

Beleidskader bijstand en deeltijd ondernemerschap

1. Inleiding

Deze notitie beschrijft het uitvoeringsbeleid voor de bijstandsverlening aan werkzoekenden die op beperkte schaal voor eigen rekening bedrijfsmatige werkzaamheden verrichten. Dit is sinds lange tijd bekend als het beleid 'Bijstand en ondernemerschap'. Het nieuwe werkproces deeltijd ondernemerschap (DTO), waarin het Regionaal Bureau Zelfstandigen (RBZ) de regie over de uitvoering heeft, maakt het noodzakelijk dit beleid een nieuwe naam te geven, het op te schonen en enkele aanpassingen te doen.

Met deze notitie sluit het uitvoeringsbeleid aan op het nieuwe werkproces en de actuele wetgeving (Participatiewet). Het draagt bovendien bij aan de stimulering van de eigen verdien capaciteit van de werkzoekende, de uitstroom naar werk en de rechtmatigheid van de bijstandsverlening, onder meer de verrekening van inkomsten uit ondernemerschap.

Het op 'bescheiden schaal' actief zijn als zelfstandige is wettelijk mogelijk met behoud van een reguliere bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Deze 'bescheiden schaal' heeft een bovengrens in het zogenoemde urencriterium voor de zelfstandigenaftrek in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB). Het criterium dat men voor deze aftrek minimaal 1225 uur per jaar als zelfstandige actief moet zijn, komt terug in de definitie van het begrip zelfstandige in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004). Dit betekent dat, wanneer de activiteiten per jaar 1225 uur of meer in beslag nemen, slechts bijstand kan worden verleend op basis van het speciaal voor zelfstandigen bedoelde Bbz 2004. Een reguliere bijstandsuitkering is dan niet mogelijk.

Het voor alle werkzoekenden geldende beleid voor de bijstandsverlening is uiteraard ook van toepassing op werkzoekenden, die op beperkte schaal voor eigen rekening bedrijfsmatige werkzaamheden verrichten. Vanwege de specifieke aard van deze werkzaamheden is op een aantal onderdelen van dat beleid aanvulling of nadere invulling noodzakelijk. Het in deze notitie beschreven uitvoeringsbeleid voorziet daarin. Een belangrijk voorbeeld van zo'n aanvulling is het onderscheid tussen 'gewenste' en 'niet gewenste' zelfstandige activiteiten, beschreven in paragraaf 4.

Voorafgaand aan het uitvoeringsbeleid worden de verantwoordelijkheden van de betrokken organisatieonderdelen benoemd.

2. Verantwoordelijkheden RBZ, domein Werk en Beheer Inkomen

RBZ is verantwoordelijk voor:

- het onderzoek of de werkzoekende die als zelfstandige actief is, in aanmerking kan (gaan) komen voor een Bbz 2004-uitkering;
- het besluit over het DTO van de werkzoekende en de gevolgen hiervan voor de reguliere bijstandsuitkering;
- de vaststelling van de inkomsten uit DTO van de werkzoekende;
- de verwerking van mutaties in het uitkeringssysteem voortvloeiend uit dit beleidskader.

Domein Werk (c.q. de verschillende onderdelen daarvan) is verantwoordelijk voor:

- het uitstroomtraject van de werkzoekende naar werk in dienstverband;
- het melden bij RBZ dat de zelfstandige activiteiten strijdig zijn met het uitstroomtraject.

De afdeling Beheer Inkomen draagt eindverantwoordelijkheid voor:

- de verrekening van het inkomen uit DTO met de bijstandsnorm van de werkzoekende;
- het overige beheer van de uitkering van werkzoekende / deeltijdondernemer.

3. Verplichtingen

Wanneer de werkzoekende met behoud van zijn reguliere bijstandsuitkering op beperkte schaal activiteiten als zelfstandige verricht, dan moet steeds duidelijk zijn:

- dat uitstroom primair gericht is op werk in dienstverband en werkzoekende moet (kunnen) voldoen aan de verplichtingen die hierop zijn gericht;
- of de activiteiten als zelfstandige al dan niet strijdig zijn met een uitstroomtraject naar werk in dienstverband;
- aan welke administratieve voorschriften de werkzoekende moet voldoen;
- welke verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen;
- welke voorwaarden zijn verbonden aan de bedrijfsvoering (o.a. het hanteren van marktconforme prijzen);
- met welke bedrijfskosten rekening wordt gehouden.

Naast de gebruikelijke inlichtingen- en arbeidsverplichtingen worden de aanvullende verplichtingen in verband met de zelfstandige activiteiten aan de bijstand verbonden op basis van de artikelen 18, eerste lid en 55 van de Participatiewet. Alle verplichtingen worden in een beschikking vastgelegd en bij het niet nakomen ervan verplichtingen past de gemeente het reguliere (boete- en maatregelen)beleid toe.

4. Beoordeling zelfstandige activiteiten

Werkzoekenden die zelfstandige activiteiten (gaan) verrichten worden stapsgewijs beoordeeld.

Stap 1:

In eerste instantie beoordeelt RBZ of de werkzoekende, al dan niet via de startersaanpak, in aanmerking kan komen voor een Bbz 2004-uitkering.

Stap 2:

Komt de werkzoekende, al dan niet via de startersaanpak, niet in aanmerking voor een Bbz 2004- uitkering, dan beoordeelt RBZ of de werkzoekende de zelfstandige activiteiten kan combineren met een uitstroomtraject naar werk in dienstverband. Hierbij is het uitgangspunt dat de activiteiten in het kader van DTO kunnen samengaan met een uitstroomtraject, totdat domein Werk bij RBZ aangeeft dat deze activiteiten het uitstroomtraject naar werk in dienstverband hinderen.

Van 'gewenste activiteiten' is sprake:

- als de werkzoekende zijn zelfstandige activiteiten kan combineren met een uitstroomtraject naar werk in dienstverband,
- totdat domein Werk bij RBZ aangeeft dat deze strijdig zijn met een uitstroomtraject naar werk in dienstverband.

Als sprake is van gewenste activiteiten gelden de volgende eisen en worden per beschikking de volgende verplichtingen aan de bijstandsuitkering verbonden:

- aan de wettelijke eisen voor zelfstandig ondernemerschap voldoen;
- marktconforme prijzen hanteren;
- met de zelfstandige activiteiten inkomen genereren;
- minder dan 1225 uur per jaar als zelfstandige werkzaam zijn.

Deze verplichting houdt mede in dat werkzoekende geen gebruik mag maken van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting. Gebruik van deze aftrek betekent dat zijn zelfstandige activiteiten per jaar 1225 uur of meer in beslag nemen. Dan is sprake van volledig ondernemerschap en kan het recht op bijstand alleen beoordeeld worden op grond van het Bbz 2004. Er bestaat dan geen recht (meer) op een reguliere bijstandsuitkering met toepassing van dit beleidskader.

Bij gewenste activiteiten stimuleert het DTO de eigen verdien capaciteit van de werkzoekende met de focus op uitstroom naar werk in volledige economische zelfstandigheid. Het stelt hem in staat uiteindelijk zelfstandig in de kosten van het bestaan te voorzien door een combinatie van werk in dienstverband en DTO. De verplichtingen hebben daarnaast betrekking op de gemeentelijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat bedrijven die niet aan de wettelijke eisen voldoen, in stand worden gehouden.

Mogelijke concurrentievervalsing wordt voorkomen door de werkzoekende de verplichting op te leggen met ten minste marktconforme prijzen te werken. Als werkzoekende desondanks lagere prijzen hanteert, dan wordt bij de vaststelling van de inkomsten uit DTO rekening gehouden met marktconforme prijzen. Werkzoekende kan deze prijzen immers redelijkerwijs vragen voor zijn producten of diensten en daarmee over de bijbehorende inkomsten beschikken.

Zie voor de reactie op andere concurrentievervalsende gedragingen paragraaf 6.

Gewenste activiteiten binnen activering.

Hoewel het DTO geen activeringsinstrument is of een tegenprestatie vormt voor werkzoekenden met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt, kan het zo'n doel wel (tijdelijk) hebben. In die situatie is het genereren van inkomen geen verplichting. Uiteraard moet wel voorkomen worden dat schulden ontstaan als gevolg van onvoldoende opbrengst.

Van 'ongewenste activiteiten' is sprake:

- als werkzoekende zelfstandige activiteiten ontplooit, waarbij hij niet voldoet aan een of meerdere van de hierboven genoemde criteria en eisen / verplichtingen. Als de zelfstandige activiteiten per jaar 1225 uur of meer in beslag nemen, bestaat geen recht op een reguliere bijstandsuitkering met toepassing van dit beleidskader.

Het gaat hierbij bv. om de werkzoekende die:

- zijn zelfstandige activiteiten niet kan combineren met een uitstroomtraject naar werk in dienstverband (hij kan niet volledig voor dat traject beschikbaar zijn indien de omvang van zijn zelfstandige activiteiten niet op korte termijn aan dat traject kan worden aangepast of deze activiteiten eventueel niet geheel kunnen worden beëindigd) of
- een bedrijf uitoefent dat niet aan de wettelijke eisen voldoet.

Ook als sprake is van ongewenste activiteiten worden per beschikking de bovengenoemde verplichtingen aan de bijstandsuitkering verbonden.

Onderscheid tussen 'gewenste' en 'ongewenste' activiteiten

Door onderscheid te maken tussen deze twee soorten zelfstandige activiteiten kan de wijze van inkomstenverrekening worden afgestemd op het continueren dan wel ontmoedigen van deze activiteiten. Bij de gewenste activiteiten is het immers van belang dat de bedrijfsvoering voortgezet wordt, bij de ongewenste niet.

Stap 3:

Op basis van het onderscheid tussen gewenste en niet gewenste activiteiten vindt verrekening van inkomsten plaats.

De wijze waarop de inkomsten uit de activiteiten als zelfstandige worden vastgesteld en verrekend, moet voor gewenste activiteiten meer stimulerend zijn dan voor de ongewenste, die ontmoedigd moeten worden. Daarom wordt er een verschil gemaakt in de mogelijkheden om diverse zakelijke kosten in mindering te brengen op de opbrengst. Zie verder punt 'Vaststelling inkomsten en vermogen'. Het is van belang dat in de beschikking wordt vastgelegd welke kosten (gedeeltelijk) in mindering op de opbrengst mogen worden gebracht.

5. Vaststelling inkomsten en vermogen

a. *Belastingen*

De Participatiewet houdt bij het verrekenen van inkomsten uit arbeid geen rekening met een forfaitair belastingpercentage zoals het Bbz 2004 bepaalt voor de bijstandsverlening aan zelfstandigen. De hoogte van een belastingaanslag is echter wel relevant en kan leiden tot een nabetaling of terugvordering van bijstand.

Bij de bepaling van inkomsten uit zelfstandige activiteiten wordt uitgegaan van de feitelijke opbrengst, minus de directe, noodzakelijke kosten die gemaakt worden om die inkomsten te realiseren. Aangezien de belasting pas na de definitieve belastingaanslag bekend is, zullen de inkomsten in eerste instantie bestaan uit het bruto winstbedrag. Na ontvangst van de definitieve belastingaanslag wordt een herberekening van de netto inkomsten gemaakt, voor zover deze belastingaanslag betrekking heeft op de periode van bijstandsverlening.

b. *Directe, noodzakelijke kosten*

Omdat het hier zelfstandige activiteiten betreft die (op zichzelf) niet zullen leiden tot uitstroom, worden alleen kosten in aanmerking genomen die:

- direct gerelateerd kunnen worden aan de opbrengsten, bv. de inkoopkosten van een verkocht product en
- noodzakelijk zijn in de zin van onvermijdelijk om de opbrengst te genereren of
- wettelijk noodzakelijk zijn, bv. kosten Kamer van Koophandel, kosten van vergunningen.

Wanneer sprake is van 'gewenste activiteiten' worden hiernaast afschrijvingskosten geaccepteerd, teneinde het de werkzoekende mogelijk te maken om zijn bedrijfsactiviteiten voort te zetten.

De ondergrens van de kosten die niet, of slechts beperkt worden geaccepteerd, is gelegen in de belastingregels in de artikelen 3.14 tot en met 3.18 van paragraaf 3.2.2 (Winst uit een onderneming) van de Wet IB.

De volgende kosten worden **niet geaccepteerd**:

- ongeacht of sprake is van 'gewenste' of 'ongewenste' activiteiten:
 - personeelskosten en kosten van externe inhuur van personeel. Rekening houden met deze kosten zou dit betekenen dat indirect bijstand wordt verleend ten behoeve van het personeel. Daarvan kan geen sprake zijn, omdat de bijstandsverlening zich richt op de persoon en het gezin van werkzoekende;
 - kosten van bedrijfsleningen, waaronder rentekosten. Rekening houden met deze kosten zou betekenen dat indirect bijstand wordt verleend voor schulden of bedrijfskapitaal.
 - fiscaal niet toegestane kosten
- wanneer sprake is van 'ongewenste' activiteiten:
 - afschrijvingskosten. Deze kosten zijn vooral gericht op voortzetting van de zelfstandige activiteiten en dit is niet gewenst;
 - huisvestingskosten. Het onderbrengen van de zelfstandige activiteiten buiten het privé woonadres maakt het noodzakelijk om de activiteiten voort te zetten, alleen al om de zakelijke huisvestingskosten te kunnen voldoen. Voortzetting van de activiteiten is echter niet gewenst;
 - kosten van verkoopbevordering, bv. van advertenties en foldermateriaal. Deze kosten zijn mede gericht op voortzetting van de zelfstandige activiteiten op de wat langere termijn en dit is ongewenst.

Voor deze kosten gelden **beperkingen**:

- ongeacht of sprake is van 'gewenste' of 'ongewenste' activiteiten:
 - vervoerskosten. Als een vervoermiddel voor de uitoefening van het bedrijf noodzakelijk is, wordt hiermee rekening gehouden conform de fiscale regelgeving van artikel 3.15, zesde lid van de Wet IB. Het vervoermiddel wordt geacht tot het privé vermogen van werkzoekende te behoren, waardoor de aftrek voor zakelijke kilometers wordt beperkt tot de in de Wet IB genoemde kilometervergoeding (voor 2015 is dit € 0,19 per kilometer).
- wanneer sprake is van 'gewenste' activiteiten:
 - huisvestingskosten. Deze worden slechts geaccepteerd als het huisvesting van de zelfstandige activiteiten buiten het privé woonadres betreft, die noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering;
 - kosten van verkoopbevordering, bv. van advertenties en foldermateriaal. In sommige branches zijn deze kosten onvermijdelijk. De hoogte van de maximaal in mindering te brengen kosten is afhankelijk van de branche en bedrijfsopzet en wordt individueel vastgesteld. Uitgangspunt is dat deze kosten in ieder geval niet hoger zijn dan 5% van de omzet.

Omdat een aantal kosten niet (volledig) geaccepteerd wordt, ontstaat een verschil tussen het 'fiscaal winstbegrip' en het 'bijstand winstbegrip'. De Belastingdienst accepteert meer en hogere kosten dan de gemeente in het kader van de Participatiewet en dit uitvoeringsbeleid. Dat heeft tot gevolg dat de Belastingdienst op lagere en de gemeente op hogere inkomsten uitkomt. De werkzoekende, met name die 'niet gewenste activiteiten' als zelfstandige verricht, moet hierop worden gewezen.

c. *Belastingteruggave*

Op grond van artikel 31, tweede lid onder f van de Participatiewet geldt dat niet tot de middelen wordt gerekend de vermindering of teruggave van loonbelasting, inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen op grond van kosten die niet tot de algemeen noodzakelijke bestaanskosten behoren, tenzij voor deze kosten bijstand wordt verleend. Dit betekent dat met een belastingteruggave voor kosten, die de Belastingdienst wel maar de gemeente bij de bijstandsverlening niet heeft geaccepteerd, geen rekening gehouden hoeft te worden.

Een belastingteruggave als gevolg van toepassing van de zelfstandigenaftrek betekent dat een werkzoekende zich niet aan de verplichting heeft gehouden om minder dan 1225 uur per jaar als zelfstandige werkzaam te zijn. Hij heeft dan geen recht op een reguliere bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet vanaf 1 januari van het betreffende kalenderjaar, omdat in die situatie alleen recht op bijstand kan bestaan op grond van het Bbz 2004. Dat recht wordt alleen na een daartoe strekkende aanvraag beoordeeld.

Daarnaast heeft hij W&I niet tijdig geïnformeerd over de (uitbreiding van) de omvang van zijn zelfstandige activiteiten. Dat betekent dat de uitkering op grond van de artikel 54, derde lid van de Participatiewet wordt ingetrokken. De verstrekte bijstand moet volledig worden teruggevorderd.

d. *Vrijlatingsregelingen*

In de Participatiewet is een beperkte regeling opgenomen om inkomsten uit arbeid van werkzoekenden van 27 jaar en ouder vrij te laten. Deze vrijlating kan voor maximaal zes aaneengesloten maanden worden toegepast tot 25% van de inkomsten met een wettelijk maximum. Voor alleenstaande ouders met de zorg voor een kind, jonger dan 12 twaalf jaar, kan de vrijlating daarna gedurende 30 maanden worden voortgezet tot 12,5% van de inkomsten (eveneens met een wettelijk maximum).

Deze vrijlatingen kunnen alleen worden toegepast indien dit bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Naast het reguliere beleid geldt hiervoor dat alleen 'gewenste activiteiten' bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de werkzoekende die deze activiteiten verricht. Toepassing van deze vrijlatingen is dus alleen mogelijk bij 'gewenste activiteiten'.

De vrijlating van inkomsten voor zogenoemde medisch urenbeperkten (15% van de inkomsten met een wettelijk maximum) wordt toegepast, tenzij sprake is van één van de bovengenoemde vrijlatingen en ongeacht of werkzoekende 'gewenste' of 'ongewenste activiteiten' ontplooit. De reden hiervan is dat het recht op deze vrijlating niet afhankelijk is van de vraag of deze bijdraagt aan de arbeidsinschakeling.

De vrijlating moet worden berekend over de netto inkomsten. Deze inkomsten kunnen pas bepaald worden bij de berekening van de definitieve inkomstenkorting. Eerst daarna kan de vrijlating eventueel worden nabetaald. De vrijlating wordt nog niet verstrekt op basis van geschatte inkomsten. Dit maakt de verrekening van inkomsten namelijk onnodig ingewikkeld, onoverzichtelijk en geeft een groter risico van terugvordering.

e. *Vermogen*

De Participatiewet kent geen extra vermogensvrijlating voor bedrijf of beroep. Voor zover er sprake is van liquide middelen, zullen deze derhalve op de reguliere wijze in aanmerking genomen moeten worden bij de vaststelling van het recht op bijstand.

Indien vermogen dat 'vast' zit in het bedrijf, bv. in de vorm van een machine, een bedrijfswagen of voorraden, liquide gemaakt moet worden, dan leidt dit tot bedrijfsbeëindiging. Dergelijke bezittingen in natura kunnen naar hun aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn, dan wel op grond van artikel 34, tweede lid, van de Participatiewet, vrij worden gelaten op de grond dat zij, gelet op de omstandigheden van werkzoekende, noodzakelijk zijn.

6. Opleggen van een maatregel of boete

Wanneer werkzoekende de opgelegde verplichtingen verwijtbaar niet nakomt, dient een maatregel te worden opgelegd van 30% gedurende een maand. Bij recidive wordt dit 100% gedurende een maand. Deze maatregel wordt gebaseerd op artikel 5, lid 2 onder b 5° van de Verordening maatregelen en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Deze maatregel geldt ook voor het verwijtbaar niet nakomen van nadere verplichtingen op grond van artikel 55 van de Participatiewet, die - bij wijze van individualisering - in aanvulling of afwijking van de in dit beleidskader opgenomen nadere verplichtingen aan de bijstand zijn verbonden.

Op het niet (tijdig of volledig) nakomen van de inlichtingenverplichting is het reguliere boetebeleid van toepassing.

7. Beëindiging / intrekking van de uitkering

Voldoet werkzoekende niet aan de verplichting om een zorgvuldige en complete administratie bij te houden en te overleggen of anderszins (voldoende) inlichtingen te verstrekken over de omvang van of de inkomsten uit zelfstandige activiteiten, dan is dit reden tot intrekking van de uitkering op grond van de artikel 54, derde lid van de Participatiewet, omdat het recht op bijstand niet (langer) kan worden vastgesteld. Ten onrechte verleende bijstand moet worden teruggevorderd.

8. Overgangsregeling

Dit beleidskader wijkt op enkele onderdelen af van het voorgaande beleid 'Bijstand en ondernemerschap', met name de gevolgen van het onderscheid tussen 'gewenste' en 'ongewenste activiteiten' voor de hoogte van de inkomsten en van overschrijding van het 1225-urencriterium voor het recht op bijstand. Om die reden is een overgangsregeling noodzakelijk voor werkzoekenden die in een eerder stadium via een beschikking onder de werking van het oude beleid zijn gebracht.

Voor deze werkzoekenden geldt dat zij met een daartoe strekkende beschikking met ingang van het eerstvolgende kalenderjaar (na verzending van die beschikking) onder dit nieuwe Beleidskader bijstand

en deeltijd ondernemerschap vallen. Verzending van zo'n beschikking kan gecombineerd worden met de definitieve vaststelling van de inkomsten over het voorafgaande kalenderjaar.

Op andere werkzoekenden is het nieuwe beleid direct van toepassing. Dit moet in een beschikking vastgelegd worden.

9. Individualisering

Het is mogelijk om van dit beleidskader af te wijken en de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de individuele omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de werkzoekende en zijn gezin.