

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

EUROPEAN COMMISSION  
DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL MARKET,  
INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMES  
Services in the Single Market and Digitalisation  
Services Directive and Policy  
1049, Bruxelles/Brussel, BELGIQUE, BELGIË



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

Datum 26-11-2020  
Betreft Vragen over de Tozo regeling

**Onze referentie**  
2020-0000161006

**Uw referentie**  
GROW.E.E.1/KB/tb  
grow.ddg2.e.1(2020)7334020

Geachte heer

Hierbij reageer ik op uw brief, per e-mail ontvangen op 10 november 2020. In uw brief stelt u vragen over het recht van niet-ingezetenen op sociale bijstand voor levensonderhoud op grond van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Deze tijdelijke regeling bestaat uit twee onderdelen.

- Een tijdelijke bijstandsuitkering voor de kosten van levensonderhoud van de zelfstandig ondernemer. Deze bijstand staat open voor alle in Nederland woonachtige zelfstandig ondernemers die in financiële problemen verkeren als gevolg van de Coronacrisis.
- Een lening voor bedrijfskapitaal. Deze lening staat open voor zelfstandig ondernemers woonachtig in de EU, EER of Zwitserland met een bedrijf gevestigd in Nederland.

Met de tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Trozo) is de kring van rechthebbenden van de Tozo met terugwerkende kracht uitgebreid.

Eerder heeft DG EMPL van uw Commissie vragen gesteld over de Tozo, meer in het bijzonder Nederland verzocht om aan te geven of de tijdelijke uitkering voor de kosten van levensonderhoud aan zelfstandigen in de Tozo sociale bijstand of een socialezekerheidsuitkering betreft. Uit de reactie van DG EMPL begrijpen wij dat DG EMPL met Nederland van oordeel is dat het bij die tijdelijke uitkering gaat om sociale bijstand die niet onder Verordening (EG) nr. 883/2004 valt en dus niet behoeft te worden geëxporteerd op basis van deze Verordening.

Vanuit uw DG worden nu aanvullende vragen gesteld over de Tozo, meer in het bijzonder hoe de Tozo zich verhoudt tot de fundamentele vrijheden en verbod van discriminatie uit het VWEU. Hierna beantwoord ik uw vragen.

**1) The objective of the residence requirement and to what extent the residence requirement is appropriate for securing the attainment of the objective pursued and does not go beyond what is necessary for attaining that objective?**

Nederland ziet het als zijn maatschappelijke en morele plicht om in principe alle legaal in Nederland verblijvende personen, ongeacht hun nationaliteit in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Daarvoor is het sociale vangnet, de sociale bijstandsuitkering, vormgegeven in de Participatiewet en de onder deze paraplu vormgegeven regelingen, zoals de Tozo. Het sociaal minimum dat wenselijk wordt geacht kan per lidstaat verschillen en is vaak afhankelijk van de kosten voor levensonderhoud in een lidstaat. Het woonplaatsvereiste in de Tozo wordt uitsluitend toegepast op het recht op een tijdelijke sociale bijstandsuitkering. Voor het recht op een tijdelijke lening bedrijfskapitaal geldt het woonplaatsvereiste niet. Wel is vereist dat het bedrijf in Nederland is gevestigd.

Datum

Onze referentie  
2020-0000161006

Uw DG stelt dat er mogelijk sprake is van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, omdat zelfstandigen met een bedrijf in Nederland, die zich in België of Duitsland hebben gevestigd, niet voor de tijdelijke bijstandsuitkering voor levensonderhoud in aanmerking komen.

In de meeste gevallen gaat het hierbij om personen met de Nederlandse nationaliteit, die hebben gekozen om over de grens in België of Duitsland te gaan wonen en daardoor niet meer in gelijke omstandigheden als Nederlandse staatsburgers verkeren. Deze Nederlandse non-residents zijn vrij om in België of Duitsland te wonen of elders binnen de EU, EER of Zwitserland (recht op vrij verkeer). Als zij deze keus maken, krijgen zij informatie over het feit dat zij dan geen beroep meer kunnen doen op sociale bijstand in Nederland, maar dat zij daarvoor een beroep moeten doen in het woonland. Zie in dit verband de volgende site: (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/uitkering-meenemen-naar-buitenland/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-regelen-voor-mijn-uitkering-als-ik-ga-emigreren>).

Voor zover non-residents hun bedrijf in Nederland hebben gevestigd, kunnen zij onder dezelfde voorwaarden als andere in Nederland gevestigde bedrijven een beroep doen op steunregelingen zoals de Tozo, voor zover het gaat om een lening voor bedrijfskapitaal, de NOW, als zij personeel in dienst hebben, de TOGS en de opvolger van de TOGS, de TVL voor een tegemoetkoming in de vaste lasten van het bedrijf.

Voor wat betreft de tijdelijke bijstandsuitkering ten aanzien van de vrijheid van vestiging geldt het volgende. De bepalingen van titel IV, hoofdstuk 2 gaan uitdrukkelijk niet over burgerschap (artikel 20 VWEU) en/of het vrij verkeer en verblijf van personen. Het vrij verkeer en verblijf van personen en hun familieleden is geregeld in richtlijn 2004/38/EG. Uit dien hoofde hoeft niet te worden gerechtvaardigd dat Nederland geen sociale bijstand betaalt aan niet ingezetenen, immers, de vrijheid van vestiging ziet hier niet op.

Voor zover mij bekend heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het EU-Hof) zich in zijn jurisprudentie niet gebogen over de vraag of sociale bijstand moet worden geëxporteerd naar een andere lidstaat. In Verordening (EG) nr. 883/2004/EG is immers bepaald dat een sociale bijstandsuitkering niet onder de reikwijdte van de Verordening valt (artikel 3, lid 5, van deze Verordening).

Wel heeft het EU-Hof prejudiciële vragen beantwoord over situaties waarin burgers van de Europese Unie gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij

verkeer maar in de lidstaat van verblijf toch niet in aanmerking kwamen voor een sociale bijstandsuitkering. Het Hof zocht in die gevallen vaak aansluiting bij de bepalingen van richtlijn 2004/38/EG, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (hierna: de richtlijn), onder meer bij artikel 24 van de richtlijn

Datum

Daaruit volgt dat een EU-burger die in een gastlidstaat verblijfsrecht heeft, ook dan niet in alle gevallen in aanmerking komt voor sociale bijstand.

Onze referentie  
2020-0000161006

In dit verband wordt gewezen op de jurisprudentie van het EU-Hof hierover, onder meer neergelegd in de volgende arresten: Garcia-Nieto ([ECLI:EU:C:2016:114](#)), Alimanovic, [ECLI:EU:C:2015:597](#), Dano ([ECLI:EU:C:2014:2358](#), zaak C-333/13).

In zijn arresten heeft het EU-Hof gesteld dat steeds moet worden beoordeeld of de betrokken EU-burger door een beroep te doen op een bijstandsuitkering een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel van het gastland. Dit volgt ook uit artikel 14, eerste lid, van de richtlijn. Voor de werkzoekende geldt dat sprake is van een verblijfsrecht als hij zoekt naar werk en een reële kans maakt om werk te vinden. Het kan dus zo zijn dat een EU-burger wel rechtmatig in Nederland verblijft maar geen recht heeft op sociale bijstand. In dat opzicht valt niet uit te leggen dat een EU-burger, die niet in Nederland woont, wel een Nederlandse bijstandsuitkering zou moeten ontvangen.

Zonder het stellen van de woonplaatseis ten aanzien van de tijdelijke bijstandsuitkering wordt het Nederlandse stelsel onevenredig belast. Dat is nu precies het doel van het territorialiteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het recht op sociale bijstand. Daarbij moet worden bedacht dat het dan niet alleen zou gaan om personen die zich in Duitsland of België bevinden, maar ook om personen die verblijven in andere lidstaten. Het gaat dan potentieel om een veel groter aantal dan de genoemde 3.500 in uw brief, waarbij wordt opgemerkt dat het in Nederland relatief eenvoudig is om een onderneming te vestigen. Het is daarnaast ondoenlijk om na te gaan of zelfstandigen die in een andere lidstaat, EER of Zwitserland wonen, voldoen aan de voorwaarden om voor de Tozo uitkering voor levensonderhoud in aanmerking te komen. Uit bovenstaande blijkt dat het woonplaatsvereiste geschikt en proportioneel is en een legitiem doel nastreeft.

Tot slot merkt Nederland in dit verband op, dat voor zover de bepalingen van het vrije verkeer van toepassing zijn op de sociale bijstand en er sprake is van een belemmering van het vrije verkeer, deze belemmering volgens Nederland is te rechtvaardigen op basis van redenen van openbare orde, de intentie van Nederland om haar inwoners een minimum bestaansniveau te garanderen.

**2) What the difference is between the Tozo benefit and the Trozo benefit and why - in contrast to the Tozo benefit - the Trozo benefit is open to self-employed entrepreneurs residing in the EU, EEA or Switzerland with a business based in the Netherlands?**

Op 29 april 2020 is de kring van rechthebbenden in de Tozo (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043402/2020-10-01>) uitgebreid door de Trozo (<https://www.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-24833.html>). De Trozo is in werking getreden met terugwerkende kracht met ingang van 1 maart 2020 (vgl. Tozo).

Omdat de tijdelijke bijstandsuitkering sociale bijstand betreft is de kring van rechthebbenden voor dit onderdeel uitgebreid naar alle ingezetenen. Dus ook

zelfstandigen (ongeacht nationaliteit) die in Nederland wonen maar een bedrijf hebben in een andere lidstaat van de EU, in de EER of Zwitserland komen in aanmerking voor een tijdelijke bijstandsuitkering. Omdat het bij de lening voor bedrijfskapitaal niet gaat om sociale bijstand is de kring van rechthebbenden voor dit onderdeel uitgebreid naar ook zelfstandigen (ongeacht nationaliteit) met een onderneming in Nederland, maar woonachtig in de EU, EER of Zwitserland. Het recht op een lening voor bedrijfskapitaal bestaat wanneer de niet in Nederland woonachtige zelfstandige in Nederland premieplichtig is voor de volksverzekeringen op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen (artikel 2, onderdeel a, Trozo).

Datum

Onze referentie  
2020-0000161006

**3) If and to what extent the Netherlands plans amendments to Tozo to include non-residents that have a close economic and/or social link to the Netherlands to render them eligible for the Tozo benefit?**

Er is geen wijziging van de Tozo dan wel de Trozo voorzien. Zelfstandigen die niet in Nederland woonachtig zijn maar hier wel hun bedrijf hebben komen door de Trozo nu ook in aanmerking voor een lening voor bedrijfskapitaal. Aangezien het bij de tijdelijke bijstandsuitkering om sociale bijstand gaat, is deze voorbehouden aan in Nederland woonachtigen. Door de Trozo vallen daar nu ook zelfstandigen onder die in Nederland woonachtig zijn, maar hun onderneming in een andere EU-lidstaat voeren.

**4) If and to what extent the Netherlands has approached Germany or Belgium to discuss solutions for non-residents currently ineligible for the Tozo benefit and who, according to the current legal situation, are not entitled to any financial aid related to the Corona crisis in their resident country either?**

Nederland heeft gesprekken gevoerd met Duitsland en België over verstrekking van sociale bijstand aan Nederlanders die daar wonen en hun bedrijf in Nederland hebben. Deze gesprekken hebben aan Nederlandse zijde niet tot beleidsaanpassingen geleid in aanvulling op de eerdere uitbreiding van de kring van rechthebbenden door middel van de Trozo (zie mijn antwoord op vraag 2). Duitsland en België gaan over het vormgeven van hun eigen sociale bijstand.

Ik hoop hiermee uw vragen te hebben beantwoord. Mocht u prijs stellen op een Engelse vertaling van deze brief, dan verneem ik dat graag.

Met vriendelijke groet,

*Directeur Participatie en Decentrale Voorzieningen*