
82

Besluit van 18 februari 2022 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met het verlengen van de tijdelijke regels voor bijstandverlening aan zelfstandigen als gevolg van de verhoogde instroom door de crisis in verband met COVID-19 tot en met maart 2022.

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 14 januari 2022, nr. 2022-0000003916;

Gelet op artikel 78f van de Participatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 26 januari 2022, No. W12.22.00002/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 15 februari 2022, nr. 2022-0000031403;

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 eerste kwartaal 2022

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:

a. het verlenen van algemene bijstand op grond van dit besluit aanvangt in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2022, of sprake is van een nieuwe aanvraag als bedoeld in artikel 60aa; en

b. de algemene bijstand ziet op de kalendermaanden december 2021, en januari, februari of maart 2022.

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:

a. de aanvraag niet wordt geacht te zijn gedaan voor 1 december 2021; en

b. indien voor de kalendermaand december 2021 reeds algemene bijstand is verleend op grond van hoofdstuk VIIa, zoals dat luidde op 31 december 2021, de aanvraag niet wordt geacht te zijn gedaan voor 1 januari 2022.

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

a. 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;

b. 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

In artikel 60aa wordt «Indien op grond van hoofdstuk VIIa algemene bijstand is toegekend» vervangen door «Indien in de periode van 1 oktober 2021 tot en met 31 december 2021 op grond van hoofdstuk VIIa, zoals dat luidde tot en met 31 december (Stb. 2021, 438), algemene bijstand is toegekend».

C

Na artikel 60aa wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 60ab. Overgangsbepaling in verband met tijdelijke afwijkende regels voor instroom tijdens eerste kwartaal 2022

Indien in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2022 op grond van hoofdstuk VIIa, zoals ingevoegd bij Besluit van 18 februari 2022 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met het verlengen van de tijdelijke regels voor bijstandverlening

aan zelfstandigen als gevolg van de verhoogde instroom door de crisis in verband met COVID-19 tot en met maart 2022 (Stb. 2022, 82), algemene bijstand is toegekend en op of na 1 april 2022 algemene bijstand op grond van dit besluit is benodigd:

a. wordt hiertoe een nieuwe aanvraag om algemene bijstand ingediend; en

b. wordt, indien nadien in hetzelfde boekjaar algemene bijstand op grond van dit besluit wordt verleend, de algemene bijstand die op grond van dit hoofdstuk VIIa is verleend bij de toepassing van de artikelen 11 en 12 tot het inkomen gerekend.

D

Hoofdstuk VIIa vervalt.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2022.

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

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

's-Gravenhage, 18 februari 2022

Willem-Alexander

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

Uitgegeven de *tweeëntwintigste* februari 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

Deel I. Algemene toelichting

Met ingang van 1 oktober 2021 heeft het kabinet de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) beëindigd. Er is daarvoor op 30 augustus 2021, na veelvuldig contact met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en gemeenten over deze beëindiging, door het kabinet besloten om in het vierde kwartaal van 2021 enkele tijdelijke vereenvoudigingen in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) door te voeren. Dat is gebeurd met het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021.¹ Dit met het oog op de uitvoerbaarheid voor gemeenten, zodat 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. De verwachting was destijds dat na deze overgangperiode vanaf 1 januari 2022 de overstap naar het reguliere Bbz 2004 zou kunnen worden gemaakt.

Vanwege oplopende coronabesmettingen en daarnaast de dreiging van de zeer besmettelijke omikronvariant heeft het kabinet zich in november 2021 echter wederom genoodzaakt gezien om aanvullende maatregelen te nemen om het coronavirus onder controle te krijgen. Op 14 december 2021 heeft het kabinet opnieuw moeten besluiten om de contactbeperkende maatregelen te verlengen tot 14 januari 2022. Zaterdag 18 december 2021 werden deze maatregelen aangescherpt waardoor meer zelfstandigen een beroep moeten doen op ondersteuning. Gemeenten geven aan dat deze maatregelen leiden tot een stijging in het aantal aanvragen voor het tijdelijk vereenvoudigd Bbz 2004. Het kabinet heeft besloten om de tijdelijke wijzigingen in het Bbz 2004 uit het vierde kwartaal van 2021 door te trekken tot 1 april 2022. Dit zorgt ervoor dat dit per 1 januari 2022 niet leidt tot een onuitvoerbare regeling voor gemeenten waardoor zelfstandigen die als gevolg van de maatregelen om het coronavirus onder controle te krijgen langer financiële steun nodig hebben, niet tijdig zouden worden geholpen. Dit houdt in dat de volgende wijzigingen in het Bbz 2004 blijven gelden:

Dit betreft ten eerste de tijdelijke mogelijkheid van het aanvragen van bijstand met terugwerkende kracht, voor zover de aanvraag betrekking heeft op bijstand over de kalendermaanden december 2021, januari, februari en maart 2022 (zie paragraaf 1.1).

Ten tweede wordt het vermogen van de zelfstandigen die tijdens het eerste kwartaal 2022 nieuw instromen in het Bbz 2004 of die in het vierde kwartaal 2021 bijstand hebben ontvangen op basis van de tijdelijke regels en een nieuwe aanvraag doen – voor de duur van drie maanden – buiten beschouwing gelaten (zie ook paragraaf 1.2).

Een derde wijziging betreft een tijdelijke wijziging van de systematiek waarmee de hoogte van het inkomen wordt vastgesteld van zelfstandigen die tijdens het eerste kwartaal 2022 nieuw instromen in het Bbz 2004. Voor deze groep geldt tot 1 april 2022 niet de gebruikelijke systematiek van de vaststelling van het inkomen per boekjaar, maar per kalendermaand (zie paragraaf 1.3).

¹ Besluit van 22 september 2021 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met het stellen van tijdelijke regels voor bijstandsverlening 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 (Stb. 2021, 438)

Naast voornoemde wijzigingen wordt in paragraaf 1.4 uiteengezet hoe de transitie tussen de maand- en jaarsystematiek wordt ingevuld als personen die in het eerste kwartaal van 2022 een vereenvoudigde Bbz uitkering hebben ontvangen na 1 april 2022 een beroep op het reguliere Bbz doen.

Aan onderhavig besluit wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2022. Om spoedige inkomensondersteuning aan zelfstandigen te borgen zijn gemeenten verzocht om te anticiperen op de vast te stellen regelgeving. Met deze terugwerkende kracht wordt bewerkstelligd dat deze inkomensondersteuning van een afdoende rechtsgrondslag wordt voorzien. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 26 november 2021.²

1.1. Tijdelijke mogelijkheid van het achteraf aanvragen van bijstand

Met onderhavig besluit is het net zoals in het laatste kwartaal van 2021 mogelijk om de Bbz-uitkering tijdelijk, namelijk over de kalendermaanden december 2021, januari, februari en maart 2022, materieel over maximaal twee maanden achteraf aan te vragen, maar (om uitvoeringstechnische redenen) uiterlijk tot en met 1 december 2021. 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 bijstandsaanvragen, waardoor ook de druk op de gemeentelijke uitvoering wordt gespreid.

Hoewel de reden van deze maatregel uitvoeringstechnisch van aard is, krijgen zelfstandigen hiermee ook langer de tijd om hun bijstandsaanvraag te overwegen, voor te bereiden en in te dienen, zoals verzocht door gemeenten, de VNG en Divosa na de strenge maatregelen aangekondigd op 18 december 2021.

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 eerste kwartaal 2022 nieuw instromen in het Bbz 2004 of die eerder bijstand ontvingen op basis van de tijdelijk vereenvoudigde regels, tijdelijk – namelijk (ook) voor de bijstand over de kalendermaanden januari, februari en maart 2022 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 complex, arbeidsintensief en tijdrovend onderdeel 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 maart 2022 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

² Kamerbrief «Steunpakket in eerste kwartaal 2022», 14 december 2021,.

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 eerste kwartaal 2022, hetgeen de consequentie is van het niet in aanmerking nemen van het vermogen, levert wel een daadwerkelijke vermindering van werkzaamheden voor gemeenten op.

Deze maatregel heeft 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 januari, februari en maart 2022 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 van het tijdelijk niet in aanmerking nemen van vermogen in de praktijk wel beperkt zijn.

De regering realiseert zich dat door de maatregel tijdelijk een ongelijkheid ontstaat tussen zelfstandigen die onder de vereenvoudigde regels algemene bijstand ontvangen 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, hoewel deze langer voortduurt dan in eerste instantie voorzien, thans nog steeds gerechtvaardigd.³ Deze rechtvaardiging is gelegen in het feit dat de maatregel noodzakelijk is om het Bbz 2004 in het eerste kwartaal 2022 uitvoerbaar te maken. De regering acht deze tijdelijke ongelijkheid ook aanvaardbaar, omdat er een algemeen en daarmee boven individueel 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 bijstandsaanvragen 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 in het desbetreffende boekjaar behaalde netto-inkomen minder is dan de jaarnorm, tot de hoogte van het verschil boven de jaarnorm geheel of gedeeltelijke omzetting plaats van de lening in een bedrag om niet. Bijstand om niet kan daarbij alleen worden verleend als het vermogen van de zelfstandige de toepasselijke vermogensgrens niet te boven gaat.

Met onderhavig besluit wordt geregeld dat bij de vaststelling van de bijstand van zelfstandigen die tijdens het eerste kwartaal van 2022 nieuw instromen in het Bbz 2004 of zelfstandigen die eerder bijstand ontvingen op basis van de tijdelijk vereenvoudigde regels in het vierde kwartaal 2021, tot 1 april 2022 niet wordt uitgegaan van het inkomen over het

³ Zie Stb. 2021, 538, p. 7.

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. Zoals onder paragraaf 1.2 aangegeven acht de regering deze tijdelijke ongelijkheid gerechtvaardigd, gegeven het feit dat de maatregel noodzakelijk is om het Bbz 2004 in het eerste kwartaal 2022 uitvoerbaar te maken.

Om in het eerste kwartaal van 2022 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.

Per 1 april 2022 geldt weer het reguliere Bbz 2004 en de systematiek dat wordt gekeken of de verleende bijstand, vermeerderd met het in het boekjaar behaalde netto-inkomen meer of minder is dan de voor de betrokkene geldende jaarnorm.

1.4 Transitie tussen maand- en jaarsystematiek na 1 april 2022

Voor de zelfstandig ondernemer die instroomt tijdens het vereenvoudigde Bbz en na het eerste kwartaal 2022 ook een beroep doet op het reguliere Bbz 2004 is sprake van twee regimes. De regering acht het wenselijk om vooraf duidelijkheid te verschaffen aan zelfstandigen en gemeenten over de verhouding tussen beide regimes en de wijze waarop de bijstand in de overige maanden van het boekjaar moet worden vastgesteld. Voor de zelfstandig ondernemer die na het vereenvoudigde Bbz een beroep doet op het reguliere Bbz, geldt dat er over het gehele boekjaar wordt afgerekend (daarmee wordt bedoeld dat het inkomen over het eerste kwartaal wordt meegenomen als inkomen over het gehele boekjaar). De verleende bijstand in het eerste kwartaal 2022 wordt daarbij als inkomen meegenomen bij de definitieve vaststelling over het gehele jaar. Met de verduidelijking wordt voorkomen dat er uitvoeringsverschillen tussen gemeenten optreden.

2. Overwogen alternatief

Het kabinet heeft ook overwogen om de Tozo opnieuw in te voeren. Met het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 is een bevoegdheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecreëerd om indien de omstandigheden daartoe nopen, de Tozo snel – bij ministeriële regeling – te kunnen herinvoeren.⁴

Het kabinet heeft daartoe niet besloten om inhoudelijke en uitvoeringstechnische redenen. De Tozo is in maart 2020 ingevoerd om gemeenten in staat te stellen om het oplopende aantal aanvragen voor het Bbz 2004 tijdig af te kunnen doen. Ondanks dat er nu ook sprake is van een stijging van de aantallen aanvragen van het (vereenvoudigde) Bbz 2004 is deze stijging niet te vergelijken met de situatie als bij de invoering van de Tozo in 2020. Vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt is het daarnaast niet wenselijk om in korte tijd verschillende keren van systematiek te wisselen. Verder ontbreekt bij de Tozo een toets op levensvatbaarheid van de onderneming. Het kabinet vindt het in deze fase van de pandemie van belang dat de inkomensondersteuning bij zelfstandigen terecht komt, die na het wegvallen van de contactbeperkende maatregelen in staat zijn hun onderneming succesvol voort te zetten. Voor zelfstandigen waarvan de onderneming niet levensvatbaar is, worden er naast inkomensonder-

⁴ Zie artikel 18a Tozo.

steuning met voorwaarde van bedrijfsbeëindiging⁵ vanuit gemeenten mogelijkheden geboden tot heroriëntatie richting andere (bedrijfs)activiteiten.

Naast inkomensondersteuning bieden gemeenten ook schuldhulpverlening aan zelfstandig ondernemers. Het kabinet heeft samen met de VNG geconcludeerd dat voortzetting van het vereenvoudigd Bbz 2004 het beste past bij de huidige situatie.

Mede in het licht van de ervaringen met de Tozo en onderhavige regeling zal bezien worden welke lessen kunnen worden getrokken voor het functioneren van het (reguliere) Bbz 2004.

De regering heeft dit ook aan de Tweede Kamer meegedeeld in haar brief⁶ naar aanleiding van de motie van de leden Maatoug en Grinwis over de lessen die te trekken zijn uit de Tozo voor mogelijke verbeteringen in het vangnet voor zelfstandigen. Het reguliere Bbz 2004 is naar de ervaring van gemeenten als vangnet voor zelfstandigen zeer arbeidsintensief, terwijl vanwege veranderingen op de arbeidsmarkt grote aantallen personen als zelfstandige actief zijn, waardoor gemeenten ook in meer normale tijden te maken kunnen krijgen met grotere aantallen aanvragen. Samen met gemeenten en ondernemers zal in het kader van perspectief voor de lange termijn worden bezien of dit dient te leiden tot aanpassingen zonder dat het doel van de regeling daarmee wordt ondergraven dat de bijstand bedoeld is om zelfstandig ondernemers met een in de kern levensvatbaar bedrijf tijdelijk te ondersteunen. Gelijktijdig worden tevens de steunpakketten geëvalueerd. In deze evaluatie zullen onder andere lessen met betrekking tot de Tozo getrokken worden. Over de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van de evaluatieaanpak is de Tweede Kamer eind 2021 nader geïnformeerd (Kamerstukken II 2021/22, 35 420, nr. 453).

3. Financiële gevolgen

Gemeenten worden gefinancierd voor de uitkeringslasten van het Bbz 2004 via het Macrobudget Participatiewetuitkeringen. Eerder is voor 2022 een effect op het deelbudget Bbz van het Macrobudget ingeboekt voor het verhoogde gebruik na het stopzetten van de Tozo. Door verlenging van de tijdelijke wijzigingen van het Bbz neemt het aantal zelfstandigen met recht op een Bbz-uitkering toe. De budgettaire gevolgen voor het eerste kwartaal van 2022 worden geraamd op € 16 miljoen. Dit is een voorlopige inschatting, de daadwerkelijke uitgaven zijn afhankelijk van de ontwikkelingen in de coronamaatregelen en het uiteindelijke beroep op het Bbz. Dit bedrag is exclusief de autonome ontwikkeling van het beroep op het Bbz. De raming kan in 2022 nog worden bijgesteld op basis van bovenstaande ontwikkelingen.

4. Uitvoerbaarheid

In de voorbereiding van dit besluit is er voortdurend en intensief contact geweest met de VNG, Divosa en gemeenten. Aan deze partijen is een ontwerp van het besluit voorgelegd voor een toets op de uitvoerbaarheid. Gemeenten achten het besluit uitvoerbaar, omdat het voornamelijk ziet op de verlenging van eerdere wijzigingen. Wel willen zij nog nader in gesprek over de invulling van de transitie tussen de maand- en jaarsystematiek na 1 april 2022. Bovendien verzoeken gemeenten, de VNG en Divosa om aanvragen met terugwerkende kracht tot en met 1 december 2021 mogelijk te maken in plaats van 1 januari 2022 om ondernemers tegemoet te komen na het afkondigen van de algehele lockdown op 18 december

⁵ Zie artikel 27 in samenhang met artikel 2, eerste lid onderdeel d, Bbz 2004.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 311/ 30 545, nr. 242

2021. Er is besloten dit middels deze AMvB mogelijk te maken. Voor de uitwerking hiervan wordt verwezen naar de toelichting op artikel 56. Voor de invulling van de transitie tussen de maand- en jaarsystematiek wordt verwezen naar paragraaf 1.4.

De VNG en Divosa geven aan te verwachten dat meer ondernemers een beroep zullen willen doen op het vereenvoudigde Bbz door de aangescherpte maatregelen van november en december 2021. Dat zal veel van gemeenten vergen en van belang is dat gemeenten dit bijhouden. Beide organisaties bepleiten dat verlening van bijstand op grond van het vereenvoudigde Bbz aan ondernemers die in het vierde kwartaal van 2021 in aanmerking zijn gekomen eenvoudig kan worden verlengd of verleend zonder dat de zelfstandig ondernemer een volledig nieuwe aanvraag hoeft in te dienen. Dit is mogelijk indien de aanvrager meldt, bijvoorbeeld na navraag, of de informatie of verklaring in de zin van artikel 56, tweede en derde lid, ook geldt voor het eerste kwartaal van 2022. Gemeenten dienen wel voor het tijdvak januari tot en met maart 2022 een nieuw besluit te nemen.

Zij verzoeken het kabinet verder ook uit te gaan van een geactualiseerde raming en eventueel het verwachte extra beroep van 16 miljoen euro naar boven bij te stellen. Zoals in par. 3 vermeld kan de raming worden bijgesteld indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

5. 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 bijstandsaanvraag 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 hoeft bij een aanvraag van bijstand over de periode januari tot en met maart 2022 geen informatie en documenten te verstrekken over de omvang van zijn vermogen. Bij een bijstandsaanvraag of -verstrekking over de periode met ingang van 1 april 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.

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 bij voortzetting van een beroep op het Bbz dat de verleende bijstand in het eerste kwartaal 2022 als inkomen wordt meegenomen bij de definitieve vaststelling over het gehele jaar. De systematiek van de vaststelling van het recht op algemene bijstand per boekjaar sluit beter aan bij de administratie- en inkomenscyclus van zelfstandigen.

Om in aanmerking te komen voor algemene bijstand in het eerste kwartaal dient de bijstandsaanvrager naar waarheid te verklaren dat het inkomen naar verwachting in de maanden waarover bijstand wordt aangevraagd, minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum. Kortom, voor de zelfstandige van wie de bijstandsperiode beperkt blijft tot de periode januari tot maart 2022 gaat het om een reële vermindering van de regeldruk; voor de zelfstandige van wie de bijstands-

periode na 31 maart 2022 wordt voortgezet, gaat het slechts om een uitstel van de regeldruk.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wel gevolgen voor de regeldruk heeft, maar deze in de 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 eerste kwartaal 2022)

Het bij Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 ingevoegde hoofdstuk VIIa is op grond van artikel I, onderdeel D, en artikel III, tweede lid, van het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 met ingang van 1 januari 2022 komen te vervallen. Aan onderhavig besluit wordt, zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds uiteengezet, terugwerkende kracht verleend, eveneens tot en met 1 januari 2022. Bij de totstandkoming van het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 kon de eventuele samenloop met het onderhavige besluit niet voorzien worden. Aangezien onderhavig besluit later wordt gepubliceerd en het onwenselijk is dat er verwarring kan ontstaan over de toepasselijkheid van de regels, wordt hoofdstuk VIIa opnieuw vastgesteld.

De bepalingen van het nieuwe hoofdstuk VIIa komen overeen met het vervallen hoofdstuk VIIa, met dien verstande dat de toepasselijke periode verschilt en er op een enkel punt een actualisatie is aangebracht.⁷ Het eerdere hoofdstuk VIIa zag op de periode 1 oktober 2021 tot en met 31 december 2021. Het nieuwe hoofdstuk VIIa ziet op de periode 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2022, met dien verstande dat het materieel mogelijk wordt om bijstand met terugwerkende kracht tot 1 december 2021 te verlenen (zie nader de toelichting onder artikel 54 en 56). Deze andere reikwijdte wordt eveneens tot uitdrukking gebracht in het opschrift van het nieuwe hoofdstuk VIIa. In het kader van de zelfstandige leesbaarheid van onderhavige toelichting en vanwege de nieuwe vaststelling van hoofdstuk VIIa worden de opgenomen bepalingen integraal toegelicht. Deze toelichting komt in belangrijke mate overeen met de artikelsgewijze toelichting bij het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021.

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 de verlening van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 die aanvangt in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2022, zo volgt uit onderdeel a. Het begrip aanvang moet worden begrepen als de start van de feitelijke bijstandsverlening. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aangegeven is het mogelijk om bijstand te verlenen met terugwerkende kracht tot 1 december 2021. Daarom kan op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel b, in samenhang gezien met artikel 56, eerste lid, onderdeel b, de bijstandsverlening ook zien op de kalendermaand december 2021. De feitelijke aanvang van het verlenen van bijstand volgt echter later. Daarmee verandert de rechtspositie van

⁷ Zie de toegevoegde verwijzing naar artikel 60aa in artikel 54, onderdeel a.

zelfstandigen die reeds daarvoor algemene bijstand ontvingen op grond van het Bbz 2004 niet. Uit artikel 60aa volgt dat zelfstandigen die in het vierde kwartaal van 2021 algemene bijstand op grond van de tijdelijke regels hebben ontvangen, een nieuwe aanvraag dienen te doen. In dat geval is er echter al wel sprake geweest van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004, en is er geen sprake van aanvang van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004. Daarom wordt in dit artikel expliciet gemaakt dat ingeval van een nieuwe aanvraag als bedoeld in artikel 60aa eveneens aanspraak kan worden gemaakt op bijstand met toepassing van de tijdelijke regels opgenomen in hoofdstuk VIIa.

Op grond van onderdeel b zien de tijdelijke regels alleen op de algemene bijstand voor zover die wordt verleend over de kalendermaanden december 2021, en januari, februari, of maart 2022. Hoewel de bijstandsverlening op grond van onderhavig besluit primair op het eerste kwartaal van 2022 ziet, wordt in verband met de mogelijkheid om met terugwerkende kracht ook over december 2021 algemene bijstand te verlenen de maand december 2021 tot de maanden gerekend waarover bijstand kan worden verleend. 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, zo volgt uit artikel 8.1, onderdeel e, van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.⁸

⁸ Indien na afloop van de bijstandsverlening op grond van de tijdelijke regels vervat in hoofdstuk VIIa bijstand op grond van het Bbz 2004 wordt verleend, is de eindheffing wel weer van toepassing, zie nader de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

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 maart 2022 wordt aangevraagd, de aanvraag wordt geacht op 1 februari 2022 te zijn gedaan. Er kan dan vanaf 1 februari 2022 bijstand worden toegekend. Voor aanvragen die in februari 2022 zijn gedaan, kan vanaf 1 januari 2022 bijstand worden toegekend.

Gelet op de op 18 december 2021 aangekondigde aangescherpte maatregelen, is op verzoek van gemeenten, de VNG en Divosa, de mogelijkheid gecreëerd om een aanvraag terug te laten werken tot 1 december 2021, in plaats van 1 januari 2022. Dit geeft zelfstandigen meer tijd om een beroep te doen op hoofdstuk VIIa, indien zij dat nog niet hadden gedaan in het vierde kwartaal van 2021. Daarmee worden er twee groepen gecreëerd: zelfstandigen die over december 2021 nog geen algemene bijstand hebben ontvangen op grond van de tijdelijke regels van het Bbz 2004 en een groep die in december 2021 al wel gebruik heeft gemaakt van de tijdelijke regels van het Bbz 2004 zoals deze golden tot 1 januari 2021. In artikel 56, eerste lid, onderdeel a wordt voor deze eerste groep geregeld dat de aanvraag niet voor 1 december 2021 wordt geacht gedaan te zijn, waardoor bijstandsverlening met terugwerkende kracht tot die datum mogelijk is. Op grond van onderdeel b geldt voor de tweede groep, zij die reeds bijstand hebben genoten in december 2021 op grond van het oude hoofdstuk VIIa, dat de aanvraag niet eerder wordt geacht ingediend te zijn dan 1 januari 2022. Aangezien de voorwaarden voor bijstandsverlening verder gelijk blijven treedt er materieel overigens geen verschil op tussen beide groepen.

In afwijking van het baten-lastenstelsel kunnen bestedingen als gevolg van (toekennings)beschikkingen op ingediende aanvragen bij gemeenten in 2022 voor een uitkering over december 2021 als bestedingen in SiSa 2022 worden verantwoord.

Ondanks dat de aanvraag wordt geacht ingediend te zijn op een moment in het verleden, geldt uiteraard wel de voorwaarde dat vanaf die dag de zelfstandige ook recht op bijstand heeft. Als het financiële probleem pas vanaf bijvoorbeeld 1 februari zichtbaar is en het inkomen van de zelfstandige vanaf die maand onder de bijstandsnorm terecht komt, en de zelfstandige in februari bijstand aanvraagt, bestaat er pas recht op bijstand vanaf februari en kan slechts bijstand worden toegekend vanaf februari. Dat de aanvraag in dit geval geacht wordt te zijn ingediend op 1 januari 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.⁹ 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 januari 2022 tot en met maart 2022.

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 Participatiewet 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 of het definitieve huishoudinkomen onder de jaarnorm zit en 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.

Onderdeel B (artikel 60aa)

In artikel 60aa is met het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 de overgang van de tijdelijke regels voor de algemene bijstandsverlening in het vierde kwartaal 2021 geregeld naar algemene bijstand vanaf 1 januari 2022. Deze bepaling regelt dat er een nieuwe aanvraag moet worden gedaan voor het verlenen van algemene bijstand vanaf 1 januari 2022. Deze regel blijft gehandhaafd. Ten tijde van de vaststelling van het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 was de veronderstelling dat dit een aanvraag zou betreffen op grond van de reguliere regels van het Bbz 2004, thans is duidelijk dat dit een aanvraag met toepassing van het nieuwe hoofdstuk VIIa zal zijn.

Vanwege de nieuwe vaststelling van hoofdstuk VIIa en het in artikel 60ab vervatte overgangsrecht voor het nieuwe hoofdstuk VIIa (zie hieronder, onder artikel I, onderdeel C) wordt artikel 60aa gewijzigd zodat duidelijk wordt dat dit artikel alleen ziet op de situatie waarin algemene bijstand is verleend met toepassing van het bij Wijzigingsbesluit vierde kwartaal 2021 ingevoegde hoofdstuk VIIa.

Onderdeel C (artikel 60ab)

Met artikel 60ab wordt de overgang geregeld van het tijdelijke regime van de bijstandsverlening op grond van hoofdstuk VIIa in de periode januari 2022 tot en met maart 2022 naar het reguliere regime per 1 april 2022.

⁹ Deze systematiek komt overeen met de Tozo, zie artikel 5, eerste lid, onderdelen c en d, Tozo.

Onderdeel a

In onderdeel a wordt net als in artikel 60aa neergelegd dat er voor het verlenen van algemene bijstand na 31 maart 2022 een nieuwe aanvraag moet worden gedaan. Dit brengt onder meer met zich dat het vermogen in aanmerking wordt genomen dat aanwezig is bij de nieuwe aanvraag.

Onderdeel b

Zoals onder 1.3 van het algemeen deel van deze toelichting uiteengezet kan er samenloop ontstaan tussen de bijstandsverlening op grond van de tijdelijke regels en de navolgende bijstandsverlening op grond van de reguliere regels van het Bbz 2004. Deze samenloop wordt veroorzaakt door het verschil in systematiek: de algemene bijstand op grond van de tijdelijke regels wordt direct om niet verstrekt en het inkomen per maand wordt betrokken; onder het normale regime wordt de bijstand als lening verstrekt, per boekjaar vastgesteld en eventueel omgezet in een bedrag om niet. Het boekjaar strekt ook uit over de periode waarop de tijdelijke regels van toepassing waren.

Bij de definitieve vaststelling onder de reguliere systematiek wordt op grond van artikelen 11 en 12 Bbz 2004 het inkomen in het boekjaar samen met de verleende leenbijstand afgezet tegen de jaarnorm. Aangezien de bijstand in het eerste kwartaal wel binnen het boekjaar valt, maar per maand wordt vastgesteld, en niet als leenbijstand wordt verstrekt, maar als een bedrag om niet, kan er twijfel ontstaan over de wijze waarop de in het eerste kwartaal verleende bijstand betrokken dient te worden. Om duidelijkheid te creëren wordt in onderdeel b geregeld dat de verstrekte algemene bijstand op grond van hoofdstuk VIIa voor de toepassing van artikel 11 en 12 tot het inkomen wordt gerekend. Hiermee wordt ook boven twijfel gesteld dat een eventuele terugvordering van te veel verleende bijstand op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel c, slechts kan zien op de bijstand die als leenbijstand op grond van de reguliere regels wordt verstrekt.

Onderdeel D (hoofdstuk VIIa)

Hoofdstuk VIIa is materieel beperkt tot de maanden januari tot en met maart 2022 en is daarmee van tijdelijke aard. Onderdeel D regelt daarom het vervallen van hoofdstuk VIIa. Dit onderdeel treedt op grond van artikel II, tweede lid, in werking met ingang van 1 juli 2022. Het verschil tussen de materiële afbakening (de regels hebben toepassing tot 31 maart 2021) en het verval ervan (1 juli 2022), komt voort uit praktische en wetstechnische overwegingen. Zoals eerder in deze artikelsgewijze toelichting (onder hoofdstuk VIIa) aangegeven was het bij onderhavige verlenging van de tijdelijke regels noodzakelijk om hoofdstuk VIIa opnieuw vast te stellen. Het bij het Wijzigingsbesluit vierde kwartaal ingevoegde hoofdstuk VIIa was namelijk vervallen met ingang 2022, terwijl de uitwerking in regelgeving (in onderhavig besluit) nog niet gereed was. De ervaring met de regelgeving in het kader van de coronacrisis is dat deze dikwijls met zeer veel snelheid tot stand moet worden gebracht en in voorkomende gevallen terugwerkende kracht moet worden verleend. Door een marge van drie maanden tussen materiële beëindiging van de werking en het verval wordt voorkomen dat eventuele toekomstige wijzigingen waaraan terugwerkende kracht wordt verleend eenvoudiger kunnen worden ingepast. Benadrukt wordt dat met bovenstaande geen aanvullende bevoegdheden worden gecreëerd en er geenszins vooruitgelopen wordt op toekomstige wijzigingen.

Artikel II. Inwerkingtreding

Zoals in het algemeen deel van deze nota van toelichting aangegeven, zal aan onderhavig besluit terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2022 worden verleend. Gemeenten is gevraagd te anticiperen op de inwerkingtreding van dit besluit. Gelet op de voortdurende pandemie, de aangescherpte maatregelen en de wens om zelfstandigen financieel te blijven ondersteunen, wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimum invoeringstermijn van inwerkingtreding van wet- en regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het vervallen van hoofdstuk VIIa vindt plaats op 1 juli 2022, dit wordt in het tweede lid geregeld.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten