwezig. Zeker door kleinere organisaties kan uitval niet altijd zonder meer opgevangen

worden. Bovendien geven de organisaties in het programmateam aan dat zij mensen hebben moeten vrijspelen voor Tozo, waardoor hun inzet elders ontbrak. Zodoende heeft de ontwikkeling van Tozo soms gevolgen gehad voor andere programma's en projecten.

3.2.5 Belangen

Zolang er binnen de projectorganisatie aan het (algemene) maatschappelijke belang werd gewerkt, namelijk het ontwikkelen van de regeling en de ondersteunende producten, verliep de samenwerking goed. Leden van de projectorganisatie werkten samen aan het grotere geheel, een doel waar iedereen zich in kon vinden. Dat veranderde in de loop der tijd, doordat onderwerpen werden opgepakt waar de betrokken partijen minder eensgezind over waren. In het bijzonder de financiële rechtmatigheid en vergoeding voor de uitvoeringskosten waren thema's waarop de belangen uiteenliepen. Doordat de samenwerkende partijen op deze thema's minder eensgezind waren, verliep ook de samenwerking minder goed.

Ondersteuning aan gemeenten

Gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van Tozo. Om gemeenten hiertoe in staat te stellen, zijn zij ondersteund met informatievoorziening, producten en ICT. In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe gemeenten de geboden ondersteuning hebben ervaren. Dit doen we aan de hand van de resultaten van een online enquête onder gemeenten en aanvullende interviews met gemeenten.

4.1 Communicatie en informatie voor gemeenten

Zoals we in paragraaf 2.2 hebben geschetst werd snel duidelijk dat er een aparte regeling moest komen voor getroffen ondernemers. Het Bbz bleek niet geschikt en zodoende is gaandeweg de Tozo ontworpen. Gemeenten zouden de Tozo uitvoeren. Daarom moesten gemeenten goed geïnformeerd worden over hun taken ten aanzien van de Tozo. Zoals eerder in dit rapport aan de orde is gekomen is cruciaal dat de regeling nog niet (volledig) ontworpen was, terwijl de uitvoering al van start was gegaan.

Gemeenten moesten zo snel mogelijk geïnformeerd worden over de, zich in de loop der tijd ontwikkelende, regeling. Daarnaast moesten zij met informatie en praktische hulpmiddelen ondersteund worden ten behoeve van de uitvoering van de regeling. Deze producten moesten allemaal nog ontwikkeld worden. Gaandeweg is de Toolkit Tozo ontwikkeld, zoals in hoofdstuk 2 beschreven is.

In de Kamerbrieven was informatie over de Tozo opgenomen die ook door gemeenten benut kon worden. Daarnaast is via diverse kanalen getracht gemeenten te informeren over de regeling Tozo en de uitvoering daarvan. Op 20 maart is een communicatiebericht geplaatst op de website van VNG en Divosa over de Tozo. Later zijn op deze websites pagina's over de Tozo ingericht waarop de ontwikkelde producten te vinden waren. Ook op de website van de Rijksoverheid is aandacht besteed aan de Tozo. Zo waren daar Q&A's over Tozo te vinden die bedoeld waren voor ondernemers, maar waarnaar ook is verwezen in de berichten op de websites van Divosa en VNG. Uit de enquête komt duidelijk naar voren dat veel gemeenten geïnformeerd zijn over de Tozo door het ministerie van SZW (86%), VNG (87%) en Divosa (73%).¹⁸ Nog eens 25% van de respondenten zegt (ook) geïnformeerd te zijn via andere kanalen. Genoemd worden onder meer andere gemeenten, Stimulansz en ICT-leveranciers.

Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten via de Kamerbrief van 17 maart zijn geïnformeerd over de Tozo. 88% van de respondenten zegt op 17 maart voor het eerst gehoord te hebben over de Tozo.

De kwaliteit van de geboden informatie wordt door de meeste respondenten als goed of voldoende beschouwd.

Tabel 4.1 *Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de informatie over Tozo?*

Zeer goed	Goed	Voldoende	Slecht	Zeer slecht
2%	48%	44%	4%	3%

Uit de ruimte voor opmerkingen in de enquête en uit de interviews met gemeenten blijkt dat een deel van de gemeenten kritisch is op de informatievoorziening. Een deel van de respondenten noemt de informatievoorziening laat en onvolledig. Dat is feitelijk gezien ook juist. Aan gemeenten was de opdracht om van start te gaan met de uitvoering, terwijl de regeling nog niet gereed was. Informatie over de regeling bereikte gemeenten druppelsgewijs, omdat de regeling steeds een beetje verder uitgewerkt werd. Uit de enquête ontstaat het beeld dat een deel van de gemeenten zich gemangeld voelde: ondernemers deden massaal een aanvraag, terwijl de regeling nog niet uitgewerkt was en gemeenten dus ook niet goed wisten wat ze precies moesten doen, maar van hen wel werd verwacht dat ze wat zouden doen. Voorts blijkt uit de open antwoorden in de enquête dat een deel van de gemeenten begrip heeft voor de moeilijk situatie waarin ook de Rijksoverheid cq. projectorganisatie zich bevond. Deze gemeenten hebben er begrip voor dat de regeling nog niet gereed was en accepteren dat deze situatie nu eenmaal niet ideaal was, maar dat er toch gehandeld moest worden in het belang van ondernemers. Er zijn aan de andere kant ook gemeenten die van mening zijn dat gemeenten deze opdracht niet hadden mogen krijgen voordat de regeling was uitgewerkt.

¹⁸ Percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Uit de enquête en de interviews met gemeenten kunnen we opmaken dat er een breed gedeelte behoefte was aan meer duidelijkheid over welke informatie gemeenten wanneer mochten verwachten. Dit geldt voor de regeling zelf en voor de ondersteuning. Een aantal gemeenten geeft aan dat beter duidelijk gemaakt had kunnen worden dat de regeling gaandeweg verder uitgewerkt moest worden en wanneer aanscherpingen van de regeling voorzien waren. Wanneer het gaat om de ondersteuning blijkt dat er bij gemeenten behoefte was aan informatie over de producten die ontwikkeld werden en wanneer die naar verwachting beschikbaar zouden komen. Dat zou gemeenten geholpen hebben in hun keuzes voor het inrichten van het proces. Nu was bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer het modelaanvraagformulier beschikbaar zou zijn en dus hebben veel gemeenten zelf een aanvraagformulier ontwikkeld. Een aantal gemeenten geeft aan met de kennis van nu gewacht te hebben op het modelaanvraagformulier. Kortom, het ontbrak volgens een deel van de gemeenten aan informatie en communicatie over het proces en daar was wel veel behoefte aan.

Verder zijn er gemeenten die het gevoel hadden dat zij zelf achter de informatie aan moesten. Zij zouden het op prijs hebben gesteld wanneer ze pro-actief geïnformeerd werden over beschikbare producten. Op basis van het onderzoek ontstaat het beeld dat gemeenten zelf de websites van VNG en Divosa in de gaten moesten houden, met het oog op de publicatie van ondersteuningsproducten.

Voor Tozo 2 geldt dat deze regeling op tijd voorzien en uitgewerkt was. Daarmee was ook de informatievoorziening richting gemeenten direct volledig en helder. Uit de open reacties op de enquête blijkt dat de informatievoorziening voor Tozo 2 meer gewaardeerd werd dan die voor Tozo 1.

4.2 Ervaringen van gemeenten met de ondersteuning

Op diverse manieren heeft de projectorganisatie geprobeerd gemeenten te ondersteunen met de uitvoering van de Tozo. In hoofdstuk 2 is dit nader aan bod gekomen. We gaan hier in op de ervaringen van gemeenten met de geboden ondersteuning.

4.2.1 Toolkit Tozo

Bijna alle respondenten zijn bekend met de producten in de Toolkit Tozo (94%). Van hen vond 83% de producten in de Toolkit (zeer) behulpzaam.

Tabel 4.2

Vond u de producten in de Toolkit Tozo behulpzaam?

Zeer behulpzaam	Behulpzaam	Een beetje behulpzaam	Niet behulpzaam	Helemaal niet behulpzaam
19%	64%	17%	0%	0%

Van de respondenten die bekend waren met de Toolkit, geeft 86% aan dat de eigen gemeente gebruik heeft gemaakt van één of meerdere producten in de Toolkit. Gemeenten die geen gebruik hebben gemaakt van de Toolkit (N=12) zeggen vooral (75%) dat de Toolkit te laat kwam, waardoor de gemeenten zelf al producten had ontwikkeld. Uit de opmerkingen in de enquête valt op te maken dat dit in meerdere gemeenten aan de orde is geweest. Doordat de uitvoering snel van start moest en de Toolkit niet direct gereed was, lijkt het erop dat veel gemeenten zelf een werkwijze en producten, zoals een aanvraagformulier, ontwikkeld hebben. Een deel van de gemeenten heeft, zodra de Toolkit beschikbaar kwam, de producten benut om de door henzelf ontwikkelde producten op af te stemmen.

4.2.2 ICT

Er is hard gewerkt om de gemeenten met ICT-oplossingen te ondersteunen in de uitvoering. Net als voor de Toolkit Tozo geldt dat deze ICT-ondersteuning in de periode na 17 maart gaandeweg beschikbaar kwam.

60% van de respondenten geeft aan dat de eigen gemeente alle aanvragen digitaal heeft ingenomen. Nog eens 28% heeft een deel van de aanvragen digitaal ingenomen. 40% van de respondenten geeft aan dat aanvragen ook digitaal zijn verwerkt. 15% van de respondenten zegt dat sprake was van een koppeling tussen front-end en back-end waardoor gegevens geautomatiseerd verwerkt werden. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat een aantal gegevens, bijvoorbeeld over het inkomen, vaak wel gecontroleerd zijn. Respondenten die in een G40-gemeente werken geven vaker aan dat sprake was van een koppeling tussen front-end en back-end.

Tabel 4.3 Heeft u gebruik gemaakt van een koppeling tussen digitale aanvraag en digitale verwerking van aanvragen (koppeling front-end en back-end), waardoor geen handmatige verwerking en controle meer hoeft plaats te vinden?

Totaal (N=117)	Niet-G40 (N=95)	G40 (N=22)
15%	12%	32%

Een kleine meerderheid (55%) van de respondenten is niet tevreden en niet ontevreden over de geboden ICT-ondersteuning voor Tozo vanuit ICT-leveranciers, het ministerie van SZW, Divosa en de VNG. Een derde (33%) van de respondenten is hierover tevreden.

Tabel 4.4 Hoe tevreden bent u over de geboden ICT-ondersteuning voor Tozo vanuit ICT-leveranciers, het ministerie van SZW, Divosa en de VNG?

Zeer tevreden	Tevreden	Niet tevreden, niet ontevreden	Ontevreden	Zeer ontevreden
3%	33%	55%	7%	3%

Uit de door respondenten gemaakte opmerkingen bij de enquête maken we op dat gemeenten veel behoefte hadden aan ICT-ondersteuning, maar deze (te) laat kwam. Het beeld ontstaat dat een deel van de gemeenten in allerlei systemen heeft ontwikkeld of laten ontwikkelen door de eigen ICT-leverancier. Er zijn signalen dat de ervaringen hiermee wel positief waren, omdat gemeenten en ICT-leveranciers voldoende snel konden schakelen. Dat laat onverlet dat de benodigde systemen in veel gemeenten niet vanaf het eerste moment beschikbaar waren. In het beste geval kon het systeem dat al beschikbaar was voor het Bbz aangepast worden voor Tozo. Wat opvalt is dat ook grote gemeenten het Bbz niet allemaal gedigitaliseerd hadden en daardoor sprake was van een grotere achterstand op het gebied van ICT. Een landelijk aanvraagstelsel had gemeenten mogelijk kunnen helpen en dat geldt ook voor de andere ICT-voorzieningen waar door de projectorganisatie aan is gewerkt. Op basis van de opmerkingen bij de enquête maken we op dat gemeenten niet wisten dat de ICT-werkgroep aan een koppeling tussen front-end en back-end werkte. Een aantal gemeenten geeft aan informatie over de voorgenomen ICT-ondersteuning en eventuele data waarop applicaties (beoogd) gereed zouden zijn gemist te hebben.

4.3 Uitvoering

Op basis van de enquête hebben we een beeld van de manier waarop gemeenten te werk zijn gegaan in de uitvoering van Tozo. Dat beeld en de consequenties daarvan schetsen we hier.

Het is goed om op deze plek te benoemen dat het vermoeden bestaat dat de ondernemers die Tozo hebben aangevraagd voor een belangrijk deel nooit eerder een uitkering hebben aangevraagd. Daarmee vormden de aanvragers van Tozo een nieuwe doelgroep voor gemeenten.

4.3.1 Innemen van aanvragen

In de Kamerbrief van 17 maart werd de Tozo voor het eerst aangekondigd. Bijna de helft van de respondenten werkt in een gemeente die direct na 17 maart is begonnen met het innemen van de aanvragen voor Tozo (49%). Op basis van de enquête mogen we aannemen dat de meeste

gemeenten zijn begonnen met het innemen van aanvragen voordat het modelaanvraagformulier op 1 april gepubliceerd werd.

Tabel 4.5 Wanneer is uw gemeente begonnen met het innemen van aanvragen voor de Tozo?

	Percentage respondenten
Direct na 17 maart	49%
In de periode tussen 27 maart en 31 maart	33%
In de periode tussen 1 april en 20 april	15%
Na 21 april	1%
Weet niet	3%

Uit de opmerkingen van respondenten in de enquête en de interviews ontstaat het beeld dat gemeenten wisselend zijn omgegaan met het innemen van aanvragen. Er blijkt in sommige gemeenten sprake te zijn geweest van een verschil tussen een informele en een formele aanvraag. Er zijn gemeenten die direct na 17 maart ondernemers de mogelijkheid hebben gegeven om zich aan te melden, zodat de gemeente wist hoeveel behoefte er aan Tozo was. Daarbij is veelal een minimale uitvraag van gegevens gedaan. Op een later moment zijn deze ondernemers uitgenodigd om een formele aanvraag in te dienen met behulp van het aanvraagformulier. Andere gemeenten kennen dit onderscheid tussen een informele en formele aanvraag niet. In die gemeenten konden ondernemers alleen een formele aanvraag doen.

Aan gemeenten die aanvragen voor Tozo hebben ingenomen vóór publicatie van het modelaanvraagformulier op 1 april is gevraagd waarom zij dat hebben gedaan. Een groot deel van de respondenten (90%) zegt dat zij dit hebben gedaan om ondernemers zo snel mogelijk van ondersteuning te voorzien. Daarnaast speelden druk vanuit ondernemers en druk vanuit de gemeentelijke politiek volgens ruim een derde van de respondenten een rol.

Tabel 4.6 Uw gemeente heeft aanvragen ingenomen voordat het modelaanvraagformulier beschikbaar was, waarom was dat? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Percentage respondenten (N=96)
Om ondernemers zo snel mogelijk van ondersteuning te voorzien	90%
Omdat de gemeente druk van ondernemers ondervond	36%
Omdat de gemeente druk vanuit gemeentelijke politiek ondervond	35%
Omdat de gemeente druk vanuit landelijke politiek ondervond	17%
Omdat de gemeente druk vanuit media en de publieke opinie ondervond	16%
Omdat de gemeente niet wist dat er nog een modelaanvraagformulier zou komen	18%
Andere redenen	19%

4.3.2 Voorschotten

Na het innemen van aanvragen zijn voorschotten verstrekt aan ondernemers door gemeenten. Deze voorschotten zijn veelal toegekend voordat de AMvB op 21 april beschikbaar kwam. Pas na 21 april konden gemeenten beschikkingen afgeven op de ingediende voorschotten. 8% van de respondenten geeft aan dat zijn of haar gemeente heeft gewacht met het verstrekken van voorschotten tot na 21 april.

Het moment waarop gemeenten begonnen zijn met het verstrekken van voorschotten voor de Tozo verschilt. Daarbij valt op dat er verschillen zijn tussen G40 en niet-G40 gemeenten. De helft van de G40-gemeenten is tussen 27 en 31 maart begonnen met het verstrekken van voorschotten.

Tabel 4.7 Wanneer is uw gemeente begonnen met het verstrekken van voorschotten voor de Tozo?

	Totaal (N=117)	Niet-G40 (N=95)	G40 (N=22)
Direct na 17 maart	24%	26%	14%
Tussen 27 en 31 maart	33%	29%	50%
Tussen 1 april en 20 april	31%	33%	23%
Na 21 april	8%	9%	0%
Weet niet	4%	2%	14%

4.3.3 Rechtmatigheid en financiële verantwoording

Zoals eerder in deze paragraaf aan de orde is gekomen zijn gemeenten in een vroeg stadium begonnen met het innemen van aanvragen voor de Tozo en het verstrekken van voorschotten aan ondernemers. Naarmate de tijd vorderde, raakte de regeling verder uitgekristalliseerd. Om op de aanvragen te kunnen beschikken, moesten gemeenten wel de juiste criteria hebben uitgevraagd aan ondernemers. Niet in alle gemeenten is dit direct goed gegaan. Een deel van de gemeenten is voortvarend van start gegaan met de uitvoering, maar heeft daarbij niet alle criteria uitgevraagd die, zo bleek later, vereist waren. Met name het verstrekken van voorschotten heeft hierbij tot problemen geleid, omdat daarop in sommige gevallen gecorrigeerd moest worden, met alle gevolgen voor de gemeente en ondernemers van dien. Meer in het algemeen geldt dat wanneer niet de juiste gegevens zijn uitgevraagd, dit tot problemen zou (kunnen) leiden met de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking.

Bijna de helft van de gemeenten heeft daarom één of meerdere herstelacties moeten uitvoeren. Een herstelactie bestond meestal uit het opvragen van één of meerdere aanvullende gegevens aan aanvragers. Wat ontbrak was bijvoorbeeld de handtekening van de partner. De G40-gemeenten hebben vaker aangegeven meerdere herstelacties te hebben moeten doen dan niet-G40 gemeenten, dit verschil is echter niet significant.

Tabel 4.8 *Is uw gemeente tegen problemen aangelopen omdat al begonnen was met de uitvoering voordat de regelgeving gereed was?*

	Totaal (N=103)	Niet-G40 (N=84)	G40 (N=19)
Ja, we hebben één herstelactie moeten doen	17%	17%	16%
Ja, we hebben meerdere herstelacties moeten doen	39%	35%	58%
Nee, onze uitvoering sloot aan bij de regelgeving	42%	46%	21%
Nee, we waren nog helemaal niet begonnen met de uitvoering	3%	2%	5%

Uit de open reacties in de enquête blijkt dat er bij een deel van de respondenten vragen leven over de verantwoording en controle op rechtmatigheid. Zij zijn benieuwd hoe en wanneer dit gaat plaatsvinden. Er blijkt ook enige onzekerheid bij een deel van de gemeenten of zij die controle wel doorstaan, door toedoen van de tussentijdse wijzigingen in de regeling, met de nodige herstelacties tot gevolg. Voorts vragen enkele gemeenten zich af welke gevolgen dit mogelijk kan hebben voor de uitvoeringskosten. Er is behoefte bij een aantal gemeenten aan duidelijke informatievoorziening op dit punt.

Uit de reacties op de enquête en de interviews met gemeenten maken we op dat gemeenten geen (grote) problemen voorzien met misbruik en oneigenlijk gebruik. Veel ondernemers kwamen formeel in aanmerking voor de Tozo. Wel is het zo dat een aantal gemeenten opmerkt dat het moreel appèl aan ondernemers om alleen een beroep te doen op Tozo als dit echt noodzakelijk is, niet bij alle ondernemers is aangekomen. Zij hebben er soms moeite mee dat de gemeente geld moest verstrekken aan ondernemers die aan de formele eisen voldeden, maar van wie zij menen dat deze ondernemers de Tozo niet echt nodig hebben. Zo zegt een gemeente: *“het was wel erg wennen om ineens de zomervakantie van een zzp’er te financieren”*. Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die hebben aangegeven dat enkele ondernemers de Tozo hebben terugbetaald omdat deze ondernemers meenden de Tozo toch niet nodig te hebben.

4.3.4 **Knelpunten in de uitvoering**

De enorme tijdsdruk en de bijzondere omstandigheden waarin de Tozo tot stand is gekomen hebben voor veel gemeenten tot problemen geleid. Met name het feit dat de regeling nog niet was uitgewerkt, maar de uitvoering wel van start ging heeft gemeenten voor uitdagingen gesteld. Slechts 6% van de respondenten zegt niet tegen knelpunten in de uitvoering te zijn aangelopen.

Tabel 4.9 Met welke knelpunten in de uitvoering heeft uw gemeente te maken gekregen? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Percentage respondenten
Problemen met ICT en ICT-voorzieningen	35%
Gebrek aan personeel	38%
Onvoldoende kennis van het Bbz in huis	15%
We konden vragen van ondernemers in de eerste periode niet goed beantwoorden vanwege een gebrek aan informatie	55%
Veel handmatig werk bij het innemen en verwerken van aanvragen	41%
Anders	33%
Geen knelpunten	6%

Uit de enquête en de interviews met gemeenten maken we op dat er heel veel op gemeenten af is gekomen. In sommige gemeenten deden in korte tijd duizenden ondernemers een aanvraag. Gemeenten hebben geprobeerd in zeer korte tijd hun systemen in te richten op een snelle uitvoering. Uit de enquête blijkt dat een groot deel van de gemeenten (83%) medewerkers van andere afdelingen heeft ingezet om de aanvragen af te kunnen handelen, dat soms gepensioneerde medewerkers van de gemeente zijn ingezet en dat soms extern personeel is ingehuurd. Het schuiven met personeel kon, zoals een van de respondenten het verwoordde, omdat op andere afdelingen door de coronacrisis noodgedwongen veel minder werk uitgevoerd kon worden. Er vonden bijvoorbeeld geen of minder klantgesprekken meer plaats.

Voorts zijn er gemeenten die opmerken dat de regeling zich verder ontwikkelde, maar dat dit ook tot detailaanpassingen leidde die de uitvoering vooral complexer maakte. Zo zijn er uiteindelijk meerdere normen ontstaan (bijvoorbeeld jongeren en AOW'ers) en kwamen er uitzonderingen voor bijvoorbeeld grenswerkers. Elke uitzonderingssituatie moest in het werkproces ingeregeld worden. In de beleving van een aantal gemeenten is de regeling qua karakter veranderd van een ruimhartige regeling waarbij vertrouwen het uitgangspunt was, naar een toch meer dichtgeregelde Tozo met meer details. Een voorbeeld dat gegeven werd is dat het inkomen van de ondernemer maandelijks moet worden doorgegeven. Voor de uitvoering betekent dat extra werk, want dat gegeven moet elke maand gecontroleerd en gewijzigd worden, waarna opnieuw beschikbaar moet worden.

4.4 Succesfactoren en knelpunten

Gemeenten kijken over het algemeen met een trots gevoel terug op de periode waarin zij uitvoering hebben gegeven aan Tozo 1. In zeer korte tijd is de uitvoering van start gegaan en over het algemeen denken gemeenten erin geslaagd te zijn ondernemers zoals bedoeld was te ondersteunen. Op hun beurt zijn gemeenten ondersteund door het programmateam met informatie en producten. We kijken in deze paragraaf terug naar de succesfactoren die hebben bijgedragen aan een goede uitvoering en naar knelpunten in de uitvoering.

4.4.1 Informatie en communicatie

Gemeenten zijn goed bereikt door het programmateam. De beschikbare informatie was bij alle gemeenten in een vroeg stadium bekend. Dat heeft geholpen om een snelle uitvoering mogelijk te maken. De Toolkit was goed bekend en is ook door veel gemeenten gebruikt. We mogen veronderstellen dat dit geholpen heeft om de uitvoering te verbeteren. Wel weten we dat een deel van de gemeenten zelf producten had ontwikkeld en die later in lijn heeft gebracht met de producten in de Toolkit Tozo 1 na publicatie daarvan. De Toolkit Tozo 1 lijkt voornamelijk van belang te zijn geweest om de gegevensvraag door gemeenten te uniformeren, zodat zich minder problemen zouden voordoen met de rechtmatigheid. Met name het modelaanvraagformulier is van groot belang geweest om duidelijk te maken welke gegevens gemeenten precies uit moesten vragen. De publicatie van het modelaanvraagformulier heeft dan ook in diverse gemeenten herstelacties tot gevolg gehad. De Toolkit Tozo 2 was op tijd beschikbaar, zodat gemeenten die direct konden gebruiken in de uitvoering.

Het belangrijkste knelpunt voor gemeenten bleef het feit dat de regeling nog niet was uitgewerkt, terwijl de uitvoering al van start was gegaan. De focus lag op snelheid, maar dat was niet eenvoudig, vanwege het gebrek aan duidelijkheid over de regeling zelf. Dit is een wezenlijk knelpunt dat invloed heeft gehad op de uitvoering, tegelijkertijd was het ook een gegeven. Een knelpunt dat hier nauw mee samenhangt is dat gemeenten behoefte hadden aan informatie over de ontwikkeling van de regeling en de ontwikkeling van ondersteunende producten. Zij hadden graag meer zicht gehad op het proces dat het programmateam doorliep. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over welke producten ontwikkeld werden en wanneer die beoogd waren voor publicatie. Dan hadden gemeenten beter geweten waar zij aan toe waren en wat zij konden verwachten. Dit geldt ook voor de regeling zelf: gemeenten hadden graag meer inzicht gehad in het beoogde tijdsplan.

4.4.2 ICT

Met het oog op de vereiste snelheid in de uitvoering was digitalisering een belangrijk instrument. Die digitalisering van het proces is in een deel van de gemeenten niet zonder slag of stoot gegaan. Tegelijkertijd zien we dat een groot deel van de aanvragen digitaal is ingenomen, veel meer dan bij het Bbz en de Participatiewet. Gemeenten hebben daar goede ervaringen mee: het was voor gemeenten met veel aanvragen ondoenlijk om die allemaal handmatig in te nemen en te verwerken. ICT-oplossingen hebben dus bijgedragen aan een snelle uitvoering. Soms is gekozen voor onorthodoxe ICT-oplossingen, die wel doeltreffend waren. Zo heeft een

aantal gemeenten een klantvolgsysteem ingezet voor het innemen en verwerken van aanvragen, terwijl dit systeem daar niet voor bedoeld is.

De tevredenheid van gemeenten over de ICT-ondersteuning blijft relatief gezien achter. We signaleren dat gemeenten ten tijde van de start van Tozo vaak nog geen passende ICT-systemen hadden. Het werkproces voor het Bbz was in een deel van de gemeenten niet gedigitaliseerd. Daardoor kon ook voor de Tozo in een deel van de gemeenten het werkproces niet direct digitaal plaatsvinden. Dat heeft tot knelpunten geleid in de uitvoering, omdat in eerste aanleg sommige gemeenten handmatig aanvragen hebben ingenomen en verwerkt. De benodigde ICT-ondersteuning moest nog ontwikkeld worden. Positief is dat het veel gemeenten is gelukt om dit te doen, maar een deel van de gemeenten geeft aan dat hier wel tijd overheen ging. Zij benadrukken dat het allemaal relatief is: in werkelijkheid waren ICT-applicaties er snel, gemeenten noemen bijvoorbeeld twee weken, maar in de context van het proces konden gemeenten eigenlijk niet zo lang wachten.

4.4.3 Improviseren en keuzes maken

De uitvoering van Tozo vergde van gemeenten improvisatievermogen. Beslissingen moesten snel genomen worden en het werkproces snel uitgekristalliseerd. Creativiteit is in dit proces een succesfactor gebleken. Een goed voorbeeld hiervan is de inzet van personeel. Sommige gemeenten kregen met duizenden aanvragen te maken. Er is door gemeenten op allerlei manieren geprobeerd die aanvragen snel af te handelen en daarvoor waren veel extra mensen nodig. Er zijn medewerkers van andere afdelingen ingezet, oud-medewerkers die met pensioen waren en soms is gekozen voor (aanvullende) externe inhuur. Voor iedereen, ook de medewerkers die niet bekend waren met het Bbz, moest de werkwijze begrijpelijk zijn. Dat is een puzzel geweest, die voor de ene gemeente makkelijker bleek te leggen dan voor de andere. Alle creativiteit ten spijt was voor een deel van de gemeenten personeelstekort een knelpunt, ook met het oog op de continuïteit van andere afdelingen.

Er lag enorm veel nadruk op de snelheid van het proces en daarmee ook op de snelheid van uitvoering. Een deel van de gemeenten is in vliegende vaart begonnen met het innemen van aanvragen en bevoorschotten van ondernemers. Dat heeft vaker tot gevolg gehad dat herstelacties moesten worden uitgevoerd. Een ander deel van de gemeenten heeft hierin handiger geopereerd. Zij hebben ondernemers zich wel laten aanmelden, zodat ze een beeld kregen van wat er op hen af zou komen. Pas toen het aanvraagformulier beschikbaar was, konden ondernemers een aanvraag indienen, die daarover zijn gemaïld. Daarmee hebben deze gemeenten zichzelf tijd gegund om het proces in te richten. Bovendien was de gegevensuitvraag vaker in lijn met het modelaanvraagformulier en konden herstelacties zodoende vaker voorkomen worden.



Innovaties in dienstverlening

Er zijn signalen dat er innovaties in de dienstverlening en uitvoeringspraktijk van gemeenten zijn ontstaan. In dit hoofdstuk brengen we in kaart welke innovaties zoal zijn ontstaan bij gemeenten en of gemeenten mogelijkheden zien om deze innovaties breder te benutten.

5.1 Innovaties in de uitvoering van Tozo

In de voorgaande hoofdstukken is ruimschoots naar voren gekomen dat de totstandkoming van de Tozo een bijzonder proces is geweest. De ontwikkeling van de regeling en de ondersteuning aan gemeenten door de projectorganisatie stond onder grote tijdsdruk en heeft veel van hen gevergd. Datzelfde geldt voor gemeenten, die in korte tijd duizenden aanvragen van ondernemers te verwerken kregen, terwijl de regeling nog niet was uitgewerkt. Het mag dan ook niet verbazen dat de uitvoering van Tozo anders is verlopen dan de reguliere werkwijze voor de uitvoering van het Bbz en de Participatiewet. Slechts 9% van de respondenten zegt geen andere werkwijze te hebben gehanteerd dan gebruikelijk is voor het Bbz en de Participatiewet.

Tabel 5.1 *Is een andere werkwijze gehanteerd voor de Tozo dan gebruikelijk is in de uitvoering van het Bbz en de Participatiewet?*

Ja, een geheel andere werkwijze	Ja, een gedeeltelijk andere werkwijze	Nee
31%	60%	9%

Uit de enquête blijkt dat met name digitalisering een belangrijke verandering is voor een deel van de gemeenten. Voor Tozo is, meer dan voorheen voor het Bbz en de Participatiewet, gebruik gemaakt van ICT-hulpmiddelen en het digitaal indienen en afhandelen van aanvragen. Dit beeld komt ook uit de interviews naar voren. Vanwege het grote aantal aanvragen voor Tozo bleek het niet haalbaar om deze op papier in te nemen en handmatig te verwerken. Zodoende zijn er gemeenten die dit proces zo snel mogelijk hebben geprobeerd te digitaliseren. Een groot deel van de gemeenten is daar ook in geslaagd. Zoals in hoofdstuk 4 aan de orde kwam heeft volgens 11% van de respondenten hun gemeente de aanvragen niet digitaal ingenomen.

Tabel 5.2 *Wat is er anders gegaan dan gebruikelijk in de uitvoering van het Bbz en de Participatiewet?*

	Totaal (N=106)	Niet-G40 (N=96)	G40 (N=20)
Veel extra personeel uit andere onderdelen van de organisatie erbij gehaald en/of ingehuurd	83%	79%	100%
Digitaal aanvragen innemen	56%	55%	60%
Digitaal aanvragen verwerken	23%	21%	30%
Digitale koppeling tussen aanvraag en verwerking van de aanvraag	16%	13%	30%
Digitale beschikking afgeven	26%	23%	40%
We handelen aanvragen Tozo zelf, terwijl aanvragen Bbz en/of Participatiewet worden afgehandeld door een andere partij	20%	24%	0%
Anders	28%	26%	40%

In een samenwerkingsverband van gemeenten zijn 11.000 aanvragen voor Tozo 1 binnengekomen. Vanwege het enorme aantal aanvragen is begin april besloten het volledige proces te automatiseren. Medio mei is dit gerealiseerd. Het proces van aanvraag tot en met uitkeringsverstrekking verloopt sindsdien in één dag.

Gemeenten merken in hun reacties bij deze vraag veelal op dat de Tozo anders van aard is dan het Bbz en de Participatiewet. Dat heeft volgens hen ook gevolgen gehad voor de uitvoering, die als anders ervaren wordt. In de uitvoering van Tozo is vertrouwen het uitgangspunt. Dat betekent dat veel minder gecontroleerd wordt op gegevens. De nadruk lag op snelheid en veel minder op het inbouwen van controle. Voorts noemen gemeenten dat zij normaal gesproken via brieven communiceren met aanvragers, maar dat zij dat nu veelal via e-mail en telefonisch deden. Dat is hen goed bevallen, omdat het mogelijk is om meer uitleg te geven en de ondernemer daardoor begrijpt welke gegevens hij moet invullen en op welke manier. Persoonlijk contact heeft volgens deze gemeenten geleid tot meer begrip over en weer.

5.2 Mogelijkheden voor benutting innovaties

Uit de interviews met gemeenten blijkt dat er voor gemeenten wel mogelijkheden zijn om de innovaties die zijn ontstaan in de uitvoering van Tozo ook te benutten voor de uitvoering van andere wet- en regelgeving. Met name de digitaliseringsslag in het aanvraag- en toekenningsproces dat heeft plaatsgevonden biedt mogelijkheden voor bredere benutting. Zoals één van de gemeenten het verwoordt: *“Het Bbz is een kleine regeling en daardoor stonden we achteraan in de rij voor digitalisering. Door de Tozo moesten we noodgedwongen snel digitaliseren. Maar daar plukken we voor het Bbz straks de vruchten van.”* Van het digitaal innemen en verwerken van aanvragen merkt een aantal gemeenten expliciet op dat dit hen goed is bevallen. Uit de enquête komt dit beeld eveneens naar voren, hoewel er ook respondenten zijn die geen aspecten van de nieuwe werkwijze waardevol achten voor de uitvoering van andere wet- en regelgeving. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5.3 Welke onderdelen van de nieuwe werkwijze zijn ook waardevol voor de uitvoering van andere wetten, zoals het Bbz en de Participatiewet

	Percentage respondenten (N=106)
Digitaal aanvragen innemen	62%
Digitaal aanvragen verwerken	37%
Digitale koppeling tussen aanvraag en verwerking van de aanvraag	38%
Digitale beschikking afgeven	40%
Anders	10%
Geen onderdelen	18%

Uit de interviews en reacties in de enquête maken we op dat gemeenten meer mogelijkheden zien voor het benutten van deze innovaties voor het Bbz dan voor de Participatiewet. Dit komt omdat de Tozo meer op het Bbz lijkt dan op de Participatiewet. Wel merkt een aantal gemeenten op dat zowel het Bbz als de Participatiewet veel ingewikkelder regelingen zijn, waarbij veel meer sprake is van controles. Bepaalde elementen kunnen niet gedigitaliseerd worden, bijvoorbeeld de levensvatbaarheidstoets. Ook kent de Participatiewet verschillende varianten die het ingewikkelder maken om aanvragen geautomatiseerd af te handelen. Respondenten zien wel mogelijkheden om de gedigitaliseerde werkwijze toe te passen voor andere wet- en regelgeving waarbij sprake is van grote volumes, mogelijk ook buiten het sociaal domein.

Naast digitalisering wordt ook het persoonlijke contact met klanten (o.a. telefonisch) genoemd als innovatie die enkele gemeenten graag willen voortzetten in andere wetten.

Conclusies en lessen voor de toekomst

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies over de ontwikkeling van Tozo. Tevens brengen we in kaart wat de belangrijkste lessen zijn die betrokken partijen kunnen leren van de afgelopen periode, waarin hard is gewerkt aan de ontwikkeling van de regeling Tozo en ondersteuning voor gemeenten en ondernemers.

6.1 Conclusies

Op verzoek van het ministerie van SZW, VNG en Divosa heeft een procesevaluatie van de totstandkoming van de Tozo plaatsgevonden. Deze procesevaluatie heeft betrekking op de periode 15 maart tot 30 juni en bestrijkt daarmee de gehele periode van Tozo 1 en de voorbereidingen op en start van Tozo 2. Er is een aantal doelen geformuleerd voor het onderzoek, namelijk inzichtelijk te maken:

- Binnen welke context en op welke manier de Tozo tot stand is gekomen;
- Hoe de samenwerking is verlopen;
- Hoe gemeenten de geboden ondersteuning voor de uitvoering van Tozo hebben ervaren;
- Of er innovaties in de uitvoering zijn ontstaan door toedoen van Tozo en of deze kansen bieden voor de toekomst;
- Ten slotte welke lessen er uit het proces van de totstandkoming van Tozo, de samenwerking en de ondersteuning aan gemeenten te trekken zijn.

In dit hoofdstuk lopen we deze punten langs.

6.1.1 Totstandkoming van Tozo

In de kamerbrief van 17 maart werd voor het eerst melding gemaakt van een speciale regeling voor zelfstandig ondernemers, de Tozo. In allerijl is een projectorganisatie samengesteld, waarvan de kern werd gevormd door het ministerie van SZW, VNG en Divosa. Het programmteam, waarin de drie organisaties vertegenwoordigd waren, vormde de kern van de projectorganisatie. Inhoudelijk werd het programmteam gevoed door een vijftal werkgroepen. In die werkgroepen waren naast het ministerie van SZW, VNG en Divosa ook gemeenten en ICT-leveranciers vertegenwoordigd. Het ondernemersperspectief werd ingebracht door de klankbordgroep met ondernemersvertegenwoordigers. Boven het programmteam stonden een ambtelijke stuurgroep en het bestuurlijk overleg met de staatssecretaris en bestuurders van de VNG en Divosa. Deze projectstructuur functioneerde volgens betrokkenen goed. Er wordt met een positief gevoel op de inbreng van werkgroepen en klankbordgroep teruggekeken. Wel was doel en opdracht van de eigen werkgroep niet voor alle leden voldoende helder en was ook niet voor iedereen voldoende duidelijk welk mandaat de werkgroepen precies hadden. De verbinding met ambtelijke stuurgroep en bestuurlijk overleg werd gewaardeerd, omdat de betrokkenheid tot op het hoogste niveau verankerd was en dit bovendien escalatiemogelijkheden bood. Wanneer het programmteam er zelf niet (voldoende) uit kwam, werd dit op een hoger niveau ingebracht.

Door de projectorganisatie is hard gewerkt aan ten eerste het uitwerken van de regeling en ten tweede aan het ontwikkelen van de ondersteunende producten voor gemeenten. Op 17 maart waren slechts de contouren van de regeling beschikbaar. In de kamerbrief van 27 maart was de regeling al wat verder uitgewerkt, waarna op 9 april het ontwerpbesluit Tozo is voorgelegd aan de Raad van State. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn enkele wijzigingen doorgevoerd en is op 21 april de Algemene Maatregel van Bestuur gepubliceerd. Het is ongekend snel dat in ongeveer vijf weken tijd een regeling wordt ontwikkeld. Tozo 1 liep af op 31 mei. Daarom moest per 1 juni een nieuwe regeling in werking treden. Vanaf 1 mei werd gewerkt aan Tozo 2, met inwerkingtreding per 1 juni tot gevolg.

Terwijl de regeling in ontwikkeling was, werd gewerkt aan ondersteunende producten. Die waren hoofdzakelijk bedoeld voor gemeenten en daarnaast zijn enkele producten voor ondernemers ontwikkeld. De werkgroepen hebben zich over de ontwikkeling van deze producten gebogen. Het belangrijkste product voor gemeenten is de Toolkit Tozo, met daarin onder andere een Handreiking Tozo en een modelaanvraagformulier. Gemeenten konden deze toolkit gebruiken in de uitvoering. Vanwege de zich ontwikkelende regeling, zijn de ondersteunende producten een of meerdere malen aangepast. Iets later is een handreiking over misbruik en oneigenlijk gebruik ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Voor Tozo 2 was eveneens een toolkit beschikbaar. Voor ondernemers is een beslisboom gepubliceerd (www.krijgiktozo.nl) en tevens zijn Q&A's gepubliceerd met veelgestelde vragen. De producten in de toolkit zijn wisselend gebruikt, maar het lijkt erop dat deze producten voor meer duidelijkheid en uniformiteit in de uitvoering door gemeenten hebben geleid. Zo zijn bijvoorbeeld aanvraagformulieren van gemeenten aangepast zodat zij in lijn waren met het modelaanvraagformulier zodra dit beschikbaar kwam.

Door de ICT-werkgroep zijn voorbereidingen getroffen voor het ontwikkelen van een landelijk aanvraagstelsysteem. Dit landelijke aanvraagstelsysteem is er uiteindelijk niet gekomen. Gebrek aan tijd is daar in hoge mate debet aan. Door de werkgroep is vervolgens gewerkt aan een basisinfrastructuur die koppelingen mogelijk maakte met o.a. de KVK, GBA en Suwinet, zodat die gegevens niet uitgevraagd hoefden te worden bij ondernemers. De leveranciers hebben tevens een generieke front-end voor gemeenten ontwikkeld, hier is echter beperkt gebruik van gemaakt.

Het belangrijkste criterium voor Tozo was dat deze snel ontwikkeld en eenvoudig uitvoerbaar moest zijn. Hoewel meerdere opties onder de loep zijn genomen, is snel besloten de Tozo op het Bbz te enten. Daarbij is een aantal aspecten van het Bbz buiten werking gesteld, om de uitvoerbaarheid te bevorderen. Volgens de meeste betrokkenen is dit een goede keuze geweest. De tijdsdruk en de beoogde snelle start van de uitvoering hebben zowel de projectorganisatie als gemeenten voor uitdagingen gesteld. Gemeenten zijn met de uitvoering gestart voordat de regeling gereed was. Dit heeft in een later stadium tot vragen over de rechtmatigheid van uitkeringsverstrekking geleid, met herstelacties tot gevolg. Een herstelactie hield veelal een aanvullende uitvraag van gegevens bij de aanvragende ondernemer in. De tijdsdruk bracht ook met zich mee dat met betrekking tot de regeling snel keuzes gemaakt moesten worden. In de praktijk bleken bepaalde gegevens moeilijk betrouwbaar uit te vragen, zoals het inkomen van de ondernemer, dat kan fluctueren en waarbij kosten moeten worden toegerekend aan een bepaalde periode. Ook constateren we dat gaandeweg meer eisen en uitzonderingen aan de regeling zijn toegevoegd, die de uitvoerbaarheid van de Tozo meer onder druk hebben gezet.

Terugkijkend op het proces kunnen we stellen dat de Tozo in een uitzonderlijke situatie tot stand is gekomen. Voor de ontwikkeling van de regeling zelf en de ondersteunende producten waren snelheid en uitvoerbaarheid de belangrijkste criteria. Dit heeft gevolgen gehad voor het proces. Het uitvoeringsperspectief was direct betrokken, waar door betrokkenen positief op wordt teruggekeken omdat het de uitvoerbaarheid van de regeling ten goede is gekomen. Ook de inbreng van het ondernemersperspectief via de klankbordgroep werd door betrokkenen als positief ervaren. Voorts constateren we dat de regeling ongekend snel is ontwikkeld, vastgesteld en uitgevoerd. Het blijkt haalbaar te zijn om in korte tijd tot een kwalitatief goede en uitvoerbare regeling te komen. Wel stelt dit eisen aan de regeling zelf: een generieke regeling, met zo min mogelijk uitzonderingssituaties en relatief weinig bewijsstukken die gecontroleerd moeten worden. Dat een beperkt aantal stakeholders direct vanaf het begin betrokken was en men het gevoel had samen verantwoordelijk te zijn, is het proces zeer ten goede gekomen. De urgentie werd door iedereen gevoeld en men is over het algemeen trots op het resultaat. Wel vergde de tijdsdruk veel van alle betrokkenen.

6.1.2 Samenwerking binnen de projectorganisatie

Binnen de projectorganisatie was er van het begin af aan een nauwe samenwerking tussen het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, gemeenten, ICT-leveranciers en ondernemersvertegenwoordigers. De ervaringen hiermee zijn om een aantal redenen overwegend positief.

Ten eerste is veel waardering voor het feit dat stakeholders in een zeer vroeg stadium betrokken zijn. De meest relevante perspectieven waren vanaf het begin betrokken. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar dat is volgens diverse stakeholders niet de standaard. Alle betrokken partijen waren doordrongen van de maatschappelijke opgave waar zij voor stonden en de noodzaak dit probleem in gezamenlijkheid op te lossen. De betrokkenheid van stakeholders heeft tevens gezorgd voor draagvlak voor de Tozo.

Ten tweede is de samenwerking op een overwegend constructieve manier verlopen. Er is op een goede manier gebruik gemaakt van ieders expertise en het beeld overheerst dat voor ieders perspectief ruimte was. Betrokkenen voelden zich gehoord en ieders inbreng is meegenomen bij de totstandkoming van Tozo en de ontwikkelde producten. Een gevoel van gelijkwaardigheid overheerste. Er is in openheid en vertrouwen met elkaar gesproken, waarbij iedereen hetzelfde doel voor ogen had. Dat wil niet zeggen dat er geen (stevige) discussies zijn gevoerd. Ook dat hoort bij een goed samenwerkingsproces. Soms is het sluiten van een compromis nodig en daar had iedereen begrip voor.

Ten derde waren de juiste mensen in de projectorganisatie vertegenwoordigd. Samenwerking hangt uiteindelijk op mensen. Uit dit onderzoek blijkt dat de juiste personen betrokken waren bij de projectorganisatie, vanwege hun deskundigheid, vasthoudendheid, doortastendheid en/of energie. Binnen organisaties is aanvullend overleg gevoerd om extra expertise in te brengen. Voorts was sprake van een goede mix van generalisten en specialisten. Wel is gebleken dat na verloop van tijd mensen in de projectorganisatie vervangen zijn. Dat kan gevolgen hebben voor de continuïteit van het proces, de ervaren synergie en het collectieve geheugen. Een aandachtspunt is dat eenmaal genomen beslissingen niet opnieuw ter discussie zouden moeten worden gesteld wanneer projectleden vervangen worden.

Wel blijkt uit dit onderzoek dat de samenwerking na verloop van tijd is veranderd. Toen Tozo 1 eenmaal ontwikkeld was en de eerste ondersteunende producten opgeleverd waren, nam het besef van urgentie af. Bovendien kwamen na verloop van tijd moeilijke onderwerpen op de agenda, waarin minder sprake was van een gedeeld belang, maar juist van meer tegengestelde belangen. De betrokken partijen kwamen er minder eensgezind uit op een aantal onderwerpen, met name waar het ging om rechtmatigheidsvraagstukken en uitvoeringskosten.

Al met al kunnen we stellen dat de samenwerking binnen de projectorganisatie bij heeft gedragen aan het in korte tijd ontwikkelen van een kwalitatief goede regeling met bijbehorende ondersteunende producten.

6.1.3 Ervaringen van gemeenten

Gemeenten hadden de taak om uitvoering te geven aan Tozo. Daarover zijn zij geïnformeerd door de projectorganisatie. Uit ons onderzoek is gebleken dat de beschikbare informatie de gemeenten over het algemeen goed heeft bereikt. De meeste gemeenten zijn al op 17 maart op de hoogte geraakt van de Tozo. De kwaliteit van de informatie wordt overwegend als 'voldoende' of 'goed' beoordeeld. Gemeenten geven aan informatie gemist te hebben. Dat is feitelijk gezien ook juist. De regeling werd uitgewerkt terwijl gemeenten al van start waren gegaan met de uitvoering, dus informatie over de regeling was onvolledig. Gemeenten voelden

zich soms gemengd tussen de wens snel ondernemers te helpen en te wachten op meer duidelijkheid over de regeling. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten vooral behoefte hadden aan duidelijke informatie over waar de projectorganisatie mee bezig was, wat ze zodoende konden verwachten en wanneer zij dat ongeveer zouden kunnen verwachten. Voor Tozo 2 geldt dat de regeling wel uitgewerkt was voor de start op 1 juni. Daarom werd minder informatie gemist voor Tozo 2.

De Toolkit Tozo werd door de meeste gemeenten gewaardeerd. Door een deel van de gemeenten zijn de producten in de toolkit vooral als naslagwerk gebruikt. Vanwege de benodigde snelheid van het proces had een deel van de gemeenten zelf al producten ontwikkeld, zoals een aanvraagformulier. Die zijn op een later moment in lijn gebracht met de producten in de toolkit. 55% van de gemeenten is niet tevreden en niet ontevreden over de ICT-ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt dat er veel behoefte was aan ICT-ondersteuning, ook al omdat een deel van de gemeenten het reguliere Bbz-proces niet had gedigitaliseerd. Daarom moest een deel van de gemeenten in allerlei digitale systemen (laten) ontwikkelen om de grote hoeveelheid aanvragen te kunnen verwerken. 35% van de respondenten noemt ICT en ICT-voorzieningen als knelpunt. Uit dit onderzoek blijkt dat er wel een aanzienlijke digitaliseringslag heeft plaatsgevonden bij gemeenten, maar meestal ging er tijd overheen voordat de benodigde ICT-applicaties ontwikkeld waren.

Ongeveer de helft van de gemeenten is direct na 17 maart begonnen met het innemen van aanvragen voor Tozo. Een deel van de gemeenten heeft onderscheid gemaakt tussen een informele en formele aanvraag. De informele aanvraag bestond simpelweg uit een bericht van een ondernemer dat hij aanspraak wilde maken op Tozo, zodat de gemeente wist hoeveel aanvragen er ongeveer te verwachten waren en om ondernemers de gelegenheid te geven zich te melden. Op een later moment, wanneer aanvraagformulier beschikbaar was, kon een formele aanvraag worden ingediend. Dit heeft in een deel van de gemeenten (grootschalige) herstelacties voorkomen, omdat de formele aanvraag pas gedaan kon worden toen de regeling al verder was uitgewerkt. We zien een grote variatie in het moment waarop gemeenten zijn begonnen met het verstrekken van voorschotten aan ondernemers. Het is aannemelijk dat gemeenten die vroeg zijn begonnen met het verstrekken van voorschotten vaker te maken hebben gekregen met herstelacties die gedaan moesten worden, omdat niet de juiste gegevens zijn uitgevraagd. Volgens iets meer dan de helft van de respondenten heeft zijn/haar gemeente één of meerdere herstelacties moeten uitvoeren.

De uitvoering van de Tozo heeft gemeenten voor een grote opgave gesteld. Slechts 6% van de respondenten van gemeenten zegt niet tegen knelpunten in de uitvoering te zijn aangelopen. Het gebrek aan informatie speelde gemeenten parten, omdat zij vragen van ondernemers in het begin nog niet goed konden beantwoorden en zij hun eigen werkwijze ook nog moesten inrichten. Bij gebrek aan digitale voorzieningen heeft, zeker in de beginfase, in een deel van de gemeenten veel handmatig werk plaatsgevonden. Dat heeft veel tijd en menskracht gekost. We zien dan ook dat een gebrek aan personeel gemeenten voor uitdagingen heeft gesteld. Daar is veelal op gereageerd door medewerkers van andere afdelingen, reeds gepensioneerde medewerkers en extern ingehuurd personeel in te zetten.

Zodoende moeten we concluderen dat er veel op gemeenten is afgekomen. Gemeenten zijn goed bereikt door de projectorganisatie. Dat geldt ook voor de ondersteunende producten, die in de meeste gemeenten bekend zijn, hoewel veel gemeenten zelf ook producten hebben ontwikkeld. Het gebrek aan informatie, omdat de regeling nog niet was uitgewerkt, leverde problemen op in de uitvoering. Hoewel dit logisch is gezien de omstandigheden, hadden gemeenten graag meer informatie gehad over het proces. De uitvoering is snel van start gegaan, omdat gemeenten ondernemers snel wilden helpen en tevens omdat er druk was vanuit de (gemeentelijke) politiek. De ene gemeente heeft handiger geopereerd dan de andere gemeente wanneer het gaat om het innemen van aanvragen en het moment van verstrekken van voorschotten. Een deel van de gemeenten heeft mede daardoor herstelacties moeten uitvoeren.

6.1.4 Innovaties

Het grote aantal aanvragen Tozo dat op gemeenten afkwam, heeft heel wat van hen gevergd. In een groot deel van de gemeenten is een andere werkwijze gehanteerd dan gebruikelijk is voor het Bbz en de Participatiewet. Met name digitalisering en de inzet van ICT-applicaties is een belangrijke verandering in de werkwijze geweest. Belangrijk is dat het veel gemeenten is gelukt om het proces van inname en verwerking van aanvragen (deels) te digitaliseren. Ook blijkt uit het onderzoek dat in een deel van de gemeenten meer sprake was van persoonlijk contact met aanvragers via e-mail en telefoon, waar dat voor het Bbz en de Participatiewet niet gebruikelijk was. De ervaringen met zowel de inzet van ICT-voorzieningen als het contact met aanvragers zijn positief.

De ervaring die gemeenten hebben opgedaan met de gedigitaliseerde werkwijze denken de meesten van hen te kunnen benutten voor andere regelingen, in de eerste plaats voor het Bbz. Ook andere regelingen met een grote hoeveelheid aanvragen zouden in aanmerking komen voor een gedigitaliseerde werkwijze, mits de regeling weinig variatie tussen groepen en uitzonderingssituaties bevat. Verder denkt een aantal gemeenten dat het hebben van meer direct klantcontact waardevol kan zijn voor andere regelingen.

6.1.5 Lessen voor de toekomst

In de volgende paragraaf gaan we uitgebreid in op de lessen die we kunnen leren van het proces van ontwikkeling van Tozo. Op deze plek geven we een beknopte samenvatting van deze lessen:

- Tijdsdruk kan een belemmering vormen, maar kan óók behulpzaam zijn. Tijdsdruk kan helpen om snel tot de kern te komen en niet in details te verzanden. Een van de kernelementen daarbij is om eerst de inhoudelijke hoofdlijn uit te zetten en met een betrekkelijk kleine groep mensen te werken aan de ontwikkeling van een regeling.
- Betrek relevante partijen in een vroeg stadium en maak stakeholders medeverantwoordelijk. Betrokken partijen hadden allemaal het gevoel dat zij gezamenlijk voor een grote maatschappelijke opgave stonden die zij in gezamenlijkheid moesten zien op te lossen. Cruciaal is geweest dat de relevante stakeholders direct betrokken zijn en gehoord werden, zodat alle perspectieven op het vraagstuk vertegenwoordigd waren.

- Samenwerking draait om mensen. Het is belangrijk om de juiste mensen te betrekken, die de juiste kennis en kunde hebben en bovendien goed met elkaar overweg kunnen. Diezelfde mensen vormen het collectieve geheugen, daarom is continuïteit van belang.
- De (snelle) uitvoerbaarheid van de Tozo was een van de belangrijkste criteria voor de regeling. Daarom is cruciaal geweest dat het uitvoeringsperspectief snel betrokken werd. Het maakte bovendien dat de aandacht echt gericht was op de inhoud van de regeling, in plaats van op de kaders.
- Verwachtingsmanagement helpt de uitvoerders, in dit geval gemeenten. Gemeenten moesten wél van start met de uitvoering, terwijl de regeling nog niet klaar was. Het had gemeenten erg geholpen als zij hadden geweten wat er achter de schermen gebeurde. Maak duidelijk waar je mee bezig bent en welk tijdspad je ongeveer voor ogen hebt. Dan weten gemeenten in de uitvoering waar ze aan toe zijn en kunnen zij een betere afweging maken.
- Digitale processen zijn onmisbaar om de uitvoering te bespoedigen of überhaupt haalbaar te maken, dat heeft Tozo wel duidelijk gemaakt. Goede ICT-producten zijn van grote toegevoegde waarde voor de uitvoering, die in het geval van Tozo zeker in het begin niet in alle gemeenten beschikbaar waren. Een landelijke voorziening biedt voordelen, maar is niet eenvoudig op korte termijn te realiseren.

6.2 Lessen voor de toekomst

Het proces van de ontwikkeling van Tozo is uitzonderlijk geweest. De situatie waarin de Tozo tot stand is gekomen is als bijzonder te bestempelen. Toch kunnen we, terugkijkend op dit proces, lessen trekken die van nut kunnen zijn met het oog op de toekomst. We reiken een aantal lessen aan.

6.2.1 Tijdsdruk kan behulpzaam zijn

De coronacrisis had grote gevolgen voor ondernemers. Ondernemers zagen hun inkomsten van de ene op de andere dag wegvallen. Daarom is besloten een regeling voor zelfstandig ondernemers in het leven te roepen. Deze regeling moest in korte tijd ontwikkeld worden, evenals de ondersteuning aan gemeenten.

Een belangrijke les hiervan is dat in veel kortere tijd dan gebruikelijk is een wetgevingstraject kan worden doorlopen, waar draagvlak voor is bij de betrokken partijen en waarover betrokkenen oordelen dat de kwaliteit goed (genoeg) is. De Tozo is in ongeveer vijf weken tijd ontwikkeld, waar dit normaal een à twee jaar duurt. Vanwege de hoge nood bij zelfstandig ondernemers was efficiency een van de belangrijkste criteria. De urgentie werd door iedereen gevoeld: het was noodzakelijk om snel tot een goede regeling te komen. De stakeholders stonden volledig achter het doel en zij waren bereid hier veel voor opzij te zetten. Er is met een relatief kleine groep toegewijde mensen hard gewerkt aan de regeling en de ondersteunende producten. Dat heeft ook bijgedragen aan de snelle totstandkoming van Tozo, want een relatief kleine groep mensen betekent eenvoudigweg minder verschillende inzichten, minder overleg en minder behoefte aan afstemming. Vervolgens heeft tijdsdruk geholpen om snel tot de kern te komen. Er was simpelweg geen tijd om te verzanden in details. De keerzijde daarvan is dat op

een aantal punten, achteraf gezien, zaken over het hoofd zijn gezien of de consequenties niet volledig werden doorzien. Daarnaast moeten we constateren dat de tijdsdruk voor mensen een behoorlijke belasting heeft gevormd. Zodoende concluderen we dat tijdsdruk behulpzaam kan zijn, maar evenmin zonder risico's is. Een aantal kernelementen is te benutten, zoals het eerst uitzetten van de grote lijnen van de regeling en het overleg met een relatief kleine groep stakeholders.

6.2.2 Betrek relevante partijen in een vroeg stadium en maak stakeholders medeverantwoordelijk

Direct vanaf het begin is door een beperkt aantal partijen aan Tozo gewerkt. Als eerste heeft het ministerie van SZW de VNG en Divosa aangehaakt. Samen vormden zij het programmateam. Snel daarna zijn ICT-leveranciers, gemeenten en ondernemersvertegenwoordigers betrokken. Zij moesten met elkaar tot een goed resultaat komen. De maatschappelijke opgave, namelijk tot een goede regeling komen voor ondernemers die goed uitvoerbaar was voor gemeenten, was voor iedereen duidelijk en zodoende waren alle partijen bereid zich in te spannen om samen tot een goed resultaat te komen. Daarbij is in openheid en vertrouwen met elkaar samengewerkt. Er zijn pittige discussies gevoerd, maar uiteindelijk was voor iedereen duidelijk dat zij soms moesten geven en soms konden nemen.

Dat partijen direct vanaf het begin betrokken zijn, hun stem echt gehoord werd en zij medeverantwoordelijk waren, was heel belangrijk. Het gevoel overheerste dat partijen het echt samen moesten doen. Stakeholders zijn goed inhoudelijk betrokken en mensen hadden het gevoel gehoord te worden en dat er bovendien iets met hun inbreng werd gedaan. Deze gang van zaken is niet altijd gebruikelijk, zo blijkt uit het onderzoek. Het komt ook voor dat het ministerie van SZW begint met het ontwerp van een regeling en stakeholders daar in een later stadium op mogen reageren. Daarmee komen partijen meer tegenover elkaar te staan.

De projectorganisatie bestreek alle niveaus, van uitvoering en beleid tot bestuur. Betrokkenen kijken positief terug op de verankering van al deze niveaus. Daarmee was namelijk elk perspectief betrokken. Bovendien erkenden betrokkenen elkaars rol en was daar binnen de projectorganisatie begrip en respect voor.

6.2.3 Juiste mensen op de juiste plek, met oog voor continuïteit

Een goede samenwerking draait om mensen. Een project zoals Tozo vraagt om mensen met bepaalde kwaliteiten en om mensen die elkaar goed weten te vinden. De juiste kennis en kunde moet verankerd zijn binnen de groep. Een project als dit vraagt ook om andere kwaliteiten, zoals doorzettingsvermogen, (positieve) energie, creativiteit en een pragmatische houding. Dit is een belangrijke les om rekening mee te houden bij het inrichten van een projectorganisatie.

Voor een project is continuïteit van betrokken mensen ook van belang. Mensen in de projectorganisatie bouwen samen een bepaalde verhouding op en vormen met elkaar het collectieve geheugen. Wanneer het ontbreekt aan continuïteit kan dit gevolgen hebben voor de onderlinge synergie en kunnen eenmaal genomen beslissingen opnieuw ter discussie worden gesteld.

6.2.4 Neem het uitvoeringsperspectief mee

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Tozo was dat zelfstandig ondernemers snel en doeltreffend geholpen moesten worden. Daartoe moesten gemeenten snel uit de startblokken kunnen. De uitvoerbaarheid van de regeling was zodoende een belangrijk criterium. Daar is veel aandacht voor geweest vanuit zowel de bewindspersonen als vanuit de projectorganisatie.

Om deze reden is het uitvoeringsperspectief zeer nadrukkelijk betrokken in zowel het opstellen en uitwerken van de regeling als in de ontwikkeling van ondersteunende producten. Dat heeft goed uitgepakt. Een aantal gemeenten is snel betrokken in de werkgroepen. De ervaringen daarmee zijn positief. Door gemeenten te betrekken ging het echt over de inhoud van de regeling. Normaal gesproken gaat er al in een vroeg stadium relatief veel aandacht uit naar financiële en juridische aspecten van een regeling, die vervolgens de inhoud van de regeling beïnvloeden. Nu volgden financiële en juridische overwegingen de inhoud van de regeling. Door betrokkenen is deze werkwijze als prettig ervaren. Kortom, het uitvoeringsperspectief direct meenemen bij het ontwerp van een regeling komt de uitvoerbaarheid ten goede en draagt bovendien bij aan een goed gesprek over de inhoud van de regeling.

6.2.5 Doe (meer) aan verwachttingsmanagement

Noodgedwongen was heel veel informatie over de regeling nog niet beschikbaar, terwijl gemeenten wel van start moesten met de uitvoering van Tozo. Daar is bij gemeenten over het algemeen begrip voor. De informatie was er eenvoudigweg niet. Wel was duidelijk dat er achter de schermen hard gewerkt aan zowel de regeling als aan ondersteunende producten. Gemeenten hadden veel behoefte aan meer informatie over wat er achter de schermen gebeurde. Zij wilden graag weten aan welke producten gewerkt werd en wanneer publicatie beoogd werd. Kortom, gemeenten wilden graag weten waar zij aan toe waren. Dit zou hen naar eigen zeggen geholpen hebben om hun beslissingen beter op af te stemmen. Een voorbeeld hiervan is het modelaanvraagformulier. Nu heeft een deel van de gemeenten zelf een formulier ontwikkeld, terwijl het modelaanvraagformulier vrij snel (eerste versie op 1 april) beschikbaar kwam. Door meer informatie met gemeenten te delen over het proces (waar zijn we mee bezig en waar staan we), voelen gemeenten zich ook meer betrokken en serieus genomen.

Terugkijkend op het proces merken diverse betrokkenen en gemeenten op dat het beter was geweest om even te wachten met de uitvoering, totdat de regeling verder was uitgewerkt. Iedereen is het erover eens dat er veel druk was vanuit de landelijke en gemeentelijke politiek en ondernemers om met de uitvoering te starten, dus die boodschap was niet eenvoudig, maar misschien wel noodzakelijk. De druk om snel uit te voeren heeft gemeenten voor een grote uitdaging gesteld, met diverse problemen tot gevolg. De werkwijze van een aantal gemeenten om wel informele aanvragen in te nemen, maar nog geen formele aanvragen en ook nog niet te bevoorschotten is, achteraf gezien, pragmatisch geweest. Sommige gemeenten hebben ondernemers in acute broodnood snel geholpen via het Bbz of de Participatiewet. Deze werkwijze had een passend advies kunnen zijn aan gemeenten, bij de start van Tozo op 17 maart.

6.2.6 ICT is van groot belang voor een snelle en goede uitvoering

De Tozo heeft duidelijk gemaakt dat ICT van groot belang is voor een snelle en goede afhandeling van een grote hoeveelheid aanvragen. Een digitaal proces is strikt genomen niet noodzakelijk, maar wel zeer behulpzaam. Tozo heeft ook duidelijk gemaakt dat een deel van de gemeenten, ook grote gemeenten, processen (nog) niet had gedigitaliseerd. Daarmee stonden zij op achterstand in de uitvoering van Tozo. Het was, zeker voor grote gemeenten met veel Tozo-aanvragen, eigenlijk niet mogelijk om de uitvoering analoog in te richten. Er heeft in diverse gemeenten dan ook een fors digitaliseringsproces plaatsgevonden. Inmiddels zijn de voordelen van digitalisering volgens gemeenten zichtbaar. Naar verwachting zal een deel van de gemeenten deze innovaties op het gebied van ICT doorzetten op andere terreinen.

We kunnen hier diverse lessen uit trekken. Ten eerste dat ICT-producten van grote toegevoegde waarde kunnen zijn voor de uitvoering, zeker wanneer het om grote aantallen gaat. Ten tweede dat geschikte ICT-systemen niet overal beschikbaar zijn. Dit betekent dat er een ontwikkelvraag ligt, waar voor marktpartijen dan wel overheidsorganisaties een rol is weggelegd. Ten derde dat het, bij grote processen zoals deze, niet eenvoudig blijkt om snel tot een landelijke voorziening te komen, hoewel dit wel voordelen biedt. Het lijkt erop dat marktpartijen er in zijn geslaagd hun eigen klanten voldoende te bedienen.

Nawoord van de onderzoekers

De Tozo is in verschillende opzichten een bijzondere regeling. Hij is in een unieke situatie tot stand gekomen. De noodzaak om zelfstandig ondernemers financieel te ondersteunen was groot. Er was bij alle partijen een breed gedeeld besef van een enorme maatschappelijke opgave waar snel naar gehandeld moest worden. De urgentie was hoog en de tijdsdruk dus ook. Voor een onderhandelingstraject tussen stakeholders was geen tijd, snel en gezamenlijk tot resultaat komen stond voorop. Dat betekende voor alle partijen soms geven en soms nemen. Dat pragmatisme heeft tot een efficiënt traject met snel resultaat geleid, waar betrokkenen met trots op terug kijken. Cruciaal is gebleken dat de uitvoerbaarheid van de regeling van begin af aan centraal stond en daar binnen de projectorganisatie consequenties aan zijn verbonden. Het uitvoeringsperspectief was snel betrokken. In gezamenlijkheid zijn het doel en invulling van de regeling tot stand, met telkens die vraag: wat is haalbaar in de uitvoering? En ook: hoe kunnen we gemeenten ondersteunen in de uitvoering? Dat versterkte het gevoel van 'samen doen', in openheid en vertrouwen. Alle betrokken partijen kijken met een goed gevoel terug op het proces van de Tozo en zien dit als een voorbeeld van hoe het ook kan.

Zou het niet mooi zijn als dat vaker lukt? Samen optrekken van begin af aan kan werkelijk tot een snel en goed resultaat leiden, dat heeft Tozo bewezen. De vraag die gesteld moet worden is of deze werkwijze reproduceerbaar is, op het moment dat de situatie minder urgent is. Vervallen alle partijen dan weer in oude patronen, waarbij de lobby een grote rol speelt, of lukt het om een beroep te doen op het komen tot een goed antwoord op een gezamenlijke opgave?



De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl