

Handtekening bewindspersoon



Staatssecretaris van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid



Rijksoverheid  
**Aanbiedingsformulier**  
voor Ministerraad

<p>Van 1 *</p> <p>Van 2</p> <p>Mede namens 1</p> <p>Mede namens 2</p> <p>Mede namens 3</p> <p>Type voorstel *</p>	<p><b>Aanbieding</b></p> <p>Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</p> <hr/> <p>N.v.t.</p> <hr/> <p>Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</p> <hr/> <p>N.v.t.</p> <hr/> <p>N.v.t.</p> <hr/> <p>Algemene Maatregel van Bestuur</p> <hr/>
<p>Titel *</p>	<p><b>Titel en inhoud</b></p> <p>Ontwerpbesluit houdende tijdelijke regels omtrent bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19 (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers)</p> <hr/>
<p>Inhoud en doelstelling van het voorstel *</p>	<p>Overbruggingsregeling voor zelfstandig ondernemers met mogelijkheid van inkomensondersteuning en lening voor bedrijfskapitaal. Zie brief van 27 maart jl. aan TK.</p> <hr/>
<p>Voorgesteld besluit *</p>	<p>Het voorstel om advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig te doen maken.</p> <hr/>
<p>Datum aanbieding *</p>	<p><b>Behandeltraject</b></p> <p>9-4-2020</p> <hr/>
<p>Kenmerk *</p>	<p>2020-0000040589</p> <hr/>
<p>Hamerstuk *</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nee</p>
<p>Voorgaande behandeling *</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nee</p>

2 van 4  
Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

### Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting \*  Ja  Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven \*  Ja  Nee
- Gevolgen voor regeldruk \*  Ja  Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse \*  Ja  Nee, met bijlage  Nee, zonder bijlage  N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering \*  Ja  Nee, met bijlage  Nee, zonder bijlage  N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan \*  Ja  Nee  N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving \*  Ja  Nee

### Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland \*  Ja  Nee  N.v.t.
- Overeenstemming BZK toelichting \*  BZK is akkoord.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten \*  Ja  Nee  N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd \*  Ja  Nee  N.v.t.
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau \*  Ja  Nee  N.v.t.
- Overeenstemming bereikt met  AZ  BZK  EZK  I&W  SZW  VWS  LNV  
 BZ  Def  Fin  OCW  JenV  BH&OS
- Omschrijving geschilpunten  Er zijn geen geschilpunten.

### Contactpersonen

- |                  | Contactpersoon 1   | Contactpersoon 2   |
|------------------|--------------------|--------------------|
| Naam *           | (10)(2e)           | (10)(2e)           |
| Afdeling *       | PDV/PFS            | PDV/PFS            |
| Telefoonnummer * | (10)(2e)           | (10)(2e)           |
| E-mailadres *    | (10)(2e)@minszw.nl | (10)(2e)@minszw.nl |

3 van 4  
Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

### Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector \*  Budgettair Kader Zorg  Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid  Rijksbegroting in enge zin  N.v.t.

Initiele jaar \* 2020 2020 2021 2022 2023 2024 2025

#### Uitgaven 1

Begrotingshoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Beleidsartikel nummer artikel 2 Naam Tozo

Bedrag 3796 0 0 0 0 0

Totale uitgaven 3796 0 0 0 0 0

### Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiele jaar \* 2020 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Totale ontvangsten

Saldo uitgaven en ontvangsten -3796 0 0 0 0 0

Toelichting

Op de SZW-begroting is een totaalbedrag van € 3,8 miljard gereserveerd. In 2020 worden voorschotten aan gemeenten uitgekeerd, in 2021 volgt op basis van de SiSa-verantwoording de verrekening. Een deel van de uitgaven is bedoeld voor leningen, vanaf 2021 betalen de zelfstandigen deze leningen terug. In de komende jaren vloeit een deel van de uitgaven daardoor terug.

4 van 4  
Aanbiedingsformulier voor Ministerraad

Gevolgen regeldruk sectie B

Initiële jaar *	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Gevolgen voor het bedrijfsleven</b> (in miljoenen euro's)						
Administratieve lasten	0	0	0	0	0	0
Inhoudelijke nalevingskosten	0	0	0	0	0	0
<b>Gevolgen voor de burger</b> (out-of-pocket kosten)						
Administratieve lasten (in euro's)	22,5	0	0	0	0	0
Administratieve lasten (in uren)	1,5	0	0	0	0	0

**Toelichting**

De regeldruk van de tijdelijke regeling Tozo is aanzienlijk lager dan de regeldruk van het Bbz 2004. In onderhavige regeling wordt de toets op levensvatbaarheid, vermogens- en partnerinkomenstoets die het Bbz 2004 kent, niet toegepast, waardoor snellere indiening van aanvragen mogelijk is. Dit betekent dat de aanvrager geen informatie ten aanzien van deze aspecten hoeft aan te leveren.

Door op deze onderdelen af te wijken van het Bbz kan een groot aantal aanvragen snel en efficiënt worden afgehandeld. Daarbij kan de gemeente ook met voorschotten werken. Het ontbreken van voornoemde toetsen heeft gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van \_\_\_\_\_, houdende tijdelijke regels omtrent  
bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van  
de crisis in verband met COVID-19 (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig  
ondernemers)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van  
\_\_\_\_\_, nr. \_\_\_\_\_;

Gelet op artikel 78f van de Participatiewet en artikel 63 van de Wet structuur  
uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
van [niet invullen],

**HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:**

**Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

**Artikel 1. Definitiebepalingen**

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*algemene de-minimisverordening*: verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie  
van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het  
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PbEU 2013,  
L 352);

*verklaring*: verklaring als bedoeld in artikel 2;

*wet*: Participatiewet;

*zelfstandige*: de belanghebbende die achttien jaar of ouder is maar de  
pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en die voor de voorziening in het  
bestaan is aangewezen op arbeid in eigen bedrijf of zelfstandig beroep hier te lande en  
die;

- a. voldoet aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening daarvan;
- b. voldoet aan het urencriterium, bedoeld in artikel 3.6 van de Wet inkomstenbelasting  
2001; en
- c. alleen of samen met degene met wie hij het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent de  
volledige zeggenschap in dat bedrijf of zelfstandig beroep heeft en de financiële  
risico's daarvan draagt.

**Artikel 2. Kring van rechthebbenden**

1. Algemene bijstand of bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van dit besluit kan worden verleend aan de zelfstandige die op 17 maart 2020 stond ingeschreven in het handelsregister, bedoeld in artikel 2, van de Handelsregisterwet 2007 en schriftelijk verklaart dat diens bedrijf of zelfstandig beroep financieel is geraakt als gevolg van de crisis in verband met COVID-19.
2. Algemene bijstand op grond van dit besluit wordt niet verleend aan de zelfstandige die algemene bijstand ontvangt op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.

**Artikel 3. De aanvraag**

1. In afwijking van artikel 41 van de wet wordt de aanvraag ingediend bij het college.
2. De aanvraag wordt ingediend voor 1 juni 2020 en wordt voor de toepassing van artikel 44, eerste lid, van de wet geacht te zijn ingediend op 1 maart 2020.
3. Voor de ondernemer in de binnenvaart, bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004, die geen woonplaats heeft als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de wet, bestaat het recht op bijstand jegens het college van de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart op het moment van de aanvraag zijn feitelijke ligplaats heeft.

**Artikel 4. Aanvraagformulier**

1. De aanvraag kan worden ingediend door middel van een door Onze Minister beschikbaar gesteld formulier. De hiervoor benodigde gegevens worden niet verkregen van de zelfstandige voor zover zij door Onze Minister verkregen kunnen worden uit het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007, alsmede van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
2. De voor de aanvraag benodigde gegevens worden door Onze Minister niet verkregen van de zelfstandige voor zover zij door het college verkregen kunnen worden uit de basisregistratie personen.
3. In afwijking van artikel 5.24, eerste lid, van het Besluit SUWI is het Inlichtingenbureau verwerker voor Onze Minister voor het verwerken van de gegevens die door tussenkomst van het Inlichtingenbureau door Onze Minister worden verkregen ten behoeve van de taak, bedoeld in het eerste lid.

**Hoofdstuk 2. Algemene bijstand****Artikel 5. Verklaring bij de aanvraag**

In de verklaring wordt door de aanvrager van algemene bijstand het volgende verklaard en de volgende informatie verstrekt:

- a. dat diens bedrijf of zelfstandig beroep financieel is geraakt als gevolg van de crisis in verband met COVID-19, voorzien van een toelichting;
- b. dat hij voor de kalendermaanden waarover algemene bijstand wordt aangevraagd, verwacht een in aanmerking te nemen inkomen te hebben dat lager is dan de bijstandsnorm; en
- c. voor de kalendermaanden waarover algemene bijstand wordt aangevraagd een opgave van het inkomen dat hij heeft verworven of verwacht te gaan verwerven.

**Artikel 6. Het inkomen**

1. In afwijking van artikel 32, eerste lid, onderdeel a, van de wet wordt niet als inkomen in aanmerking genomen:

- a. het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige;
  - b. een teruggave inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen .
2. De verschuldigde inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen over inkomen waarover geen loonbelasting is geheven wordt gesteld op 18 procent van dat inkomen.
  3. Ten aanzien van de zelfstandige die het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent in de vorm van een besloten vennootschap of een coöperatieve vereniging met wettelijke aansprakelijkheid wordt onder inkomen mede verstaan de naar evenredigheid van het aantal zelfstandigen omgerekende nettowinst van deze rechtspersoon verminderd met de hierover verschuldigde vennootschapsbelasting.

**Artikel 7. Het vermogen**

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

**Artikel 8. Vorm van de bijstand**

Algemene bijstand wordt naar de regels van dit besluit verleend in de vorm van een bedrag om niet.

**Artikel 9. Duur en periode van de bijstand**

De algemene bijstand wordt voor ten hoogste drie aaneengesloten kalendermaanden verleend en ziet uitsluitend op de kalendermaanden maart tot en met augustus 2020.

**Hoofdstuk 3. Bijstand voor bedrijfskapitaal****Artikel 10. Liquiditeitsprobleem**

1. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal kan worden verleend aan de zelfstandige die schriftelijk verklaart en aannemelijk maakt dat hij als gevolg van de crisis in verband met COVID-19 over onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen beschikt om aan de financiële verplichtingen verbonden aan diens bedrijf of zelfstandig beroep te kunnen voldoen.
2. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt niet verleend voor zover dat leidt tot een overschrijding van het de-minimisplafond, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de algemene de-minimisverordening.

**Artikel 11. Zelfstandigen in een samenwerkingsverband**

1. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan de zelfstandige die het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent in de vorm van een maatschap, een vennootschap onder firma, een commanditaire vennootschap, een besloten vennootschap of een coöperatieve vereniging met wettelijke aansprakelijkheid, wordt slechts verleend indien hoofdelijke aansprakelijkheid voor de uit de bijstandsverlening voortvloeiende verplichtingen wordt aanvaard door:
  - a. alle vennoten of leden waarmee het bedrijf of zelfstandig beroep wordt uitgeoefend;
  - b. de besloten vennootschap en de coöperatieve vereniging met wettelijke aansprakelijkheid.
2. De eis van aanvaarding van hoofdelijke aansprakelijkheid geldt niet voor de commanditaire vennoot wiens inbreng uitsluitend uit kapitaal bestaat.
3. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt niet verleend aan de venoot in een maatschap die daar alleen arbeid inbrengt. Deze venoot behoeft geen hoofdelijke aansprakelijkheid te aanvaarden voor de aan de andere vennoten verleende bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

**Artikel 12. Verklaring bij de aanvraag**

In de verklaring wordt door de aanvrager van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal het volgende verklaard en de volgende informatie verstrekt:

- a. dat diens bedrijf of zelfstandig beroep financieel is geraakt als gevolg van de crisis in verband met COVID-19, voorzien van een toelichting;
- b. dat hij als gevolg van de crisis in verband met COVID-19 over onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen beschikt om aan financiële verplichtingen verbonden aan diens bedrijf of zelfstandig beroep te kunnen voldoen, voorzien van een toelichting; en
- c. dat de omvang van de aangevraagde bijstand niet zal leiden tot een overschrijding van het de-minimisplafond, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de algemene de-minimisverordening.

**Artikel 13. Vorm van de bijstand**

1. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt naar de regels van dit besluit verleend in de vorm van een rentedragende lening.
2. Een voorschot als bedoeld in artikel 52 van de wet kan geen betrekking hebben op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

**Artikel 14. Rente en looptijd van de lening**

Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt verleend met inachtneming van het volgende:

- a. de rente van de lening bedraagt 2 procent per jaar gedurende de gehele looptijd van de lening;
- b. de looptijd van de lening is ten hoogste drie jaar.

**Artikel 15. Hoogte van de lening**

De bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal bedraagt ten hoogste € 10.157,00. Dit bedrag geldt per bedrijf of zelfstandig beroep.

**Artikel 16. Verplichtingen verbonden aan de lening**

1. Onverminderd artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht legt het college in de beschikking waarmee de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt toegekend in ieder geval vast:
  - a. de verplichting tot betaling van rente en aflossing alsmede de betalingstermijnen;
  - b. dat het bedrag van de lening terstond kan worden opgeëist:
    - 1°. indien de zelfstandige de betalingsverplichting niet nakomt;
    - 2°. op het moment dat de zelfstandige het bedrijf of zelfstandig beroep overdraagt of beëindigt;
    - 3°. ingeval van surséance van betaling of faillissement 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.
2. Het college kan aan het verlenen van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal verplichtingen verbinden die zijn gericht op het verkrijgen van meerdere zekerheid voor de nakoming van de aan deze bijstand verbonden rente- en aflossingsverplichtingen.

**Artikel 17. Nadere bepalingen ten aanzien van de aan de lening verbonden verplichtingen**

1. De geldlening wordt niet aangewend voor de gedeeltelijke of volledige aflossing van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal die is verstrekt op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004.
2. De verplichting tot betaling van rente en aflossing, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, vangt aan op 1 januari 2021.

**Hoofdstuk 4. Ministeriële regeling tot uitbreiding en verlenging****Artikel 18. Uitbreiding kring van rechthebbenden**

Bij ministeriële regeling kunnen personen worden aangewezen aan wie mede algemene bijstand of bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van dit besluit kan worden verleend. Daarbij kan worden afgeweken van het begrip zelfstandige en kunnen van dit besluit afwijkende regels worden gesteld als dat nodig is voor een goede uitvoering.

**Artikel 19. Verlenging van de duur van de regeling**

1. Bij ministeriële regeling kan het aanvraagtijdstip, bedoeld in artikel 3, tweede lid, alsmede de duur en periode, bedoeld in artikel 9, worden verlengd met ten hoogste drie maanden voor zover dat nodig is in verband met de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19.
2. In de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het recht op bijstand waarbij kan worden afgeken van dit besluit.

**Hoofdstuk 5. Financiering en verantwoording****Artikel 20. Vergoeding**

1. Onze Minister vergoedt ten laste van 's Rijks kas aan het college:
  - a. 100% van de kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, voor zover de algemene bijstand niet bij wijze van voorschot op grond van artikel 52 van de wet is verleend; en
  - b. een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag per besluit op een aanvraag om algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.
2. Onder kosten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt verstaan de lasten in een kalenderjaar verminderd met de baten in dat jaar in verband met de door het college verleende algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

**Artikel 21. Voorschot op de vergoeding**

1. Onze Minister verleent voorschotten op de vergoeding, bedoeld in artikel 20.
2. De voorschotten worden afgestemd op de landelijk te verwachte kosten, waarbij deze worden verdeeld over gemeenten op basis van het aantal zelfstandigen per gemeente.

**Artikel 22. Vaststelling van de vergoeding**

1. Onze Minister stelt de vergoeding, bedoeld in artikel 20, vast binnen een jaar na ontvangst door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet.

2. De kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal worden bij de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, buiten aanmerking gelaten indien deze kosten blijken het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, van de Gemeentewet, dat deel uit maakt van de informatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, als fout of onzeker worden aangemerkt.
3. Indien de verantwoordingsinformatie, bedoeld in het eerste lid, niet binnen achttien maanden na het kalenderjaar waarop het betrekking heeft is ontvangen door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de vergoeding, bedoeld in artikel 17, ambtshalve door Onze Minister vastgesteld.

#### **Hoofdstuk 6. Slotbepalingen**

##### **Artikel 23. Inwerkingtreding**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2020.
2. Dit besluit vervalt op 1 juli 2025 met dien verstande dat het besluit zoals dat luidde op 30 juni 2025 van toepassing blijft op de zelfstandige die op grond van dit besluit bijstand ontvangt of heeft ontvangen en op de financiële afwikkeling van het besluit.

##### **Artikel 24. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers.

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 I. ALGEMENE TOELICHTING****Hoofdstuk 1. Algemeen****1.1 Aanleiding**

Het coronavirus heeft de wereld en ook Nederland in zijn greep. De virusuitbraak heeft enorm ingrijpende gevolgen, voor de gezondheid van mensen, voor de gezondheidszorg, voor het maatschappelijk leven, en ook voor de economie. Delen van het werk zijn stilgevallen, hele sectoren moeten tijdelijk hun deuren sluiten, zelfstandigen zien opdrachten wegvallen en werknemers zitten in onzekerheid thuis. Het kabinet heeft het van groot belang geacht om in deze situatie banen te behouden en ondersteuning te bieden bij acute problemen die werknemers, zzp'ers en bedrijven ondervinden. Het kabinet heeft daarom in een brief van 17 maart 2020 aan de Tweede Kamer een noodpakket voor banen en economie aangekondigd. Een onderdeel van dit noodpakket is extra tijdelijke ondersteuning van zelfstandig ondernemers.

Als gevolg van de coronacrisis en ook als gevolg van de maatregelen van de rijksoverheid om de verspreiding van het coronavirus te beteugelen, derven veel zelfstandigen buiten hun invloedssfeer inkomsten en worden veel zelfstandigen met acute financiële problemen geconfronteerd. In gewone tijden ondernemen zelfstandigen voor eigen rekening en risico. De regering is van mening dat deze coronacrisis niet als normaal ondernemersrisico kan worden aangemerkt. De regering acht het daarom gerechtvaardigd en noodzakelijk om zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis in financiële problemen zijn geraakt, tijdelijk te ondersteunen. De regering wil op korte termijn de ergste noden van deze zelfstandigen ledigen om hen in staat te stellen deze crisis te overleven. Bovendien wil de regering het omvallen van deze bedrijven zoveel als mogelijk voorkomen, opdat de zelfstandigen na de coronacrisis hun bedrijf weer kunnen voortzetten. De regering acht dit niet alleen van belang voor de betrokken zelfstandigen, maar ook voor de Nederlandse economie. De regering komt daarom met de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Het betreft een tijdelijke voorziening voor drie maanden die met terugwerkende kracht ingaat per 1 maart 2020. Zelfstandig ondernemers met financiële problemen als gevolg van de coronacrisis kunnen een beroep doen op deze voorziening. De regeling wordt uitgevoerd door de gemeenten. Met deze regeling wordt beoogd deze zelfstandigen door aanvullende inkomensondersteuning en kapitaalverstrekking tijdelijk tegemoet te komen, teneinde hen in staat te stellen om de komende periode zo goed mogelijk door te komen en om uiteindelijk weer volledig zelfstandig in het bestaan te voorzien. In een brief van 27 maart 2020 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kaders geschetst van de Tijdelijke overbruggingsregeling voor zelfstandig ondernemers.

De doelgroep van dit besluit bestaat uit zelfstandigen, die worden geconfronteerd met een financieel probleem "als gevolg van de coronacrisis". Daarbij kunnen de volgende omstandigheden aan de orde zijn:

- de rijksoverheid heeft de zelfstandige verplicht om de activiteit volledig of gedeeltelijk te onderbreken;
- de rijksoverheid heeft de zelfstandige hiertoe niet verplicht, maar de zelfstandige ziet zichzelf wel genoodzaakt om als gevolg van de coronacrisis de activiteit volledig of gedeeltelijk te onderbreken. Het gaat hier bijvoorbeeld om zelfstandigen die door quarantaine, ziekenhuisopname, vermindering van opdrachten, klanten, aanvoer van

grondstoffen of om andere redenen van economische, organisatorische of persoonlijke aard, alle als gevolg van de coronacrisis, hun activiteit volledig of gedeeltelijk onderbreken;

- de zelfstandige heeft de activiteit niet volledig of gedeeltelijk onderbroken, maar heeft als gevolg van de coronacrisis wel te maken met een inkomstenderving, die heeft geleid tot een financieel probleem.

Afhankelijk van de aard van het financiële probleem kunnen zelfstandig ondernemers in aanmerking komen voor twee vormen van bijstand:

- zelfstandigen van wie het inkomen als gevolg van de coronacrisis is gedaald tot onder het sociaal minimum kunnen een beroep doen op bijstand voor levensonderhoud. Deze bijstand betreft een inkomensaanvulling tot de op de belanghebbende van toepassing zijnde bijstandsnorm. Deze algemene bijstand heeft de vorm van bijstand om niet;
- zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis worden geconfronteerd met een liquiditeitsprobleem<sup>1</sup>, kunnen een beroep doen op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Deze bijstand heeft de vorm van een rentedragende lening.

Zelfstandigen kunnen een beroep doen op beide vormen van bijstand. In de hoofdstukken 3 en 4 worden deze beide vormen van bijstand toegelicht.

De vermindering van inkomsten bij zelfstandigen heeft inmiddels bij gemeenten geleid tot een ongekend hoog aantal aanvragen voor inkomensondersteuning van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004). De nood bij zelfstandigen is hoog. Het Bbz 2004 is in deze uitzonderlijke tijd alleen al vanwege de uitvoerbaarheid niet het geijkte instrument om deze nood tijdig te lenigen. Een snel uitvoerbare noodregeling is daarvoor nu echt noodzakelijk. Dit stelt wel eisen aan de vormgeving van deze tijdelijke noodregeling. De regering wil de zelfstandigen met financiële nood zo snel mogelijk helpen en inkomenszekerheid bieden. Om dit doel te kunnen bereiken heeft bij de vormgeving van deze regeling de snelle uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan. Omdat het aantal aanvragen naar verwachting uitzonderlijk hoog zal zijn, en snelle afhandeling ervan door gemeenten geboden is, kan het niet anders dan een eenvoudige regeling zijn, die binnen de capaciteit van gemeenten is uit te voeren. De eis van snelle uitvoerbaarheid heeft ertoe geleid dat in de regeling een aantal voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld en die ook de kern ervan raken. Zo ontbreken een toets op levensvatbaarheid van het bedrijf, een toets op het vermogen van de zelfstandige en een toets op het inkomen van de echtgenoot of geregistreerde partner<sup>2</sup>. Ook is de kostendelersnorm om uitsluitend uitvoeringstechnische reden voor de uitvoering van het onderhavige besluit buiten werking gesteld. Met name de toets op levensvatbaarheid van het bedrijf en de toets op het vermogen van de zelfstandige zijn de meest complexe, arbeidsintensieve en tijdrovende onderdelen in de uitvoering van het Bbz 2004. Door deze toetsen niet in de nieuwe regelgeving op te nemen wordt aanzienlijke ruimte gecreëerd in de uitvoering. Het maakt het ook mogelijk voor gemeenten om naast de bestaande medewerkers met de zeer specialistische kennis van het Bbz 2004 ook andere, extra medewerkers in de

<sup>1</sup> Een liquiditeitsprobleem betekent dat de zelfstandige (tijdelijk) over onvoldoende direct beschikbare geldmiddelen beschikt om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen.

<sup>2</sup> Daar waar in het vervolg van deze toelichting wordt gesproken van "echtgenoot" wordt tevens bedoeld geregistreerde partner, alsmede de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert. Zie artikel 3 van de Pw.

uitvoering in te zetten, bijvoorbeeld medewerkers met kennis van de uitvoering van de Participatiewet. De regering acht vermindering van het aantal voorwaarden noodzakelijk om achteraf niet te worden geconfronteerd met een in de huidige situatie praktisch niet of moeizaam uitvoerbare regeling. Zelfstandigen die de ondersteuning nu echt acuut nodig hebben, zouden dan niet tijdig geholpen kunnen worden. De regering aanvaardt daarbij dat hierdoor het aantal zelfstandigen dat in aanmerking komt voor bijstand, groter zal zijn dan bij stringenter voorwaarden. Daarbij betreft de regering ook dat het hier gaat om een tijdelijke noodregeling.

De bijstand op grond van dit tijdelijk besluit kan niet worden toegekend aan zelfstandigen die onafhankelijk van de coronacrisis structurele financiële problemen kennen. In voorkomende gevallen dat het bedrijf duurzaam niet of niet langer levensvatbaar is, ligt het in de rede om de aanvrager erop te wijzen dat op grond van het Bbz 2004 bijstand ook kan worden toegekend als de zelfstandige bereid is zijn bedrijf te beëindigen.

### **1.2 Het sluitstukarakter van de bijstand**

De Participatiewet (hierna: Pw) vormt het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. Het onderhavige besluit heeft als onderdeel van de Pw hetzelfde karakter, met dien verstande dat het specifiek gericht is op zelfstandigen die vanwege de gevolgen van de coronacrisis in de financiële problemen zijn geraakt.

Het sluitstukarakter van het onderhavige besluit blijkt allereerst uit het uitgangspunt dat de zelfstandige primair zelf verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan. Op grond van artikel 11 van de Pw wordt bijstand alleen verleend indien de belanghebbende in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Een beroep op aanvullende inkomensondersteuning is dus eerst mogelijk nadat beschikbare eigen middelen zijn ingezet.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat in het onderhavige besluit een beperkte middelentoets wordt toegepast, waarbij alleen het inkomen van de zelfstandige wordt getoetst; inkomen van de echtgenoot en vermogen worden niet in aanmerking genomen.

Bovendien bestaat op grond van artikel 15 van de Pw geen recht op bijstand voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor betrokkene toereikend te zijn. De inkomensondersteuning is derhalve aanvullend op voorliggende voorzieningen. Voor de zelfstandige betekent dit dat een beroep op bijstand niet mogelijk is, indien via andere regelingen of instellingen leningen kunnen worden aangetrokken. Met name kan hierbij worden gewezen op mogelijkheden van kredietverlening door banken, waarbij al dan niet gebruik wordt gemaakt van de borgstellingsregelingen van de overheid.

In dit verband is het relevant nog op te merken dat de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 niet wordt aangemerkt als voorliggende voorziening op deze regeling (zie ook 2.5).

### **1.3 Relatie met Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004**

Het onderhavige besluit is, evenals het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004), gebaseerd op artikel 78f van de Pw. Op grond van dit artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de

verlening van bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan zelfstandigen.

Het onderhavige besluit is voor een belangrijk deel geënt op de systematiek van het Bbz 2004, voor zover dat besluit betrekking heeft op de doelgroep van gevestigde zelfstandigen. Dat heeft bijgedragen aan de snelheid waarmee de nieuwe regelgeving tot stand is gekomen, evenals het feit dat het onderhavige besluit onderdeel uitmaakt van de Pw. Belangrijke onderdelen van deze nieuwe regelgeving zijn reeds beproefd, zowel juridisch als in de uitvoering ervan door gemeenten. Vanwege het tijdelijke noodkarakter zijn er echter wel een aantal belangrijke verschillen. Het meest in het oog springende verschil met het Bbz 2004 is dat er geen toets plaatsvindt op de levensvatbaarheid van het bedrijf.<sup>3</sup> Daar waar de levensvatbaarheid van het bedrijf de kern vormt van de bijstandsverlening vanuit het Bbz 2004, wordt de eis van levensvatbaarheid in het onderhavige besluit niet gehanteerd. De redenen hiervoor zijn inhoudelijk en praktisch van aard. Vanwege het onzekere karakter en de onvoorspelbare duur van de coronacrisis is het op het ogenblik schier onmogelijk om de levensvatbaarheid van een bedrijf te voorspellen. Een onderzoek naar de levensvatbaarheid van een bedrijf kan complex zijn, vergt specialistische kennis en wordt om die reden vaak door gemeenten uitbesteed aan een extern, daarin gespecialiseerd bureau. Een onderzoek naar de levensvatbaarheid van een bedrijf is ook tijdrovend en kan zomaar een paar weken in beslag nemen. Een levensvatbaarheidsonderzoek schiet daarmee het doel van deze tijdelijke regeling voorbij, namelijk een snelle en eenvoudige afhandeling van een aanvraag om bijstand waardoor de zelfstandige snel financiële zekerheid kan worden geboden. Wel is de zelfstandige waarvan het bedrijf in staat van faillissement verkeert of die bij de rechtbank een verzoek tot verlening van surseance van betaling heeft ingediend, uitgesloten van het recht op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

Andere belangrijke verschillen zijn dat het vermogen buiten beschouwing wordt gelaten, evenals het inkomen van de echtgenoot. Bij de verstrekking van een lening voor bedrijfskapitaal wordt een lager rentepercentage (2 procent) gehanteerd dan thans in het Bbz 2004 (8 procent).

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het onderhavige besluit geen vervanging is van het Bbz 2004. Het Bbz 2004 blijft onverkort van kracht. In de paragrafen 2.5 en 2.6 wordt ingegaan op samenloop van bijstand ingevolge het Bbz 2004 en bijstand ingevolge dit tijdelijke besluit.

## **Hoofdstuk 2. Algemene bepalingen**

### **2.1 Kring van rechthebbenden**

Bedoeld is alleen zelfstandigen die reeds op de dag van de aankondiging van deze maatregel, 17 maart 2020, als zodanig werkzaam waren, in aanmerking te laten komen voor bijstand op grond van dit besluit. Om reden van mogelijke en eenvoudige verificatie is dit criterium geformaliseerd in de eis dat de zelfstandige op 17 maart 2020

<sup>3</sup> Een levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep is volgens artikel 1, aanhef en onder c, van het Bbz 2004 het bedrijf of zelfstandig beroep waaruit de zelfstandige naar verwachting na bijstandsverlening een inkomen zal verwerven dat, samen met het overige inkomen, toereikend is voor de voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep en voor de voorziening in het bestaan. Dit betekent dat het inkomen toereikend dient te zijn om aan alle aflossingsverplichtingen te voldoen, dat voldoende middelen beschikbaar zijn om het bedrijf op peil te houden en dat voorts wordt voorzien in de kosten van het bestaan.

ingeschreven moest staan in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Daarnaast geldt dat die zelfstandige aannemelijk moet hebben verklaard dat diens bedrijf financieel is geraakt als gevolg van de coronacrisis. Zodoende strekt de kring van rechthebbenden zich alleen uit tot zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis in de omstandigheid verkeren dat zij zijn aangewezen op bijstand op grond van dit besluit.

Om te worden aangemerkt als zelfstandige moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Die voorwaarden worden hieronder toegelicht:

- De zelfstandige moet ten minste 18 jaar zijn, maar niet ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd, en voor de voorziening in het bestaan zijn aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep;
- Het bedrijf of zelfstandig beroep dient in Nederland te worden uitgeoefend. Deze eis wordt gesteld om te voorkomen dat met eventuele bijstandsverlening economische activiteiten buiten Nederland worden beïnvloed. Het is bovendien onmogelijk om vanuit Nederland de relevante omstandigheden in het buitenland te beoordelen;
- Er moet zijn voldaan aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening van het bedrijf, zoals bijvoorbeeld ingeschreven staan in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en de beschikking hebben over de benodigde vergunningen;
- De zelfstandige dient te voldoen aan het urencriterium in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 2001. Dit betekent dat de zelfstandige ten minste 1.225 uur per jaar (ofwel gemiddeld 23,5 uur per week) ten behoeve van het bedrijf of zelfstandig beroep werkzaam moet zijn geweest. Met het voldoen aan het urencriterium wordt tot uitdrukking gebracht dat de uitoefening van het bedrijf of beroep een reëel karakter heeft. Tevens wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijke afbakening bereikt. Wie niet aan het urencriterium voldoet, is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking en kan eventueel een beroep doen op bijstand op grond van de Pw;
- Ten slotte is vereist dat de volledige zeggenschap in het bedrijf of beroep wordt uitgeoefend en de financiële risico's daarvan worden gedragen, hetzij alleen, hetzij samen met degenen met wie betrokkene het bedrijf of beroep uitoefent. Als zelfstandige wordt derhalve niet alleen degene met een eenpersoonsbedrijf of -beroep aangemerkt, maar ook degene wiens positie in economisch opzicht daarmee overeenkomt en die werkzaam is in een samenwerkingsverband of in een rechtspersoon.

Voorafgaand uitgangspunt is de kring van rechthebbenden op bijstand, zoals omschreven in paragraaf 2.2 van de Pw. Het recht op bijstand is daarmee beperkt tot Nederlanders en daarmee gelijkgestelden die woonachtig zijn en rechtmatig verblijven in Nederland. De relatie die bestaat met de kring van rechthebbenden op bijstand, betekent bijvoorbeeld ook dat personen jonger dan 27 jaar die door het Rijk bekostigd onderwijs kunnen volgen, waaronder dus studenten jonger dan 27 jaar met studiefinanciering, zijn uitgesloten van het recht op bijstand op grond van dit besluit.

## **2.2 Inkomen**

Uitgangspunt is het inkomensbegrip op grond van artikel 32 van de Pw.

Uitsluitend degene met een verwacht (netto) inkomen van ten hoogste 100 procent van de op de zelfstandige van toepassing zijnde bijstandsnorm heeft recht op algemene bijstand. Overeenkomstig de systematiek van de Pw wordt het recht op en de hoogte van de algemene bijstand op basis van het (verwachte) inkomen per maand vastgesteld. Hierbij wordt aangesloten bij de toepasselijke bijstandsnormen in de artikelen 20, 21 en 24 van de Pw (zie ook paragraaf 3.2 Hoogte van de algemene bijstand). De vaststelling

van de bijstand per maand wijkt af van de systematiek van het Bbz 2004. In het Bbz 2004 wordt vanwege het vaak fluctuerende inkomen van zelfstandigen het recht op algemene bijstand voor een langere periode vastgesteld, namelijk per boekjaar (artikel 5 van het Bbz 2004). Het boekjaar is de periode van twaalf maanden waarover de administratie van de zelfstandige wordt gevoerd. Vanwege de beleidsmatige keuze voor een tijdelijke voorziening van drie maanden is het niet mogelijk om de systematiek van het Bbz 2004 te volgen van vaststelling per boekjaar. Het wachten op afsluiting van het boekjaar staat ook haaks op de wens van de regering om zelfstandigen snel inkomenszekerheid te bieden. De systematiek van vaststelling per boekjaar zou ook impliceren dat ook een inkomensperiode van vóór of juist van na de coronacrisis zou worden meegenomen. Dit staat op gespannen voet met het doel van deze regeling, namelijk ondersteuning bij financiële problemen als gevolg van en tijdens de coronacrisis. Om die redenen wordt noodzakelijkerwijs teruggevallen op de systematiek van de Pw van vaststelling van het inkomen per kalendermaand. Daarbij zijn de regels van de Wet op de loonbelasting 1964, zoals vermeld ten aanzien van de Pw, van toepassing op de uitkering ingevolge het onderhavige besluit.

Bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de algemene bijstand wordt uitsluitend het inkomen van de zelfstandige in beschouwing genomen. In het geval van gehuwden wordt dus het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige niet in aanmerking genomen. Hiermee wordt afgeweken van artikel 32 van de Pw op grond waarvan het inkomen van beide echtgenoten in aanmerking wordt genomen. In de situatie waarin het huishouden bestaat uit twee gehuwden die beide zelfstandige zijn, wordt voor de bepaling van het recht op en de hoogte van de algemene bijstand het inkomen van de meestverdienende partner buiten beschouwing gelaten. De eis van uitvoerbaarheid heeft ertoe geleid dat in de regeling een aantal voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld. Hoewel de toets op het inkomen van de echtgenoot niet het meest complexe onderdeel is van het Bbz 2004, acht de regering het achterwege laten ervan wel bijdragen aan een snellere uitvoering. Er zijn geen inhoudelijke redenen om het inkomen van de echtgenoot niet te toetsen.

### **2.3 Vermogen**

In afwijking van artikel 34 van de Pw wordt bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van algemene bijstand het vermogen van de zelfstandige en – in het geval van gehuwden – van de echtgenoot van de zelfstandige niet in aanmerking genomen. Als de zelfstandige zijn bedrijf of beroep uitoefent met anderen, wordt ook het vermogen van die anderen niet in aanmerking genomen. De eis van uitvoerbaarheid heeft ertoe geleid dat in de regeling een aantal voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld. Dit geldt ook voor het vermogen. De vaststelling van het vermogen van zelfstandigen is een van de meest complexe en arbeidsintensieve onderdelen van de uitvoering van het Bbz 2004. Vermogen is in artikel 34, eerste lid, van de Pw gedefinieerd als de waarde van de bezittingen waarover de belanghebbende beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, verminderd met de aanwezige schulden. Bezittingen zijn zowel geld als op geld waardeerbare goederen. De op geld waardeerbare goederen worden gewaardeerd naar de waarde in het economische verkeer, dat wil zeggen de prijs die de meest biedende bereid is te betalen bij verkoop onder normale omstandigheden.

Daarnaast is er nog een inhoudelijke reden om het vermogen van de zelfstandige buiten beschouwing te laten. Het vermogen van zelfstandigen bestaat behalve uit liquide middelen bij zelfstandigen ook vaak uit op geld waardeerbare goederen, zoals

onroerende zaken. Met andere woorden, de regering acht het vermogensbegrip uit de Pw niet goed toegesneden op de huidige crisissituatie, waarbij de problematiek vooral bestaat uit een tekort aan liquide middelen. De regering acht het ongewenst als zelfstandigen zich gedwongen zien onderdelen van hun bedrijf of beroep te liquideren, omdat dit niet bijdraagt aan een voortvarende herstart van de zelfstandige activiteiten na de coronacrisis. De regeling bestaat uit een overbruggingsuitkering waarbij de hoop is dat zelfstandigen na de coronacrisis weer uit de startblokken kunnen met hun onderneming.

In het Bbz 2004 staat vermogen bijstandsverlening in de behoefte aan bedrijfskapitaal niet in de weg. Wel bepaalt de omvang van het vermogen of de bijstand in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt verleend als rentedragende lening of als bijstand om niet.

#### **2.4 Beslistermijn en voorschot**

Het streven van gemeenten is om de zelfstandige uiterlijk binnen vier weken na de aanvraag duidelijkheid te geven. De regeling is juist zo ingericht dat snelle besluitvorming door gemeenten ook mogelijk is. In het onderhavige besluit is geen beslistermijn opgenomen. Als beslistermijn geldt daarom de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 4:13 van de Awb. De redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer de gemeente binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven.

Als de gemeente onverhoopt niet binnen vier weken het recht op algemene bijstand heeft vastgesteld, dan dient de gemeente op grond van artikel 52 van de Pw binnen vier weken een voorschot te verlenen op de algemene bijstand en vervolgens telkens na vier weken. Het voorschot wordt verstrekt in de vorm van een renteloze geldlening en bedraagt ten minste 90 procent van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Pw. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de zelfstandige in ieder geval binnen vier weken over voldoende inkomen beschikt. Ook bij verlening van een voorschot dient binnen een zo kort mogelijke termijn zekerheid te bestaan over het recht op bijstand.

Het voorschot wordt verstrekt in de vorm van een renteloze geldlening en bedraagt ten minste 90 procent van de hoogte van de algemene bijstand, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Pw. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de zelfstandige in ieder geval op redelijk korte termijn over voldoende inkomen beschikt, terwijl voorts rekening kan worden gehouden met het inkomen van de zelfstandige. Als bij de aanvraag duidelijk is dat er geen recht bestaat op algemene bijstand, wordt er geen voorschot verstrekt. Artikel 52 van de Pw voorziet alleen in de mogelijkheid van een voorschot op de algemene bijstand. Een voorschot kan dus geen betrekking hebben op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

#### **2.5 Samenloop met algemene bijstand op grond van het Bbz 2004**

Als een zelfstandige al algemene bijstand ontvangt op grond van het Bbz 2004, dan heeft de zelfstandige geen recht op algemene bijstand in het kader van het onderhavige besluit. De regering acht gelijktijdige samenloop van twee algemene bijstandsuitkeringen, waarbij de ene bijstandsuitkering (Tozo) een inkomensaanvulling geeft op de andere bijstandsuitkering (Bbz 2004), en dat wellicht voor een relatief klein bedrag, onwenselijk.

De regering wil bovendien uitsluiten dat de ontvanger van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 de uitkering opzegt om in aanmerking te kunnen komen voor algemene bijstand op grond van het onderhavige, tijdelijk besluit. Immers, de zelfstandige heeft dan in beginsel al een gegarandeerde inkomensaanvulling tot de

bijstandsnorm, weliswaar gerekend over een boekjaar en niet per kalendermaand, en dat over een langere periode dan de maximale uitkeringsduur van drie maanden op grond het onderhavige tijdelijk besluit. Het vrijwillig gekozen inkomensverlies zou dan ook niet het gevolg zijn van de coronacrisis, waardoor het beroep op algemene bijstand zou moeten worden afgewezen. Om deze reden heeft de regering het gerechtvaardigd geacht om ontvangers van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 uit te sluiten van het recht op algemene bijstand op grond van het onderhavige tijdelijk besluit. Daarbij heeft de regering ook betrokken, dat het niet uitsluiten van deze groep een onevenredige belasting van de uitvoering zou kunnen betekenen, die afbreuk zou doen aan de uitvoering van onderhavig besluit. Deze belasting staat niet in verhouding tot het eventuele tijdelijke, relatief geringe financiële voordeel dat een deel van de huidige ontvangers van algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 zou kunnen hebben bij toegang tot de algemene bijstand op grond van dit tijdelijke besluit.

#### **2.6 Samenloop met bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van het Bbz 2004**

Als een zelfstandige al bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ontvangt op grond van het Bbz 2004, dan kan de zelfstandige tevens in aanmerking komen voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal in het kader van het onderhavige besluit. Er dient dan wel sprake te zijn van een liquiditeitsprobleem als gevolg van de coronacrisis.

Het is niet toegestaan om het op basis van het onderhavige besluit verkregen bedrijfskapitaal aan te wenden voor de herfinanciering van bestaande leningen voor Bbz-bedrijfskapitaal. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

#### **2.7 Samenloop met de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19**

Onderdeel van het op 17 maart 2020 door het kabinet aangekondigde Noodpakket banen en economie is de opening van een noodloket voor ondernemers die direct zijn getroffen door overheidsmaatregelen ter bestrijding van de coronacrisis en die daardoor hun omzet geheel of grotendeels hebben zien verdwijnen. Deze ondernemers kunnen bij een omzetverlies van meer dan € 4000,- in aanmerking komen voor de Tegemoetkoming Ondernemers Getroffen Sectoren COVID-19 van de minister van Economische Zaken voor de eerste nood in de vorm van een eenmalige gift van € 4000,-. De tegemoetkoming van € 4000,- die een zelfstandige heeft of zal ontvangen vanuit het noodloket is geen inkomen in de zin van de Pw en heeft daarmee geen gevolgen voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de algemene bijstand. Het betreft hier namelijk een onverplichte tegemoetkoming ter dekking van de vaste kosten als gevolg van het omzetverlies. Omdat in het onderhavige besluit vermogen niet in aanmerking wordt genomen, is het irrelevant of de tegemoetkoming dan wel moet worden aangemerkt als vermogen in de zin van de Pw.

Het ontvangen van de tegemoetkoming kan wel gevolgen hebben voor de beoordeling of er sprake is van een liquiditeitsprobleem en - in het verlengde ervan - voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

#### **2.8 Relatie met andere inkomensafhankelijke regelingen**

Huishoudens die moeten rondkomen van een minimuminkomen, zijn vaak ook afhankelijk van andere inkomensafhankelijke regelingen van de overheid, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag. Alle periodieke uitkeringen die voorzien in de algemene kosten van bestaan zijn belast. De op grond van de onderhavige regeling ontvangen

algemene bijstand is belastbaar, omdat deze bijstand een periodieke uitkering betreft, zoals bedoeld in afdeling 3.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Dit betekent dat de ontvangst van de algemene bijstand gevolgen heeft voor het belastbaar inkomen of verzamelinkomen van belanghebbende en daardoor doorwerkt in andere inkomensafhankelijke regelingen. Het recht op en de hoogte van deze toeslagen wordt bepaald op basis van het verzamelinkomen van een huishouden. Dit betekent dat de ontvangst van de bijstand gevolgen kan hebben voor het recht op en de hoogte van de huurslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget van belanghebbenden, en bovendien voor de hoogte van de eigen (inkomensafhankelijke) bijdrage in de zorg.

### **2.9 Ondersteuning van gemeenten bij de implementatie van de regeling**

In de Kamerbrief 'Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers' van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 maart 2020 wordt de Tozo nader beschreven. Bij de uitwerking weegt zwaar dat de regeling snel ingevoerd kan worden en dat gemeenten bij de uitvoering van de regeling in staat zijn om de verwachte grote aantallen aanvragen voortvarend af te handelen, zodat ondernemers snel geholpen worden. Dat betekent dat de administratieve lasten, zowel voor ondernemers als voor gemeenten, beperkt moeten blijven.

Daartoe is door de VNG, Divosa, gemeentelijke ICT-leveranciers, Logius, het Inlichtingenbureau, UWV/BKWI en het Ministerie van SZW intensief samengewerkt, om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van Tozo. De ondersteuning bestaat uit drie onderdelen: een Toolkit Tozo, een digitale beslisboom voor potentiële aanvragers, en ondersteuning vanuit de VNG aan gemeentelijke softwareleveranciers die werken aan de aanpassing van hun software.

Gemeenten maken zo veel mogelijk gebruik van een digitaal aanvraagformulier. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van het standaardformulier uit de Toolkit Tozo. De meeste gemeenten zijn reeds aangesloten op DigiD en kunnen zelf op korte termijn een gemeentelijke digitale aanvraagvoorziening inrichten. Om ook de niet-aangesloten gemeenten te ondersteunen is daarnaast een centrale digitale aanvraagvoorziening mogelijk gemaakt. Dit onderdeel is vervat in artikel 4. Deze centrale aanvraagvoorziening stelt de zelfstandige in staat om in te loggen met DigiD, met als startpunt de website van de gemeente. In de centrale module wordt vervolgens een aanvraagformulier beschikbaar gesteld, dat zo veel mogelijk vooraf is ingevuld met gegevens uit de basisregistratie personen en het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De gegevens kunnen waar nodig worden gecorrigeerd en aangevuld, waarna het formulier kan worden ondertekend en overgedragen aan de bevoegde gemeente voor verdere verwerking. Verder wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.

## **Hoofdstuk 3. Bijstand voor levensonderhoud**

### **3.1 Vorm en duur van de bijstand**

De zelfstandige van wie het inkomen als gevolg van de coronacrisis is gedaald tot onder het sociaal minimum kan een beroep doen op bijstand voor levensonderhoud. De bijstand voor levensonderhoud wordt uitsluitend verleend in de vorm van een bedrag om niet. Deze vorm is conform het algemene uitgangspunt van de Pw, dat algemene bijstand wordt verleend in de vorm van een bedrag om niet. Anders dan in het Bbz 2004 wordt de algemene bijstand dus niet verstrekt als een renteloze lening die op een later

moment, afhankelijk van de hoogte van het over een boekjaar verworven inkomen, geheel of gedeeltelijk kan worden omgezet in een bedrag om niet.

De duur van de bijstand voor levensonderhoud is in alle gevallen beperkt tot een periode van ten hoogste drie aaneengesloten maanden. De beperking in de duur is gelegen in de tijdelijk aard van de ondersteuning op grond van dit besluit.

De bijstand kan alleen worden verleend over het tijdvak van de maanden maart tot en met augustus 2020. De mogelijkheid om bijstand te verlenen over de maanden juni, juli en augustus houdt verband met feit dat niet iedere zelfstandige op hetzelfde moment financieel wordt geraakt als gevolg van de coronacrisis. Ook worden op deze wijze zelfstandigen die eerst op eigen kracht hebben geprobeerd financieel rond te komen, niet onnodig benadeeld.

Een aanvraag om bijstand moet in alle gevallen voor 1 juni te zijn ingediend. Ook als de bijstand voor de periode juni, juli en augustus, wordt aangevraagd. De verstrekking van bijstand over de maanden maart, april en mei kan, indien recht op bijstand voor een gegeven maand bestaat, met terugwerkende kracht tot maximaal 1 maart worden toegekend.

### **3.2 Hoogte van de bijstand**

De bijstand voor levensonderhoud is een inkomensaanvulling tot de voor belanghebbende geldende bijstandsnorm. De hoogte van de bijstand voor levensonderhoud aan de zelfstandige is gelijk aan de voor betrokkene geldende bijstandsnorm, verminderd met het eventuele verwachte inkomen van de zelfstandige. De hoogte van de voor de belanghebbende toepasselijke bijstandsnorm wordt bepaald aan de hand van de artikelen 20, 21 en 24 van de Pw. Er bestaan verschillende bijstandsnormen voor verschillende categorieën van bijstandsgerechtigden. Artikel 21 bevat de bijstandsnormen voor 21-jarigen tot de pensioengerechtigde leeftijd. Artikel 20 bevat de (lagere) bijstandsnormen voor 18- tot 21-jarige jongeren. In beide artikelen wordt er onderscheid gemaakt tussen alleenstaande en gehuwden, waarbij de bijstandsnorm voor een alleenstaande 70% bedraagt van de bijstandsnorm voor een paar.

Voor de zelfstandige die gehuwd is met een persoon die is uitgesloten van het recht op bestand, geldt op grond van artikel 24 van de Pw dat de bijstandsnorm wordt gehalveerd. Uitgesloten van het recht op bijstand zijn bijvoorbeeld gedetineerden en personen met aanspraak op studiefinanciering.

Het feit dat bij gehuwden het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige buiten beschouwing blijft, wijzigt niet dat de bijstandsnorm voor gehuwden van toepassing is.

De kostendelersnorm op grond van de artikelen 19a en 22a van de Pw is om uitsluitend uitvoeringstechnische redenen niet van toepassing op de uitvoering van deze regeling (zie ook 8.1). Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de toe te kennen algemene bijstand. De aanwezigheid van kostendelers in de woning leidt voor de toepassing van onderhavig besluit niet tot een lagere bijstand.

## **Hoofdstuk 4. Bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal**

### **4.1 Vorm van de bijstand**

De zelfstandige die als gevolg van de coronacrisis wordt geconfronteerd met een liquiditeitsprobleem, kan een beroep doen op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. De bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt uitsluitend verstrekt in de vorm van een rentedragende lening, die altijd volledig moet worden terugbetaald. De hoogte ervan is afhankelijk van de noodzakelijke

kredietbehoefte. De bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal bedraagt ten hoogste € 10.157,-. Deze beperking houdt verband met het tijdelijke karakter van de bijstandsverlening. De bijstand in de behoefte aan bedrijfskapitaal is bedoeld om de eerste acute nood te ledigen. Daarbij heeft de regering ook betrokken dat er ook andere noodmaatregelen zijn getroffen om in de kredietbehoefte te voorzien.

#### **4.2 Looptijd en rente van de geldlening**

De maximale looptijd van de geldlening is drie jaar en de rente bedraagt 2 procent. Deze niet marktconforme rente is lager dan de marktconforme rente van 8 procent die is voorgeschreven voor rentedragende leningen in het kader van het Bbz 2004. Het in het Bbz 2004 voorgeschreven rentepercentage is ongeveer gelijk aan het rentepercentage dat Stichting Qredits (Qredits) hanteert bij niet-marktconforme leningen voor bedrijfskapitaal die hoog risicovol zijn en zonder zekerheden.

Bij de keuze voor de rente van 2% in het kader van geldleningen op grond van het onderhavige besluit is aangesloten bij het rentepercentage dat Qredits hanteert in het kader van de noodmaatregelen. Qredits ondersteunt in aanmerking komende ondernemingen voor een periode van maximaal zes maanden waarbij over deze periode tevens een rentekorting wordt aangeboden. De rentekorting leidt ertoe dat de rente op een lening voor bedrijfskapitaal (hoog risicovol en zonder zekerheden) bij Qredits voor een vergelijkbare doelgroep tijdelijk is verlaagd van 8,75 procent naar 2 procent.

Bekend is dat in de praktijk de looptijd van de in het kader van het Bbz 2004 verstrekte leningen gemiddeld wordt gesteld op ten hoogste vijf jaar. Het tijdelijke karakter van de bijstandsverlening rechtvaardigt een beperktere looptijd van de geldlening van drie jaar. De ondersteuning is aanvullend op de andere maatregelen van het steunpakket.

#### **4.3 Terugbetaling van de lening**

De lening moet altijd worden terugbetaald. De gemeente stelt daartoe een betalingsregeling vast die wordt neergelegd in de toekenningsbeschikking. De betaling van aflossing en rente kan niet eerder worden verplicht dan 1 januari 2021. Bij de verstrekking van de lening voor bedrijfskapitaal is een mogelijkheid tot uitstel van de aflossingsverplichting opgenomen.

Op grond van artikel 4:94 van de Awb kan het college uitstel van betaling verlenen. Aan de mogelijkheid tot uitstel kan behoefte bestaan in gevallen waarin in redelijkheid niet van de zelfstandige kan worden verwacht dat hij de verschuldigde geldsom binnen de betalingstermijn aan het college voldoet. Het college beslist over de uitstelverlening aan de hand van een zorgvuldige belangenafweging.

#### **Hoofdstuk 5. Aan de bijstand verbonden verplichtingen**

De belangrijkste verplichting voor de zelfstandige is de inlichtingenplicht op grond van artikel 17, eerste lid, van de Pw. Deze verplichting betekent dat degene die een beroep doet op de regeling verplicht is om uit zichzelf aan de gemeente alle inlichtingen te verstrekken die van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte van de uitkering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om wijzigingen in de inkomenssituatie van de zelfstandige. Overigens begint de inlichtingenplicht al bij de aanvraag.

Bij de bijstandsverlening in de vorm van bedrijfskapitaal wordt ervan uitgegaan dat de zelfstandige in staat zal zijn de gestelde rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. In de beschikking tot bijstandsverlening dienen op grond van artikel 16, eerste lid, van dit besluit deze verplichtingen te worden aangegeven. Hierin dient te worden opgenomen dat indien niet aan de rente- en aflossingsverplichtingen wordt voldaan, de lening direct

opeisbaar is. Niet in alle gevallen van bijstandsverlening aan zelfstandigen zal volledig aan de rente- en aflossingsverplichtingen worden voldaan. Immers, niet alle omstandigheden zullen zich tijdens deze coronacrisis laten voorzien. Enerzijds kan door het zonder meer nemen van invorderingsmaatregelen het beoogde doel van de kapitaalverstrekking- de voortzetting van het bedrijf of beroep als bestaansbron - nodeloos in gevaar worden gebracht. Anderzijds is het vanuit oogpunt van doelmatige bijstandsverlening onjuist om situaties waarin niet aan de gestelde verplichtingen wordt voldaan op hun beloop te laten. Op grond van dit besluit komt het college daarom de bevoegdheid toe om maatregelen te nemen in gevallen waarin de zelfstandige de gestelde rente- en aflossingsverplichtingen niet of niet geheel nakomt. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 16, tweede lid, van het besluit bepaalt dat aan de bijstand in de vorm van een geldlening verplichtingen kunnen worden verbonden die gericht zijn op meerdere zekerheid voor de nakoming van de daaraan verbonden rente- en aflossingsverplichtingen.

#### **Hoofdstuk 6. Financiering en verantwoording van de uitvoering**

Onderhavig besluit kent een eigenstandige financiering. Gemeenten worden volledig financieel gecompenseerd voor het beroep op dit nieuwe besluit. Gemeenten ontvangen een vergoeding voor 100 procent van de uitgaven voor aanvullende bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Daarnaast ontvangen de gemeenten een vergoeding voor de uitvoeringskosten afhankelijk van het aantal aanvragen. Een eerste voorschot is al aan gemeenten uitgekeerd. Het kabinet zal het aantal aanvragen monitoren en op basis hiervan en de signalen van gemeenten zal worden bezien in welke mate verdere bevoorschotting noodzakelijk is.

Gemeenten verantwoorden zich achteraf, na afloop van het uitvoeringsjaar, op de gebruikelijke wijze (via het systeem van Single Information Single Audit) aan het Rijk over de ten laste van de gemeente gebleven kosten. De uitkeringskosten bestaan uit de uitkeringslasten verminderd met de baten en uit uitkeringen, met name de baten uit aflossing en rente op de verstrekte leningen voor bedrijfskapitaal. Voor de vergoeding van de uitvoeringskosten geldt een vast bedrag per besluit op een aanvraag. Op basis van deze gemeentelijke verantwoording wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld en – onder verrekening van de aan de gemeente verstrekte voorschotten – betaald aan de gemeente.

Onrechtmatig verstrekte bijstand komt niet voor vergoeding door het Rijk in aanmerking.

#### **Hoofdstuk 7. Financiële gevolgen**

Het besluit voorziet in een tijdelijke regeling waarbij mensen maximaal drie maanden ondersteuning kunnen aanvragen om te voorzien in hun levensonderhoud en daarnaast een lening van maximaal € 10.157 kunnen aanvragen. Op de SZW-begroting is hiervoor een totaalbedrag van € 3,8 miljard gereserveerd. De verwachting is dat 300.000 zelfstandigen een beroep doen op ondersteuning voor levensonderhoud, de uitgaven komen op € 1,5 miljard. De leningen zijn bedoeld voor zelfstandigen met liquiditeitsproblemen, naar verwachting maken 200.000 zelfstandigen gebruik van dat type ondersteuning. De uitgaven aan leningen zullen dit jaar € 2 miljard zijn. Vanaf 2021 betalen de zelfstandigen deze leningen voor bedrijfskapitaal terug, dus in de komende

jaren vloeit een deel van de uitgaven terug. Tot slot maken gemeenten ook kosten voor het uitvoeren van de regeling, hier is in de begroting van 2020 een bedrag van € 300 miljoen voor gereserveerd.

## **Hoofdstuk 8. Verhouding met hoger recht**

### **8.1 De verhouding met de Participatiewet**

#### *Grondslag artikel 78f*

Dit besluit is gebaseerd op artikel 78f van de Pw waarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de verlening van bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan zelfstandigen. In dat artikel is verder bepaald dat van een aantal artikelen en paragrafen van de Pw kan worden afgeweken. Bij het onderhavige besluit wordt van deze afwijkingmogelijkheid gebruik gemaakt. De afwijking dat het inkomen van de echtgenoot en het vermogen buiten beschouwing worden gelaten verdient in dit kader speciale aandacht.

In artikel 11 van de Pw is bepaald dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien heeft op bijstand van overheidswege. Met het onderhavige besluit wordt van artikel 11 afgeweken met betrekking tot bijstand aan zelfstandigen in de vorm van een aanvullende uitkering tot het sociaal minimum. Hierbij wordt geabstraheerd van het element dat het moet gaan om een gebrek aan middelen om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Hiervan is sprake omdat bij deze vorm van bijstand bij de vaststelling van het recht geen rekening wordt gehouden met het inkomen van de echtgenoot (artikel 32). Hierbij gaat het om het inkomen dat bij de bepaling van de middelen (artikel 31) in aanmerking wordt genomen. Verder wordt geen rekening gehouden met het vermogen van zowel de zelfstandige als de echtgenoot (artikel 34), hierbij gaat het om de vermogensbestanddelen die tot de middelen worden gerekend.

Het is voor zelfstandigen die thans in een bijzondere en urgente positie verkeren vanwege de crisis omstandigheden essentieel om niet te hoeven interen op het vermogen en op het inkomen van de echtgenoot. Op die manier wordt er een reële kans gecreëerd dat de zelfstandige na ommekomst van de crisis in staat wordt gesteld zijn bedrijf of zelfstandig beroep te kunnen continueren. Door een bijstandsuitkering te verstrekken aan zelfstandigen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het inkomen van de echtgenoot en het vermogen is, gegeven de huidige omstandigheden, sprake van een effectieve bijstandsverlening. Hoewel de wetgever met artikel 78f van de Pw blijkens de parlementaire geschiedenis van dit artikel kennelijk niet het oog heeft gehad op crisissituaties, is evenwel in het licht van de onvoorziene omstandigheden, de bijstandsverlening aan zelfstandigen op grond van dit tijdelijke besluit in lijn met hetgeen de wetgever voor ogen heeft gehad met het verlenen van bijstand. In dit verband geldt dat het niet kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan ook in het licht moet worden geplaatst van de mogelijkheid om na ommekomst van de crisis nog een mogelijkheid te kunnen hebben te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan door het continueren van het bedrijf van de zelfstandige.

*Niet toepassen kostendelersnorm*

Bij de vormgeving van Tozo is vanwege de uitzonderlijke omstandigheden gekozen voor het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm op grond van de artikelen 19a en 22a van de Pw. Alleen zo kunnen gemeenten in staat worden gesteld om het inmiddels al ongekend hoge aantal aanvragen snel en efficiënt af te handelen. Er is op dit moment echter geen wettelijke grondslag om af te wijken van de kostendelersnorm. Daarom wordt gemeenten gevraagd om die norm niet toe te passen bij de uitvoering van de Tozo, en de regeling dus contra legem uit te voeren. Het verzoek aan uitvoeringsorganen (in dit geval gemeenten) is mogelijk, maar dan moet dat wel in anticipatie zijn op een formeel wettelijke grondslag die nog tot stand zal worden gebracht. Daarom wordt reparatiewetgeving voorbereid om met terugwerkende kracht afdoende grondslag in de wet te creëren om af te wijken van de kostendelersnorm. De reikwijdte van deze wetswijziging blijft uiteraard strikt beperkt tot deze uitzonderlijke situatie en periode. Deze wetswijziging zal worden voorbereid.

**8.2 Rechtsgelijkheid met andere groepen**

In artikel 1 van de Grondwet is het recht op gelijke behandeling vastgelegd. Voorts geldt er een discriminatieverbod op grond van internationale verdragen, met name op grond van artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Dit houdt echter niet in dat het recht niet kan differentiëren. Artikel 1 van de Grondwet vereist dat het onderscheid gerechtvaardigd is en dat bij gevallen die zozeer met elkaar overeenstemmen ongelijke behandeling niet op zijn plaats is,<sup>4</sup> en in het kader van genoemde verdragsbepalingen moet eerst worden vastgesteld of het gelijke gevallen betreft en vervolgens of voor het onderscheid een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. De wetgever komt daarbij in de sociale zekerheid beoordelingsruimte toe.<sup>5</sup>

Al sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1963 heeft de wetgever het nuttig en noodzakelijk geacht om voor personen die zelfstandig een bedrijf of beroep voeren een andersoortig bijstandsregime te in te richten.<sup>6</sup> Dit bijzondere regime is steeds in gedelegeerde regelgeving opgenomen, thans in het Bbz 2004. Gezien de verschillen tussen werkloze werknemers en zelfstandigen, zoals het vermogen en inkomensvaststelling, is dit verschil zondermeer gerechtvaardigd. In de huidige omstandigheden ziet de regering echter noodzaak om tijdelijk een regime te creëren voor zelfstandigen die door COVID-19 worden geraakt dat op aanzienlijke punten afwijkt van hetgeen geldt voor anderen die een beroep op de bijstand moeten doen. Dit verschil betreft de bijstand voor levensonderhoud en ziet op het niet in aanmerking nemen van vermogen, het inkomen van de echtgenoot en het niet toepassen van de kostendelersnorm.

Dit leidt ertoe dat de zelfstandige op grond van dit besluit in voorliggende gevallen eerder en tot een hoger bedrag in aanmerking komt voor bijstand. Dit maakt een toets van onderhavig besluit in het licht van gelijke behandeling noodzakelijk. Bij die toets zijn drie situaties relevant:

1. de werknemer die als gevolg van COVID-19 zijn baan kwijtraakt;

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 25.

<sup>5</sup> Zie onder andere: Hoge Raad 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756.

<sup>6</sup> Artikel 11 Algemene Bijstandswet (Stb. 1963, 284). Zie tevens Kamerstukken II 1961/62 6796, nr. 3. Voor de ABW bestond er reeds de Sociaal-Economische Voorziening voor Zelfstandigen.

2. de niet-werknemer die als gevolg van COVID-19 geen of minder omzet heeft, maar die onder het onderhavige besluit niet als zelfstandige worden aangemerkt omdat niet wordt voldaan aan de vereisten, zoals het urencriterium; en
3. de zelfstandige die reeds op grond van het Bbz 2004 bijstand voor levensonderhoud ontvangt.

Bij de eerste situatie geldt dat het systeem van verplichte werknemersverzekeringen, in het bijzonder de Werkloosheidswet (WW) alsmede de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid, een vangnet voor de meeste werknemers biedt. Een WW-uitkering is minimaal 3 maanden, even lang als de bijstand op grond van onderhavig besluit, en garandeert middels de Toeslagenwet het sociaal minimum. Het kan echter voorkomen dat de werknemer niet aan de referentie-eis voldoet en een beroep moet doen op de algemene bijstand. Deze groep komt echter, anders dan zelfstandigen, vaak niet direct zonder inkomsten uit arbeid te zitten, omdat deze tot het einde van hun arbeidsovereenkomst ontslagbescherming geniet. Bovendien betreft dit ook vaak werknemers die voor een korte arbeidsduur werken, zij zouden daarmee niet onder het onderhavige besluit vallen omdat minder dan 23,5 uur per week (urencriterium) gewerkt wordt. Anders dan voor werknemers geldt dat zelfstandigen geen aanspraak op werknemersverzekeringen kunnen doen en dus direct op bijstand zijn aangewezen. Zoals eerder in deze toelichting aangegeven ziet de regering zich door het grote aantal zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis direct zonder inkomsten zitten genoodzaakt een snel uitvoerbare regeling op te tuigen. Beide factoren vormen volgens de regering voldoende objectieve en redelijke rechtvaardiging om voor zelfstandigen die door de coronacrisis zijn geraakt in hun inkomenspositie een ander regime te voeren. De tweede groep voert werkzaamheden uit voor eigen kosten en risico, maar is geen zelfstandige in de zin van dit besluit. Deze groep onderneemt wel, maar valt niet onder de minimale vereisten, zoals het urencriterium van 1.225 uur per week. Dit is eveneens het criterium om voor de zelfstandigenaftrek in aanmerking te komen. Dit criterium acht de regering, net als onder het Bbz 2004 en de Wet Inkomstenbelasting 2001, gerechtvaardigd als objectieve indicatie dat de zelfstandige hoofdzakelijk van het inkomen uit zijn onderneming afhankelijk is. De regering is zich ervan bewust dat sommige groepen minder uren aan hun onderneming besteden. Zo is bekend dat vrouwen vaker in deeltijd werken. De regering acht het echter binnen de toegestane beoordelingsruimte mogelijk om een objectief bepaalbare ondergrens te stellen, net als thans onder het Bbz 2004 het geval is. Het urencriterium is namelijk niet discriminatoir jegens vrouwen, maar ziet op de objectieve omvang van de economische activiteit. Het kan voorkomen dat de zelfstandige reeds bijstand voor levensonderhoud op grond van het Bbz 2004 ontvangt. Deze groep is uitgesloten van bijstand voor levensonderhoud op grond van onderhavige besluit. Dit onderscheid wordt rechtvaardig geacht omdat deze groep reeds voor zijn levensonderhoud afhankelijk was van de bijstand op grond van het Bbz 2004. Deze zelfstandigen zullen dus veel minder vaak met de snelle omzetsdaling als gevolg van de coronacrisis te maken krijgen, dan bij de zelfstandigen die onder onderhavige besluit vallen. Voorts geldt dat voor deze groep reeds op grond van het Bbz 2004 een toets is uitgevoerd voor de verstrekking van de bijstand, waardoor er geen belang is bij versnelde besluitvorming.

### **8.3 Staatssteun**

In het besluit wordt enerzijds een tijdelijke inkomensondersteuning tot aan het sociaal minimum geregeld en anderzijds wordt een lening voor bedrijfskapitaal geregeld.

*Inkomensondersteuning*

Met de tijdelijke uitkering aan zelfstandigen om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien is sprake van een doelstelling van sociaal beleid. Gelet op paragraaf 2.3 van de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01), worden dergelijke uitkeringen niet als staatssteun aangemerkt.

*Lening voor bedrijfskapitaal*

De bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt normaliter als rentedragende marktconforme lening verstrekt. In het Bbz 2004 wordt een rentepercentage van 8 procent gehanteerd. Op grond van het onderhavige tijdelijke besluit kan een lening worden verstrekt voor bedrijfskapitaal tot maximaal € 10.157,-. In verband met de coronacrisis wordt in het onderhavige besluit een lagere, niet marktconforme rente gehanteerd, namelijk van 2 procent. Hoewel het gaat om geringe bedragen is daarom sprake van staatsteun.

Deze steun wordt als "de-minimissteun" verstrekt (zie in dit verband Verordening (EU) Nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (Pb. EU 24 december 2013, L352). Op grond van deze verordening geldt een plafond van € 200.000 voor het bedrag aan de-minimissteun dat één onderneming over een periode van drie belastingjaren per lidstaat mag ontvangen. Dit plafond garandeert dat maatregelen die onder deze verordening vallen, geacht kunnen worden het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en de mededinging niet te vervalsen of dreigen te vervalsen.

De algemene de-minimisverordening is in principe van toepassing op steun aan ondernemingen in alle sectoren. Voor enkele sectoren gelden andere de-minimisregelingen en andere drempelbedragen. Dit geldt voor de landbouw-, de visserij-, en de vervoersector.

In het aanvraagformulier is een verklaring van de aanvrager van de lening opgenomen waarin hij verklaart op de hoogte te zijn van het feit dat hem staatssteun wordt verleend onder (een van de) de-minimisverordening(en) en welke voorwaarden daaraan zijn verbonden.

**9. Consultaties**

Vanwege het spoedeisende karakter van de nieuwe regelgeving is ervoor gekozen geen conceptbesluit voor te leggen aan de gebruikelijke consultatiepartners, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Uitvoeringspanel gemeenten. Daarnaast is in vanwege het spoedeisende karakter van de nieuwe regelgeving van internetconsultatie afgezien.

Wel is er voortdurend en intensief contact geweest met de VNG, Divosa, de G4- en de G32-gemeenten en de Innovatiewerkgroep Bbz van gemeenten om de tijdelijke regeling in gezamenlijkheid uit te werken tot een regeling die eenvoudig en snel uitvoerbaar is. Alle signalen die in de voorbereidende fase uit de gemeentelijke uitvoering zijn verkregen wijzen er zonder uitzondering op dat de nieuwe regelgeving uitvoerbaar is door gemeenten. Wel betekent het ongekend hoge aantal aanvragen die al zijn binnengekomen en zullen binnenkomen bij gemeenten, dat er een groot beroep op de capaciteit en creativiteit van gemeenten zal moeten worden gedaan om deze tijdelijke piek in de werkzaamheden op te kunnen vangen.

Het conceptbesluit met bijbehorende nota van toelichting is voorgelegd aan de Autoriteit persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

*Autoriteit persoonsgegevens*

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens bij het ontwerpbesluit geplaatst.

*Adviescollege toetsing regeldruk*

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) acht het niet noodzakelijk en ongewenst om aan de aanvrager te vragen om aannemelijk te maken dat het financieel probleem het gevolg is van de coronacrisis. Het ATR is van oordeel dat niet duidelijk is wanneer een toelichting toereikend is, en adviseert om de eis tot het geven van een toelichting te laten vallen.

Het ATR acht dat de maandsystematiek voor het de vaststelling van het recht op algemene bijstand niet aansluit bij de administratie- en inkomenscyclus van zelfstandigen. Het ATR adviseert een vaststelling per boekjaar of belastingjaar, in wezen de Bbz 2004 systematiek. Het ATR is niet gevolgd in haar advies een andere relevante periode voor de inkomensvaststelling te hanteren. De regering acht het belangrijk dat onderhavig tijdelijk besluit een inkomensbegrip hanteert dat aansluit bij de daadwerkelijke situatie waarin de zelfstandige zich bevindt. Relevant voor de zelfstandige in deze uitzonderlijke tijden is het feitelijke inkomen gedurende maximaal drie maanden. Wel is naar aanleiding van het advies van het ATR de toelichting op het relevante inkomen in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt.

Het besluit heeft het ATR geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen voor wat betreft de werkbaarheid van het besluit.

Naar het oordeel van het ATR is het geschatte bedrag van € 22,5 miljoen aan totale regeldruk een onderschatting van de omvang van de gevolgen.

In de visie van de regering bestaat de kern en aanleiding van het besluit eruit, dat het moet gaan om een financieel probleem van de zelfstandige "als gevolg van de coronacrisis". Een korte toelichting hierop door de aanvrager acht de regering niet teveel gevraagd en leidt in haar visie tot een bescheiden, niet bovenmatige regeldruk. Bij een niet aannemelijke toelichting geeft dit het college de ruimte om aanvullende informatie of bewijsstukken op vragen, opdat het risico van onrechtmatige uitkeringsverstrekking en het risico op misbruik van de regeling wordt gereduceerd.

In de visie van het ATR zijn er minder belastende alternatieven voor belangrijke onderdelen van de regeling. Ten aanzien van het eerste alternatief merkt de regering op dat bijstandsverlening zonder enige controle achteraf, waarbij er dus alleen vertrouwd zou worden op de verklaring van de aanvrager, voor haar geen optie is vanwege het risico op misbruik van de regeling.

Ten aanzien van het tweede alternatief merkt de regering op dat vaststelling van het recht op bijstand op basis van een belastingjaar, evenals de vaststelling van het recht op bijstand op basis van een boekjaar, een onmogelijkheid is, omdat het jaarinkomen geen inzicht geeft over de hoogte van het maandelijks inkomen in de drie maanden waarover bijstand wordt aangevraagd. De regering deelt de opvatting van het ATR dat de systematiek van de vaststelling van het recht op algemene bijstand per maand niet optimaal aansluit bij de administratie- en inkomenscyclus van zelfstandigen, maar ziet hiervoor in het kader van deze tijdelijke noodregeling geen beter alternatief.

*Inspectie SZW*

Het besluit heeft de Inspectie SZW geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen voor wat betreft de toezichtbaarheid.

**10. Effectiviteit en efficiency**

Met deze overbruggingsregeling wordt beoogd zelfstandigen met financiële problemen als gevolg van de coronacrisis door aanvullende inkomensondersteuning tijdelijk tegemoet te komen, teneinde hen in staat te stellen om de komende periode zo goed mogelijk door te komen en om uiteindelijk weer volledig zelfstandig in het bestaan te voorzien. De regering wil de zelfstandigen met financiële nood zo snel mogelijk helpen en inkomenszekerheid bieden. Om dit doel te kunnen bereiken heeft bij de vormgeving van deze regeling de uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan. De eis van uitvoerbaarheid heeft ertoe geleid dat in de regeling een aantal voorwaarden niet zijn opgenomen, die gewoonlijk wel aan bijstandsverlening worden gesteld. Zo ontbreken een toets op levensvatbaarheid van het bedrijf, een toets op het vermogen van de zelfstandige en een toets op het inkomen van de echtgenoot- of geregistreerde partner. Door deze toetsen niet in de nieuwe regelgeving op te nemen wordt aanzienlijke ruimte gecreëerd in de uitvoering. De regering acht vermindering van het aantal voorwaarden noodzakelijk om achteraf niet te worden geconfronteerd met een in de huidige situatie praktisch niet of moeizaam uitvoerbare regeling. Voorop staat dat zelfstandigen die de ondersteuning nu echt acuut nodig hebben, die hulp ook snel krijgen. Dit alles heeft echter een ook keerzijde. Het feit dat het inkomen van de echtgenoot en het vermogen buiten beschouwing blijft, betekent dat het aantal zelfstandigen dat een beroep op deze regeling kan doen groter is dan bij stringenter voorwaarden. De zelfstandige kan niet alleen eerder recht hebben op bijstand, maar ook tot een hoger bedrag. De regering ziet dit niet als ideaal, maar aanvaardt deze extra uitkeringskosten gezien het hier gaat om een tijdelijke noodregeling. Daarbij merkt de regering op dat het achterwege laten van de toets op het inkomen van de echtgenoot en te toets op het vermogen minder uitvoeringskosten betekent.

Bij het feit dat het hier gaat om een tijdelijke noodmaatregel past dat gemeenten hiervoor volledig worden gecompenseerd door het Rijk. Dit betekent wel dat de financieringssysteem geen financiële prikkel voor gemeenten kent, gericht op een doelmatige uitvoering. Dit kan gevolgen hebben voor met name de mate waarin gemeenten zich zullen inspannen voor het terugvorderen van de verstrekte leningen en een effectief debiteurenbeheer. Immers, op dat moment heeft de gemeente de vergoeding voor uitvoeringskosten al wel ontvangen, maar is de prestatie nog niet volledig geleverd. De gemeente heeft er op dat moment geen financieel belang bij om (extra) uitvoeringskosten te maken voor de terugvordering.

De kosten die met deze overbruggingsregeling gepaard gaan zijn hoog. De regering is zich ervan bewust dat niet ieder bedrijf de coronacrisis zal overleven. Met deze overbruggingsregeling wordt de kans hierop echter wel groter. De regering wil proberen het omvallen van bedrijven te voorkomen, opdat de zelfstandigen na de coronacrisis hun bedrijf weer kunnen voortzetten. Een beroep op de reguliere bijstand kan hiermee mogelijk worden voorkomen. De regering hoopt met deze regeling bovendien het aantal faillissementen te beperken. Een faillissement kost de samenleving veel geld. Bovendien wil de regering proberen het omvallen van deze bedrijven te voorkomen, opdat de zelfstandigen na de coronacrisis hun bedrijf weer kunnen voortzetten. De regering acht

dit niet alleen van belang voor de betrokken zelfstandigen, maar ook voor de Nederlandse economie.

#### **11. 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.

Alle 1,2 miljoen zelfstandigen nemen kennis van deze nieuwe regeling en moeten beoordelen of zij in aanmerking kunnen komen voor de financiële ondersteuning. Dit kost circa 15 minuten per zelfstandige. Dat levert kennisnamekosten ter hoogte van € 4,5 miljoen op.

Zelfstandig ondernemers met financiële problemen als gevolg van de corona-uitbraak kunnen ondersteuning voor levensonderhoud en/of ook een lening voor bedrijfskapitaal aanvragen.

Qua verrichtingshandelingen moet de zelfstandige digitaal een aanvraagformulier en een verklaring invullen en indienen. De bijbehorende vereiste papieren kunnen daarbij worden ingescand om mee te sturen. Als gebruik wordt gemaakt van het elektronisch aanvraagformulier moet de zelfstandige alleen het KvK nummer doorgeven en zal daarna via een koppeling met het Handelsregister meer informatie beschikbaar zijn voor de gemeente.

Om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering dient de zelfstandige naar waarheid te verklaren dat het inkomen naar verwachting in de komende drie maanden minder zal bedragen dan het toepasselijke sociaal minimum als gevolg van de coronacrisis. Om in aanmerking te kunnen komen voor een lening voor bedrijfskapitaal dient de zelfstandige naar waarheid te verklaren en aannemelijk te maken dat er sprake is van liquiditeitsproblemen als gevolg van de coronacrisis. Daarnaast moet de zelfstandige voorafgaand aan de steun een de-minimisformulier invullen waarin de zelfstandige verklaart hoeveel de-minimissteun er in het belastingjaar van aanvraag en in de twee voorgaande belastingjaren al voor staatssteun aan de desbetreffende onderneming is verstrekt. De totale tijd die de zelfstandige bezig is met de aanvraag voor inkomensondersteuning is circa 60 minuten en bij een gecombineerde aanvraag 1,5 uur. Daarnaast kunnen er na de verlening nog handelingen gemoeid zijn met het vervolg van de bijstand. De zelfstandig ondernemer is verplicht op verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden waarvan het redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed zijn op het recht op de inkomensondersteuning of de lening voor bedrijfskapitaal mede te delen. De regeldruk van deze handelingen wordt voor een zelfstandige die alleen inkomensondersteuning aanvraagt (inclusief vervolg) ingeschat op 2 uur en voor de zelfstandige die een gecombineerde aanvraag doet (inclusief vervolg) ingeschat op 3 uur. Er wordt gerekend met het uurtarief voor burgers, zelfstandigen vragen de ondersteuning op persoonlijke titel aan (15 euro).

Het aantal zelfstandigen dat daadwerkelijk een beroep doet op de regeling is geraamd op 300.000. De verwachting is dat het hierbij zal gaan om circa 100.000 aanvragen om bijstand in het levensonderhoud en 200.000 aanvragen om zowel bijstand in het levensonderhoud als bedrijfskapitaal. De administratieve lasten die met de aanvraag gepaard gaan, zullen naar verwachting beperkt zijn. Op macroniveau gaat het bij deze 300.000 zelfstandigen om circa 1,2 miljoen uren en circa € 18 miljoen aan administratieve lasten.

De totale regeldruk, bestaande uit de som van kennisnamekosten en administratieve lasten, komt op € 22,5 miljoen. De kosten van de totale regeling bedragen € 3,8 miljard. Als aandeel van deze kosten van de regeling bedraagt de regeldruk 0,6%.

De regeldruk van onderhavige regeling is aanzienlijk lager dan de regeldruk van het Bbz 2004. In onderhavige regeling wordt de toets op levensvatbaarheid, vermogens- en partnerinkomenstoets die het Bbz 2004 kent, niet toegepast, waardoor snellere indiening van aanvragen mogelijk is. Dit betekent dat de aanvrager geen informatie ten aanzien van deze aspecten hoeft aan te leveren.

Door op deze onderdelen af te wijken van het Bbz kan een groot aantal aanvragen snel en efficiënt worden afgehandeld. Daarbij kan de gemeente ook met voorschotten werken. Het ontbreken van voornoemde toetsen heeft gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

### **12. Gegevensbeschermingseffectbeoordeling**

Met betrekking tot de Tozo is geconcludeerd dat het niet noodzakelijk is om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) uit te voeren. Gemeenten verwerken in het kader van de Tozo gelijksoortige gegevens als in het kader van het Bbz 2004 en maken daarvoor gebruik van de gebruikelijke verwerkingsgrondslagen in de Participatiewet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Er is daarmee geen sprake van de ontwikkeling van nieuw beleid of regelgeving die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens of waaruit verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien, zodat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling niet noodzakelijk is.

Wel worden de gegevensverwerkingsaspecten met betrekking tot de digitale ondersteuning bij het aanvraagproces nader omschreven in het artikelsgewijze deel van de toelichting, bij artikel 4.

### **13. Misbruik, toezicht en handhaving**

In het licht van de coronacrisis is de noodzaak hoog voor een snelle en adequate dienstverlening. Dit heeft echter gevolgen voor de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de Tozo. De snelheid waarmee de noodmaatregel tot stand is gekomen zorgt ervoor dat de Tozo onvolkomenheden kent in de aanpak van misbruikrisico's, mogelijk zaken over het hoofd zijn gezien en de regeling onvoorziene consequenties kan hebben, die achteraf niet gerepareerd kunnen worden. Vanwege het grote maatschappelijke belang van de Tozo om zelfstandig ondernemers in hun bestaanszekerheid te voorzien worden de resterende misbruikrisico's en onvolkomenheden geaccepteerd.

Vanzelfsprekend is het uitgangspunt regelgeving tot stand te brengen die zo min mogelijk gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Slechts de doelgroep waarvoor de Tozo bedoeld is, mag hiervan gebruik maken. Er is daarom aandacht besteed aan duidelijke definities, heldere afbakening van de doelgroep en duidelijke voorwaarden. Specifiek is aandacht besteed aan de samenloop met andere regelingen, zoals het Noodfonds. Ook is aandacht besteed aan hoe gegevens geverifieerd kunnen worden om een rechtmatige toekenning te bevorderen. Er is bijvoorbeeld gezorgd voor een systeemkoppeling met DigiD en mogelijkheden om gegevens te controleren met gegevens van bronnen, zoals de Kamer van Koophandel. Via SUWI-net kunnen gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) worden gebruikt om de identiteit te verifiëren en loongegevens uit de polisadministratie om inkomsten na te gaan.

Echter, de wens om zelfstandigen met financiële nood zo snel mogelijk te helpen en inkomenszekerheid te bieden en daarom te kiezen voor een eenvoudige regeling en uitvoering betekent - ondanks de bovengenoemde maatregelen - dat misbruik en oneigenlijk gebruik op de loer liggen, met name wanneer er afhankelijkheid is van (door derden geleverde) gegevens bij de beoordeling van de aanvraag. Het college stelt het recht op en de hoogte van de bijstand en/of lening vast op basis van een aantal gegevens die de zelfstandig ondernemer zelf naar waarheid dient aan te leveren. De zelfstandig ondernemer verklaart bijvoorbeeld bij bijstand voor levensonderhoud dat hij vanwege de coronacrisis onder het sociaal minimum verwacht te komen. In geval van bijstand in de vorm van een lening voor bedrijfskapitaal verklaart de zelfstandig ondernemer dat hij in liquiditeitsproblemen verkeert en waar die liquiditeitsproblemen uit bestaan bijvoorbeeld in relatie tot doorlopende betalingsverplichtingen.

Door het werken met een verklaring wordt het voor het college gemakkelijker gemaakt om snel tot bijstandsverlening te kunnen overgaan. Het college zal wel aan de hand van de toelichting van betrokkene in de verklaring moeten nagaan of de behoefte aan bijstand voor levensonderhoud en/of bedrijfskapitaal is ontstaan als gevolg van de coronacrisis. Ook heeft de verklaring tot doel snelle besluitvorming mogelijk te maken.

Bij twijfel over de juistheid van de verklaring 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.

Om te voorkomen dat de voorziening ten onrechte of voor een te hoog bedrag wordt verstrekt, heeft de zelfstandig ondernemer de verplichting om op verzoek van het college of onverwijld uit eigen beweging melding te doen indien iets in zijn situatie gewijzigd is dat gevolgen kan hebben voor (de hoogte van) de voorziening, bedoeld in artikel 17 van de Participatiewet. De meeste zelfstandig ondernemers zullen deze regel naleven. Toch valt niet uit te sluiten dat er zelfstandig ondernemers zullen zijn voor wie naleving niet vanzelfsprekend is en die, om hen moverende redenen, verzuimen om hierin hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Voor deze groep geldt dat fraude niet mag lonen. Een gepaste reactie is hier dan ook op zijn plaats.

Indien niet aan de inlichtingverplichting is voldaan, zal het college op grond van artikel 18a van de Participatiewet in beginsel een bestuurlijke boete opleggen die is afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag. Ook indien met de overtreding van de inlichtingverplichting (nog) geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag wordt in beginsel door het college een bestuurlijke boete opgelegd. In plaats van een bestuurlijke boete kan onder omstandigheden ook strafvervolging plaatsvinden. Wanneer wegens een overtreding van de inlichtingverplichting de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, vordert het college de kosten van bijstand terug, zo nodig van alle gezinsleden op grond van de artikelen 58 en 59 van de Participatiewet.

Het terugvorderen van de bijstand, het opleggen van een bestuurlijke boete of strafvervolging kan leiden tot financiële problemen en stress. Mede daarom is - in aanvulling op de eigen verantwoordelijkheid van de zelfstandig ondernemer ten aanzien van de inlichtingverplichting - vanuit de regering aandacht besteed aan digitale

processen die het college kunnen ondersteunen bij het zo goed en snel mogelijk kunnen toekennen van rechtmatige bijstand en de zelfstandig ondernemer kunnen ondersteunen in zijn informatieverplichtingen. Zo is ingezet op de ontwikkeling van een digitaal aanvraagformulier met modelformulieren en –beschikkingen om het aanvraagproces voor het college zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. Het digitaal aanvraagformulier draagt bij aan een eenduidige behandeling van aanvragen en verstrekking van bijstand op basis van de wet- en regelgeving van Tozo.

## DEEL II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1. Definitiebepalingen

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een aantal van de in dit besluit aangehaalde begrippen gedefinieerd zijn in de Participatiewet. Zie met name de begrippen 'college', 'inlichtingenbureau', 'Onze Minister' en 'pensioengerechtigde leeftijd' in artikel 1, het begrip 'echtgenoot' in artikel 3, de begrippen 'algemene bijstand' en 'bijstandsnorm' in artikel 5 en het begrip 'inkomen' in artikel 32 van die wet. Het aantal begrippen dat in het onderhavige artikel wordt gedefinieerd is derhalve beperkter dan het aantal in het besluit gedefinieerde begrippen.

Het begrip *zelfstandige* in dit besluit is ontleend aan het begrip zelfstandige in artikel 1, onderdeel b, van het Bbz 2004. Aangezien het begrip ook in het onderhavige besluit een centrale rol speelt, wordt een aantal van de elementen uit deze begripsbepaling kort toegelicht.

De woorden 'hier te lande' brengen tot uitdrukking dat het moet gaan om een bedrijf of zelfstandig beroep waarvan de bedrijfsactiviteiten voor een wezenlijk deel in Nederland worden uitgeoefend. Hierbij gaat het erom dat de economische meerwaarde in Nederland ontstaat.

De wettelijke vereisten voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep, bedoeld in onderdeel a, ziet bijvoorbeeld op een verplichting om te zijn ingeschreven in een register waarin het bedrijf of beroep is opgenomen of het wettelijke eisen aan de feitelijke uitoefening van het bedrijf of beroep, zoals diploma vereisten of certificaat eisen. Zo geldt voor kraanmachinisten dat zij moeten zijn ingeschreven in een register en voor personen die asbest verwijderen moeten beschikken over een persoonscertificaat. Ook voor beroepen in de zorg en accountants is sprake van een registratieverplichting.

Het uren criterium, bedoeld in onderdeel b, betreft het criterium dat de zelfstandige in een kalenderjaar ten minste 1.225 uur aan werkzaamheden voor zijn bedrijf of zelfstandig beroep moet hebben verricht. Als de zelfstandige het gehele kalenderjaar 2019 als ondernemer werkzaam is geweest, kan aan de hand van zijn recht op een relevante ondernemersaftrek in het jaar voorafgaand aan de aanvraag worden vastgesteld dat aan het uren criterium is voldaan. Het gaat om de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de meewerkaftrek en de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk. Dit laat overigens onverlet dat de aanvrager ook op het moment van aanvraag nog zelfstandige moet zijn. Als de zelfstandige na 1 januari 2019 als ondernemer is gestart, en dus niet het gehele jaar 2019 als zelfstandige werkzaam is geweest, mag in het kader van deze regeling de 1.225 uren per jaar worden herrekend naar de periode waarover de zelfstandige ondernemer is geweest. De zelfstandige dient dan te voldoen aan het (uren)criterium dat de zelfstandige gemiddeld ten minste 23,5 uur per week dient te hebben besteed aan het bedrijf of zelfstandig beroep. De aanvrager dient in dit geval op verzoek van het college een urenadministratie op te kunnen leveren.

#### Artikel 2. Kring van rechthebbenden

##### *Eerste lid*

Algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van dit besluit kan worden verleend aan de zelfstandige die op 17 maart 2020 als zodanig stond ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. De

zelfstandige die zich na die datum alsnog met terugwerkende kracht heeft ingeschreven in het handelsregister, komt niet in aanmerking.

Daarnaast geldt dat de zelfstandige moet hebben verklaard dat diens bedrijf of zelfstandig beroep financieel is geraakt als gevolg van de crisis in verband met COVID-19. Het gaat hier om een schriftelijke verklaring. De verklaring kan op grond van artikel 2:15 van de Awb elektronisch worden ingediend, mits het college de elektronische weg voor een aanvraag op grond van dit besluit openstelt. Hiervan zal in ieder geval sprake zijn als het college de aanvraag laat indienen via het door Onze Minister beschikbaar gestelde formulier, bedoeld in artikel 4, eerste lid.

Voor de vereiste inhoud van de verklaring wordt verder verwezen naar de artikelen 5 en 12 en de toelichting bij die bepalingen.

*Tweede lid*

Dit onderdeel regelt dat de zelfstandige die op grond van het Bbz 2004 reeds bijstand voor levensonderhoud ontvangt geen recht op bijstand heeft voor levensonderhoud op grond van dit besluit.

Artikel 3. De aanvraag

*Eerste lid*

In artikel 41 van de Participatiewet is de procedure vastgelegd voor een aanvraag om bijstand op grond van die wet. Als hoofdregel geldt dat de aanvraag wordt ingediend bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. De aanvraag om algemene bijstand of bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van dit besluit wordt echter zonder tussenkomst van het UWV ingediend bij het college. Onder college wordt op grond van artikel 1, onderdeel b, van de Participatiewet verstaan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft.

*Tweede lid*

Aangezien het hier om een tijdelijk besluit gaat bepaalt dit onderdeel dat een aanvraag moet zijn ingediend voor 1 juni 2020. De algemene bijstand kan worden aanvraagd voor de duur van ten hoogste drie aaneengesloten maanden in de periode van maart tot en met augustus 2020.

Op grond van artikel 44, eerste lid, van de wet wordt bijstand toegekend vanaf de dag waarop het recht is ontstaan. Tenzij die dag ligt voor de dag van de aanvraag. Het is echter gewenst dat bijstand toegekend kan worden vanaf 1 maart 2020 als er vanaf die datum ook recht bestaat op bijstand. Ook als de aanvraag op een later moment door het college is ontvangen. De regeling is immers pas op 17 maart aangekondigd, maar werkt terug tot en met 1 maart. Daarnaast heeft de regering zelfstandigen verzocht om, als dat financieel kan, de aanvraag later in te dienen om een piek in het aantal aanvragen enigszins te kunnen beperken. Daarom wordt bepaald dat de aanvraag, voor de toepassing van artikel 44, eerste lid, geacht wordt te zijn ingediend op 1 maart 2020. Op die manier kan bijstand worden toegekend vanaf 1 maart 2020, uiteraard mits er vanaf die dag ook recht is ontstaan op bijstand. Als de financiële gevolgen pas vanaf bijvoorbeeld 1 mei zichtbaar zijn en het inkomen van de zelfstandige vanaf die maand onder de bijstandsnorm terecht komt bestaat er pas recht op bijstand vanaf mei. Dat de aanvraag geacht wordt te zijn ingediend op 1 maart maakt dat niet anders. De bijstand

wordt conform artikel 44, eerste lid, van de wet immers toegekend vanaf het moment dat het recht ontstaat. De begrenzing "voor zover die dag niet ligt voor de dag van de aanvraag" wordt echter wel opgeheven door te bepalen dat de aanvraag geacht wordt te zijn ingediend per 1 maart 2020.

Een en ander heeft geen invloed op de termijn waarbinnen het college op de aanvraag moet beslissen. Daarvoor wordt de daadwerkelijk datum van de aanvraag aangehouden. Dit geldt ook voor de termijn van vier weken waarbinnen het voorschot, bedoeld in artikel 52, van de wet moet worden verstrekt.

*Derde lid*

Op grond van artikel 40, eerste lid, van de wet bestaat het recht op bijstand jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft. Voor de ondernemer in de binnenvaart die geen woonplaats heeft, is – aanvullend op artikel 40, eerste lid, van de wet en analoog aan artikel 36, tweede lid, van het Bbz 2004 – geregeld dat het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart op het moment van zijn aanvraag zijn feitelijke ligplaats heeft. Het aanvullende karakter betekent dat dit lid uitsluitend van toepassing is, indien artikel 40, eerste lid, van de wet geen uitsluitel biedt over welk college verantwoordelijk is voor de bijstandsverlening aan de ondernemer in de binnenvaart. Aan de ligplaats zelf zijn geen voorwaarden verbonden; het betreft hier iedere gelegenheid om met een schip voor kortere of langere tijd aan te meren.

Artikel 4. Standaard aanvraagformulier

*Eerste lid*

In het eerste lid wordt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast met de taak om een aanvraagformulier ter beschikking te stellen. Dit betreft het digitale aanvraagformulier op de centrale website, ter ondersteuning van gemeenten bij de afhandeling van de Tozo-aanvragen. Bij de aanvraag wordt DigiD toegepast, een veilig en betrouwbaar middel waarmee aanvragers zich digitaal kunnen identificeren. Het bleek op korte termijn echter niet mogelijk gemeenten snel aan te sluiten die nog niet via een module van een private softwareleverancier aangesloten zijn op DigiD. Aansluiting van enkel de private softwareleveranciers bleek evenmin mogelijk, onder meer omdat in beginsel alleen overheidsorganen bevoegd zijn om het burgerservicenummer te verwerken, gelet op artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Om ook niet-aangesloten gemeenten uitvoeringslasten uit handen te nemen, is daarom de minister als bestuursorgaan aangesloten op DigiD. Daarnaast is in het eerste lid bepaald, analoog aan artikel 53a, eerste lid, van de wet, dat het uitgangspunt van eenmalige gegevensverstrekking zoveel mogelijk in acht wordt genomen om de lasten voor zowel de aanvrager als gemeenten te beperken. Voor zover de gegevens, die nodig zijn voor het invullen van het formulier op de centrale website, zich reeds in het handelsregister of in de administratie van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in feite de Dienst uitvoering onderwijs) bevinden, worden deze gegevens in eerste instantie niet van de aanvrager verkregen maar vooraf ingevuld.

*Tweede lid*

Op grond van het tweede lid wordt het uitgangspunt van eenmalige gegevensuitvraag ook in acht genomen met betrekking tot de basisregistratie personen, bedoeld in artikel 1.2 van de Wet basisregistratie personen. Het recht op bijstand bestaat op grond van deze regeling in beginsel jegens het college van de gemeente waar de zelfstandige woonplaats heeft. In de regel is het college dat de benodigde brp-gegevens vooraf invult dus ook het college dat bevoegd is de aanvraag in behandeling te nemen. Om deze

redenen is het vooraf invullen van brp-gegevens een taak en verantwoordelijkheid van het bevoegde college, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande bevoegdheid van artikel 53a, eerste lid, van de wet.

#### *Derde lid*

Op grond van het derde lid vindt het vooraf invullen van het formulier plaats via de voorziening DKD-Inlezen van het Inlichtingenbureau (IB). Het IB biedt deze dienst reeds aan gemeenten in het kader van de aanvraag voor reguliere bijstand. Omdat het vooraf invullen van het Tozo-aanvraagformulier op de centrale website weliswaar ten behoeve van gemeenten is, maar grotendeels plaatsvindt onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de Minister van SZW, is in het derde lid bepaald dat het IB voor dat deel niet optreedt als verwerker voor gemeenten, maar voor de minister. Daarmee wordt mogelijk gemaakt dat DKD-Inlezen kan worden gebruikt bij de digitale ondersteuning via de centrale aanvraagmodule. Zo wordt het aanvraagproces bespoedigd, doordat gebruik wordt gemaakt van authentieke gegevens die zo min mogelijk handmatig behoeven te worden ingevuld.

## **Hoofdstuk 2. Algemene bijstand**

### Artikel 5. Verklaring bij de aanvraag

In deze bepaling is vastgelegd wat de zelfstandige in zijn verklaring moet opnemen als hij een aanvraag doet voor algemene bijstand. Onderdeel a houdt verband met artikel 2 waarin de doelgroep van de regeling is vastgelegd. De regeling is bedoeld voor de zelfstandige van wie het bedrijf of zelfstandig beroep financieel geraakt is door de coronacrisis. De zelfstandige moet hierover een verklaring afleggen en een toelichting geven over diens situatie.

De onderdelen b en c houden verband met het inkomen van de zelfstandige op grond waarvan het recht op en de hoogte van de bijstand voor levensonderhoud kan worden vastgesteld. Het eerste deel van de verklaring ziet op het recht op bijstand dat ontstaat als het in aanmerking te nemen inkomen lager is dan de bijstandsnorm (vgl. artikel 19, eerste lid, onderdeel a, van de wet). Het tweede deel van de verklaring ziet op de hoogte van de bijstand die wordt vastgesteld aan de hand van het verschil tussen het inkomen en de bijstandsnorm (vgl. artikel 19, tweede lid, van de wet). Het betreft hier het verworven of te verwachten inkomen over de kalendermaanden waarover de bijstand wordt aangevraagd. De zinsnede 'het verworven inkomen' ziet op de periode waarover de bijstand met terugwerkende kracht wordt aangevraagd. Over die periode in het verleden is de omvang van het inkomen immers bekend, en speelt het 'verwachte' inkomen geen rol meer.

Het college kan voor de beoordeling van het recht op en de hoogte van bijstand uitgaan van de verklaring van de zelfstandige. Als de verklaring niet aannemelijk is of 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.

Tot slot zij opgemerkt dat het deel van de verklaring, bedoeld in onderdeel a, ook terugkomt in artikel 12, onderdeel a. In die bepaling is vastgelegd wat de zelfstandige in zijn verklaring moet opnemen als hij een aanvraag doet voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Als de zelfstandige beide vormen van bijstand aanvraagt hoeft over dit onderdeel slechts eenmaal een verklaring te worden afgelegd.

#### Artikel 6. Het inkomen

Op grond van artikel 78f van de wet kan in dit besluit worden afgeweken van artikel 32 van de wet. Dit artikel bepaalt wat wordt verstaan onder inkomen. Dit artikel is ook van toepassing op de inkomstenstoets voor deze regeling.

Het inkomen dat in aanmerking wordt genomen betreft de netto arbeidsbeloning van de zelfstandige. Hierbij gaat het om het bedrag van de omzet (factuurbedrag) minus het forfaitair percentage, bedoeld in het tweede lid, en minus kosten. Bij kosten gaat het zowel om directe kosten als indirecte kosten. Bij directe kosten gaat het om kosten die direct gerelateerd zijn aan een opdracht of gerealiseerde omzet. Bijvoorbeeld materiaalkosten, reiskosten, inkoopkosten van verkochte producten. Bij indirecte kosten gaat het bijvoorbeeld om afschrijvingskosten van bedrijfsmiddelen, huur van bedrijfspand, administratiekosten, te betalen inkomstenbelasting, verzekeringspremies en pensioenkosten.

#### *Eerste lid, onderdeel a*

Het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige wordt buiten beschouwing gelaten bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Op grond van artikel 11, vierde lid, van de wet komt bijstand de echtgenoten gezamenlijk toe. Een aanvraag om bijstand moet op grond van artikel 43, tweede lid, van de wet dan ook door de echtgenoten gezamenlijk worden aangevraagd of door één van hen met schriftelijke toestemming van de ander. Als er sprake is van gehuwden waarvan één van beide echtgenoten zelfstandige is, wordt de andere echtgenoot gezien als de echtgenoot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige artikel. Dit betekent dat voor het vaststellen van de hoogte van de uitkering slechts het inkomen van de zelfstandige in aanmerking wordt genomen en het inkomen van de echtgenoot dus buiten beschouwing wordt gelaten. Dit ligt lastiger als beide echtgenoten zelfstandigen zijn en gezamenlijk een aanvraag indienen. In dat geval zal moeten worden bepaald wie als de echtgenoot, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, van het onderhavige artikel wordt beschouwd. Het college kan hierbij op basis van de opgave van de echtgenoten uitgaan van de echtgenoot met het hoogste inkomen. Dit inkomen wordt dan buiten beschouwing gelaten voor de inkomstenstoets.

#### *Eerste lid, onderdeel b, en tweede lid*

In artikel 32, eerste lid, onderdeel a, van de wet staat dat een voorlopige teruggave of een teruggave inkomstenbelasting, loonbelasting en premies volksverzekeringen en inkomensafhankelijk bijdragen als bedoeld in artikel 43 van de Zorgverzekeringswet als inkomen worden beschouwd. In afwijking hiervan geldt dat een teruggave inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen niet als inkomen in aanmerking wordt genomen.

Daarnaast is bepaald dat voor de zelfstandige een afwijkende vaststelling van het netto-inkomen geldt, namelijk dat wordt uitgegaan van een vastgesteld percentage. Dit komt overeen met de regels die hiervoor gelden in artikel 6 van het Bbz 2004. Deze afwijkende vaststelling hangt samen met de speciale fiscale faciliteiten ten behoeve van de voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep. Daarom wordt bij de vaststelling van het netto inkomen geen rekening gehouden met de werkelijke door de zelfstandige te betalen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen, maar met een forfaitair percentage. Dat percentage komt overeen met de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen die worden afgedragen voor bijstandsgerechtigden tot de pensioengerechtigde leeftijd en bedraagt 18 procent.

#### Derde lid

Rechtspersonen zijn onderworpen aan vennootschapsbelasting. Daarom dient de nettowinst uit het bedrijf of zelfstandig beroep met het tarief van die belasting worden verminderd. De zo berekende winst maakt deel uit van het inkomen. Zo nodig wordt deze naar evenredigheid van het aantal in de rechtspersoon werkende zelfstandigen aan ieder van hen toegerekend. Het inkomen van de zelfstandige bestaat dus uit de som van het inkomen en de aan hem toegerekende winst of verlies.

#### Artikel 7. Het vermogen

Op grond van artikel 78f van de wet kan in dit besluit worden afgeweken van artikel 34 van de wet. Dat artikel bepaalt wat verstaan wordt onder vermogen en wat niet als vermogen in aanmerking wordt genomen. In afwijking daarvan wordt het vermogen van de zelfstandige en – in het geval van gehuwden – diens echtgenoot buiten beschouwing gelaten bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Dit lijkt op gespannen voet te staan met artikel 11 en 31 van de wet. Daarin is bepaald dat recht op bijstand bestaat voor degene die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Onder middelen wordt verstaan alle vermogens- en inkomensbestanddelen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Hierdoor lijkt het alsof vermogen altijd een rol zou moeten spelen bij het bepalen van het recht op bijstand. De regering merkt hierover op dat artikel 31 van de wet slechts een definitie geeft van het begrip middelen; dit zijn alle vermogens- en inkomensbestanddelen. Wat onder vermogen wordt verstaan wordt op zijn beurt uitgewerkt in artikel 34 van de wet. Aangezien op grond van artikel 78f van de wet mag worden afgeweken van zowel artikel 11 als van artikel 34 van de wet kan in het onderhavige besluit worden geregeld dat al het vermogen niet in aanmerking wordt genomen als vermogen. In de tekst van het besluit is ervoor gekozen dit korthedshalve aan te duiden als: vermogen wordt niet in aanmerking genomen.

#### Artikel 8. Vorm van de bijstand

Deze bepaling maakt expliciet dat de bijstand voor levensonderhoud naar de regels van dit besluit wordt verleend in de vorm van een bedrag om niet. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat het college de bijstand niet in een andere vorm dan een bedrag om niet kan verstrekken. Deze bepaling zorgt er bovendien voor dat artikel 48, tweede lid, van de wet niet kan worden toegepast. Het college zou anders, gebruikmakend van dat artikel, de bijstand in de vorm van een geldlening kunnen verstrekken.

Deze bepaling staat er niet aan in de weg dat het college onder toepassing van artikel 52 van de wet bij wijze van voorschot algemene bijstand verleent in de vorm van een renteloze geldlening. Een voorschot wordt immers verstrekt voorafgaande aan de vaststelling van het recht op algemene bijstand op grond van deze regeling. Het voorschot betreft dus niet de bijstand bedoeld in deze regeling. Daarmee is het onderhavige artikel niet van toepassing op de vorm van het voorschot.

#### Artikel 9. Duur en periode van de bijstand

De duur van de bijstand voor levensonderhoud op grond van dit besluit is beperkt tot een periode van ten hoogste drie aaneengesloten kalendermaanden. De beperking in de duur van de bijstandsverlening is gelegen in de tijdelijk aard van de ondersteuning op grond van dit besluit. De bijstand kan alleen worden verleend over het tijdvak van de maanden maart tot en met augustus 2020. De mogelijkheid om bijstand te verlenen over de maanden juni, juli en augustus houdt verband met feit dat niet iedere zelfstandige op hetzelfde moment financieel wordt geraakt als gevolg van de

coronacrisis. Ook worden op deze wijze zelfstandigen die eerst op eigen kracht hebben geprobeerd financieel rond te komen, niet onnodig benadeeld. In alle gevallen dient de bijstand te zijn aangevraagd voor 1 juni 2020.

De bijstand wordt conform artikel 45 van de wet per kalendermaand vastgesteld en betaald. Dit betekent dat het college op basis van de opgave van de zelfstandige over het in de betreffende kalendermaanden te verwachten inkomen per kalendermaand het recht op en de hoogte van de bijstand vaststelt.

### **Hoofdstuk 3. Bijstand voor bedrijfskapitaal**

#### Artikel 10. Liquiditeitsprobleem

##### *Eerste lid*

Om in aanmerking te komen voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal moet de zelfstandige hebben verklaard en aannemelijk gemaakt dat hij een liquiditeitsprobleem heeft. Een liquiditeitsprobleem is aan de orde als de zelfstandige over onvoldoende geldmiddelen beschikt om aan de financiële verplichtingen verbonden aan diens bedrijf of zelfstandig beroep te voldoen.

Het gaat om een schriftelijke verklaring. De verklaring kan op grond van artikel 2:15 van de Awb elektronisch worden ingediend, mits het college de elektronische weg voor een aanvraag op grond van dit besluit openstelt. Hiervan zal in ieder geval sprake zijn als het college de aanvraag laat indienen via het door Onze Minister beschikbaar gestelde formulier, bedoeld in artikel 4, eerste lid.

##### *Tweede lid*

In het tweede lid is bepaald dat er geen recht bestaat op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal voor zover verlening ervan leidt tot een overschrijding van het de-minimisplafond, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van algemene de-minimisverordening. Afhankelijk van de omvang van de eerder verleende staatssteun aan de zelfstandige kan worden vastgesteld dat er geen of slechts gedeeltelijk recht bestaat. Als eerder al staatssteun is verleend zonder dat het de-minimisplafond is bereikt, kan tot aan het plafond verdere steun worden verleend. De staatssteun betreft hier het voordeel dat ontstaat vanwege de lage, niet marktconforme rente, van 2 procent. Zie hiervoor paragraaf 7.4 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

#### Artikel 11. Zelfstandigen in een samenwerkingsverband

Net zoals in artikel 30 van het Bbz 2004 wordt in het onderhavige artikel de eis van aanvaarding van hoofdelijke aansprakelijkheid gesteld. Deze eis houdt in dat iedere zelfstandige binnen het samenwerkingsverband hoofdelijke aansprakelijkheid moet aanvaarden voor de uit de bijstandsverlening voortvloeiende verplichten. Deze eis is gebaseerd op de overweging dat de te verlenen bijstand direct of indirect ten goede komt aan alle zelfstandigen binnen het samenwerkingsverband.

De bijstand wordt naar evenredigheid van het aantal zelfstandigen, die recht op bijstand hebben, aan hen toegekend.

#### Artikel 12. Verklaring bij de aanvraag

In deze bepaling is vastgelegd wat de zelfstandige in zijn verklaring moet opnemen als hij een aanvraag doet voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Onderdeel a houdt verband met artikel 2 waarin de doelgroep van de regeling is vastgelegd. De regeling is bedoeld voor de zelfstandige van wie het bedrijf of zelfstandig beroep financieel geraakt is door de coronacrisis. De zelfstandige moet hierover een verklaring afleggen en een toelichting geven over diens situatie.

Onderdeel b houdt verband met artikel 9, eerste lid, waarin als voorwaarden voor het recht op bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal is gesteld dat er sprake moet zijn van een liquiditeitsprobleem. In dit onderdeel van de verklaring geeft de zelfstandige aan waaruit het liquiditeitsprobleem bestaat en licht dat toe; welke financiële verplichtingen zijn er nu, welke middelen zijn er nog wel beschikbaar om daaraan te voldoen en welke invloed heeft de crisis hierop gehad. Aan de hand van deze verklaring en toelichting kan het college beoordelen of er inderdaad sprake is van een liquiditeitsprobleem. Het college kan bewijsstukken opvragen die de verklaring van de zelfstandige ondersteunen. Eventueel kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de wet onderzoek instellen naar de juistheid van de gegevens.

Onderdeel c houdt verband met artikel 10, tweede lid, waarin is geregeld dat geen recht op bijstand bestaat voor zover de verlening van die bijstand een overschrijding van het de-minimisplafond zou inhouden. Het betreft de de-minimisverklaring, bedoeld in artikel 6 van de algemene de-minimisverordening. In het door Onze Minister beschikbaar gestelde aanvraagformulier, bedoeld in artikel 3, tweede lid, is een standaardverklaring opgenomen en een tekstvlak waarin de zelfstandige aan kan geven welke staatssteun hij eerder heeft ontvangen. Hierbij wordt voorts toegankelijke informatie verstrekt over de de-minimissteun en de verklaring daarover.

Tot slot zij opgemerkt dat het deel van de verklaring, bedoeld in onderdeel a, ook terug komt in artikel 4, onderdeel a. In die bepaling is vastgelegd wat de zelfstandige in zijn verklaring moet opnemen als hij een aanvraag doet voor bijstand voor levensonderhoud. Als de zelfstandige beide vormen van bijstand aanvraagt hoeft over dit onderdeel slechts eenmaal een verklaring te worden afgelegd.

#### Artikel 13. Vorm van de bijstand

##### *Eerste lid*

De bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt verstrekt in de vorm van een rentedragende lening. De bijstand kan niet in een andere vorm worden verstrekt. Bovendien geeft het besluit geen mogelijkheden om de lening op een later moment om te zetten in een bedrag om niet. De zelfstandige moet de lening dus altijd terugbetalen.

##### *Tweede lid*

Analoog aan artikel 14, tweede lid, van het Bbz 2004 bepaalt dit onderdeel dat de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal niet als voorschot kan worden verleend.

Artikel 14. Rente en looptijd van de lening*Onderdeel a*

De rente die bij de bijstandsverlening wordt vastgesteld geldt gedurende de looptijd van de geldlening.

*Onderdeel b*

De looptijd van de lening kan niet langer zijn dan drie jaar. Onder de looptijd van de lening wordt de periode verstaan gelegen tussen de datum van verstrekking en de laatste aflossingstermijn. Het college stelt de looptijd van de lening vast op basis van de individuele omstandigheden van het geval en legt deze vast in de beschikking tot toekenning van de lening. Aangezien de aflossingsverplichting niet eerder in kan gaan dan 1 januari 2021 wordt gedurende enkele maanden van de looptijd niet afgelost. Bij het vaststellen van de maximale looptijd van de lening heeft de regering hiermee rekening gehouden. De laatste aflossing moet in ieder geval binnen drie jaar na de verstrekking plaatsvinden.

Artikel 15. Hoogte van de lening

De lening bedraagt ten hoogste € 10.157,00. Deze begrenzing hangt samen met het bijstands- en sluitstukarakter van de regeling. Het college stelt het daadwerkelijke bedrag van de lening vast op basis van de behoefte van de zelfstandige.

Uitgangspunt is dat het maximum geldt per bedrijf of zelfstandig beroep, ook als in dat bedrijf of zelfstandig beroep meerdere zelfstandigen werkzaam zijn. In dit kader wordt gewezen op het vereiste van hoofdelijke aansprakelijkheid van de zelfstandigen in een samenwerkingsverband zoals vastgelegd in artikel 10.

Artikel 16. Verplichtingen verbonden aan de lening

Op grond van artikel 4:86, eerste lid, van de Awb moet de verplichting tot betaling van een geldsom bij beschikking worden vastgesteld. Het besluit tot toekenning van bijstand voor bedrijfskapitaal is zo'n beschikking. Die bijstand wordt immers verstrekt in de vorm van een rentedragende geldlening. Op grond van artikel 4:86, tweede lid, van de Awb vermeldt het college in de beschikking de door de zelfstandige te betalen geldsom en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden. In het eerste lid, onderdeel b, van het onderhavige artikel wordt dit nader gespecificeerd. De te betalen geldsom bestaat uit de rente en de aflossingsbedragen en de termijn waarbinnen betaling moet plaatsvinden wordt vastgesteld in betalingstermijnen.

Daarnaast moet het college aangeven in welke gevallen het college het bedrag van de lening terstond kan opeisen.

Artikel 17. Nadere bepalingen ten aanzien van de aan de lening verbonden verplichtingen*Eerste lid*

Op grond van het eerste lid is het niet toegestaan om het op basis van het onderhavige besluit verkregen bedrijfskapitaal aan te wenden voor de herfinanciering van bestaande leningen voor Bbz-bedrijfskapitaal. Herfinanciering van bestaand Bbz-bedrijfskapitaal betekent een onevenredige belasting van de gemeentelijke uitvoering, die afbreuk doet aan de uitvoering van onderhavig besluit. Bovendien – en belangrijker – staat herfinanciering van bestaande Bbz-leningen (en overige leningen) op gespannen voet

met het vereiste dat er sprake moet zijn van een liquiditeitsprobleem als gevolg van de coronacrisis.

*Tweede lid*

Het college legt op grond van artikel 16, eerste lid, onderdelen a, in de beschikking tot toekenning van de lening de verplichting tot betaling van rente en aflossing alsmede de betalingstermijnen vast. Het college heeft daarbij ruimte om naar eigen inzicht te beslissen. Dit geldt echter niet te aanzien van de start van de betalingsverplichting. De betalingsregeling gaat in op 1 januari 2021. Hiermee heeft de zelfstandige zekerheid dat hij niet eerder hoeft te starten met het betalen van rente en aflossing.

Dat er nog geen betalingsverplichting is ten aanzien van de rente betekent overigens niet dat er geen rente wordt opgebouwd. De rente geldt immers gedurende de looptijd van de lening en die start dus op de dag van de verstrekking van de lening.

**Hoofdstuk 4. Ministeriële regeling tot uitbreiding en verlenging**

Artikel 18. Uitbreiding kring van rechthebbenden

Deze grondslag maakt het mogelijk om de kring van rechthebbenden van dit besluit uit te breiden. Deze grondslag kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfstandigen toe te voegen die hun bedrijf of zelfstandig beroep in Nederland hebben, maar in een andere EU-lidstaat wonen en visa versa. Verder is op dit moment niet zuiver te overzien of er andere groepen zelfstandigen zijn die voor de regeling in aanmerking moeten kunnen komen. Afhankelijk van de (politieke) omstandigheden in aanloop naar en na publicatie van dit besluit kunnen ertoe leiden dat de doelgroep van het besluit moet worden uitgebreid. Als dat het geval is moet de uitbreiding met grote spoed vastgesteld kunnen worden. De mogelijkheid om dit bij ministeriële regeling te kunnen doen zorgt ervoor dat de uitbreiding snel geformaliseerd kan worden. Uiteraard moeten de grenzen van artikel 78f van de Participatiewet in ogenschouw worden genomen.

De tweede zin maakt het mogelijk om aanvullende en van het besluit afwijkende regels te stellen als dat nodig is voor de uitvoering van de bijstandsverlening aan de doelgroep die wordt toegevoegd. Hier kan gedacht worden aan het aanwijzen van het college jegens wie recht op bijstand bestaat. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 3, derde lid. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij zelfstandigen die hun bedrijf of zelfstandig beroep in Nederland hebben, maar hier niet wonen. In dat geval zal bepaald moeten worden welk college verantwoordelijk is voor de bijstandsverlening aan die zelfstandige.

Artikel 19. Verlenging van de duur van de regeling

Op grond van het onderhavige besluit is het nu slechts mogelijk om bijstand te verlenen over een beperkte periode. Wat de algemene bijstand betreft gaat het om ten hoogste drie aaneengesloten maanden in de periode van maart tot en met augustus 2020. Een aanvraag daartoe – en ook de aanvraag voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal – moet voor 1 juni 2020 zijn ingediend. Het is niet ondenkbaar dat het bij voortduren van de crisis in verband met COVID-19 noodzakelijk of wenselijk is, om de periode waarover bijstand kan worden aangevraagd en verleend, te verlengen. De onderhavige grondslag voorziet erin om dit, in overeenstemming met artikel 78f van de Participatiewet, bij ministeriële regeling te kunnen doen. Op deze manier kan een dergelijke verlenging eenvoudig en snel worden gerealiseerd. Op dit moment is het nog onzeker of een verlenging noodzakelijk en wenselijk is. Mogelijk is hier pas in mei 2020 zicht op en moet een verlenging dan snel gerealiseerd kunnen worden.

Als het aanvraagtijdvak alsmede de duur en de periode worden verlengd kan het wenselijk zijn om van een aantal bepalingen in dit besluit af te wijken. Het gaat primair de looptijd en maximale hoogte van de lening (artikel 14 en 15) en de start van de verplichting tot betaling van rente en aflossing (artikel 17, tweede lid). Daarnaast kan het wenselijk zijn om voor de verlengde periode nadere, mogelijk stringentere voorwaarden te stellen aan het recht op bijstand. Daarbij kan worden gedacht aan het betrekken van het inkomen van de echtgenoot van de zelfstandige bij de inkomensvoets (artikel 6) en het toepassen van de kostendelersnorm. Deze onderdelen zijn nu buiten toepassing gelaten vanwege de uitvoerbaarheid op korte termijn. Dit kan in de periode van de verlening anders liggen. Daarnaast kan worden gedacht aan het niet langer mogelijk maken van bijstandsverlening met terugwerkende kracht. Dat de bijstand nu met terugwerkende kracht kan worden verleend heeft er immers mee te maken dat de regeling pas op 17 maart jl. is aangekondigd en bovendien met de wens om aanvragen verspreid te laten binnen komen in verband met belasting in de uitvoering.

## **Hoofdstuk 5. Financiering en verantwoording**

### Artikel 20. Vergoeding

Het college krijgt de kosten van de toegekende algemene bijstand en de toegekende bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal volledig vergoed. De kosten van bijstand bestaan uit de bestedingen voor bijstand minus de daaruit voortkomende baten, met name de baten in verband met verstrekte leningen voor bedrijfskapitaal (rente en aflossing). Ten behoeve van de uitvoeringskosten ontvangt het college per besluit op een aanvraag een bij ministeriële regeling te bepalen vergoeding. Deze financieringswijze impliceert dat het college ook een vergoeding krijgt voor een afwijzende beslissing op een aanvraag. Het bedrag voor de uitvoeringskosten is niet alleen voor de afhandeling van de uitkeringsaanvragen, maar is tevens bedoeld voor de kosten van bezwaar en beroep, terugvordering etc.

### Artikel 21. Voorschot op de vergoeding

Het college ontvangt een voorschot op de vergoeding voor de kosten van bijstand. De landelijke middelen voor de voorschotten worden verdeeld over de gemeenten aan de hand van de verdeelmaatstaf van het aantal zelfstandigen per 1 januari 2018 (afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Met deze verdeelmaatstaf wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de daadwerkelijk te verwachten uitkeringskosten en uitvoeringskosten per gemeente.

### Artikel 22. Vaststelling van de vergoeding

#### *Eerste lid*

De omvang van de vergoeding wordt vastgesteld binnen een jaar na ontvangst van de gemeentelijke verantwoordingsinformatie.

Op basis van de gemeentelijke verantwoording wordt de hoogte van de vergoeding vastgesteld en – onder verrekening van de aan de gemeente verstrekte voorschotten – betaald aan de gemeente. Indien de verstrekte voorschotten minder bedragen dan de vastgestelde vergoeding, volgt een nabetaling van het verschil. Indien de verstrekte voorschotten meer bedragen dan de vastgestelde vergoeding, volgt een terugvordering van het verschil.

Indien de baten vanwege uitkeringen meer bedragen dan de uitkeringslasten, wordt – onder verrekening van de aan de gemeente verstrekte voorschotten – het verschil van

de gemeente teruggevorderd. Een terugvordering zal met name aan de orde zijn bij de vaststelling van de vergoeding over de jaren 2021 en later, in welke jaren er naar verwachting geen voorschotten meer zullen worden verstrekt en de vaststelling met name betrekking zal hebben op de baten in verband met rente en aflossing van de door het college verstrekte leningen.

*Tweede en derde lid*

Met het tweede en derde lid komt tot uiting dat lasten van bijstand uitsluitend in aanmerking komen voor vergoeding door het Rijk, indien het college de rechtmatigheid hiervan tijdig aan het Rijk heeft verantwoord via de SiSa-systematiek en dat de lasten van bijstand die de accountant bij de controle van de gemeentelijke verantwoording aan het Rijk (via de SiSa-bijlage) in zijn verslag van bevindingen heeft aangemerkt als fout of onzeker, niet in aanmerking komen voor vergoeding door het Rijk.

In dit verband wordt volledigheidshalve nog gewezen op de rapportagetoleranties van artikel 5, vierde lid, van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Indien de omvang van de onrechtmatige bestedingen de toepasselijke rapportagetolerantie niet overschrijdt, en de accountant deze onrechtmatige bestedingen niet rapporteert in het Verslag van bevindingen, komen ook deze bestedingen in aanmerking voor vergoeding door het Rijk.

## **Hoofdstuk 6. Slotbepalingen**

### Artikel 23. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na plaatsing van het besluit in het Staatsblad, werkt terug tot en met 1 maart 2020 en vervalt per 1 juli 2025.

De inwerkingtreding van dit besluit wijkt af van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. De regering acht dit gerechtvaardigd aangezien het hier om noodregelgeving gaat. Aan het besluit wordt terugwerkende kracht toegekend tot en met 1 maart 2020. Zodoende kan bijstand voor levensonderhoud worden toegekend vanaf de maand maart 2020. Het gaat hier om een maatregel die niet belastend, maar juist begunstigend is, voor de doelgroep van dit besluit. Op grond van dit besluit kunnen zelfstandigen bijstand ontvangen waar zij anders geen recht op zouden hebben gehad of onder gunstigere voorwaarden dan in het Bbz 2004 dan wel in de Participatiewet. Het besluit vervalt per 1 juli 2025. Het vervalmoment ligt circa vijf jaar in de toekomst. Dit heeft te maken met de doorlooptijd van de terugbetaling van de lening voor bijstand ter voorziening in bedrijfskapitaal. De lening moet in een periode van ten hoogste drie jaar worden afbetaald gerekend vanaf het moment van toekenning van de lening. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het college uitstel van betaling verleent. Zekerheidshalve is de datum van vervallen van het besluit daarom gesteld op 1 juli 2025. Zekerheidshalve is bepaald dat het besluit van toepassing blijft op de zelfstandige die op grond van dit besluit bijstand ontvangt of heeft ontvangen en op de financiële afwikkeling van het besluit.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,