



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers teneinde het mogelijk te maken de duur van de overbruggingsregeling nogmaals te verlengen, in verband met het invoeren van een vermogenstoets en het aanbrengen van enkele technische wijzigingen (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)

Nader Rapport

24 september 2020

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers teneinde het mogelijk te maken de duur van de overbruggingsregeling nogmaals te verlengen, in verband met het invoeren van een vermogenstoets en het aanbrengen van enkele technische wijzigingen (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 september 2020, no. 2020-0000122391, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 16 september 2020, nr. No. W12.20.0332/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat het besluit wordt genomen. De tekst van het advies treft u hieronder cursief afgedrukt aan, voorzien van een reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 11 september 2020, no.2020-0000122391, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers teneinde het mogelijk te maken de duur van de overbruggingsregeling nogmaals te verlengen, in verband met het invoeren van een vermogenstoets en het aanbrengen van enkele technische wijzigingen, met nota van toelichting.

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) voorziet in een vereenvoudigde bijstandsregeling voor zelfstandige ondernemers in verband met de economische gevolgen van de coronacrisis. De regeling loopt sinds begin maart en is inmiddels al een keer verlengd. Met het ontwerpbesluit wordt de TOZO wederom verlengd, nu voor een periode van negen maanden. Daarbij wordt een (vereenvoudigde) vermogenstoets ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op enkele onevenwichtigheden in het ontwerpbesluit. Bij een tijdelijke regeling als de TOZO kunnen dergelijke onevenwichtigheden aanvaardbaar zijn, maar naarmate de duur van de tijdelijke regeling toeneemt en het spoedkarakter ervan afneemt gaan deze bezwaren zwaarder wegen. De Afdeling zet vraagtekens bij de voorgestelde duur van de verlenging van de regeling in deze vorm met negen maanden. In het bijzonder de ongelijke behandeling welke het gevolg is van de wijze waarop de vermogenstoets in het ontwerpbesluit is vormgegeven acht zij problematisch in het licht van de voorgestelde duur van de verlenging. De Afdeling acht een nadere motivering van het ontwerpbesluit nodig waarin de duur van de verlenging en de grofmazigheid en onevenwichtige gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Indien daartoe aanleiding bestaat, dient dit te leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

Algemeen

Onder de huidige uitzonderlijke omstandigheden acht de regering het van belang dat zelfstandig ondernemers nog steeds een beroep kunnen doen op een overbruggingsregeling om de kans dat het bedrijf of de onderneming voortgezet kan worden zo groot mogelijk te maken. Net als in de afgelopen periode kunnen de COVID-19 maatregelen grote impact hebben op de bedrijfsvoering en de inkomsten van de onderneming.

De regering erkent het belang van gelijke behandeling van zelfstandigen die in vergelijkbare omstan-



digheden verkeren, en dat dit nu verschillend kan uitpakken afhankelijk van of zij onder de Tozo of het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) vallen. Dit is ook de reden dat de Tozo stapsgewijs wordt aangepast, zodat deze meer aansluit op het reguliere bijstandsvangnet voor zelfstandigen, het Bbz (en de Participatiewet). Bij Tozo 2 is – in lijn met het Bbz – de partnerinkomenstoets ingevoerd en bij Tozo 3 wordt een beperkte vermogenstoets gehanteerd. Ook komt steeds meer nadruk te liggen op het ondersteunen van zelfstandig ondernemers in hun zoektocht om zich voor te bereiden op een nieuwe toekomst.

Wel geldt dat bij elke stapsgewijze aanpassing richting het reguliere vangnet de uitvoerbaarheid van deze aanpassing van groot belang is. De impact van de coronacrisis is nog onverminderd groot en dat betekent tegelijkertijd dat nog veel zelfstandig ondernemers behoefte hebben aan ondersteuning, een veelvoud van de aantallen zelfstandig ondernemers dat normaal gesproken gebruik maakt van het Bbz. Door deze relatief grote aantallen blijft de druk op de uitvoering bij gemeenten onverminderd groot.

Door bovenstaande aanpassingen wordt een overgang per 1 juli 2021 naar het reguliere vangnet van het Bbz mogelijk. De uitvoering van het Bbz per 1 juli 2021 zal veel van gemeenten vergen, ook in termen van voorbereidingen, maar in overleg met gemeenten is gebleken dat de overgang naar het Bbz over negen maanden verantwoord is. Daarmee wordt gerealiseerd dat de ongelijke behandeling van zelfstandig ondernemers vallend onder de Tozo of het Bbz tijdelijk is en – gegeven de bijzondere omstandigheden die het gevolg zijn van het coronavirus – in de ogen van de regering te rechtvaardigen.

1. Duur verlenging

a. Algemeen

De TOZO is gemodelleerd naar het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (BBZ). Daarop zijn echter aanzienlijk vereenvoudigingen aangebracht, dit in verband met de plotselinge uitbraak van de corona-crisis. In korte tijd moest een grootschalig proces van bijstandsverlening in gang worden gezet. Zo zijn in eerste instantie de partnertoets, de kostendelersnorm en de vermogenstoets buiten toepassing gelaten. Deze vereenvoudigde regeling is voor gemeenten eenvoudiger en dus sneller toe te passen en pakt voor de ontvangers van bijstand veelal gunstig uit. Daarbij moet ook worden onderkend dat dit leidt tot ongelijke behandeling tussen deze doelgroep en diegenen die vallen onder de reguliere bijstandsregeling in de Participatiewet en het BBZ. Daarom is uitdrukkelijk voorzien in tijdelijkheid van de bijzondere regeling van de TOZO.

Bij de eerste verlenging (TOZO 2) is de regeling al weer wat meer in lijn gebracht met het BBZ. Zo is toen de partnertoets, die eerst was uitgezonderd, weer van toepassing verklaard. Met het voorliggende ontwerpbesluit wordt de TOZO weer een stapje dichterbij het BBZ gebracht door de introductie van een vermogenstoets. Die is echter sterk vereenvoudigd.

De verlenging van de TOZO vindt met het ontwerpbesluit plaats voor een relatief lange periode, negen maanden. In totaal brengt dit de looptijd van de TOZO op bijna anderhalf jaar. Dit roept steeds indringender de vraag op naar de ratio voor de ongelijke behandeling van zelfstandigen die onder het BBZ vallen en die welke vallen onder de TOZO.

Ook roept dit de vraag op hoe lang moet worden doorgedaan met de ondersteuning door middel van de TOZO. Ondersteuning aan zelfstandigen bij problemen van tijdelijke aard ten aanzien van overigens levensvatbare ondernemingen is terecht en begrijpelijk. Ook hebben de betrokken ondernemers behoefte aan zekerheid, hetgeen juist pleit voor een wat langere periode. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor het langdurig ondersteunen van ondernemingen die niet levensvatbaar zijn. Het lijkt er daarbij steeds meer op dat deze crisis ook permanente gevolgen zal hebben voor bepaalde ondernemers. Ondersteuning kan dan noodzakelijke aanpassingsprocessen in de weg zitten. Maatvoering in de tijd is dan ook nodig.

Het voorgaande leidt ertoe dat de Afdeling vraagtekens zet bij de voorgestelde duur van de verlenging van negen maanden. Hierna gaat zij nog nader in op enkele meer specifieke aspecten.

Verlenging met negen maanden

Tozo 3 wordt verlengd met negen maanden tot 1 juli 2021. De Afdeling vraagt zich af hoe lang moet worden doorgedaan met de ondersteuning door middel van de Tozo. De Afdeling waarschuwt dat er gewaakt moet worden voor langdurige ondersteuning van niet levensvatbare ondernemingen en dat in de tijd maatvoering vereist is. De regering geeft aan dat de periode van verlenging gemeenten voldoende tijd biedt om zich voor te bereiden op het Bbz. In deze tijden dat het coronavirus nog volop heerst is er ook behoefte aan zekerheid voor de betrokken zelfstandig ondernemers. Zo zijn om die redenen ook de Noodmaatregel overbrugging werkgelegenheid (NOW) en Tegemoetkoming vaste



lasten (TVL) verlengd tot 1 juli 2021. Zolang het virus nog niet onder controle is en er al evenmin een vaccin is, zullen er sectoren zijn die geraakt worden of zelfs vrijwel stilliggen. De regering acht het van belang dat de periode van verlenging de betrokken ondernemers tegemoetkomt in hun behoefte aan perspectief en duidelijkheid. De verlenging van de Tozo biedt zekerheid op een aanvulling van het inkomen tot aan het sociaal minimum, terwijl tegelijkertijd betrokken ondernemers zich dienen te bezinnen op de toekomst en de levensvatbaarheid van het bedrijf. In lijn met de NOW wordt er daarom ook in Tozo 3 stapsgewijs steeds meer aangesloten bij het reguliere vangnet. Zo wordt in Tozo 3 het aanvragen van bijstand met terugwerkende kracht vanaf 1 december 2020 meer in lijn gehanteerd met de normale bijstandssystematiek, zoals in de Participatiewet neergelegd.

Heroriëntatie

De regering geeft aan dat in verband met het voorkomen dat ondernemingen die niet levensvatbaar zijn te lang worden ondersteund, al tijdens Tozo 2 de heroriëntatie van zelfstandigen op gang is gekomen. Ondernemers zijn onder meer door de zelfstandigenorganisaties aan het begin van de zomer opgeroepen om reeds deze periode te gebruiken voor een heroriëntatie. Zelfstandigen kunnen daarbij gebruik maken van onder meer de instrumenten die de Kamer Van Koophandel ter beschikking stelt om een overzicht te krijgen van de stand van zaken van de onderneming (bijvoorbeeld stappenplannen van hoe een exploitatie- en een liquiditeitsbegroting te maken zijn). In Tozo 3 gaat dit door. Er zijn zelfstandig ondernemers die genoodzaakt zullen zijn hun koers te verzetten en hun businessmodel om te gooien of het bedrijf of zelfstandig beroep te beëindigen. De tijdelijke ondersteuning biedt zelfstandigen rust en zekerheid voor de heroriëntatie en het stapsgewijs teruggaan naar normalisering.

Zoals in de brief van het kabinet over het steun- en herstelpakket van 28 augustus jl.¹ is aangegeven start per 1 januari 2021 een volgende fase binnen de Tozo. In deze fase ondersteunt het kabinet zelfstandig ondernemers waar nodig om zich voor te bereiden op een nieuwe toekomst, hetzij als zelfstandig ondernemer, hetzij als werknemer in loondienst. Veel ondernemers denken al na over de toekomst. Gemeenten zullen samen met zelfstandig ondernemers inventariseren of en welke ondersteuning van de zelfstandig ondernemer nodig is. Dit kan bijvoorbeeld gaan om coaching, advies, bij- of omscholing en heroriëntatie. De Participatiewet biedt gemeenten de mogelijkheden om dit maatwerk te bieden. In het aanvullend aangekondigde sociaal beleid is hiermee rekening gehouden en worden hiervoor middelen beschikbaar gesteld.

b. Vermogenstoets

In het ontwerpbesluit is voorzien in een vermogenstoets. Net als bij het BBZ het geval is wordt hierbij afgeweken van de vermogenstoets in artikel 34 van de Participatiewet. Ten opzichte van het BBZ is thans sprake van een verdere vereenvoudiging. Deze komt er grofweg op neer, dat bij de aanvraag wordt gekeken naar de stand van de bankrekeningen (en vergelijkbare rekeningen, zoals beleggingsrekeningen). Allerlei andere vormen van vermogen, alsook schulden, worden niet meegenomen. Dat geldt ook voor wijzigingen die zich voordoen na de aanvraag.

Uit de toelichting blijkt dat uitvoeringstechnische overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de vormgeving van de vermogenstoets. Deze vereenvoudigde benadering kan tot onevenwichtige resultaten leiden. Hiervoor is al gewezen op de beperkte grondslag waardoor veel vermogensbestanddelen en schulden niet worden meegenomen. Ook kan worden opgemerkt, dat de ondernemingsbankrekeningen bij een eenmansbedrijf wél meetellen, terwijl in geval van een BV de rekeningen van de BV niet meetellen. De verschillende afwijkingen van het BBZ leiden ertoe dat zelfstandigen in de bijstand die overigens in vergelijkbare omstandigheden verkeren, zeer verschillend worden behandeld afhankelijk van of zij onder de TOZO of het BBZ vallen.

De onevenwichtige resultaten en ongelijke behandeling die het gevolg zijn van de vermogenstoets kunnen aanvaardbaar zijn in het kader van een tijdelijke regeling en de daarmee verbonden spoed. In de toelichting wordt in dit verband terecht groot belang gehecht aan het belang van een zo eenvoudig mogelijke uitvoering. Nu de duur van de tijdelijke regeling echter aanzienlijk toeneemt en de spoed minder groot is, acht de Afdeling deze gevolgen, in het bijzonder de ongelijke behandeling, problematisch.

Vermogenstoets

De Afdeling wijst erop dat de vereenvoudigde vermogenstoets in de Tozo 3 tot onevenwichtige resultaten zou kunnen leiden ten opzichte van de zelfstandigen in het Bbz. De Afdeling vraagt zich

¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 420, nr. 105



daarbij af wat de ratio is voor de ongelijke behandeling van zelfstandigen die onder het Bbz vallen en die welke onder de Tozo vallen. De Afdeling merkt ook op dat in de Tozo 3 de ondernemingsbankrekeningen bij een eenmansbedrijf wél meetellen, terwijl in geval van een BV de rekeningen van de BV niet meetellen.

Ratio

De regering is het met de Afdeling eens dat het in het geheel niet opnemen van enige vorm van vermogenstoets in dit stadium tot een resultaat zou leiden dat onevenwichtig zou zijn ten opzichte van de zelfstandigen die onder het Bbz vallen. De coronacrisis is nog gaande en mede als gevolg van de overheidsmaatregelen om corona in te dammen zijn veel zelfstandig ondernemers in financiële problemen geraakt. Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling van zelfstandigen die onder het Bbz vallen en zelfstandigen die onder de Tozo vallen zou een vermogenstoets die vergelijkbaar is met de in het Bbz opgenomen vermogenstoets de voorkeur genieten. Een dergelijke toets is in de Tozo echter vanwege uitvoeringsredenen niet hanteerbaar.

Met VNG, Divosa en gemeenten is bezien in welke vorm een vermogenstoets uitvoerbaar zou zijn in Tozo 3. Daarbij is zowel gekeken naar de vermogenstoets in de Participatiewet als in het Bbz. In het Bbz, wordt al het voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijke vermogen vrijgelaten. Dit is inclusief het vermogen gebonden in de door de zelfstandige of zijn gezin in eigendom bewoonde woning. Wel wordt gekeken naar de waarde van alle vermogensbestanddelen op basis van de waarde in het economische verkeer; de voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijke bezittingen en de aanwezige schulden van de zelfstandige. Dit is doorgaans een intensieve toets die veel expertise vraagt en waarmee veel tijd gemoeid kan zijn. De vermogenstoets of vermogensvaststelling in het Bbz leidt ertoe dat als wordt vastgesteld dat het eigen vermogen boven een bepaalde grens uitkomt, de voorlopige aanvullende uitkering voor levensonderhoud een renteloze lening blijft. Daarbij is er geen sprake van vrijlating van bescheiden vermogen zoals in de Participatiewet.

De Bbz-vermogenstoets is door VNG, Divosa en gemeenten niet haalbaar geacht in Tozo 3 gelet op de verwachte aantallen zelfstandig ondernemers (een veelvoud van de gebruikelijke aantallen in het Bbz), de complexiteit, vereiste expertise en benodigde tijd. Daarom is de vermogenstoets beperkt tot financiële vermogensbestanddelen waarvan de waarde redelijkerwijs in geld kan worden vastgesteld. Deze financiële vermogensbestanddelen worden tot een bedrag van maximaal € 46.520,- vrijgelaten. Voor de hoogte van het bedrag is aangesloten bij de vermogensondergrens die het Bbz hanteert en waaronder aanvullende bijstand voor levensonderhoud om niet wordt verstrekt. Een groot deel van de bezittingen, te weten de niet-financiële bezittingen evenals de schulden, blijft daarbij logischerwijs buiten beschouwing. De regering erkent dat de vermogenstoets in de Tozo 3 anders is van systematiek en opzet dan in het Bbz, maar is van oordeel dat de verschillen mede vanwege de uitvoeringsredenen gerechtvaardigd zijn.

De Afdeling merkt tot slot over de beperkte vermogenstoets op dat in de Tozo 3 de ondernemingsbankrekeningen bij een eenmansbedrijf wél meetellen, terwijl in geval van een BV de rekeningen van de BV niet meetellen. Dat de vermogenstoets verschillend uitpakt voor verschillende rechtsvormen is juist. Dit effect komt voort uit de hierboven omschreven noodzaak om als gevolg van uitvoeringstechnische redenen een beperkte en relatief eenvoudige toets op beschikbare financiële middelen te hanteren. Het betrekken van de financiële middelen van deze rechtsvormen zou leiden tot een complexe beoordeling vanwege de vele bijzondere omstandigheden die zich voor kunnen doen die ervoor zorgen dat de zelfstandig ondernemer niet over deze middelen beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dit maakt het hanteren van een verklaring van de zelfstandig ondernemer, vanwege de noodzakelijke rechtszekerheid die in deze aan de aanvrager geboden moet worden, onmogelijk. Derhalve zou een individuele complexe beoordeling van de gemeente bij de aanvraag vereist zijn. Dat is niet uitvoerbaar voor gemeenten.

Strengere toets in Bbz gerechtvaardigd

De Afdeling geeft aan dat de verschillende afwijkingen van het Bbz ertoe zouden leiden dat zelfstandigen in de bijstand, die overigens in vergelijkbare omstandigheden verkeren, zeer verschillend worden behandeld afhankelijk van of zij onder de Tozo of het Bbz vallen en dat dit problematisch zou zijn. De regering erkent verschillen zoals dat ondernemers die een beroep doen of hebben gedaan op het Bbz aan het voorportaal geconfronteerd worden met de levensvatbaarheid- en vermogenstoets volgens Bbz-systematiek. Dit terwijl zelfstandig ondernemers die een beroep doen op Tozo 3 toegang kunnen krijgen tot de regeling zonder levensvatbaarheidstoets en alleen een beperkte vermogenstoets.

Zelfstandig ondernemers hebben als zij nog niet in de uitkering zitten in principe de keus tussen Tozo 3 of het strengere Bbz. Gemeenten hebben aangegeven dat is gebleken dat de keus tussen de Tozo en



het Bbz veelal uitvalt in het voordeel van de Tozo. In bepaalde gevallen kiest de zelfstandig ondernemer echter voor het Bbz, bijvoorbeeld als er al een lening voor bedrijfskapitaal tot het maximum van € 10.157,- is aangevraagd onder de Tozo en de zelfstandig ondernemer behoefte heeft aan meer bedrijfskrediet. In het Bbz kan de gevestigde zelfstandig ondernemer in aanmerking komen voor een hogere lening voor bedrijfskapitaal tot maximaal € 203.135,- als sprake is van een in de kern levensvatbaar bedrijf en tijdelijke problemen. Het betreft hier leningen voor bedrijfskapitaal die hoog risicovol zijn en die veelal zonder zekerheden verleend worden, terwijl men tevergeefs bij reguliere kredietverstrekkers heeft aangeklopt. Het is gerechtvaardigd dat zelfstandig ondernemers met een hogere liquiditeitsbehoefte die tevergeefs aangeklopt hebben bij reguliere kredietverstrekkers in het voorportaal strenger getoetst worden in het Bbz om in aanmerking te kunnen komen voor een hogere lening bedrijfskapitaal.

Eenmaal in de Tozo 3 of het Bbz wordt in beide regelingen het huishoudinkomen aangevuld tot aan het sociaal minimum. In het Bbz wordt ten hoogste 12 maanden bijstand verleend, maar als de oorzaak van de behoefte aan bijstand is gelegen in extreme omstandigheden van externe aard, kan deze termijn verlengd worden met maximaal 2 jaar. Relevant is ook dat zelfstandig ondernemers in het Bbz ten tijde van Tozo 1, Tozo 2 en ook tijdens Tozo 3 in aanmerking kunnen komen voor de lening bedrijfskapitaal voor zover zij nog niet eerder in de Tozo tot aan het maximum van € 10.157,- verstrekt hebben gekregen. Verschillen zijn dus verklaarbaar en niet problematisch.

c. Aanvraagtijdvak

Artikel 9 regelt het aanvraagtijdvak. Dit bedraagt ten hoogste drie aaneengesloten maanden. Bij de oorspronkelijke regeling betekende dit, dat over de looptijd van zes maanden maximaal drie maanden van de regeling gebruik kon worden gemaakt.

Artikel 18 TOZO voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de looptijd van de TOZO te verlengen. Dit gebeurt door verlenging van het aanvraagtijdvak, bedoeld in artikel 9. Bij de verlenging is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en is het tijdvak van ten hoogste drie aaneengesloten maanden verlengd tot ten hoogste zeven maanden.

In het voorliggende ontwerpbesluit wordt wederom gebruik gemaakt van artikel 18 TOZO om het aanvraagtijdvak van artikel 9 aan te passen. Het gevolg hiervan is dat noch uit de TOZO, noch uit het ontwerpbesluit zelf kan worden afgeleid hoe de regeling in de komende maanden zal gaan functioneren, maar zal de nog op te stellen wijziging van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers uitkomst moeten bieden.

In de toelichting wordt erkend dat de gekozen handelwijze bezien vanuit de zelfstandige leesbaarheid van de Tozo, nu er voor een langere periode wordt verlengd, niet ideaal is. Het alternatief, waarbij genoemde structuur zou worden herzien, is overwogen, maar kent – mede vanwege de benodigde overgangsrechtelijke bepalingen – ook nadelen, zo vermeldt de toelichting.

De Afdeling begrijpt dat in het kader van een tijdelijke regeling die met spoed is opgesteld soms onvermijdelijk is dat inbreuk wordt gemaakt op de uitgangspunten die bij het opstellen van regelgeving in acht plegen te worden genomen. Naarmate de duur ervan toeneemt en de spoed bij het opstellen minder wordt, is er minder ruimte voor dergelijke inbreuken. Daarbij gaat het niet alleen om de zelfstandige leesbaarheid van de regeling. Ook is van belang dat de hoofdelementen van de regeling in de regeling zelf zijn opgenomen en dat delegatie naar de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Nu de TOZO inmiddels al een tijd geldt en er voor de voorliggende verlenging voldoende voorbereidingstijd beschikbaar was, acht de Afdeling de gekozen weg niet passend, en ligt het dus in de rede de weg te volgen van wijziging van artikel 9 TOZO.

Aanvraagtijdvak

De Afdeling acht de gekozen weg om de Tozo met een ministeriële regeling te verlengen niet passend nu de Tozo inmiddels al een tijd geldt en er voor de voorliggende verlenging voldoende voorbereidingstijd beschikbaar was. De Afdeling acht het in de rede de weg te volgen van wijziging van artikel 9 Tozo.

De regering heeft naar aanleiding hiervan besloten tot herziening van het ontwerpbesluit. Dit houdt in dat de verlenging wordt neergelegd in het ontwerpbesluit en dus bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling. Het gevolg hiervan is dat uit de Tozo zelf kan worden afgeleid hoe de regeling in de komende maanden zal gaan functioneren. Ook komt de herziening tegemoet aan de zelfstandige leesbaarheid van het ontwerpbesluit met betrekking tot de verlenging. Zie met betrekking tot de gewijzigde structuur van de verlenging paragraaf 3 van de nota van toelichting. Hiermee is in



artikel 9 de verlenging en de duur van de bijstand geregeld zonder dat hiervoor bij ministeriële regeling nog een nadere regeling noodzakelijk is.

In verband hiermee zijn de voorwaarden die verbonden zijn aan verlengde bijstandsverlening die in de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Trozo) werden geïntroduceerd met onderhavig besluit in de Tozo verwerkt. Voorts is in verband hiermee de delegatiemogelijkheid in artikel 18 om de verlenging bij ministeriële regeling te kunnen regelen geschrapt. Tevens wordt met het nieuwe artikel 21a voorzien in overgangsrecht, zodat er geen discussie kan ontstaan over de rechtsgrondslag van eerdere verlenging en rechtsgrondslag voor de genoemde aanvullende voorwaarden.

d. Conclusie

De Afdeling onderkent dat bij een tijdelijke regeling, zoals de TOZO, die met spoed is ingesteld, afwijking van normale uitgangspunten bij regelgeving aanvaardbaar kan zijn, en daarbij een zekere onevenwichtigheid/grofmazigheid in de regeling en ongelijke behandeling moeten worden geaccepteerd. Ook moet worden onderkend dat de betrokken ondernemers behoefte hebben aan zekerheid. Naarmate de duur van de tijdelijke regeling echter toeneemt en het spoedkarakter afneemt gaan de bezwaren van een grofmazige en onevenwichtige aanpak zwaarder wegen.

Tegen deze achtergrond en gelet op de hiervoor geschetste kenmerken van het ontwerpbesluit, zet de Afdeling vraagttekens bij de voorgestelde duur van de verlenging van de regeling in deze vorm met negen maanden. In het bijzonder de ongelijke behandeling welke het gevolg is van de wijze waarop de vermogenstoets in het ontwerpbesluit is vormgegeven acht zij problematisch in het licht van de voorgestelde duur van de verlenging.

De Afdeling acht een nadere motivering van het ontwerpbesluit nodig waarin de duur van de verlenging en de grofmazigheid en onevenwichtige gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Indien daartoe aanleiding bestaat, dient dit te leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Conclusie

De Afdeling acht een nadere motivering van het ontwerpbesluit nodig waarin de duur van de verlenging en de grofmazigheid en onevenwichtige gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Indien daartoe aanleiding bestaat, dient dit te leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

Alles afwegend, de voorgestelde duur van de verlenging van de regeling in deze vorm met negen maanden, de wijze waarop de beperkte vermogenstoets in Tozo 3 is vormgegeven, de uitvoeringsredenen, de verschillen in uitkeringssystematiek en strengere toetsing in het Bbz dan in de Tozo 3 en de rechtvaardiging voor deze verschillen, komt de regering tot het afgewogen oordeel dat de grofmazigheid van de vermogenstoets in Tozo 3 gerechtvaardigd is en dat de verschillen in benadering in beide regelingen onder de huidige omstandigheden niet problematisch zijn.

Met betrekking tot het regelen van de verlenging van het aanvraagtijdstip heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling besloten tot herziening van het ontwerpbesluit. Dit houdt in dat de verlenging wordt neergelegd in het ontwerpbesluit, geregeld via artikel 9, van de Tozo en niet bij ministeriële regeling.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ten aanzien van leningen voor bedrijfskapitaal die zijn verstrekt op of na 1 januari 2021 te regelen dat de verplichting tot betaling van rente en aflossing direct aanvangt na het moment waarop de lening is verstrekt (artikel 16, tweede lid, en artikelsgewijze toelichting).

Voorts is in het gewijzigde artikel 3, tweede lid, in onderdeel c geregeld dat bijstand aangevraagd voor 1 december 2020 kan worden toegekend met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2020. Voor aanvragen na die datum geldt op grond van onderdeel d dat bijstand kan worden verleend met terugwerkende kracht tot de eerste van de maand waarin bijstand wordt aangevraagd.

Tevens is er in artikel 7, derde lid, waarin uitzonderingen op het in aanmerking te nemen vermogen zijn neergelegd, een expliciete uitzondering aangebracht voor lijfrenterekeningen en lijfrentebeleggingsrechten die voorzien in een oudedagslijfrente, alsmede voor spaarrekeningen eigen woning of beleggingsrechten eigen woning. Genoemde fiscaal gefaciliteerde bankspaar- en beleggingsproducten zouden zonder deze uitzondering onder omstandigheden tot het vermogen van de zelfstandige kunnen worden gerekend. Niet wordt beoogd dat zelfstandigen een vastgelegde oudedagsvoorziening moeten aanspreken en evenmin wordt het in de eigen woning gebonden vermogen betrokken.



Als laatste is de bestaande delegatiegrondslag in artikel 18 om bij ministeriële regeling te kunnen afwijken van het besluit zodanig aangepast dat regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het recht op bijstand waarbij alleen ten gunste van de zelfstandige kan worden afgeweken van het besluit.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout.*



Advies Raad van State

No. W12.20.0332/III

's-Gravenhage, 16 september 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 september 2020, no.2020-0000122391, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers teneinde het mogelijk te maken de duur van de overbruggingsregeling nogmaals te verlengen, in verband met het invoeren van een vermogenstoets en het aanbrengen van enkele technische wijzigingen, met nota van toelichting.

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO) voorziet in een vereenvoudigde bijstandsregeling voor zelfstandige ondernemers in verband met de economische gevolgen van de coronacrisis. De regeling loopt sinds begin maart en is inmiddels al een keer verlengd. Met het ontwerpbesluit wordt de TOZO wederom verlengd, nu voor een periode van negen maanden. Daarbij wordt een (vereenvoudigde) vermogenstoets ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op enkele onevenwichtigheden in het ontwerpbesluit. Bij een tijdelijke regeling als de TOZO kunnen dergelijke onevenwichtigheden aanvaardbaar zijn, maar naarmate de duur van de tijdelijke regeling toeneemt en het spoedkarakter ervan afneemt gaan deze bezwaren zwaarder wegen. De Afdeling zet vraagtekens bij de voorgestelde duur van de verlenging van de regeling in deze vorm met negen maanden. In het bijzonder de ongelijke behandeling welke het gevolg is van de wijze waarop de vermogenstoets in het ontwerpbesluit is vormgegeven acht zij problematisch in het licht van de voorgestelde duur van de verlenging. De Afdeling acht een nadere motivering van het ontwerpbesluit nodig waarin de duur van de verlenging en de grofmazigheid en onevenwichtige gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Indien daartoe aanleiding bestaat, dient dit te leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

1. Duur verlenging

a. Algemeen

De TOZO is gemodelleerd naar het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (BBZ). Daarop zijn echter aanzienlijk vereenvoudigingen aangebracht, dit in verband met de plotselinge uitbraak van de corona-crisis. In korte tijd moest een grootschalig proces van bijstandsverlening in gang worden gezet. Zo zijn in eerste instantie de partnertoets, de kostendelersnorm en de vermogenstoets buiten toepassing gelaten. Deze vereenvoudigde regeling is voor gemeenten eenvoudiger en dus sneller toe te passen en pakt voor de ontvangers van bijstand veelal gunstig uit. Daarbij moet ook worden onderkend dat dit leidt tot ongelijke behandeling tussen deze doelgroep en diegenen die vallen onder de reguliere bijstandsregeling in de Participatiewet en het BBZ. Daarom is uitdrukkelijk voorzien in tijdelijkheid van de bijzondere regeling van de TOZO.

Bij de eerste verlenging (TOZO 2) is de regeling al weer wat meer in lijn gebracht met het BBZ. Zo is toen de partnertoets, die eerst was uitgezonderd, weer van toepassing verklaard. Met het voorliggende ontwerpbesluit wordt de TOZO weer een stapje dichterbij het BBZ gebracht door de introductie van een vermogenstoets. Die is echter sterk vereenvoudigd.

De verlenging van de TOZO vindt met het ontwerpbesluit plaats voor een relatief lange periode, negen maanden. In totaal brengt dit de looptijd van de TOZO op bijna anderhalf jaar. Dit roept steeds indringender de vraag op naar de ratio voor de ongelijke behandeling van zelfstandigen die onder het BBZ vallen en die welke vallen onder de TOZO.

Ook roept dit de vraag op hoe lang moet worden doorgedaan met de ondersteuning door middel van de TOZO. Ondersteuning aan zelfstandigen bij problemen van tijdelijke aard ten aanzien van overigens levensvatbare ondernemingen is terecht en begrijpelijk. Ook hebben de betrokken ondernemers behoefte aan zekerheid, hetgeen juist pleit voor een wat langere periode. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor het langdurig ondersteunen van ondernemingen die niet levensvatbaar zijn.¹ Het lijkt er daarbij steeds meer op dat deze crisis ook permanente gevolgen zal hebben voor bepaalde ondernemers. Ondersteuning kan dan noodzakelijke aanpassingsprocessen in de weg zitten. Maatvoering in de tijd is dan ook nodig.

¹ Anders dan de TOZO wordt bij het BBZ beoordeeld of een onderneming levensvatbaar is.



Het voorgaande leidt ertoe dat de Afdeling vraagtekens zet bij de voorgestelde duur van de verlenging van negen maanden. Hierna gaat zij nog nader in op enkele meer specifieke aspecten.

b. Vermogenstoets

In het ontwerpbesluit is voorzien in een vermogenstoets. Net als bij het BBZ het geval is wordt hierbij afgeweken van de vermogenstoets in artikel 34 van de Participatiewet. Ten opzichte van het BBZ is thans sprake van een verdere vereenvoudiging. Deze komt er grofweg op neer, dat bij de aanvraag wordt gekeken naar de stand van de bankrekeningen (en vergelijkbare rekeningen, zoals beleggingsrekeningen). Allerlei andere vormen van vermogen, alsook schulden, worden niet meegenomen. Dat geldt ook voor wijzigingen die zich voordoen na de aanvraag.

Uit de toelichting blijkt dat uitvoeringstechnische overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de vormgeving van de vermogenstoets.² Deze vereenvoudigde benadering kan tot onevenwichtige resultaten leiden. Hiervoor is al gewezen op de beperkte grondslag waardoor veel vermogensbestanddelen en schulden niet worden meegenomen. Ook kan worden opgemerkt, dat de ondernemingsbankrekeningen bij een eenmansbedrijf wél meetellen, terwijl in geval van een BV de rekeningen van de BV niet meetellen. De verschillende afwijkingen van het BBZ leiden er toe dat zelfstandigen in de bijstand die overigens in vergelijkbare omstandigheden verkeren, zeer verschillend worden behandeld afhankelijk van of zij onder de TOZO of het BBZ vallen.

De onevenwichtige resultaten en ongelijke behandeling die het gevolg zijn van de vermogenstoets kunnen aanvaardbaar zijn in het kader van een tijdelijke regeling en de daarmee verbonden spoed. In de toelichting wordt in dit verband terecht groot belang wordt gehecht aan het belang van een zo eenvoudig mogelijke uitvoering. Nu de duur van de tijdelijke regeling echter aanzienlijk toeneemt en de spoed minder groot is, acht de Afdeling deze gevolgen, in het bijzonder de ongelijke behandeling, problematisch.

c. Aanvraagtijdvak

Artikel 9 regelt het aanvraagtijdvak. Dit bedraagt ten hoogste drie aaneengesloten maanden. Bij de oorspronkelijke regeling betekende dit, dat over de looptijd van zes maanden maximaal drie maanden van de regeling gebruik kon worden gemaakt.

Artikel 18 TOZO voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de looptijd van de TOZO te verlengen. Dit gebeurt door verlenging van het aanvraagtijdvak, bedoeld in artikel 9. Bij de verlenging is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en is het tijdvak van ten hoogste drie aaneengesloten maanden verlengd tot ten hoogste zeven maanden.³

In het voorliggende ontwerpbesluit wordt wederom gebruik gemaakt van artikel 18 TOZO om het aanvraagtijdvak van artikel 9 aan te passen. Het gevolg hiervan is dat noch uit de TOZO, noch uit het ontwerpbesluit zelf kan worden afgeleid hoe de regeling in de komende maanden zal gaan functioneren, maar zal de nog op te stellen wijziging van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers uitkomst moeten bieden.

In de toelichting wordt erkend dat de gekozen handelwijze bezien vanuit de zelfstandige leesbaarheid van de Tozo, nu er voor een langere periode wordt verlengd, niet ideaal is.⁴ Het alternatief, waarbij genoemde structuur zou worden herzien, is overwogen, maar kent – mede vanwege de benodigde overgangsrechtelijke bepalingen – ook nadelen, zo vermeldt de toelichting.

De Afdeling begrijpt dat in het kader van een tijdelijke regeling die met spoed is opgesteld soms onvermijdelijk is dat inbreuk wordt gemaakt op de uitgangspunten die bij het opstellen van regelgeving in acht plegen te worden genomen. Naarmate de duur ervan toeneemt en de spoed bij het opstellen minder wordt, is er minder ruimte voor dergelijke inbreuken. Daarbij gaat het niet alleen om de zelfstandige leesbaarheid van de regeling. Ook is van belang dat de hoofdelementen van de regeling in de regeling zelf zijn opgenomen en dat delegatie naar de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁵ Nu de TOZO inmiddels al een tijd geldt en er voor de voorliggende verlenging voldoende voorbereidingstijd beschikbaar was, acht de Afdeling de gekozen

² Nota van toelichting, paragraaf 2.

³ Artikel 4a van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.

⁵ Vergelijk Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.



weg niet passend, en ligt het dus in de rede de weg te volgen van wijziging van artikel 9 TOZO.

d. Conclusie

De Afdeling onderkent dat bij een tijdelijke regeling, zoals de TOZO, die met spoed is ingesteld, afwijking van normale uitgangspunten bij regelgeving aanvaardbaar kan zijn, en daarbij een zekere onevenwichtigheid/grofmazigheid in de regeling en ongelijke behandeling moeten worden geaccepteerd. Ook moet worden onderkend dat de betrokken ondernemers behoefte hebben aan zekerheid. Naarmate de duur van de tijdelijke regeling echter toeneemt en het spoedkarakter afneemt gaan de bezwaren van een grofmazige en onevenwichtige aanpak zwaarder wegen.

Tegen deze achtergrond en gelet op de hiervoor geschetste kenmerken van het ontwerpbesluit, zet de Afdeling vraagtekens bij de voorgestelde duur van de verlenging van de regeling in deze vorm met negen maanden. In het bijzonder de ongelijke behandeling welke het gevolg is van de wijze waarop de vermogenstoets in het ontwerpbesluit is vormgegeven acht zij problematisch in het licht van de voorgestelde duur van de verlenging.

De Afdeling acht een nadere motivering van het ontwerpbesluit nodig waarin de duur van de verlenging en de grofmazigheid en onevenwichtige gevolgen tegen elkaar worden afgewogen. Indien daartoe aanleiding bestaat, dient dit te leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers teneinde het mogelijk te maken de duur van de overbruggingsregeling nogmaals te verlengen, in verband met het invoeren van een vermogenstoets en het aanbrengen van enkele technische wijzigingen

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 11 september 2020, nr. 2020-0000122391;

Gelet op artikel 78f van de Participatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ...,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING TIJDELIJKE OVERBRUGGINGSREGELING ZELFSTANDIG ONDERNEMERS

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door ' ; en ' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. dat hij of, indien van toepassing, zijn gezin over geen in aanmerking te nemen vermogen, bedoeld in artikel 7, beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.

B

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7. Het vermogen

1. In afwijking van artikel 34 van de wet wordt onder vermogen verstaan de financiële middelen, bedoeld in het tweede lid, waarover de alleenstaande of het gezin bij aanvang van de algemene bijstand beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.
2. Onder financiële middelen wordt uitsluitend verstaan:
 - a. contant geld;
 - b. tegoeden op bankrekeningen;
 - c. geld in de vorm van cryptovaluta; en
 - d. beleggingen op een effectenrekening of in een effectendepot, met uitzondering van aandelen in het eigen bedrijf en overige aandelen op naam.
3. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen:
 - a. vergoedingen voor immateriële schade als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel I, van de wet;
 - b. subsidies of voorschotten daarop voor zover deze in de drie kalendermaanden voorafgaand aan de aanvang van de algemene bijstand zijn ontvangen en die zijn verstrekt door:
 - 1°. Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van de Kaderwet SZW-subsidies met als doel het tegemoetkomen in de loonkosten in verband met buitengewone economische omstandigheden teneinde werkgelegenheid te behouden;
 - 2°. Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies met als doel getroffen MKB-ondernemingen in staat te stellen hun vaste lasten te betalen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de verdere verspreiding van COVID-19;



c. financiële middelen voor zover de waarde daarvan in totaal niet meer bedraagt dan € 46.520,00.

4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van dit artikel.

C

In artikel 9 vervalt 'aaneengesloten'.

D

In artikel 18 wordt 'vier maanden' vervangen door 'dertien maanden'.

E

Aan artikel 20 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Op basis van het beeld van de uitvoering, bedoeld in artikel 77, tweede lid, van de wet vindt een voorlopige verrekening plaats met de verleende voorschotten, bedoeld in het tweede lid.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2020. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 30 september 2020, 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 2020.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

Deel 1. Algemene toelichting

1. Inleiding

Het kabinet heeft per brief van 28 augustus 2020 aan de Tweede Kamer een steun- en herstelpakket aangekondigd, dat met ingang van 1 oktober 2020 in zal gaan. Na twee noodpakketten is een steun- en herstelpakket nodig, omdat duidelijk is dat de economische gevolgen van het coronavirus langer bij ons zullen blijven. Ook zelfstandig ondernemers ervaren die economische gevolgen aan den lijve. In het kader van het steun- en herstelpakket wordt dan ook de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) met negen maanden verlengd.

Het doel van de Tozo is om de zelfstandigen met financiële nood als gevolg van de coronacrisis zo snel mogelijk te helpen en inkomenszekerheid te bieden. Om dit doel te kunnen bereiken heeft bij de vormgeving van de Tozo de uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan. De aard van de noodhulp en de eis van uitvoerbaarheid hebben ertoe geleid dat in de regeling aanvankelijk enkele voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld en die ervan zelfs de kern vormen. Als eerste stap naar normalisering van de bijstandsverlening heeft het kabinet eerder, namelijk met ingang van 1 juni 2020, een partnerinkomenstoets ingevoerd. Ter versterking van het bijstandskarakter van de Tozo zet het kabinet nu de logische vervolgstap van invoering van een (beperkte) vermogenstoets in de vorm van een toets op beschikbare geldmiddelen. Bij het vaststellen van het recht op bijstand voor levensonderhoud wordt met ingang van 1 oktober 2020 het vermogen van de zelfstandige en zijn gezin niet langer volledig buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat met ingang van 1 oktober 2020 vermogende zelfstandigen geen beroep meer zullen kunnen doen op een inkomensaanvulling op grond van de Tozo, maar eerst hun eigen geldmiddelen zullen moeten aanspreken. Hiermee wordt het onnodig gebruik van de Tozo verminderd. Dit draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de regeling en aan een doelmatige en effectieve besteding van middelen. Daarbij heeft het kabinet de overtuiging dat de invoering van een beperkte vermogenstoets kan bijdragen aan het blijvende draagvlak voor de overbruggingsregeling in de samenleving.

Onderhavig besluit maakt het mogelijk de Tozo aanvullend met negen maanden – tot 1 juli 2021 – te verlengen, legt de beperkte vermogenstoets vast, verlengt tevens de mogelijkheid bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan te vragen en brengt enkele technische wijzigingen aan.

2. De beperkte vermogenstoets

De beperkte vermogenstoets is zodanig vormgegeven, dat deze er niet toe leidt dat zelfstandigen worden gedwongen onderdelen van hun bedrijf of zelfstandig beroep te liquideren, omdat dit een voortvarende herstart van de zelfstandige activiteiten tijdens of na de coronacrisis in de weg kan staan. Bij de vormgeving van de vermogenstoets heeft daarnaast uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan. Deze beide uitgangspunten hebben ertoe geleid dat de vermogenstoets noodzakelijkerwijs een beperkt karakter heeft. Conform het uitgangspunt van artikel 7 van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) wordt vermogen dat noodzakelijk is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep, waaronder het vermogen dat gebonden is in de eigen woning, niet in beschouwing genomen.

Ook zijn om uitvoeringstechnische redenen overige niet-financiële vermogensbestanddelen, waarvan de waarde in het economisch verkeer pas kan worden vastgesteld na een vermogenswaardering of taxatie, uitgezonderd van de vermogenstoets. Hieruit volgt dat de vermogenstoets is beperkt tot financiële vermogensbestanddelen waarvan de waarde eenvoudig in geld kan worden vastgesteld. Het gaat daarbij om contant geld, banktegoeden, cryptovaluta en beleggingen (dat wil zeggen aandelen, obligaties en opties).

Het vermogensbegrip in artikel 34 van de Participatiewet gaat uit van het saldo van de waarde van de bezittingen en schulden. In afwijking van deze systematiek blijven schulden buiten beschouwing bij de bepaling van de beschikbare geldmiddelen. De overweging daarbij is dat bij bepaling van de beschikbare geldmiddelen al een groot deel van de bezittingen buiten beschouwing blijft, namelijk de niet-financiële bezittingen. Dan is het logisch en ook redelijk dat de schulden, die voor een belangrijk deel in verband zullen staan met diezelfde niet-financiële bezittingen (bijvoorbeeld hypotheekschulden die in verband staan met het bezit van een bedrijfspand of een eigen woning), eveneens buiten beschouwing blijven. Daarbij heeft ook meegespeeld dat een toets op beschikbare middelen om uitvoeringstechnische redenen eenvoudig moet zijn.

Overeenkomstig het vermogensbegrip in artikel 34 van de Participatiewet (en ook in het Bbz 2004) wordt uitgegaan van het vermogen van het gezin. Dit betekent dat niet alleen het vermogen van de



zelfstandige in aanmerking wordt genomen, maar ook het vermogen van de echtgenoot/geregistreerde partner en het vermogen van minderjarige, inwonende kinderen.

Conform het uitgangspunt van het Bbz 2004 wordt bij de vaststelling van het vermogen geen onderscheid gemaakt tussen privé- en bedrijfsvermogen. Het privé- en het bedrijfsvermogen zijn bij zelfstandigen, en met name bij eenmanszaken, dermate verstrengd dat een onderscheid niet hanteerbaar is. Opgemerkt wordt dat de waarde van de financiële middelen van een besloten vennootschap (bv) en een coöperatieve vereniging met wettelijke aansprakelijkheid (coöperatie), of een personenvennootschap (d.w.z. een vennootschap onder firma, maatschap, of commanditaire vennootschap) waarvan de zelfstandige of een der gezinsleden (directeur groot) aandeelhouder respectievelijk vennoot is, buiten de reikwijdte van het te betrekken vermogen valt. De bv en coöperatie zijn immers rechtspersonen welke op gelijke wijze als een natuurlijke persoon eigen vermogen kunnen bezitten. Op grond van artikel 7, tweede lid, onderdeel d, tweede zinsdeel, worden aandelen in het eigen bedrijf en overige aandelen op naam niet als financieel middel betrokken. Een personenvennootschap heeft een afgescheiden vermogen, waardoor de financiële middelen niet tot het vermogen van de vennoot worden gerekend.

Het kabinet heeft de vermogensgrens bepaald op een bedrag van € 46.520,-. Voor de hoogte van het bedrag is aangesloten bij het laagste bedrag dat wordt genoemd in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Bbz 2004. Het genoemde bedrag betreft de vermogensgrens waaronder op grond van het Bbz 2004 in alle gevallen bijstand om niet voor levensonderhoud mogelijk is; boven die vermogensgrens is het mogelijk dat alleen bijstand voor levensonderhoud in de vorm van een lening kan worden verstrekt. Daarbij erkent het kabinet dat iedere vermogensgrens arbitrair is.

Om uitvoeringstechnische redenen vindt de bijstandsverlening voor de gehele bijstandsperiode plaats op basis van een eenmalige, bij de aanvang van de bijstandsperiode uit te voeren vermogenstoets. Middelen die worden ontvangen in de periode waarover algemene bijstand is toegekend, voor zover deze geen inkomen betreffen, worden niet in aanmerking genomen. Dit betekent dat – anders dan in de systematiek van de Participatiewet – vermogensgroei tijdens de bijstandsperiode niet leidt tot het verlies van het recht op Tozo. Het kabinet heeft hierbij ook betrokken dat de Tozo een tijdelijke regeling is. Hieruit volgt ook dat Tozo-gerechtigden niet aan de gemeente behoeven te melden als hun vermogen tijdens de bijstandsperiode de vermogensgrens overschrijdt. De inlichtingenplicht met betrekking tot het inkomen blijft onverkort van toepassing.

3. De aanvullende verlenging

Onderhavig besluit maakt het mogelijk de Tozo aanvullend met negen maanden te verlengen. Net als bij de eerdere uitbreiding van de verlengingstermijn¹ wordt de daadwerkelijke verlenging materieel neergelegd in een ministeriële regeling, namelijk de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van onderhavig besluit treedt een wijziging van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers in werking waarin de periode van bijstandsverlening, voor zowel algemene bijstand als bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, wordt verlengd tot 1 juli 2021.

Er is dus vastgehouden aan de eerder ingezette structuur waarbij de langere werking van de Tozo bij ministeriële regeling is vastgelegd. De regering erkent dat dit bezien vanuit de zelfstandige leesbaarheid van de Tozo, nu er voor een langere periode wordt verlengd, niet ideaal is. Het alternatief, waarbij genoemde structuur zou worden herzien, is overwogen, maar kent – mede vanwege de benodigde overgangsrechtelijke bepalingen – ook nadelen.

Artikel 18, tweede lid, van de Tozo waarin de mogelijkheid tot verlenging is geregeld, biedt eveneens de mogelijkheid om – eventueel van de Tozo afwijkende – regels te stellen voor het verlengde recht op bijstand. Op grond hiervan is eerder geregeld dat het inkomen van de partner van de zelfstandige, in afwijking van artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Tozo bij de verlenging eveneens betrokken wordt.² Op grond van artikel 18, tweede lid, zou de onder paragraaf 2 van deze toelichting uiteengezette beperkte vermogenstoets eveneens bij ministeriële regeling vastgelegd kunnen worden. Hiervoor is echter niet gekozen. Met de beperkte vermogenstoets wordt namelijk een wijze van vermogenswaardering geïntroduceerd die weliswaar naar strekking een stap richting de normale bijstandsverlening inhoudt, maar een eigen systematiek kent die niet volgt uit de Participatiewet. Daarom is ervoor gekozen om de beperkte vermogenstoets in onderhavig besluit vast te leggen. Aangezien onderhavig besluit met ingang van 1 oktober 2020 in werking treedt, ziet de beperkte vermogenstoets slechts op de algemene bijstand die wordt toegekend met ingang van 1 oktober.

¹ Stb. 2020, 212.

² Zie artikel 4b van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers.



Kostendelersnorm

Ongewijzigd is dat de kostendelersnorm, die eerder om uitsluitend uitvoeringstechnische redenen buiten werking is gesteld, niet wordt toegepast bij het vaststellen van de hoogte van de algemene bijstand. Het kabinet heeft er de voorkeur aangegeven om de beperkte ruimte die er is binnen de gemeentelijke uitvoering te benutten voor de invoering van een vermogenstoets, omdat deze – meer dan de kostendelersnorm – onderdeel uitmaakt van de kern van bijstandsverlening aan zelfstandigen. Voor het buiten toepassing laten van de kostendelersnorm voor de Tozo beoogt de regering met terugwerkende kracht in een wettelijke basis te voorzien. Een wetsvoorstel met die strekking is bij de Tweede Kamer ingediend.³

4. Financiële gevolgen

De verlenging van de Tozo gaat gepaard met extra budgettaire gevolgen. Hoewel de verlenging, zoals onder paragraaf 3 toegelicht, wordt geregeld bij ministeriële regelingen en deze regeling zorgt voor de financiële gevolgen, worden deze hieronder voor de volledigheid eveneens uiteengezet. Zelfstandigen kunnen tot 1 juli 2021 een uitkering voor levensonderhoud ontvangen en een lening voor bedrijfskapitaal aanvragen. De verwachting is dat vanaf 1 oktober minder zelfstandigen een beroep zullen doen op de Tozo dan tijdens de afgelopen maanden. Er wordt een aanvullende voorwaarde gesteld aan het recht op bijstand voor levensonderhoud, namelijk een toets op het vermogen in de vorm van beschikbare geldmiddelen. Daarnaast wordt verwacht dat meer zelfstandigen weer aan het werk gaan. De budgettaire gevolgen van de verlenging worden geraamd op circa € 250 miljoen in 2020 en circa € 360 miljoen in 2021. Naar verwachting bedragen de uitgaven voor levensonderhoud in totaal circa € 550 miljoen en voor kapitaalverstrekkingen € 60 miljoen. Deze bedragen zijn met grote onzekerheden omgeven. In deze bedragen zijn niet alleen de uitkeringslasten, maar ook de uitvoeringskosten van gemeenten inbegrepen. De uitgaven voor kapitaalverstrekkingen zijn leningen, die in toekomstige jaren dienen te worden terugbetaald. Gemeenten dragen deze ontvangsten met een vertraging af aan SZW, vanaf 2023 zullen de ontvangsten binnenkomen. Via de vierde Incidentele suppletoire begroting inzake steun en herstellepakket en de begroting voor 2021 zijn middelen voor verlenging van de Tozo toegevoegd aan artikel 2 van de begroting.

5. Misbruik, toezicht en handhaving

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de *extra* risico's die samenhangen met de invoering van een toets op beschikbare geldmiddelen op grond van onderhavige besluit. Vanwege het grote maatschappelijke belang om zelfstandig ondernemers in hun bestaanszekerheid te voorzien worden de resterende misbruikrisico's en onvolkomenheden geaccepteerd. Het belangrijkste misbruikrisico bestaat uit een onvolledige opgave van de beschikbare geldmiddelen.

Voor het hanteren van de toets op beschikbare geldmiddelen zal, vanwege de uitvoerbaarheid, bij de aanvraag worden gewerkt met een verklaring van de zelfstandige en zal de juistheid van deze verklaring achteraf steekproefsgewijs door gemeenten worden gecontroleerd.

Bij twijfel over de juistheid van de verklaring over de beschikbare geldmiddelen kan het college besluiten nadere bewijsstukken op te vragen alvorens over te gaan tot toekenning van bijstand. Daarnaast kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet onderzoek instellen, ook indien de bijstand al is verleend, naar de juistheid van de verklaring. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand.

Met betrekking tot een juiste en volledige verklaring over de beschikbare financiële middelen bij de aanvraag van algemene bijstand is de inlichtingenplicht van toepassing.

6. Efficiënt aanvraagproces

Ten behoeve van nieuwe bijstandsaanvragers heeft de minister van SZW een nieuw, aangepast modelaanvraagformulier beschikbaar gesteld dat door gemeenten kan worden gebruikt. De verlenging ten aanzien van bestaande bijstandsontvangers wordt zo eenvoudig mogelijk vormgegeven. Dit draagt niet alleen bij aan verminderde belasting van de uitvoering, maar leidt ook tot beperking van de regeldruk voor de bijstandsontvanger. Bestaande bijstandsontvangers behoeven geen volledig nieuwe bijstandsaanvraag in te dienen. Via invulling van een verkort aanvraagformulier kan de bestaande bijstandsontvanger bevestigen dat hij ook aan de gewijzigde voorwaarden voor het recht op bijstand voldoet. De minister van SZW heeft een model verkort aanvraagformulier beschikbaar gesteld dat

³ Zie artikel 1.1 van het voorstel van wet Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV (Kamerstukken II 2020/21 35557).



door gemeenten kan worden gebruikt. Indien de bestaande bijstandsontvanger niet voldoet aan de gewijzigde voorwaarden, wordt het recht op bijstand beëindigd. Het aanvraagformulier en het verkort aanvraagformulier bevorderen dat het aanvraag- en het verlengingsproces zo efficiënt en effectief mogelijk verlopen, zowel voor de bijstandsgerechtigde als voor de gemeente.

7. 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.

De verlenging van de Tozo gaat gepaard met een beperkte toename van de regeldruk als gevolg van het feit dat het vermogen niet langer volledig buiten beschouwing blijft bij een aanvraag voor bijstand voor levensonderhoud en de aanvrager moet verklaren dat de waarde van de financiële middelen waarover hij beschikt niet meer bedraagt dan € 46.520,-.

Het Adviescollege toetsing regeldruk kan zich vinden in bovenstaande beschrijving van de gevolgen van de regeldruk.

Deel 2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers

Onderdeel A (artikel 5)

In artikel 5 is vastgelegd wat de zelfstandige in zijn verklaring moet opnemen als hij een aanvraag doet voor algemene bijstand. Op grond van het nieuwe onderdeel d dient de zelfstandige te verklaren dat hij of zijn gezin niet over in aanmerking te nemen vermogen beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Wat onder vermogen wordt verstaan is in artikel 7 neergelegd. De gevraagde verklaring houdt in dat de zelfstandige verklaart dat de waarde van de financiële middelen waarover hij of zijn gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, na aftrek van de niet in aanmerking te nemen financiële middelen, zoals opgenomen in artikel 7, derde lid, onderdelen a en b, niet meer bedraagt dan € 46.520,-. Het college kan voor de beoordeling van het recht op 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 53, zesde lid, van de wet onderzoek instellen naar de juistheid van de gegevens.

Onderdeel B (artikel 7)

Eerste lid

Op grond van artikel 19 van de wet wordt algemene bijstand verleend wanneer er geen in aanmerking te nemen vermogen is. In artikel 34 van de wet is bepaald welk vermogen in aanmerking wordt genomen. Met artikel 7 wordt uitputtend van artikel 34 van de wet afgeweken en wordt specifiek voor dit besluit een afwijkend en beperkter vermogensbegrip gedefinieerd.

In het eerste lid wordt allereerst bepaald welk soort vermogen betrokken wordt. Dit betreft financiële middelen, zoals deze zijn gedefinieerd in het tweede lid. Voorts wordt bepaald wiens vermogen wordt betrokken; overeenkomstig het vermogensbegrip in artikel 34 van de wet wordt uitgegaan van het vermogen van de alleenstaande of van het gezin. In de situatie van een gezin betekent dit dat ook de beschikbare financiële middelen van de echtgenoot/geregistreerde partner en van de ten laste van de zelfstandige komende kinderen jonger dan 18 jaar dienen te worden meegenomen.

Overeenkomstig artikel 34 van de wet wordt het vermogen betrokken waarover de zelfstandige of het gezin 'beschikt of redelijkerwijs kan beschikken'.

Indien een financieel middel onmogelijk liquide kan worden gemaakt, betekent dit dat de zelfstandige niet over dat middel beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Om die reden blijven onmogelijk liquideerbare middelen buiten beschouwing. Het feit dat een financieel middel alleen met kosten, onder betaling van een boete of met waardevermindering liquide kan worden gemaakt, betekent echter niet dat een financieel middel niet liquide kan worden gemaakt, waardoor het financiële middel wel in aanmerking dient te worden genomen.

Bij de beoordeling of de zelfstandige in aanmerking komt voor bijstand voor levensonderhoud wordt de totale waarde bepaald van de in het tweede lid genoemde financiële middelen waarover de zelfstandige beschikt of redelijkerwijs kan beschikken betrokken. Deze waardebepaling vindt plaats bij de aanvang van de bijstand. Dit laatste betekent dat sprake is van een eenmalige waardebepaling bij aanvang van de bijstand en dat vermogensmutaties tijdens de periode waarover bijstand wordt ontvangen geen invloed hebben op het recht op algemene bijstand. Aangezien de wijziging met



ingang van 1 oktober in werking treedt, ziet de vermogenstoets alleen op toekenningen vanaf die datum. De frase 'aanvang van de bijstand' ziet daarmee niet op eerdere verleende bijstand op grond van de Tozo, maar alleen op bijstand die op of na 1 oktober aanvangt. In het geval een zelfstandige al eerder Tozo heeft ontvangen, doet hij bij de nieuwe verlenging een nieuwe aanvraag, zij het middels een verkort aanvraagformulier.

Tweede lid

In het tweede lid zijn de in aanmerking te nemen financiële middelen limitatief opgesomd. Het betreft contant geld, banktegoeden, cryptovaluta (zoals bitcoins), aandelen, obligaties en opties. Het betreft hier niet alleen financiële middelen in Nederland, maar ook in het buitenland.

Bij tegoeden op bankrekeningen gaat het om alle soorten spaarrekeningen, zoals betaalrekeningen en depositorekeningen.

Bij beleggingen op een effectenrekening (ook wel beleggingsrekening genoemd) of in een effectendepot gaat het bijvoorbeeld om aandelen, obligaties en opties. Deze effecten zijn veelal vrij verhandelbaar op de beurs, zodat de waarde ervan eenvoudig is vast te stellen en snel over de verkoopopbrengst kan worden beschikt.

Aandelen in het eigen bedrijf zijn uitgezonderd van de vermogenstoets, omdat deze onlosmakelijk met het voortbestaan van het bedrijf zijn verbonden.

Aandelen op naam zijn uitgezonderd, omdat de waarde ervan niet eenvoudig is vast te stellen en deze aandelen bovendien niet vrij verhandelbaar zijn.

Uit het limitatieve karakter van de opsomming volgt dat andere bezittingen zijn uitgesloten van de toets op de beschikbare financiële middelen. Het gaat hier bijvoorbeeld ook om kapitaalverzekeringen, lijfrenteverzekeringen en koopsompolissen. Deze zijn aantoonbaar afgesloten met een specifiek doel (bijvoorbeeld voor een oudedagsvoorziening). Ook vorderingen zijn uitgesloten.

Derde lid

In het derde lid, onderdeel a, is bepaald dat vergoedingen voor immateriële schade als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel l, van de wet niet in aanmerking worden genomen als vermogen. Hierbij gaat het om de in artikel 7 van de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ opgenomen vergoedingen en uitkeringen.

Vergoedingen of tegemoetkomingen die worden ontvangen met het specifieke doel om te voorzien in kosten die niet kunnen worden geacht tot de algemene noodzakelijke bestaanskosten te behoren, worden in de wet (artikel 31, tweede lid) niet tot het inkomen of het vermogen gerekend. In lijn daarmee zijn in het derde lid, onderdeel b, de tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) en de Regeling subsidie financiering vaste lasten MKB COVID-19 (TVL) materieel uitgezonderd van het vermogensbegrip in de Tozo. Het gaat daarbij om de tegemoetkomingen die in de drie kalendermaanden voorafgaand aan de bijstandperiode op grond van de NOW en TVL zijn ontvangen; tegemoetkomingen die eerder zijn ontvangen worden geacht te zijn aangewend voor de bedoelde kosten, en als gevolg daarvan niet meer tot de beschikbare financiële middelen te behoren.

In onderdeel c is de vermogensgrens bepaald op een bedrag van € 46.520,-. Indien de totale waarde van de beschikbare financiële middelen – na aftrek van het in onderdelen a en b genoemde vermogen – meer bedraagt dan dit bedrag, bestaat er geen recht op bijstand voor levensonderhoud op grond van dit besluit, omdat er sprake is van in aanmerking te nemen vermogen.

Vierde lid

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de uitvoering van dit artikel. Omdat er nog geen ervaring is met de toepassing van het vermogensbegrip en de toetsing ervan, kan het nodig blijken dat hieraan nadere regels worden gesteld.

Onderdeel C (artikel 9)

In artikel 9 is geregeld dat de algemene bijstand op grond van de Tozo wordt verleend voor ten hoogste drie aaneengesloten kalendermaanden. Bij de totstandkoming van de regeling in april 2020 was de verwachting dat de bijstand kortstondig en gedurende een aaneengesloten periode voldoende zou zijn. Inmiddels zijn verlengingen noodzakelijk gebleken en is het wenselijk om niet meer te bepalen dat het moet gaan om een periode van aaneengesloten kalendermaanden waarin bijstand kan worden verleend. Het kan zijn dat een zelfstandige eerder algemene bijstand op grond van dit besluit heeft ontvangen, daarna sprake is geweest van een periode dat geen bijstand meer nodig was maar later in een fase kan terechtkomen waarin verlening van algemene bijstand wederom noodzakelijk is.



Onderdeel D (artikel 18)

Artikel 18, eerste lid, van de Tozo biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling het aanvraagtijsvak, de maximale duur van de bijstandsverlening en de periode waarover bijstand kan worden verleend, te verlengen met ten hoogste vier maanden. Van deze grondslag is reeds gebruik gemaakt. Zie hiervoor artikel 4a van de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers. Onderhavige wijziging maakt het mogelijk het aanvraagtijsvak, de maximale duur van de bijstandsverlening en de periode waarover bijstand kan worden verleend, nogmaals bij ministeriële regeling met een periode van negen maanden te verlengen. De totale verlenging betreft dan een periode van ten hoogste dertien in plaats van vier maanden.

Onderdeel E (artikel 20)

Als onderdeel van het beeld van de uitvoering Participatiewet zal van de gemeente ook een opgave worden gevraagd van de uitkerings- en uitvoeringskosten op grond van de Tozo. Op basis van die opgave zal een voorlopige verrekening plaatsvinden met de verleende voorschotten. Deze voorlopige verrekening wordt geïntroduceerd omdat is gebleken dat de hoogte van de verstrekte voorschotten op het niveau van individuele gemeenten significant kan afwijken van de door de gemeente gemaakte kosten. Op basis van de opgave via het beeld van de uitvoering zullen gemeenten met een tekort op de bevoorschotting worden nabetaald en zal van gemeenten met een overschot op de bevoorschotting dit overschot worden teruggevorderd. Deze voorlopige verrekening loopt vooruit op de definitieve vaststelling, bedoeld in artikel 21. Bij de voorlopige verrekening wordt daarom nog geen rekening gehouden met de eventuele onrechtmatigheid van de kosten.

Artikel II. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2020. Wanneer dit besluit later dan 30 september 2020 in het Staatsblad wordt gepubliceerd, dan wordt aan het besluit terugwerkende kracht verleend met ingang van 1 oktober 2020.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,