

---

## 438

**Besluit van 22 september 2021 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met het stellen van tijdelijke regels voor bijstandverlening aan zelfstandigen als gevolg van de tijdelijk verhoogde instroom en tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers in verband met het creëren van een grondslag om de periode waarover bijstand op grond van dat besluit kan worden verleend bij ministeriële regeling uit te breiden indien de crisis in verband met COVID-19 daartoe noodzaakt**

---

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 september 2021, nr. 2021-0000138776;

Gelet op artikel 78f van de Participatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 september 2021, nr. W12.21.0264/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 17 september 2021, nr. 2021-0000146631,

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I. WIJZIGING VAN HET BESLUIT BIJSTANDVERLENING ZELFSTANDIGEN 2004**

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 53 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

## **Hoofdstuk VIIa. Tijdelijke afwijkende regels voor instroom tijdens vierde kwartaal 2021**

### **Artikel 54. Reikwijdte**

Dit hoofdstuk is met betrekking tot het verlenen van algemene bijstand van toepassing op de rechthebbende, bedoeld in artikel 2, voor zover:

- de algemene bijstand op grond van dit besluit aanvangt in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 december 2021, en;
- de algemene bijstand ziet op de kalendermaanden oktober, november of december 2021.

### **Artikel 55. Buitentoepassingverklaring van enige bepalingen**

De artikelen 3, 4, 5, 6, eerste lid, eerste zin, en 19, en Hoofdstuk II, paragrafen 3 en 4, zijn niet van toepassing.

### **Artikel 56. Aanvraag**

1. Voor de toepassing van artikel 44, eerste lid, derde zinsdeel, van de wet wordt de aanvraag die is ingediend in de periode, bedoeld in artikel 54, geacht te zijn ingediend op de eerste dag van de kalendermaand voorafgaand aan de kalendermaand waarin de aanvraag is ingediend, met dien verstande dat de aanvraag niet wordt geacht te zijn gedaan voor 1 oktober 2021.

2. De aanvrager verklaart schriftelijk en geeft de volgende informatie:

- dat hij voor de kalendermaanden waarover algemene bijstand wordt aangevraagd, verwacht een in aanmerking te nemen inkomen te hebben dat lager is dan de bijstandsnorm;
- voor de kalendermaanden waarover algemene bijstand wordt aangevraagd een opgave van het inkomen dat hij heeft verworven of verwacht te gaan verwerven.

3. De gehuwde zelfstandige betreft bij de verklaring, bedoeld in het tweede lid, het inkomen van beide echtgenoten.

### **Artikel 57. Vermogen**

In afwijking van artikel 34 van de wet wordt vermogen niet in aanmerking genomen.

### **Artikel 58. Vorm van de algemene bijstand**

Algemene bijstand wordt verleend in de vorm van een bedrag om niet.

B

Het opschrift van artikel 60a komt te luiden: **Artikel 60a. Overgangsbepalingen in verband met wijzigingen per 1 januari 2020**

C

Na artikel 60a wordt een artikel met opschrift ingevoegd, luidende:

### **Artikel 60aa. Overgangsbepaling in verband met tijdelijke afwijkende regels voor instroom tijdens vierde kwartaal 2021**

Indien op grond van hoofdstuk VIIa algemene bijstand is toegekend en met ingang van het tijdstip waarop dit hoofdstuk vervalt, op of na dat tijdstip algemene bijstand op grond van dit besluit is benodigd, wordt hiertoe een nieuwe aanvraag om algemene bijstand ingediend.

D

Hoofdstuk VIIa vervalt.

## **ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE TIJDELIJKE OVERBRUGGINGSREGELING ZELFSTANDIG ONDERNEMERS**

Na artikel 18 van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers wordt in Hoofdstuk 4 een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 18a. Uitbreiding periode en duur van de regeling**

1. Bij ministeriële regeling kan de duur en periode, bedoeld in artikel 9, worden uitgebreid en kan de datum, bedoeld in artikel 14, onderdeel c, later worden vastgesteld voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19 en de bijstandverlening aan zelfstandigen. De uitbreiding of vaststelling, bedoeld in de eerste zin, kan slechts betrekking hebben op het tijdvak 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022.

2. In de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels en zo nodig afwijkende regels van dit besluit en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 worden gesteld voor regeling van de samenloop van een aanvraag op grond van dit besluit en een aanvraag als bedoeld in artikel 54 van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.

## **ARTIKEL III. INWERKINGTREDING**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2021. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 30 september 2021, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met 1 oktober 2021.

2. In afwijking van het eerste lid treedt artikel I, onderdeel D, in werking met ingang van 1 januari 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 22 september 2021

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.D. Wiersma

Uitgegeven de *achtentwintigste* september 2021

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

# NOTA VAN TOELICHTING

## Deel I. Algemene toelichting

### 1. Inleiding

Het kabinet heeft per brief van 29 juni 2021 aan de Tweede Kamer het voornemen uitgesproken om het steun- en herstelpakket, waaronder de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo), met ingang van 1 oktober 2021 te beëindigen.<sup>1</sup> De hoge vaccinatiegraad en de gunstige epidemiologische cijfers hebben het mogelijk gemaakt om de beperkende maatregelen in belangrijke mate los te laten, waardoor het aantal sectoren dat nog veel hinder ervaart en inkomsten misloopt als gevolg van de beperkingen, beperkt is. Een nieuw steunpakket vindt de regering daarom niet noodzakelijk. Een nieuw steunpakket heeft als keerzijde dat het een gezonde economische dynamiek belemmert. Economische dynamiek is belangrijk voor het verdienvermogen van de Nederlandse economie op de lange termijn, en is ook noodzakelijk om een eerlijke kans te geven aan startende of innoverende ondernemers.

Er is voortdurend contact geweest met de VNG, Divosa en gemeenten over de voorgenomen beëindiging van de Tozo. Deze partijen hebben aangegeven dat de overgang van een belangrijk deel van de Tozo-gerechtigden naar het Besluit bijstandverlening 2004 (Bbz 2004) per 1 oktober 2021 gemeenten tijdelijk voor grote uitvoeringsproblemen plaatst als gevolg van de verwachte piekbelasting in het begin van het vierde kwartaal 2021, waardoor zelfstandigen mogelijk niet tijdig financieel geholpen kunnen worden. De anderhalve-meter-norm betekent dat nog niet alle sectoren op volledige capaciteit kunnen draaien. Hoewel het aantal Tozo-gerechtigden gestaag is gedaald, is de verwachting dat toch nog een aanzienlijk deel van de voormalig Tozo-gerechtigden in oktober 2021 een beroep op het Bbz 2004 zullen doen. Voor een aantal gemeenten betekent dit zelfs een viervoud van het totaal aantal jaarlijkse Bbz-aanvragen van voor de aanvang van de coronacrisis. De regering heeft oog voor deze zware opgave voor gemeenten en ziet de noodzaak om tijdelijk het Bbz 2004 te wijzigen zodanig dat ruimte voor de gemeentelijke uitvoering ontstaat en waardoor de verwachte piekbelasting van gemeenten in met name oktober 2021 kan worden verlicht en gespreid en waardoor zelfstandigen beter financieel kunnen worden ondersteund. Ook kunnen gemeenten hierdoor aandacht blijven besteden aan een zachte landing voor ondernemers door het aanbieden van heroriëntatie op ondernemerschap, het ondersteunen bij schulden en de toeleiding naar ander werk.

Een eerste wijziging betreft de introductie van de tijdelijke mogelijkheid van het aanvragen van bijstand met terugwerkende kracht, voor zover de aanvraag betrekking heeft op bijstand over de kalendermaanden oktober, november of december 2021. Met deze maatregel wordt een spreiding van bijstands aanvragen beoogd, zodat de piekbelasting van de gemeentelijke uitvoering aan het begin van het vierde kwartaal 2021 wordt afgevlakt (zie ook paragraaf 1.1).

Een tweede wijziging betreft het tijdelijk – voor de duur van drie maanden – buiten beschouwing laten van het vermogen van de zelfstandigen die tijdens het vierde kwartaal 2021 nieuw instromen in het Bbz 2004 (zie ook paragraaf 1.2). De toets op levensvatbaarheid van het bedrijf en de toets op het vermogen van de zelfstandige zijn de meest complexe, arbeidsintensieve en tijdrovende onderdelen in de uitvoering van het Bbz

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21 35 420, nr. 348.

2004. Bij de keuze welke maatregel een bijdrage kan leveren aan de uitvoerbaarheid van het Bbz 2004 heeft de regering er uitdrukkelijk niet voor gekozen de verplichting in het Bbz 2004 om de levensvatbaarheid van het bedrijf te onderzoeken tijdelijk buiten werking te stellen. Met het einde van het steunpakket wil de regering niet langer het risico lopen om niet-levensvatbare bedrijven overeind te houden. Financiële ondersteuning van niet-levensvatbare bedrijven staat de noodzakelijke aanpassing of beëindiging van deze bedrijven in de weg. Bovendien verstoort het in stand houden van niet-levensvatbare bedrijven de marktverhoudingen en kan leiden tot concurrentievervalsing. De positie van de zelfstandigen die nog wel een voldoende inkomen kunnen behalen, kan hierdoor nadelig worden beïnvloed.

Omdat de regering de toets op de levensvatbaarheid van het bedrijf van essentieel belang acht, kan alleen wijziging van de toets op het vermogen van de zelfstandige een betekenisvolle bijdrage leveren aan de verlichting van de belasting van de gemeentelijke uitvoering. De regering kiest er daarom voor bij wijze van overgang van de Tozo naar het Bbz 2004 dat gemeenten de toets op het vermogen van de zelfstandige tijdelijk, voor de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 december 2021, niet hoeven uit te voeren. De toets op het vermogen maakt weliswaar onderdeel uit van de kern van de bijstandsverlening, maar de regering acht dit te rechtvaardigen, omdat het hier gaat om een maatregel ter oplossing van een tijdelijke overgangsproblematiek. De regering aanvaardt daarbij dat hierdoor het aantal zelfstandigen dat in aanmerking komt voor bijstand, mogelijk iets groter zal zijn dan bij het wel uitvoeren van een toets op het vermogen en bovendien dat hierdoor meer zelfstandigen bijstand om niet zullen ontvangen. Met ingang van 1 januari 2022 zal het Bbz 2004, inclusief de vaststelling van het vermogen van de zelfstandige, voor alle Bbz-gerechtigden weer onverkort worden uitgevoerd. In verband met het tijdelijk karakter van de wijzigingen van het Bbz 2004 tot 1 januari 2022 is omwille van de duidelijkheid geregeld dat wanneer er ook na 31 december 2021 nog behoefte bestaat aan verstrekking van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004, hiervoor een nieuwe aanvraag om algemene bijstand moet worden ingediend. Dit brengt onder meer met zich mee dat het vermogen weer in aanmerking wordt genomen dat aanwezig is op het moment van aanvraag.

Een derde wijziging betreft een tijdelijke wijziging van de systematiek waarmee de hoogte van het inkomen wordt vastgesteld van zelfstandigen die tijdens het vierde kwartaal 2021 nieuw instromen in het Bbz 2004. Voor deze groep geldt niet de gebruikelijke systematiek van de vaststelling van het inkomen per boekjaar, maar per kalendermaand. Met deze maatregel wordt een vereenvoudiging van de gemeentelijke uitvoering van het Bbz 2004 beoogd, die leidt tot een daadwerkelijke vermindering van gemeentelijke werkzaamheden (zie paragraaf 1.3).

Ten slotte wordt met onderhavig besluit in de Tozo een bevoegdheid voor de minister van SZW gecreëerd om indien de omstandigheden daartoe nopen, de Tozo snel – bij ministeriële regeling – te kunnen herinvoeren (paragraaf 4.1). De regering benadrukt dat zij niet het concrete voornemen heeft om van deze bevoegdheid gebruik te maken, maar wel voorbereid wil zijn op mogelijk snel veranderende omstandigheden die samenhangen met de coronacrisis.

### *1.1. Tijdelijke mogelijkheid van het achteraf aanvragen van bijstand*

Met onderhavig besluit wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de Bbz-uitkering tijdelijk, namelijk over de kalendermaanden oktober, november en december 2021, materieel over maximaal twee maanden achteraf aan te vragen. Het doel van deze wijziging is het ontlasten van de

gemeentelijke uitvoering, waarbij de verwachting is dat deze maatregel leidt tot een zekere mate van spreiding van de indiening van de bijstands-aanvragen, waardoor ook de druk op de gemeentelijke uitvoering wordt gespreid.

Hoewel de reden van deze maatregel uitsluitend uitvoeringstechnisch van aard is, krijgen zelfstandigen hiermee ook langer de tijd om hun bijstandsaanvraag te overwegen, voor te bereiden en in te dienen.

### *1.2. Tijdelijk niet in aanmerking nemen van vermogen*

In het Bbz 2004 is de hoogte van het vermogen bepalend voor de vorm waarin de algemene bijstand wordt verleend. In het geval dat het eigen vermogen boven een bepaalde grens uitkomt, wordt geen bijstand in de vorm van een bedrag om niet verleend, maar uitsluitend in de vorm van een geldlening. Dit is uitgewerkt in artikel 3 van het Bbz 2004. Het bezit van vermogen staat bijstandsverlening als zodanig overigens niet in de weg.

Met onderhavig besluit wordt geregeld dat het vermogen van zelfstandigen die tijdens het vierde kwartaal 2021 nieuw instromen in het Bbz 2004, tijdelijk – namelijk voor de bijstand over de kalendermaanden oktober, november en december 2021, niet in aanmerking wordt genomen. Het doel van deze wijziging is het ontlasten van de gemeentelijke uitvoering, omdat de vaststelling van de hoogte van het vermogen een van de meest complexe, arbeidsintensieve en tijdrovende onderdelen is in de uitvoering van het Bbz 2004. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat het voor wat betreft de vermogensvaststelling niet zo zeer gaat om een vermindering van gemeentelijke werkzaamheden, maar meer om een tijdelijke ontlasting en spreiding van werkzaamheden, omdat de gemeente de hoogte van het vermogen alsnog dient vast te stellen wanneer er na 31 december 2021 nog behoefte bestaat aan verstrekking van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 en hiervoor een nieuwe aanvraag om algemene bijstand wordt ingediend. Het vermogen wordt vastgesteld op grond van de bij de nieuwe aanvraag actuele vermogenspositie. Het achterwege blijven van de omzetting van de leenbijstand in een bedrag om niet voor het vierde kwartaal 2021, hetgeen de consequentie is van het niet in aanmerking nemen van het vermogen, levert wel een daadwerkelijke vermindering van werkzaamheden voor gemeenten op.

Hoewel de reden van deze maatregel uitsluitend uitvoeringstechnisch van aard is, heeft deze ook financiële gevolgen voor de nieuw ingestroomde Bbz-gerechtigden. Uit het tijdelijk niet in aanmerking nemen van het vermogen volgt namelijk dat de algemene bijstand over de kalendermaanden oktober, november en december 2021 niet zoals gebruikelijk voorlopig wordt verleend in de vorm van een renteloze lening, maar direct als bijstand in de vorm van een bedrag om niet. Overigens zullen naar verwachting de financiële gevolgen voor de nieuw ingestroomde Bbz-gerechtigden, die voor het belangrijkste deel uit de Tozo afkomstig zullen zijn, in de praktijk wel beperkt zijn. Gemeenten hebben aangegeven dat zij verwachten dat de huidige Tozo-gerechtigden niet of niet meer over grote vermogens beschikken en de afgelopen tijd flink hebben ingeteerd op hun vermogen. De grote steden hebben daarbij ook aangegeven dat inmiddels eerder sprake is van schuldenproblematiek.

De regering realiseert zich dat door de maatregel tijdelijk een ongelijkheid ontstaat tussen de nieuwe instroom in het Bbz 2004 en het zittende bestand van Bbz-gerechtigden voor wat betreft de omgang met het vermogen en de vorm waarin de bijstand wordt verleend. De regering acht deze tijdelijke ongelijkheid gerechtvaardigd, gegeven het feit dat de

maatregel noodzakelijk is om het Bbz 2004 in het vierde kwartaal 2021 uitvoerbaar te maken. De regering acht deze tijdelijke ongelijkheid ook aanvaardbaar, omdat er een algemeen en daarmee bovenindividueel belang wordt gediend met het tijdelijk niet in aanmerking nemen van het vermogen, namelijk het voorkomen van een overbelasting van de uitvoering waardoor beoordelingen van bijstands aanvragen en bijstandstoekenningen onredelijk lange tijd op zich zouden laten wachten. Dit is onwenselijk, omdat het bij het Bbz 2004 gaat om een kwetsbare groep zelfstandigen die behoefte heeft aan bestaanszekerheid en belang heeft bij een snelle inkomensondersteuning.

Het vermogen kan wel een rol spelen bij de beoordeling van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep en bij de beoordeling van aanvraag om bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

### *1.3. Tijdelijke wijziging van de systematiek waarmee het inkomen wordt vastgesteld*

Algemene bijstand aan zelfstandigen wordt als regel voorlopig verleend in de vorm van een renteloze lening, die in maandelijkse termijnen wordt betaald. Daarbij wordt uitgegaan van het inkomen van de zelfstandige over het gehele boekjaar. Zodra het daadwerkelijk behaalde inkomen bekend is over het boekjaar waarin de bijstand is verleend, wordt de hoogte van deze bijstand definitief vastgesteld en vindt, voor zover het vermogen van de zelfstandige de toepasselijke vermogensgrens niet te boven gaat, tot die hoogte omzetting plaats van de lening in een bedrag om niet.

Met onderhavig besluit wordt geregeld dat bij de vaststelling van de bijstand van zelfstandigen die tijdens het vierde kwartaal 2021 nieuw instromen in het Bbz 2004, niet wordt uitgegaan van het inkomen over gehele boekjaar, maar van het inkomen over de kalendermaand waarover bijstand wordt aangevraagd. Het doel van deze wijziging is het ontlasten van de gemeentelijke uitvoering, omdat op deze wijze het inkomen van de zelfstandige over de eerste negen maanden van het jaar 2021, waaronder eventueel een Tozo-uitkering en een Tegemoetkoming Vaste Lasten, buiten beschouwing kan blijven.

Hoewel de reden van deze maatregel uitsluitend uitvoeringstechnisch van aard is, heeft deze ook financiële gevolgen voor de nieuw ingestroomde Bbz-gerechtigden. Indien het inkomen van de zelfstandige over de eerste negen maanden van het jaar 2021 wél bij de vaststelling van de bijstand zou worden betrokken, zou dit ertoe kunnen leiden dat de zelfstandige in de laatste drie maanden van het jaar 2021 onverwacht wordt geconfronteerd met een *maand*inkomen vanuit het Bbz 2004 onder het sociaal minimum, waar de zelfstandige niet op heeft kunnen anticiperen. Het gaat dan om zelfstandigen die in de eerste negen maanden van het jaar 2021 in één of meer van die maanden op eigen kracht een inkomen boven het sociaal minimum hebben weten te realiseren. Het kan ook gaan om voormalige Tozo-gerechtigden bij wie de kostendelersnorm niet is toegepast.

De regering realiseert zich dat door de maatregel een tijdelijke ongelijkheid ontstaat tussen de nieuwe instroom in het Bbz 2004 en het zittende bestand van Bbz-gerechtigden voor wat betreft de inkomensvaststelling. De regering acht deze tijdelijke ongelijkheid verre van ideaal, maar noodzakelijk om het Bbz 2004 in het vierde kwartaal 2021 uitvoerbaar te maken. De regering acht deze ongelijkheid aanvaardbaar, omdat het zittende bestand van Bbz-gerechtigden anders dan de



voormalige Tozo-gerechtigden niet onverwacht kan worden geconfronteerd met een maandinkomen onder het sociaal minimum.

Om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering dient de zelfstandige naar waarheid te verklaren dat het inkomen naar verwachting in de maanden waarover bijstand wordt aangevraagd, minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum.

#### *1.4. Mogelijkheid tot snelle herinvoering van de Tozo*

Met ingang van 1 oktober 2021 is het niet meer mogelijk om bijstand te verstrekken op grond van de Tozo, hetgeen volgt uit respectievelijk artikel 9 en artikel 14, onderdeel c, van de Tozo. Het met onderhavig besluit geïntroduceerde artikel 18a biedt een grondslag om snel – bij ministeriële regeling – de duur en periode waarover algemene bijstand op grond van de Tozo kan worden verstrekt, uit te breiden.

De regering benadrukt dat zij niet het concrete voornemen heeft om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het concrete voornemen is namelijk om de bijstandsverlening op grond van de Tozo per 1 oktober 2021 te beëindigen en vervolgens waar nodig bijstand aan zelfstandigen te verstrekken uitsluitend nog op grond van het Bbz 2004.

De regering wil echter wel voorbereid zijn op mogelijk snel veranderende omstandigheden in verband met Covid-19, als gevolg waarvan de reguliere bijstandsverlening aan zelfstandigen op grond van het Bbz 2004 niet langer volstaat, en die – zo leren ook de ervaringen uit het verleden met betrekking tot de grillige verspreiding van het coronavirus en de noodzaak tot het treffen van beperkende maatregelen – het noodzakelijk kunnen maken om snel te handelen. Daarom acht de regering het wenselijk om de mogelijkheid te creëren om op zeer korte termijn de periode waarover bijstand kan worden verleend op grond van de Tozo uit te breiden. De ministeriële regeling is daarvoor het juiste instrument.<sup>2</sup> Op die manier kan snel een grondslag worden geformaliseerd voor gemeenten om bijstand te verlenen op grond van de Tozo. Op grond van artikel 18a, eerste lid, kan daarom – met de nodige beperkingen – bij ministeriële regeling de duur en periode waarover algemene bijstand kan worden verleend, worden uitgebreid. Voorts kan de uiterste datum waarop een lening ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt verleend naar de toekomst worden verplaatst. Deze bevoegdheid is op twee manieren beperkt. Ten eerste moet deze uitbreiding nodig zijn vanwege de coronacrisis in het algemeen en de (spoedige) bijstandsverlening aan zelfstandigen in het bijzonder. Ten tweede wordt de bevoegdheid beperkt tot het tijdvak van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022, dus zes maanden te rekenen vanaf 1 oktober 2021. Bij deze beperking in tijd heeft de regering gewogen dat een periode van een half jaar wellicht voldoende tijd biedt om meer duidelijkheid te geven over genoemde onzekerheid, terwijl tegelijkertijd in ogenschouw wordt genomen dat het opnieuw invoeren van de Tozo bij ministeriële regeling een vergaande bevoegdheid is.

## **2. Financiële gevolgen**

Het beëindigen van de Tozo per 1 oktober 2021 leidt tijdelijk tot een verhoogde instroom in het Bbz 2004. De uitkeringslasten van het Bbz 2004 zullen toenemen. Gemeenten worden gefinancierd voor de uitkeringslasten van het Bbz 2004 via het macrobudget Participatiewetuitkeringen. Het deelbudget Bbz 2004 van het macrobudget wordt aangepast op de verwachte doorstroom. Door de wijzigingen van het Bbz 2004 neemt de prijs van de gemiddelde uitkering toe evenals het aantal zelfstandigen met

<sup>2</sup> Zie ook Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



recht op een Bbz-uitkering. Het is niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de autonome doorstroom en nieuwe instroom. De budgettaire gevolgen van de instroom van voormalig Tozo-ontvangers worden geraamd op € 84 miljoen in het vierde kwartaal van 2021. Een deel van de zelfstandigen zal ook in 2022 nog gebruik maken van het Bbz 2004. Voorlopige inschatting is dat de Bbz-uitgaven in 2022 daardoor met € 123 miljoen toenemen.

### **3. Uitvoerbaarheid**

In de voorbereiding van dit besluit is er voortdurend en intensief contact geweest met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en gemeenten. Aan deze partijen is een ontwerp van het besluit voorgelegd voor een toets op de uitvoerbaarheid. Uit deze toets bleek dat de voorgestelde wijzigingen onvoldoende lucht gaven aan de gemeentelijke uitvoering in het vierde kwartaal 2021. Hierop is het ontwerp van het besluit aangepast, waarbij de tijdelijke wijziging van de systematiek waarmee het inkomen wordt vastgesteld (zie paragraaf 1.3) aan het pakket van wijzigingen is toegevoegd. De VNG heeft aangegeven dat bij het totaal van de voorliggende wijzigingen het Bbz 2004 uitvoerbaar is.

### **4. Regeldruk**

In deze paragraaf zijn de effecten ten aanzien van regeldruk van dit besluit in kaart gebracht. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers, bedrijven en professionals.

Het introduceren van de tijdelijke mogelijkheid om een bijstands aanvraag achteraf in te dienen heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor de bijstandsaanvrager.

Het tijdelijk buiten beschouwing laten van het vermogen leidt tot een tijdelijke vermindering van de regeldruk voor de bijstandsaanvrager. De zelfstandige behoeft bij een aanvraag van bijstand over de periode oktober tot en met december 2021 geen informatie en documenten te verstrekken over de omvang van zijn vermogen. Bij een bijstands aanvraag of -verstrekking over de periode met ingang van 1 januari 2022 geldt dat het vermogen wel weer in aanmerking wordt genomen, hetgeen uiteraard op dat moment gepaard gaat met de aanlevering van de benodigde informatie en documenten.

Kortom, voor de zelfstandige van wie de bijstandsperiode beperkt blijft tot de periode oktober tot en met december 2021 gaat het om een reële vermindering van de regeldruk; voor de zelfstandige van wie de bijstandsperiode na 31 december 2021 wordt voortgezet, gaat het slechts om een uitstel van de regeldruk.

De tijdelijke wijziging van de systematiek waarmee het inkomen wordt vastgesteld, als gevolg waarvan het inkomen niet per boekjaar maar per kalendermaand wordt vastgesteld, betekent dat het inkomen van de zelfstandige over de eerste negen maanden van het jaar 2021 buiten beschouwing blijft. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de systematiek van de vaststelling van het recht op algemene bijstand per kalendermaand niet optimaal aansluit bij de administratie- en inkomenscyclus van zelfstandigen.

Om in aanmerking te komen voor algemene bijstand dient de bijstandsaanvrager slechts naar waarheid te verklaren dat het inkomen naar verwachting in de maanden waarover bijstand wordt aangevraagd, minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wel gevolgen heeft voor de regeldruk, maar deze in deze toelichting toereikend in beeld zijn gebracht.

## **Deel II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I. Wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004**

*Onderdeel A (Hoofdstuk VIIa. Tijdelijke afwijkende regels voor instroom tijdens vierde kwartaal 2021)*

Met onderdeel A wordt een tijdelijk Hoofdstuk VIIa in het Bbz 2004 ingevoegd waarin een aantal afwijkende regels wordt gesteld voor de instroom in het Bbz 2004 tijdens het vierde kwartaal van 2021. Deze tijdelijkheid is gelegen in de periode waarover deze regels betrekking hebben (zie hieronder bij artikel 54) en het feit dat het hoofdstuk met ingang van 1 januari 2022 komt te vervallen (zie artikel I, onderdeel D).

#### Artikel 54. Reikwijdte

In dit artikel is de reikwijdte vervat van de in het tijdelijke Hoofdstuk VIIa opgenomen regels. Deze regels zijn alleen van toepassing op algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 die aanvangt in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 december 2021, zo volgt uit onderdeel a. Daarmee verandert de rechtspositie van zelfstandigen die reeds daarvoor algemene bijstand ontvingen op grond van het Bbz 2004 niet. De regels zijn ook niet van toepassing op algemene bijstand die aanvangt of doorloopt na 31 december 2021. Dit laatste is relevant, omdat algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 per boekjaar wordt vastgesteld.

Op grond van onderdeel b zien de tijdelijke regels alleen op de algemene bijstand voor zover die wordt verleend over de kalendermaanden oktober, november of december 2021. Na deze periode gelden weer de reguliere regels verbonden aan het verlenen van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004.

#### Artikel 55. Buiten toepassing laten van enige bepalingen

Dit artikel strekt tot het buiten toepassing laten van een aantal artikelen van het Bbz 2004. Dit betreft de artikelen 3, 4, 5, 6, eerste lid, eerste zin, en 19, en Hoofdstuk II, paragrafen 3 en 4.

Artikelen 3 en 19 en Hoofdstuk II, paragraaf 4, zien op de vorm van de algemene bijstand, namelijk een renteloze geldlening die eventueel kan worden omgezet in een bedrag om niet. Omdat de algemene bijstand direct in de vorm van een bedrag om niet wordt verstrekt, kunnen deze artikelen buiten toepassing blijven. De artikelen 4, 5 en 6, eerste lid, eerste zin, hebben betrekking op de vaststelling van de algemene bijstand per boekjaar; aangezien een maandsystematiek wordt aangehouden, vinden deze artikelen geen toepassing. Paragraaf 3 ziet op de vermogensvaststelling. Het vermogen wordt niet in aanmerking genomen (zie artikel 57) waardoor deze paragraaf eveneens buiten toepassing wordt verklaard.

Consequentie van het buiten toepassing verklaren van bovengenoemde artikelen is dat de normale regels van de Participatiewet van toepassing zijn, tenzij en voor zover er in Hoofdstuk VIIa van deze regels wordt afgeweken. Dit laatste is het geval ten aanzien van het vermogen. In artikel 57 wordt bepaald dat het vermogen niet in aanmerking wordt genomen. Daarnaast wordt in artikel 58 expliciet vastgelegd dat de bijstand in de vorm van een bedrag om niet wordt verstrekt.

Het tijdelijk loslaten van de systematiek van het voorlopig verlenen van algemene bijstand als een geldlening die kan worden omgezet in een bedrag om niet en het direct verlenen van bijstand in de vorm van een bedrag om niet betekent dat de algemene bijstand op de reguliere wijze wordt belast. Dit houdt in dat de uitkering binnen de reikwijdte van de Wet loonbelasting 1964 valt en het college loonheffing inhoudt. Deze fiscale behandeling wijkt af van de algemene bijstand die nadat deze als renteloze lening wordt verstrekt (in jaar t) daarna wordt omgezet (in het jaar t+1) in een bedrag om niet. In die gevallen is een eindheffing van toepassing. Deze eindheffing is echter niet van toepassing op bijstand die direct in de vorm van een bedrag om niet wordt verstrekt.

Het buiten toepassing laten van artikel 5 en daarmee de vaststelling per boekjaar betekent dat de bijstand op grond van artikel 45, eerste lid, van de Participatiewet per kalendermaand wordt vastgesteld.

#### Artikel 56. Aanvraag

Op grond van artikel 44, eerste lid, derde zinsdeel, van de Participatiewet wordt algemene bijstand toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan, tenzij die dag voor de dag van de aanvraag ligt. Zoals in het algemeen deel aangegeven kan deze systematiek gezien het grote aantal te verwachten aanvragen tot een bottleneck in de uitvoering leiden terwijl er bij sommige zelfstandigen mogelijk geen onmiddellijke financiële nood ontstaat wanneer de aanvraag later wordt ingediend. Daarom wordt in het eerste lid, in lijn met artikel 3, tweede lid, van de Tozo, een uitvoeringsvoorschrift opgenomen dat regelt dat voor de toepassing van artikel 44, eerste lid, derde zinsdeel van de Participatiewet, de aanvraag geacht wordt te zijn ingediend op de eerste dag van de kalendermaand voorafgaand aan de kalendermaand waarin de aanvraag is ingediend. Dit betekent bijvoorbeeld dat als de bijstand op 15 december wordt aangevraagd, de aanvraag wordt geacht op 1 november 2021 te zijn gedaan. Er kan dan vanaf 1 november 2021 bijstand worden toegekend. Voor aanvragen die in november zijn gedaan, kan vanaf 1 oktober 2021 bijstand worden toegekend. De aanvraag wordt geacht op zijn vroegst op 1 oktober 2021 te zijn gedaan. Dit is van belang voor aanvragen die in oktober worden gedaan; deze worden dus geacht op 1 oktober 2021 te zijn gedaan. Op deze manier blijft als hoofdregel gelden dat bijstand wordt toegekend vanaf het moment dat het recht is ontstaan, maar vervalt gedeeltelijk de beperking ten aanzien van het moment van de aanvraag. Hiermee wordt het materieel mogelijk om bijstand met maximaal twee maanden terugwerkende kracht aan te vragen.

Hiervoor geldt uiteraard wel de voorwaarde dat vanaf die dag de zelfstandige ook recht op bijstand heeft. Als het financiële probleem pas vanaf bijvoorbeeld 1 november zichtbaar is en het inkomen van de zelfstandige vanaf die maand onder de bijstandsnorm terecht komt, en de zelfstandige in november bijstand aanvraagt, bestaat er pas recht op bijstand vanaf november en kan slechts bijstand worden toegekend vanaf november. Dat de aanvraag in dit geval geacht wordt te zijn ingediend op 1 oktober maakt dat niet anders. De bijstand wordt conform artikel 44, eerste lid, derde zinsdeel, van de wet immers toegekend vanaf het moment dat het recht ontstaat. De begrenzing «voor zover die dag niet ligt voor de dag van de aanvraag» wordt echter wel opgeheven door te bepalen dat de aanvraag geacht wordt te zijn ingediend op de eerste dag van de maand voorafgaand aan de maand waarin de aanvraag wordt gedaan.

Het tweede lid regelt dat de zelfstandige ten aanzien van het inkomen een tweetal zaken verklaart dan wel daarover informatie verstrekt.<sup>3</sup> De zelfstandige verklaart allereerst dat hij verwacht in de periode waarover algemene bijstand wordt aangevraagd een inkomen te hebben dat lager ligt dan de toepasselijke bijstandsnorm. Voorts geeft de zelfstandige een inkomensverwachting van het te verwerven inkomen in de periode waarover algemene bijstand wordt gevraagd. Ten overvloede wordt opgemerkt dat deze periode beperkt is tot de reikwijdte van Hoofdstuk VIIa, dus tot de kalendermaanden oktober 2021 tot en met december 2021.

Het college kan voor de beoordeling van het recht op en de hoogte van bijstand uitgaan van de verklaring van de zelfstandige. Als de verklaring niet aannemelijk is of als het college stuit op contra-indicaties, kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de wet onderzoek instellen naar de juistheid van de gegevens.

#### Artikel 57. Vermogen

Het vermogen wordt tijdelijk niet in aanmerking genomen.

#### Artikel 58. Vorm van de algemene bijstand

Zoals aangegeven wordt de algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 normaal gesproken verleend als een renteloze geldlening die zodra het definitieve inkomen na afloop van het boekjaar bekend is, kan worden omgezet in een bedrag om niet. Of omzetting volgt is afhankelijk van het vermogen. Aangezien er een maandsystematiek wordt gehanteerd en het vermogen niet in aanmerking wordt genomen, ontbreekt de noodzaak om de bijstand voorlopig als renteloze lening uit te keren en wordt de bijstand direct als een bedrag om niet verleend.

#### *Onderdelen B en C*

Bij onderdeel B is het opschrift van het bestaande artikel 60a aangepast in verband met de invoering van nieuw overgangsrecht (zie onderdeel C).

In onderdeel C is overgangsrecht opgenomen in verband met de tijdelijke werking van hoofdstuk VIIa. In artikel 54, onderdeel b, is bepaald dat de bijstandsverlening op grond van hoofdstuk VIIa betrekking heeft op de kalendermaanden oktober, november en december 2021. Hierbij gaat het om een tijdelijke verstrekking van algemene bijstand. Indien na 31 december 2021 behoefte bestaat aan verstrekking van algemene bijstand op grond van dit besluit, is expliciet bepaald dat hiervoor een nieuwe aanvraag om algemene bijstand moet worden ingediend. Dit brengt onder meer met zich dat het vermogen in aanmerking wordt genomen dat aanwezig is bij de nieuwe aanvraag.

#### *Onderdeel D (Hoofdstuk VIIa)*

Onderdeel D regelt het vervallen van Hoofdstuk VIIa. Op grond van artikel III treedt dit onderdeel in werking met ingang van 1 januari 2022.

---

<sup>3</sup> Deze systematiek komt overeen met de Tozo, zie artikel 5, eerste lid, onderdelen c en d, Tozo.

## **Artikel II. Wijziging Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers**

### *Artikel 18a. Uitbreiding periode en duur van de regeling*

Op grond van artikel 18a, eerste lid, kan bij ministeriële regeling de duur en periode waarover algemene bijstand kan worden verleend, worden uitgebreid. Voorts kan de uiterste datum waarop een lening ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal kan worden aangevraagd, die in artikel 14, onderdeel c, van de Tozo is bepaald op 1 oktober 2021, op een latere datum worden gesteld. Zie voor de criteria voor het aanwenden van deze bevoegdheid en de daaraan gestelde beperkingen, paragraaf 1.4 van het algemeen deel.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om in genoemde ministeriële regeling nadere en zo nodig regels te stellen die afwijken van de Tozo en het Bbz 2004. Afhankelijk van het moment van aanwending van de bevoegdheid kan het in het bijzonder noodzakelijk zijn om regels te stellen over de samenloop met de in artikel VIIa geïntroduceerde bijzondere regels ten aanzien van aanvragen van de algemene bijstand 2004. Het kan namelijk noodzakelijk zijn om indien artikel 18a, eerste lid, wordt aangewend zekerheid te geven aan zelfstandigen en gemeenten over de geldende regimes en hun onderlinge verhouding.

## **Artikel III. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2021. Indien het Staatsblad na 30 september 2021 wordt uitgegeven, werken artikel I, onderdelen A tot en met C, en artikel II terug tot en met 1 oktober 2021. In afwijking van het voorgaande treedt artikel I, onderdeel D, op 1 januari 2022 in werking. Dit onderdeel regelt het vervallen van het tijdelijke Hoofdstuk VIIa met ingang van 1 januari 2022.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A.D. Wiersma