

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna: Bbz 2004) in verband met twee ontwikkelingen.

Ten eerste heeft de regering in 2024¹ een onderzoek gedaan en laten doen naar de (on)mogelijkheden om het Bbz 2004 qua levensvatbaarheid- en vermogenstoetsen eenvoudiger, eenduidiger en voorspelbaarder voor de uitvoering te maken.

Ook is onderzocht of het mogelijk is om minder informatie uit te vragen bij de aanvraag en of ondernemers een deel van hun vermogen mogen gebruiken voor privéuitgaven, net als andere bijstandsontvangers.

Voor het onderzoek zijn zes bijeenkomsten georganiseerd met professionals van 24 gemeenten die verdeeld over het hele land belast zijn met beleid en uitvoering van het Bbz 2004, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een aantal vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen. Op basis van de bevindingen uit deze bijeenkomsten is vervolgens een enquête opgesteld. Deze is breed uitgezet onder gemeentelijke professionals en overkoepelende ondernemersorganisaties, om zo veel mogelijk input te verzamelen ter beoordeling van de wensen en mogelijkheden.

Bij brief van 2 december 2024² heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek. Uit het onderzoek is gebleken dat het niet wenselijk is de levensvatbaarheid- en vermogenstoets in het Bbz 2004 aan te passen. Deze conclusies sluiten aan bij de conclusies uit het evaluatieonderzoek van de Tozo door het Centraal Planbureau³. Het uitgangspunt van het Bbz 2004 is dat de zelfstandige primair zelf verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan. Bijstand kan alleen worden verleend als de belanghebbende in financiële moeilijkheden verkeert of dreigt te geraken. Een beroep op bijstand is pas mogelijk nadat beschikbare eigen middelen zijn ingezet. Uit het onderzoek van de regering in 2024 is wel één wijzigingswens naar voren gekomen.

Ten tweede was het noodzakelijk om het Bbz 2004 naar aanleiding van de Participatiewet in balans⁴ te wijzigen. De Participatiewet in balans wijzigt de Participatiewet (hierna: Pw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). De grondslag voor het Bbz 2004 staat in de Pw. De wijzigingen in de Participatiewet in balans hebben (deels) ook effect op het Bbz 2004.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van het Bbz 2004 beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de maatregel die is voortgekomen uit het onderzoek 'Lessons learned Tozo'.

Hoofdstuk 4 bevat de maatregelen uit het wetsvoorstel Participatiewet in balans die wel en niet doorwerken in het Bbz 2004. De maatregelen die niet doorwerken in het Bbz 2004 zijn uitgebreid toegelicht. Deze maatregelen staan – voor de leesbaarheid – opgenomen in de volgorde zoals deze ook staan opgenomen in de memorie van toelichting van Participatiewet in balans. Op verzoek van gemeentelijke professionals zijn de voorgestelde maatregelen en wijzigingen in hoofdstuk 3 en 4 uitgebreid beschreven. Zodat deze voor zowel gemeentelijke professionals als zelfstandig ondernemers duidelijk zijn. Hoofdstuk 5, 6, 7 en 8 gaan over toezicht en handhaving, de regeldruk, de financiële gevolgen en monitoring en evaluatie. Hoofdstuk 9 bevat de inwerkingtreding van dit besluit en hoofdstuk 10 gaat in op de consultatie die heeft plaatsgevonden.

¹ Dit onderzoek is in 2023 toegezegd naar aanleiding van aanbevelingen die voortvloeien uit de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo). Zie hiervoor: Kamerstukken II 2022/23, 26448, nr. 713.

² Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2 december 2024, 31311-279.

³ Benedikt Vogt, Leonie Gercama, CPB - december 2023, Een economische analyse van de Tozo-regeling, Den Haag.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35285, nr. 2.

2. Bbz 2004: tijdelijke sociale vangnetregeling

Het Bbz 2004 is een vangnetregeling voor zelfstandig ondernemers. Het uitgangspunt van het Bbz 2004 is dat ondernemen voor eigen rekening en risico is voor de zelfstandig ondernemer. Het Bbz 2004 is bedoeld als sociaal vangnet voor *startende* en *gevestigde* zelfstandigen die hier onder bepaalde voorwaarden gebruik van kunnen maken. Het Bbz 2004 is niet bedoeld voor mensen die ontslag nemen uit loondienst om met steun van een publieke Bbz-uitkering te gaan ondernemen als startende ondernemer.

In de kern gaat het Bbz 2004 ervan uit dat het bedrijf of beroep van de startende of gevestigde zelfstandige levensvatbaar is, zodat na enige tijd bijstandsverlening niet meer nodig is. Levensvatbaar betekent dat het inkomen toereikend moet zijn voor zowel de privéuitgaven als voor de voortzetting van het bedrijf. Het Bbz 2004 is niet bedoeld als duurzame inkomensvoorziening, die het karakter heeft van een inkomensgarantie. Het door de overheid voorgestane structuurbeleid⁵ waarin alleen plaats is voor levensvatbare bedrijven zou anders doorkruist worden. Niet levensvatbare bedrijven worden dan in stand gehouden en de steun verliest zijn tijdelijke karakter. Zelfstandig ondernemers moeten voldoen aan het urencriterium. Dat betekent dat ze tenminste 1225 uur per jaar in het bedrijf of zelfstandig beroep werkzaam zijn.

2.1 Verhouding tot Participatiewet

Het Bbz 2004 is een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) die zijn grondslag vindt in de Pw (artikel 78f Pw). Een groot aantal bepalingen in de Pw is van toepassing op het Bbz 2004, maar het Bbz 2004 kent ook een aantal uitzonderingen en eigenstandige bepalingen. De zelfstandig ondernemers vormen een aparte doelgroep en het ondernemerschap is een eigen keuze. Zo kent het Bbz 2004, anders dan de Pw, in plaats van een systematiek waarin inkomen per maand wordt verrekend, een systematiek die aansluit bij het (boek)jaar. Dit boekjaar hanteert de fiscus ook ten aanzien van het bedrijfsinkomen. De jaarsystematiek voorkomt dat bijvoorbeeld seizoensbedrijven tijdens dalseizoenen met geen of lage omzetten, aankloppen bij het Bbz 2004 voor aanvullende bijstand, terwijl zij over het jaar genomen voldoende omzet hebben van de seizoenperioden om het jaar door te komen. Tijdens de dalseizoenen kunnen zij ook in loondienst werken of anderszins. Verder heeft het Bbz 2004 een andere vermogensvrijlating dan de Pw. Voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijk vermogen wordt niet in aanmerking genomen.

2.2 Doelgroepen

Het Bbz 2004 bedient vier verschillende doelgroepen zelfstandigen:

- Gevestigde zelfstandigen, tijdelijk in de problemen, maar met een op zichzelf levensvatbaar bedrijf;
- Startende zelfstandigen vanuit de bijstand met een levensvatbaar bedrijfsplan;
- Beëindigende (stoppende) zelfstandigen met een niet levensvatbaar bedrijf;
- Oudere zelfstandigen, geboren voor 1-1-1960 met een niet levensvatbaar bedrijf.

De voorwaarden om in aanmerking te komen verschillen per doelgroep. Dit wijzigingsbesluit wijzigt niets aan die voorwaarden.

3. Wijziging naar aanleiding van het onderzoek 'Lessons learned Tozo'

Bij brief van 2 december 2024 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over het onderzoek 'Lessons learned Tozo'. Dit onderzoek geeft aanleiding om de duur van bijstandsverlening voor een starter te wijzigen van 36 naar 18 maanden, met een optie tot verlenging naar 36 maanden (artikel 23, eerste lid, Bbz 2004).

⁵ Het structurele groeibevorderende beleid van de overheid, wat zich dus richt op het vergroten van de hoeveelheid of de kwaliteit van kapitaal en arbeid, met hogere productiecapaciteit als doel.

In het Bbz 2004 is sinds 1 april 2000 geregeld dat een beginnende zelfstandig ondernemer maximaal 36 maanden aan algemene bijstand kan ontvangen (artikel 23, eerste lid Bbz 2004). Verlenging van deze termijn is mogelijk indien de zelfstandige, om redenen van medische of sociale aard, niet volledig beschikbaar is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep.

De regering is het bij bestudering van de regelgeving voor en na 1 april 2000 opgevallen dat de huidige formulering van de maximale termijn te ruim is, terwijl oorspronkelijk duidelijker was aangegeven dat de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep regelmatig (her)beoordeeld moet worden. Dit leidt ertoe dat er gemeenten zijn die gelijk aan de startende zelfstandige algemene bijstand verstrekken voor de maximale termijn van 36 maanden zonder tussentijdse herbeoordeling van de levensvatbaarheid. De regering wijst erop dat nog steeds geldt dat de inkomensondersteuning in het Bbz 2004 aan de starter alleen moet worden verleend en kan worden voortgezet als vaststaat dat het te starten bedrijf of zelfstandig beroep levensvatbaar is. Een te soepele toepassing van faciliteiten en specifieke steunmaatregelen voor startende uitkeringsgerechtigden, gaat ten koste van het belang van de zuiverheid van de concurrentieverhoudingen. Het onderhavige wijzigingsbesluit wijzigt daarom de initiële verstrekkingperiode voor starters tot maximaal 18 maanden, met de optie van verlenging(en) tot uiteindelijk maximaal 36 maanden. Op deze wijze wordt in alle gevallen na 18 maanden een toets op de levensvatbaarheid gedaan en hebben gemeenten ruimte om indien nodig vaker een dergelijk toetsmoment te creëren, zowel binnen de eerste 18 maanden als bij latere verlenging(en). De aangebrachte knip moet voorkomen dat starters te lang doorgaan met een niet levensvatbaar bedrijf en ook dat zij zich te lang in schulden steken. De mogelijkheid de termijn te verlengen na 36 maanden blijft bestaan indien de zelfstandige om redenen van medische of sociale aard niet volledig beschikbaar is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep.

Nadere toelichting

Vóór 1 april 2000 was geregeld dat de beginnende zelfstandig ondernemer maximaal 18 maanden algemene bijstand kon ontvangen. In 1999 heeft de regering⁶ er echter voor gekozen de duur van de inkomensondersteuning van de startende ondernemer te verlengen van 18 maanden naar 36 maanden⁷. De reden hiervoor was dat geconcludeerd werd dat een periode van 18 maanden in een deel van de gevallen te kort zou zijn. Dit leidde zowel tot problemen na de start als tot het afwijzen van het verzoek om bedrijfskrediet als bleek dat inkomensondersteuning langer dan 18 maanden nodig was. Als voorbeeld werden situaties genoemd waarin de ontwikkeling van een nieuw product veel tijd vergt of wanneer veel tijd moet worden geïnvesteerd in marktwerking. De SER adviseerde toentertijd dat naarmate de periode van bijstandsverlening langer is, daaraan striktere voorwaarden dienen te worden gesteld⁸. De risico's van deze wijziging heeft de regering gedacht te ondervangen door regelmatige toetsing van de levensvatbaarheid aan het begin van een Bbz-aanvraag en regelmatige herbeoordelingen van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep gedurende de looptijd van de Bbz-uitkering⁹. De wijziging uit 1999 is per 1 april 2000 in werking getreden en in 2004 overgenomen in het Bbz 2004.

De termijn van 36 maanden voor startende ondernemers is diverse malen in het onderzoek 'Lessons learned Tozo' een onderwerp van gesprek geweest. Er zijn gemeentelijke professionals die deze termijn graag weer terug gebracht zien worden naar 18 maanden om te voorkomen dat aan starters direct voor 36 maanden algemene bijstand wordt verstrekt zonder dat tussentijds gecheckt wordt of er wel sprake is van een levensvatbaar bedrijf.¹⁰ Dit kan ertoe leiden dat starters te lang doorgaan met een niet levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep en zich daarbij in de schulden steken. Daarentegen zijn er ook gemeentelijke professionals die de termijn van 36 maanden graag willen behouden.

⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26498 nr. 3.

⁷ Stb. 1999, 542.

⁸ Starten vanuit een uitkeringssituatie, SER advies, 98/17, blz. 8.

⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26498 nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 279.

4. Participatiewet in balans: wel/geen doorwerking in het Bbz 2004

De Participatiewet in balans heeft de Pw en aanpalende regelgeving, zoals de IOAW en de IOAZ, op een aantal punten gewijzigd. Het doel van deze wet is dat de regels en ondersteuning van de Pw beter aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Daarnaast verbetert het de balans tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving. In beginsel werken de wijzigingen ook door in het Bbz 2004, tenzij anders bepaald.

De voorgestelde wijzigingen die doorwerken in het Bbz 2004 zijn:

- Harmonisatie aanvullende bijstand jongerennorm
- Giften
- Vierwekenzoektermijn jongeren tot 27 jaar
- Bijstand met terugwerkende kracht
- Gezamenlijke huishouding
- Bijstandsnorm voor hen met niet-rechthebbende partner
- Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop
- Onmiddellijk indienen aanvraag
- Gelijkstelling diverse aanvragen
- Digitaal identiteit kenbaar maken bij de aanvraagprocedure
- Identificatie op basis van een rijbewijs
- Maatregelenbesluit
- Ruimte voor mantelzorg

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Participatiewet in balans.¹¹

Bij een aantal van de voorgestelde wijzigingen in deze wet worden redenen gezien om deze niet of niet onverkort in het Bbz 2004 te laten doorwerken. Dit vanwege bijvoorbeeld het verschil in doelgroep (zelfstandig ondernemers), uitkeringssystematiek, specifieke regels in het Bbz 2004 of vanwege de doelen van de beoogde maatregel. In artikel 60ba is bepaald welke artikelen van de Participatiewet niet van toepassing zijn in het kader van het Bbz 2004. In de navolgende paragrafen zijn de maatregelen uiteengezet die in het kader van (technische) harmonisatie en vereenvoudiging niet doorwerken of waar gemotiveerd van kan worden afgeweken.

4.1 Vermogen (artikel 34 Pw)

Door de Participatiewet in balans wordt tijdens de bijstandperiode niet langer uit gegaan van de vermogensaanwasruimte, maar van het daadwerkelijk vermogen (vermogen = totale vermogen - schulden). Dit is niet toepasbaar in het Bbz 2004.

In het Bbz 2004 geldt namelijk een andere vermogenssystematiek¹² waarbij het voor de voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijke vermogen wordt vrijgelaten. Uitgaan van daadwerkelijk vermogen betekent een doorlopende salderingsregeling, waarbij voor de vaststelling van vermogen doorlopend rekening wordt gehouden met schulden (waaronder leningen). Onderscheid tussen zakelijk vermogen en privévermogen is doorgaans bij het merendeel van de zelfstandigen die bij de gemeente aanklopt niet mogelijk: bij een eenmanszaak of een vennootschap onder firma (VOF) bestaat hier feitelijk geen onderscheid tussen. Het is tijdens de Bbz-bijstandperiode praktisch onvermijdelijk dat er een vermenging plaatsvindt van privévermogen met zakelijk vermogen¹³. Dat roept de vraag op in hoeverre er kan worden vastgesteld bij vermogensvermeerdering of sprake is van tijdens bijstandsverlening opgebouwd spaargeld. Het brengt allerlei complexe uitvoeringsproblemen met zich mee voor het Bbz 2004. Invoering van deze maatregel zou de regeling onuitvoerbaar maken. Artikel 34, tweede lid, onderdelen b en d, en artikel 34, derde lid, Pw zijn daarom opgenomen in artikel 60ba Bbz 2004. Verder staat artikel 34 Pw ook opgenomen in artikel 78f Pw. In aanvulling op artikel 34, eerste lid, en tweede lid, onderdelen a, c en e, Pw gelden in het Bbz 2004 de artikelen 3, 7 en 8.

¹¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 3

¹² Artikelen 3, 7 en 8 van het Bbz 2004.

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 279.

4.2 Versoepelen aanvraagprocedure her-instroomen bijstand (artikel 43a Pw)

Met de Participatiewet in balans is de aanvraagprocedure versoepeld. Hierdoor is het mogelijk om gegevens van een eerdere aanvraag opnieuw te gebruiken op het moment dat een inwoner binnen 12 maanden de bijstand weer instroomt (na eerder uitgestroomd te zijn). Dit is niet toepasbaar in het Bbz 2004.

Her-instrooming in het Bbz 2004 binnen de afzienbare tijd van een jaar kan erop wijzen dat het bedrijf of zelfstandig beroep van de zelfstandig ondernemer niet levensvatbaar is, waardoor een nieuwe beoordeling nodig is. Met de Participatiewet in balans is artikel 43a Pw toegevoegd aan artikel 78f Pw¹⁴. In afwijking van artikel 43a Pw blijft in het Bbz 2004 gelden dat bij een hernieuwde aanvraag binnen 12 maanden een nieuwe beoordeling is vereist (artikelen 1 en 2 van het Bbz 2004).

4.3 (Automatisch) verrekenen op uniforme wijze (artikel 31, tweede lid, onder g en artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw)

Als gevolg van de Participatiewet in balans kunnen gemeenten het inkomen van een bijstandsgerechtigde verrekenen met behulp van gegevens uit de Polisadministratie, zodat de bijstandsgerechtigde in de regel geen loonstroken hoeft aan te leveren. In het Bbz 2004 is dit niet toepasbaar.

In het Bbz 2004 geldt een jaarsystematiek. Hierbij wordt de beslissing met betrekking tot verleende bijstand achteraf, na het boekjaar, genomen, nadat het college van burgemeesters en wethouders het netto inkomen uit het bedrijf of zelfstandig beroep definitief heeft vastgesteld. Al dan niet automatische (maandelijkse) verrekening van inkomsten op basis van gegevens uit de Polisadministratie is in de systematiek van het Bbz 2004 niet logisch. Voor (automatische) verrekening moet er sprake zijn van inkomsten uit loondienst, in plaats vanuit zelfstandige activiteiten. Daarbij bevat de Polisadministratie niet alle gegevens om de netto-inkomsten van de Bbz-gerechtigde vast te stellen. Bij directeur- grootaandeelhouders (hierna: DGA's) gaat de fiscus uit van een verplicht uit te betalen minimumsalaris¹⁵ en dat staat ook in de Polisadministratie. De feitelijke situatie kan hier echter van afwijken (er wordt immers beroep gedaan op het Bbz 2004). Bij DGA's kan het voorkomen dat in de Polisadministratie wel een inkomen vermeld staat, maar dat de Bbz-gerechtigde dat feitelijk niet ontvangt (dit werd regelmatig geconstateerd in de Tozo-periode, de boekhouder moest dan een en ander nog aanpassen¹⁶).

(Automatische) verrekening op basis van gegevens uit de Polisadministratie wordt geregeld in de artikelen 31, tweede lid, onder g en artikel 32, tweede en vijfde lid, Pw.

Artikel 31 is opgenomen in artikel 78f Pw¹⁷, omdat het Bbz 2004 een jaarsystematiek kent (artikelen 5 en 6 Bbz 2004). Dit artikel kan echter wel doorwerken in het Bbz 2004. Denk daarbij aan situaties dat de partner parttime in loondienst werkt. Of dat de zelfstandig ondernemer aan het urencriterium voldoet, maar daarnaast ook nog parttime in loondienst werkt.

Artikel 32, tweede en vijfde lid zijn niet toepasbaar in het Bbz 2004 en zijn daarom opgenomen in artikel 60ba Bbz 2004.

4.4 Vereenvoudiging verrekenen vakantiebijslag, keuzebudget en eindejaaruitkering (artikel 32 Pw)

Met de Participatiewet in balans is een standaardwijze voor het verrekenen van de eindejaarsuitkering, vakantiebijslag en keuzebudget opgenomen in regelgeving. Dit maakt het verrekenproces eenduidiger. In het Bbz 2004 is dit niet toepasbaar.

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 2.

¹⁵ Het gebruikelijk loon van de DGA

¹⁶ Handreiking Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo), Paragraaf 5.4 Inkomensbegrip, blz. 32-33

¹⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 2.

Een dergelijke verrekening komt alleen voor als de zelfstandig ondernemer naast zijn zelfstandige activiteiten nog parttime in loondienst werkt en/of een werkende partner in loondienst heeft. De verrekensystematiek in de Pw gaat uit van een maandsystematiek, terwijl in het Bbz 2004 een jaarsystematiek geldt. Daarbij wordt in het Bbz 2004 een maandelijks aanvullende uitkering in de vorm van voorlopige leenbijstand verstrekt op basis van schatting en in samenspraak met de gemeente en de zelfstandig ondernemer.

Artikel 32 Pw is opgenomen in artikel 78f Pw. In afwijking van artikel 32 Pw gelden in het Bbz 2004 de artikelen 5, 6, 10, 11 en 12.

4.5 Verruiming bijverdiengrenzen (nieuw artikel 34a Pw)

Met de Participatiewet in balans zijn verschillende bijverdiengrenzen in de Pw geharmoniseerd. Het doel is om werken vanuit de bijstand of in combinatie met een bijstandsuitkering aantrekkelijker te maken door de overgang tussen uitkering en werk gemakkelijker te maken. En het hebben van werk én uitkering te versoepelen. De vrijlating bedraagt 15% (van de voor de bijstandsgerechtigde geldende bijstandsnorm) voor de periode van 1 jaar. De gemeente kan besluiten de vrijlating te verlengen als men niet meer uren kan werken wegens individuele omstandigheden. Met dit besluit is geregeld dat artikel 34a niet toepasbaar is op het Bbz 2004 (artikel 60ba).

De bijverdiengrenzen zijn gericht op het bevorderen van uitstroom uit de uitkering (of het mitigeren van de effecten van langdurige bijstandsafhankelijkheid) door arbeidsinschakeling. Dit speelt voor de doelgroep van het Bbz 2004 niet. De in de inleiding genoemde doelgroepen 1), 3) en 4) zijn al ingeschakeld in de arbeid, ze verrichten zelfstandige activiteiten, maar verkeren in tijdelijke financiële problemen. Het Bbz 2004 is tijdelijk en gericht op het beperken van (langdurige) instroom in de uitkering. Bij de partner van de zelfstandige in het Bbz 2004 die (nog) niet werkt en dient te re-integreren en doelgroep 2) de startende zelfstandige, kan wel sprake zijn van bevordering arbeidsinschakeling. Toepassing van maandelijks verrekening is in het Bbz 2004 niet goed uitvoerbaar, omdat het Bbz 2004 een jaarsystematiek kent (artikelen 5 en 6 Bbz 2004). Gemeenten die arbeidsinschakeling willen stimuleren bij een (nog) niet werkende partner of een uitkeringsgerechtigde die instroomt in het Bbz 2004 als starter, hebben de mogelijkheid een een- of tweemaalige premie ingevolge artikel 31, tweede lid, onderdeel j, Pw toe te kennen.

4.6 Invoering bufferbudget (artikel 34b Pw)

De Participatiewet in balans heeft een bufferbudget geïntroduceerd in de Pw. Met een bufferbudget kunnen gemeenten voorkomen dat mensen met een combinatie van uitkering en inkomsten uit arbeid op maandbasis onder de bijstandsnorm komen. Het Bbz 2004 kent een systematiek die afwijkt van de Pw. Dit is de reden geweest om geen bufferbudget in te voeren in het Bbz 2004 en artikel 34b op te nemen in artikel 60ba.

Een bufferbudget heeft als doel om schommelingen in het inkomen op te vangen. Bedrijfsinkomsten zijn sowieso schommelend. Schommelingen worden in het Bbz 2004 voorkomen doordat de gemeente de aanvullende uitkering vooraf voorlopig kan bepalen en zo nodig tussentijds kan aanpassen als de aanvulling te laag is. Achteraf na het boekjaar wordt bekeken of het huishoudinkomen boven, op of onder bijstandsniveau verkeerde. Feitelijk biedt een Bbz-levensonderhoud-uitkering qua systematiek voldoende mogelijkheden om schommelingen op te vangen. De combinatie van een maandelijks bedrag in de vorm van een periodieke geldlening met de jaarvaststelling biedt al een soort buffer. Een bufferbudget voor zakelijke lasten die fluctueren is onwenselijk. De aanvullende inkomensbijstand is voor levensonderhoud, niet voor zakelijke lasten, en de bijstand kan aangepast worden aan het al of niet kunnen beschikken over inkomsten uit de onderneming of ander inkomen.

4.7 Een generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel a, 9, 18, Pw)

Sinds de Participatiewet in balans is er een generieke participatieplicht. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de participatieplicht per persoon in te vullen met specifieke verplichtingen die gebaseerd zijn op de omstandigheden en mogelijkheden van het individu. Deze generieke participatieplicht is beperkt toepasbaar in het Bbz 2004.

Zelfstandig ondernemers in het Bbz 2004 worden geacht te ondernemen en dus te werken in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep. Zij dienen te voldoen aan het urencriterium. Wel is in artikel 38, derde lid, van het Bbz 2004 geregeld dat als is te voorzien dat een bedrijf of beroep tijdelijk, maar meer dan een halfjaar niet kan worden uitgeoefend, de zelfstandige moet proberen om gedurende die periode op andere wijze inkomsten te verwerven. Daartoe kan de gemeente de zelfstandige de arbeidsverplichtingen uit artikel 9 Pw opleggen. De zelfstandig ondernemer kan daarbij aanspraak maken op ondersteuning van de gemeente (zie artikel 10 Pw). Op de (nog) niet werkende partner is de generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie onverkort van toepassing. Met artikel 2 van dit besluit is geregeld dat maatschappelijke participatie alleen van toepassing is op de (nog) niet werkende partner van de zelfstandige.

4.8 Verbreden experimenteerartikel (artikel 83 Pw)

Als gevolg van de Participatiewet in balans is het experimenteerartikel verbreed. Deze verbreding is slechts beperkt toepasbaar in het Bbz 2004. Daarom is met de Participatiewet in balans artikel 83 Pw opgenomen in artikel 78f Pw¹⁸, opdat afwijken in het Bbz 2004 mogelijk is indien de systematiek en/of doelgroep van het Bbz 2004 zich niet lenen voor een experiment. Zo is in het Bbz 2004 artikel 17a geïntroduceerd, waarmee de duur van een experiment, in afwijking van artikel 83, tweede lid Pw, wordt begrensd tot ten hoogste drie jaar, omdat de uitkeringsduur in het Bbz 2004 ten hoogste 36 maanden is.

Op grond van artikel 83 wordt afwijking bij wijze van experiment altijd geregeld bij AMvB (eerste lid) en kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld (vierde lid). Ook hiervoor geldt dat voor het Bbz 2004 kan worden afgeweken indien nodig.

5. Toezicht en handhaving

Dit wijzigingsbesluit wijzigt niks aan het toezicht en de handhaving van het Bbz 2004.

6. Regeldruk

Startende ondernemer

De voornaamste wijziging in het onderhavige wijzigingsbesluit heeft betrekking op het aanbrengen van een knip in de maximale uitkeringsperiode voor startende zelfstandig ondernemers. Dit houdt in dat gemeenten in ieder geval uiterlijk na 18 maanden dienen te gaan controleren of er bij een beginnende zelfstandig ondernemer in het Bbz 2004 nog wel sprake is van een levensvatbaar bedrijf. In de visie van de regering leidt deze maatregel tot weinig regeldruk voor de zelfstandig ondernemer. Om een controle uit te voeren van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep dienen zelfstandig ondernemers geüpdatete gegevens aan te leveren indien de gemeente niet over deze gegevens beschikt.

Deze maatregel kan tot een bescheiden, niet bovenmatige regeldruk voor de gemeente leiden omdat een dergelijke werkwijze van tussentijdse toetsing al staande praktijk is bij het merendeel der gemeenten. De meeste gemeenten toetsen steeds na een kortdurende termijn van drie tot zes maanden. De maatregel heeft alleen impact op een gering aantal gemeenten dat direct al een uitkering voor de maximale termijn verleent zonder tussentijds te toetsen of er nog wel sprake is van een levensvatbaar bedrijf. De maatregel reduceert voor die gevallen het risico van een voortduren van onrechtmatige uitkeringsverstrekking aan startende zelfstandigen met een niet levensvatbaar bedrijf en behoedt hen ervoor dat zij zich te veel in de schulden steken. Ook is de maatregel in het belang van de zuiverheid van concurrentieverhoudingen en de bevordering van kwalitatief goed ondernemerschap. De voorgenomen maatregel verwacht geen acties van de

¹⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 2.

zelfstandig ondernemer, maar wel van de gemeente. De maatregel heeft weinig impact op het doenvermogen van de zelfstandig ondernemer, omdat de zelfstandig ondernemer de (geüpdatete) gegevens al eens eerder heeft aangeleverd bij de gemeente.

Ter verduidelijking van de regeldruk voor de startende ondernemer is een berekening gemaakt op basis van prijs maal kwantiteit ($p \cdot q$). Op dit moment zijn er in Nederland ongeveer 1.800 startende ondernemers met een Bbz-uitkering. Er zijn geen gegevens beschikbaar over hoeveel gemeenten meteen een Bbz-uitkering toekennen voor een periode van 36 maanden. Dit wordt ook bemoeilijkt doordat veel gemeenten het Bbz 2004 uitvoeren in een samenwerkingsverband. In de periode van een jaar, van 3^e kwartaal 2023 tot en met 3^e kwartaal 2024, waren er circa 1.800 startende ondernemers¹⁹. We gaan ervan uit dat 20% van de 1.800 startende ondernemers meteen een Bbz-uitkering toegekend heeft gekregen voor de maximale termijn van 36 maanden zonder tussentijdse controle. Dat zijn ongeveer 360 startende ondernemers. Een controle op levensvatbaarheid neemt ongeveer 4 uur in beslag. Het uurtarief van een medewerker bij de gemeente die zich bezighoudt met de uitvoering van het Bbz 2004 is € 78 conform de HOTTarieven 2025²⁰. Hierdoor ziet de berekening er als volgt uit: 360 startende ondernemers * 4 uur * € 78 = € 112.320.

Participatiewet in balans

De regering verwijst voor de regeldrukeffecten van de maatregelen uit de Participatiewet in balans die doorwerken in het Bbz 2004 naar de Memorie van Toelichting bij die wet²¹. Op een aantal individuele maatregelen is vanwege verschillen in doelgroep en systematiek ter nadere toelichting wel ingegaan op de regeldrukeffecten.

Giften

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans vallen ook in het Bbz 2004 giften tot (cumulatief) € 1200 per kalenderjaar niet onder de inlichtingenplicht. De regering gaat ervan uit dat ook voor de beperkte groep (zelfstandigen in het Bbz 2004 die met enige regelmaat giften ontvangen) de administratieve lasten niet toenemen, ondanks dat op hen de verplichting rust de cumulatieve waarde van deze giften/bezittingen te bewaken en bij overschrijding te melden. Op grond van artikel 38, tweede lid, van het Bbz 2004 is een zelfstandige immers verplicht naar behoren een administratie te voeren. Deze boekhouding moet de zelfstandige tijdig na afloop van het boekjaar overhandigen aan de gemeente. Het bijhouden van giften kan onderdeel worden van de gevoerde administratie. De extra administratieve last is in de visie van de regeling beperkt voor de zelfstandige.

Generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie

De generieke participatieplicht is beperkt toepasbaar in het Bbz 2004. Na 6 maanden het bedrijf of zelfstandig beroep niet of vrijwel niet uitoefenen, kan de gemeente de zelfstandige arbeidsplichten opleggen. Ook aan de nog niet werkende partner kan de gemeente de generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie opleggen. Als gevolg van de Participatiewet in balans kunnen gemeenten de participatieplicht meer op maat afstemmen op de persoon en is de tegenprestatie komen te vervallen en vervangen door een plicht tot maatschappelijke participatie. Van rechtswege blijven de verschillende verplichtingen echter gelden en dit is niet anders dan in de huidige situatie. De gemeente moet op maat gemaakte afspraken helder communiceren met de belanghebbenden. Voor de zelfstandige in het Bbz 2004 heeft de maatregel doorgaans weinig extra impact op het doenvermogen aangezien de zelfstandige geacht wordt zijn zelfstandige activiteiten te continueren.

Handhaving/maatregelenbesluit

De herijking van het handhavingsregime en het gedifferentieerde sanctiebeleid is ook van toepassing op het Bbz 2004. Voor de zelfstandige blijven de verplichtingen in principe gelijk zoals de inlichtingenplicht, de verplichting om bij verleend bedrijfskapitaal tijdig te voldoen aan de rente- en aflossingsverplichtingen en de plicht naar behoren een deugdelijke administratie te voeren en tijdig na afloop van het boekjaar aan de gemeente te overleggen. Bij schending van verplichtingen moet de gemeente handhaven volgens het herijkte handhavingsregime. Dit heeft geen extra impact op het doenvermogen van de Bbz-zelfstandige.

¹⁹ [BUS X Achtergrondkenmerken Bbz | CBS](#)

²⁰ [Handleiding Overheidstarieven 2025](#), tabel 2.2 Gemiddelde totale kosten per salarisschaal CAO Rijk in 2025, schaal 9, uurtarief productieve uren ex btw.

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 36 582, nr. 3

Experimenteerartikel

Het experimenteerartikel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Dit komt doordat een experiment op grond van artikel 84, eerste lid, Pw altijd geregeld moet worden bij AMvB. In deze AMvB, indien van toepassing op het Bbz 2004, kan de regeldruk bepaald worden.

7. Financiële gevolgen

De omvang van dit wijzigingsbesluit is beperkt. De financiële gevolgen van dit wijzigingsbesluit zien alleen toe op de maatregel van de startende ondernemer. De verwachting is dat de financiële gevolgen voor gemeenten beperkt zijn. De eventuele extra kosten die gemaakt worden rondom de controle van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep van een startende ondernemer na 18 maanden kunnen worden weggestreept tegen de besparing die deze controle oplevert. De besparing ziet toe op het korter verstrekken van Bbz-uitkeringen aan niet-levensvatbare bedrijven doordat gemeenten de niet-levensvatbare bedrijven eerder in beeld hebben.

8. Uitvoering, monitoring en evaluatie

De wijzigingen die met dit wijzigingsbesluit worden doorgevoerd zijn beperkt in omvang. De wijzigingen worden niet apart gemonitord of geëvalueerd, maar worden meegenomen in de brede monitor en evaluatie van het Bbz 2004 en de Participatiewet zelf (waar de Participatiewet in balans ook in wordt meegenomen). Deze staat gepland **voor PM**.

9. Consultatie

PM

10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Deze datum is mede afhankelijk van de inwerkingtreding van de Participatiewet in balans, omdat dit wijzigingsbesluit samenhangt met deze wet. De inwerkingtreding van dit besluit zal gelijk lopen met de inwerkingtreding van Participatiewet in balans.

II Artikelsgewijze toelichting

Onderdeel A (artikel 2)

De met de Participatiewet in balans geïntroduceerde generieke participatieplicht en maatschappelijke participatie zijn onverkort van toepassing op de (nog) niet werkende partner. Daartoe wordt artikel 2 gewijzigd waarin wordt bepaald dat maatschappelijke participatie uitsluitend van toepassing is op de partner die (nog) niet werkt.

Onderdeel B (artikel 17a)

In dit nieuwe artikel wordt voorgesteld dat de termijn van een experiment in afwijking van de Participatiewet maximaal drie jaar kan duren. In de Participatiewet is dit maximaal vijf jaar. Een termijn van vijf jaar ligt voor het Bbz 2004 niet voor de hand aangezien de maximale bijstandsverlening drie jaar is. Bij die termijn wordt aangesloten.

Onderdeel C (artikel 23)

Met de wijziging van artikel 23 wordt benadrukt dat bijstand aan een startende ondernemer in eerste instantie voor maximaal 18 maanden wordt verleend. Verlenging na deze periode kan tot maximaal 36 maanden maar verlenging verlangt dan dat er een herbeoordeling plaatsvindt van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep.

Verlenging tot langer dan 36 maanden is en blijft mogelijk als de zelfstandige om redenen van medische of sociale aard niet volledig beschikbaar is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep.

Onderdeel D (artikel 60ba)

Artikel 78f Pw geeft de bevoegdheid om in het Bbz 2004 af te wijken van bepaalde artikelen van de Pw. De reden voor een zodanige afwijking kan zijn dat de (onverkorte) toepassing van een of meer

van de in artikel 78f Pw genoemde artikelen van de Pw, niet past binnen de systematiek van het Bbz 2004 of de uitvoering hiervan bemoeilijkt.

In dit nieuwe artikel is geëxpliciteerd welke artikelen uit de Pw niet van toepassing zijn op bijstandsverlening op grond van het Bbz 2004. De artikelen opgesomd in dit artikel zijn niet van toepassing op de Bbz-gerechtigde zelfstandigen. Voor een nadere toelichting op deze afwijkingen wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

De staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

J.N.J. Nobel