
362

Besluit van 25 september 2020 tot wijziging van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers in verband met het verlengen van de periode waarover bijstand kan worden verleend tot 1 juli 2021 en met het invoeren van een beperkte vermogenstoets

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 16 september 2020, No.W12.20.0332/III;

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 september 2020, nr. 2020-126964;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING TIJDELIJKE OVERBRUGGINGSREGELING ZELFSTANDIG ONDERNEMERS

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, tweede lid, komt te luiden:

2. Voor de toepassing van artikel 44, eerste lid, derde zinsdeel van de wet wordt de aanvraag die is ingediend:

- a. voor 1 juni 2020 geacht te zijn ingediend op 1 maart 2020;
- b. op of na 1 juni 2020 en voor 1 oktober 2020 geacht te zijn ingediend op 1 juni 2020;
- c. op of na 1 oktober 2020 en voor 1 december 2020 geacht te zijn ingediend op 1 oktober 2020;
- d. op of na 1 december 2020 geacht te zijn ingediend op de eerste van de kalendermaand waarin de aanvraag is ingediend.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1» geplaatst.

2. Het eerste lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het slot van onderdeel b vervalt «en».

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door «; en» wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. dat hij of, indien van toepassing, zijn gezin over geen in aanmerking te nemen vermogen, bedoeld in artikel 7, beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. De gehuwde zelfstandige betreft bij de verklaring, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en c, het inkomen van beide echtgenoten.

C

Artikel 6, eerste lid, komt te luiden:

1. In afwijking van artikel 32, eerste lid, onderdeel a, van de wet wordt niet als inkomen in aanmerking genomen een teruggave inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

D

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. een lijfrenterekening of een lijfrentebeleggingsrecht als bedoeld in artikel 3.126a van de Wet inkomstenbelasting 2001 die voorziet in een oudedagslijfrente, of een spaarrekening eigen woning of een beleggingsrecht eigen woning als bedoeld in artikel 10bis.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001;

d. 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.

E

Artikel 9 komt te luiden:

Artikel 9. Duur en periode van de bijstand

De algemene bijstand wordt naar de regels van dit besluit verleend voor ten hoogste zestien kalendermaanden en ziet uitsluitend op de kalendermaanden maart 2020 tot en met juni 2021.

F

Artikel 10, tweede lid, komt te luiden:

2. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt niet verleend:

a. voor zover dat leidt tot een overschrijding van het de-minimisplafond, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de algemene de-minimisverordening;

b. ingeval een verzoek is ingediend tot verlening van surseance van betaling of om faillietverklaring van de zelfstandige, van één van de vennoten of leden waarmee het bedrijf of zelfstandig beroep in een samenwerkingsverband wordt uitgeoefend, of van de rechtspersoon.

G

Artikel 12 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 geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel b.

H

Artikel 16, tweede lid, komt te luiden:

2. De verplichting tot betaling van rente en aflossing vangt aan op 1 januari 2021. Voor leningen verstrekt op of na 1 januari 2021 vangt de verplichting tot betaling van rente en aflossing direct aan na het moment waarop de lening is verstrekt.

I

Artikel 18 komt te luiden:

Artikel 18. Delegatie met betrekking tot het recht op bijstand

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het recht op bijstand waarbij ten gunste van de zelfstandige kan worden afgeweken van dit besluit.

J

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.

K

Na artikel 21 wordt in hoofdstuk 6 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 21a. Overgangsrecht in verband met de verlenging van de bijstandsverlening tot 1 oktober 2020.

Het in of krachtens dit besluit, zoals dit luidde op 30 september 2020, gestelde blijft van toepassing op tot 1 oktober 2020 aangevraagde bijstand.

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.

's-Gravenhage, 25 september 2020

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *dertigste* september 2020

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

NOTA VAN TOELICHTING

Deel 1. Algemene toelichting

1. Inleiding

Het kabinet heeft bij brief van 28 augustus 2020 aan de Tweede Kamer een steun- en herstelpakket aangekondigd, dat met ingang van 1 oktober 2020 in zal gaan.¹ 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 verlengt de periode waarover bijstand kan worden verleend tot 1 juli 2021 en legt de beperkte vermogenstoets vast. Genoemde verlenging geldt voor zowel algemene bijstand voor levensonderhoud als bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

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 bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) wordt vermogen dat noodzakelijk is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig

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

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 verstrengeld 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

Op grond van onderhavig besluit kan door de zelfstandige algemene bijstand worden aangevraagd voor 1 oktober 2020 tot 1 juli 2021, dus maximaal negen maanden. Voor deze aanvullende periode wordt een nieuwe aanvraag gedaan op de wijze zoals onder paragraaf 6 uiteengezet. Dit gebeurt onder voortzetting van de bestaande voorwaarden, waaronder een toets op het inkomen van de partner welke eerder onder Tozo 2 werd geïntroduceerd. Aanvullend geldt, zoals in de vorige paragraaf aangegeven, de toets op de beschikbare geldmiddelen. Daarnaast wordt de mogelijkheid om met terugwerkende kracht bijstand aan te vragen beperkt ten opzichte van Tozo 1 en 2. Eerder was het steeds mogelijk om met terugwerkende kracht tot het begin van de relevante periode (onder Tozo 1: 1 maart 2020 en onder Tozo 2: 1 juni 2020) algemene bijstand aan te vragen. Op grond van het onderhavige besluit is het de eerste twee maanden van de aanvullende periode waarover algemene bijstand wordt verleend mogelijk om bijstand met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2020 aan te vragen. Daarna, dat wil zeggen met ingang van 1 december 2020 tot 1 juli 2021, is het slechts mogelijk om bijstand met terugwerkende kracht tot de eerste van de kalendermaand waarin de aanvraag wordt ingediend aan te vragen. Bij bovenstaande werkwijze is een balans gezocht tussen het voorkomen van een hausse van aanvragen vanaf 1 oktober 2020 en een stap terug richting de normale bijstandsverlening waarbij het moment van aanvraag leidend is. Door het mogelijk te maken in het begin met terugwerkende kracht aan te vragen is er voor de zelfstandige geen noodzaak direct een aanvraag in te dienen, waardoor de druk op gemeenten wordt verlicht. Indien de aanvraag voor 1 december 2020 wordt ingediend, kan bijstand met ingang van 1 oktober 2020 verleend worden. Aangezien de periode waarover bijstand kan worden verleend aanzienlijk langer is dan bij Tozo 1 en 2 acht het kabinet het gerechtvaardigd om aanvragen vanaf 1 december 2020 meer in lijn met de normale bijstandssystematiek, zoals in de Participatiewet neergelegd, te hanteren.

Voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal geldt dat de verlening hiervan eveneens verlengd wordt. Dit gebeurt onder nagenoeg dezelfde voorwaarden. De zelfstandige kan een lening verkrijgen van maximaal € 10.157,00 tegen een rentepercentage van 2%. Indien niet eerder een lening is aangevraagd kan deze tot bovengenoemd bedrag verstrekt worden, bij een eerdere lening tot een lager bedrag kan aanvullend tot het maximum geleend worden. Eén van de toepasselijke voorwaarden die vanaf het begin van de Tozo geldt is dat een lening met ingang van 1 januari 2021 afgelost dient te worden. Aangezien op grond van onderhavig besluit ook na 1 januari 2021 kan worden verstrekt, geldt in afwijking daarvan voor deze leningen dat de terugbetalingsplicht direct na verstrekking aanvangt.

Structuur van de verlenging

De Tozo bood in eerste instantie de mogelijkheid om algemene bijstand voor maximaal drie maanden te verlenen over de periode maart tot en met augustus 2020. Eerder is op grond van artikel 18, eerste lid, van de Tozo bij ministeriële regeling – de Tijdelijke regeling overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Trozo) – de mogelijkheid om algemene bijstand te verlenen, verlengd. Daardoor werd het mogelijk om in de periode van 1 juni tot 1 oktober 2020 algemene bijstand te verlenen, dus in totaal over de periode maart 2020 tot en met september 2020 voor maximaal zeven maanden. De verlengde verlening ging gepaard met de invoering van een «partnerinkomenstoets» hetgeen inhield dat bij een aanvraag voor de verlengde bijstandsverlening het inkomen van de partner van de zelfstandige eveneens betrokken werd in de verlening van algemene bijstand. Deze aanvullende voorwaarde was op grond van artikel 18, tweede lid, van de Tozo eveneens neergelegd in de Trozo.

Aangezien de Tozo thans – bovenop de eerdere verlenging – met negen maanden verlengd wordt, wordt de structuur waarbij de verlening van de periode waarover bijstand kan worden verleend en de in verband daarmee aanvullende voorwaarden die bij ministeriële regeling worden geregeld, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het ontwerpbesluit, herzien.² Dit houdt in dat de verlenging bij algemene maatregel van bestuur wordt neergelegd en niet krachtens deze bij ministeriële regeling. In verband hiermee zijn voorwaarden verbonden aan verlengde bijstandsverlening die in de Trozo werden geïntroduceerd met onderhavig besluit beleidsneutraal in de Tozo verwerkt. De Trozo wordt in lijn met bovengenoemde veranderingen aangepast. Verder wordt voorzien in overgangsrecht zodat er geen discussie kan ontstaan over de rechtsgrondslag van eerdere verlenging en rechtsgrondslag voor de genoemde aanvullende voorwaarden.

Het voorgaande wordt geïllustreerd met onderstaande tabel.

Regel	Trozo	Tozo
Verlenging tot 1 oktober	Artikel 4a, eerste lid	Artikel 9
Terugwerkende kracht tot 1 juni 2020 i.v.m. eerste verlenging	Artikel 4a, tweede lid	Artikel 3, tweede lid, onderdeel, b.
Betrekken inkomen partner	Artikel 4b, onderdeel a	Artikel 6, eerste lid
Betrekken bij verklaring inkomen partner	Artikel 4b, onderdeel b	Artikel 6, tweede lid
Geen sprake van (aanvraag) surseance van betaling of faillissement bij aanvraag lening bedrijfskapitaal	Artikel 4c, eerste lid	Artikel 10, tweede lid, onderdeel b.
Verklaring geen sprake van (aanvraag) surseance van betaling of faillissement bij aanvraag lening bedrijfskapitaal	Artikel 4c, tweede lid	Artikel 12, tweede lid, onderdeel d.

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

² De Afdeling achtte in haar advies de voortzetting van deze systematiek niet passend, zie: Afdeling advisering van de Raad van State, advies van 16 september, No. W12.20.0332/III.

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.

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 herstelpakket 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 het 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.

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

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 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 3)

In artikel 3, tweede lid, was eerder slechts een regel voor het eerste aanvraagtijdvak van de Tozo geregeld. Met de herziening van de structuur van de verlenging is daarnaast voorzien in de regels voor de daaropvolgende tijdvakken. Voor de periode waarop onderhavig besluit ziet is het volgende relevant. In onderdeel c is opgenomen dat bijstand aangevraagd voor 1 december 2020 kan worden toegekend met terugwerkende kracht tot 1 oktober 2020. Voor aanvragen na die datum geldt dat bijstand kan worden verleend terugwerkend tot de eerste van de maand waarin bijstand wordt aangevraagd.

Onderdeel B (artikel 5)

Allereerst is de tekst van artikel 5, dat voor onderhavig besluit geen leden kende, in het eerste lid opgenomen. Voorts wordt een nieuw onderdeel d aan dit nieuwe eerste lid toegevoegd. Op grond van dit nieuwe onderdeel 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, b en c, 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.

In het nieuwe tweede lid is opgenomen dat de verklaring over het inkomen tevens ziet op het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige. Deze regel was eerder opgenomen in artikel 4b, onderdeel b, van de Trozo.

Onderdeel C (artikel 6)

Deze wijziging heeft het praktisch effect dat de eerder in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, neergelegde regel, die inhield dat het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige niet betrokken werd, komt te vervallen. Op grond van artikel 4b, onderdeel a, van de Trozo geldt reeds sinds 1 juni 2020 dat het inkomen van de echtgenoot tevens betrokken wordt.

Onderdeel D (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. 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. 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 I, 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 bijstandsperiode 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.

Verzekeringen worden in artikel 7, tweede lid, onderdelen a, b en c, niet als financieel middel benoemd en worden dus niet betrokken bij de beperkte vermogenstoets. Inleg in een lijfrenteproduct voor oudedagsvoorziening in (levens)verzekeringsvorm valt daarmee niet onder het in aanmerking te nemen vermogen en staat dus bijstandsverlening niet in de weg. Een lijfrenteproduct voor oudedagsvoorziening kan echter ook worden afgesloten in de vorm van een lijfrenterekening of een lijfrentebeleggingsrecht als bedoeld in artikel 3.126a, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Bij deze producten wordt de inleg op een geblokkeerde (beleggings)rekening gestort; er blijft daarmee sprake van een financieel middel dat redelijkerwijs beschikbaar kan zijn. Beoogd wordt deze lijfrenteproducten voor oudedagsvoorziening niet te betrekken in de beperkte vermogenstoets. Op grond van onderdeel c worden daarom deze lijfrenterekeningen en lijfrentebeleggingsrechten, die zijn bedoeld als oudedagsvoorziening, uitgezonderd van het in aanmerking te nemen vermogen.

Inzet van de beperkte vermogenstoets is dat vermogen in een onroerende zaak, zoals een eigen woning, niet betrokken wordt. Immers, slechts financiële middelen worden betrokken: bij aflossing van een hypotheekschuld is er niet langer sprake van een financieel middel. Bij sommige hypotheekproducten geldt echter dat aflossing niet direct gebeurt, maar op een later moment zoals aan het einde van de looptijd, bij overlijden of bij verkoop. Daarvoor wordt het bedrag op een afgeschermd spaar- of beleggingsrekening gestort. Om ook hier te voorkomen dat dergelijke banksaldi of beleggingstegoeden bij de beperkte vermogenstoets worden betrokken, wordt in onderdeel c tevens een uitzondering van de financiële middelen geregeld voor fiscaal gefaciliteerde spaar- en beleggingsvormen voor een eigen woning.

Tot 1 januari 2013 kon fiscaal gefaciliteerd ter aflossing van een eigenwoningsschuld een spaarrekening eigen woning (SEW) of een beleggingsrecht eigen woning (BEW) worden afgesloten.⁴ Aangezien er in Hoofdstuk 10bis van de Wet inkomstenbelasting 2001 is voorzien in overgangsrecht en dergelijke producten een lange looptijd hebben zijn er nog woningeigenaren, waaronder zelfstandig ondernemers die een beroep op de Tozo doen, met een SEW of BEW.

In onderdeel d 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, b en c 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.

⁴ Tot 1 januari 2013 kon tevens een kapitaalverzekering eigen woning (KEW) afgesloten worden. Een KEW is echter een verzekeringsproduct welke – zoals eerder opgemerkt – niet onder het inkomensbegrip vallen en dus niet betrokken worden bij de beperkte vermogenstoets.

Onderdeel E (artikel 9)

Deze wijziging van artikel 9 regelt dat de bijstand op grond van de Tozo tot 1 juli 2021 kan worden aangevraagd. In totaal kan er voor maximaal zestien kalendermaanden algemene bijstand worden verleend.

Het eerder gestelde criterium dat de maximale periode van bijstandsverlening diende te zien op een aaneengesloten periode is vervallen. 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 F en G (artikelen 10 en 12)

Eerder is met ingang van 1 juni 2020 voor het verlenen van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal in artikel 4c van de Trozo opgenomen dat deze bijstand niet verleend wordt ingeval er een aanvraag is ingediend tot verlening van surséance van betaling of om faillietverklaring van de zelfstandige of – in geval van een samenwerkingsverband – een van de vennoten, dan wel de rechtspersoon. Onderhavige wijziging van artikel 10 legt deze regel vast in de Tozo.

De wijziging van artikel 12 regelt dat de zelfstandige die bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aanvraagt, verklaart dat bovengenoemde situatie niet aan de orde is.

Onderdeel H (artikel 16)

In artikel 16, tweede lid, was opgenomen dat de verplichting tot betaling van rente en aflossing van een lening voor bedrijfskapitaal aanvangt op 1 januari 2021. Aangezien de materiële werking van de Tozo, waaronder de mogelijkheid om bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan te vragen, verlengd wordt tot 1 juli 2021 dient deze regel aangepast te worden. Voor een lening die na 1 januari 2021 wordt verstrekt geldt dat de verplichting tot betaling van rente en aflossing direct na verstrekking aanvangt.

Onderdeel I (artikel 18)

Met de verandering van de structuur omtrent de verlenging, zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting omschreven, wordt artikel 18 herzien. De grondslag om bij ministeriële regeling het aanvraagtijdstip, de duur en periode van de bijstand te verlengen is komen te vervallen. Dit is in lijn met de wijzigingen aangebracht in artikel 9 (onderdeel E).

Gehandhaafd blijft een betrekkelijk ruimte delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot het recht op bijstand op grond van de Tozo, waarbij eveneens afgeweken kan worden van de Tozo. Deze delegatiegrondslag was eerder opgenomen in artikel 18, tweede lid, teneinde aanvullende en eventueel stringenter voorwaarden te stellen bij een verlenging op grond van het eerste lid.⁵

⁵ Zie: Stb. 2020,118, p. 40.

Daarvan is toentertijd gebruik gemaakt door bij de verlenging (Tozo 2) – onder andere – een partnerinkomenstoets in te voeren.

Het handhaven van de delegatiemogelijkheid strekt echter tot een ander doel. Gezien het onvoorspelbare verloop van de coronavirusuitbraak; de eventuele maatregelen ter bedwining van het virus die een effect kunnen hebben op de bedrijvigheid en mogelijkheden om het eigen bedrijf of zelfstandig beroep uit te voeren; en het gebrek aan ervaring met het uitvoeren van de verlengde Tozo kan het nodig zijn om gedurende de looptijd van dit besluit met zeer veel snelheid andersluidende voorschriften te stellen met betrekking tot het recht op bijstand. Op deze wijze kunnen knelpunten in de praktijk – voorzien van een snel te bewerkstelligen en adequate rechtsgrondslag – ondervangen worden.

Vanwege deze veranderde strekking is ten aanzien van afwijkingen van het besluit de frase «ten gunste van de zelfstandige» ingevoegd. Mocht het in de komende fase naar bevind van zaken naar het oordeel van de regering noodzakelijk zijn om tijdens de looptijd van onderhavig besluit aanvullende voorwaarden ten nadele van de zelfstandige te stellen, dan is een algemene maatregel van bestuur, met bijbehorende waarborgen het geëigende middel. Overigens ziet de regering vooralsnog – ook gezien de rechtszekerheid en de rust die met deze verlening beoogd wordt – geen redenen dergelijke tussentijdse, voor de zelfstandige nadelige voorwaarden, toe te passen.

Onderdeel J (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.

Onderdeel K (artikel 21a)

In verband met de verandering van de structuur van de verlenging wordt voorzien in overgangsrecht ten aanzien van de eerdere verlenging: het besluit zoals dat luidde voor inwerkingtreding van onderhavig besluit en het krachtens het besluit in de Trozo gestelde, blijft van toepassing op aanvragen ingediend voor 1 oktober 2020. Met dit artikel 21a wordt boven iedere twijfel verheven dat de eerder gestelde regels van toepassing blijven op bijstand aangevraagd tussen 1 juni en 1 oktober 2020. Doordat het moment van aanvraag leidend is voor de werking heeft het overgangsrecht betrekking op verleende bijstand, maar ook op eventuele afwijzingen en bezwaar- en beroepsprocedures die in verband met een aanvraag voor 1 oktober worden of zijn gestart.

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,
B. van 't Wout