

Rapportage

Lessons learned Tozo

Complexiteit levensvatbaarheidstoets en vermogenstoets vereenvoudigen

In hoeverre kan de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets en
vermogenstoets in het Bbz 2004 vereenvoudigd worden?

Auteur: drs. Kitty van Gemert MFP RPLP
Offermans & van Gemert BV

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Leeswijzer	4
2. Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	5
Samenvatting van de bijeenkomsten en de enquête	5
Conclusie	6
Aanvullende aanbevelingen	7
3. Periode Tozo en versoepelde Bbz	9
4. Regelgeving met betrekking tot de levensvatbaarheidstoets in het Bbz 2004	11
5. Regelgeving met betrekking tot de vermogenstoets in het Bbz 2004	13
Art. 3 van het Bbz 2004	13
Art. 7 van het Bbz 2004	14
Art. 8 van het Bbz 2004	15
Art. 9 van het Bbz 2004	16
6. Visie gemeenten met betrekking tot de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets in het Bbz 2004	17
Analyse van de georganiseerde bijeenkomsten met de professionals	17
Analyse van de enquête over de levensvatbaarheidstoets	19
7. Visie gemeenten met betrekking tot de complexiteit van de vermogenstoets in het Bbz 2004	25
Analyse van de georganiseerde bijeenkomsten met professionals	25
Analyse van de enquête over de vermogenstoets	26
8. Visie van de ondernemersvertegenwoordigers	32
Doenvermogen	32
Analyse van de bijeenkomst met de ondernemersvertegenwoordigers	33
9. Korte samenvatting	36

1. Inleiding

Op 29 september 2021 is in de Tweede Kamer een motie¹ ingediend waarin het kabinet is verzocht samen met gemeenten te bezien of er lessen te trekken zijn uit de uitvoering van de Tozo (alsmede het tijdelijk versoepelde Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004² (verder Bbz 2004)) en op basis daarvan mogelijke opties uit te werken voor een verbeterd vangnet voor zelfstandig ondernemers. In verband hiermee zijn voorstellen opgehaald bij gemeenten. Bij brief 'Sociale Zekerheid in crisistijd' van 8 mei 2023³ hebben de (toenmalige) minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP) aan de Tweede Kamer toegezegd een aantal lessen nader te onderzoeken. In deze brief zijn een zestal lessen geformuleerd die nader onderzocht worden en waarmee aan de slag gegaan zal worden⁴.

Deze rapportage gaat in op twee van de in deze brief genoemde lessen, namelijk het minder complex maken van de levensvatbaarheidstoets⁵. Impliciet zit hierin ook de vermogenstoets, aangezien deze voor de levensvatbaarheidstoets relevant is bij het bezien van de financiële situatie van de ondernemer en ook bij de bedrijfseconomische analyse. De kernvragen van deze opdracht zijn dus in hoeverre de levensvatbaarheidstoets en de vermogenstoets minder complex kunnen worden gemaakt. Welke consequenties zijn er bij de voorgestelde aanpassingen in de levensvatbaarheids- en vermogenstoets en wat betekenen de voorgestelde aanpassingen voor het beroep op en de uitvoering van het Bbz 2004⁶? Zal het beroep op het Bbz 2004 toe- of afnemen en zo ja, in welke mate? De randvoorwaarde is uitvoerbaarheid voor de gemeenten.

Ter beantwoording van de hierboven genoemde vragen zijn onder andere een zestal bijeenkomsten georganiseerd met inhoudelijk deskundige medewerkers van gemeenten en overkoepelende organisaties. Er is gevraagd naar hun visie en mening over de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets en de vermogenstoets. Naar aanleiding van de uitkomsten van die bijeenkomsten is een enquête opgesteld welke is uitgezet onder een grotere groep inhoudelijk deskundige medewerkers van gemeenten en overkoepelende organisaties⁷. Op deze wijze is gepoogd een zo groot mogelijke input te vergaren ter beoordeling van de wensen, knelpunten en (on)mogelijkheden van de huidige uitvoeringspraktijk. Het eindresultaat van deze rapportage is een conclusie over de huidige beleving van de

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 35240, nr. 378; motie Maatoug-Grinwis.

² Het versoepelde Bbz 2004 is ook bekend onder: Bbz 'light'.

³ Kamerstukken II, [2022/2023, 26 448, nr. 713, Kamerbrief 8 mei 2023.](#)

⁴ Kamerbrief 8 mei 2023, blz. 10 en 11. De invulling van de overige genoemde lessen is onder andere vormgegeven in de samenstelling en publicatie 'Handreiking gegevens uitvraag BBZ' ([de Handreiking gegevensuitvraag Bbz](#)) en de rapportage 'Lessons learned Tozo, Bescheiden vrij te laten vermogen in het Bbz 2004'.

⁵ De opdracht vanuit het ministerie van SZW betreft het maken van twee rapportages. De eerste rapportage (welke deze rapportage betreft) gaat over de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets. De tweede rapportage gaat over de (on)mogelijkheden van een bescheiden vrij te laten vermogen in het Bbz 2004, zoals dat ook bestaat in de Participatiewet. Op enkele plaatsen wordt verwezen naar deze andere (zelfstandige) rapportage.

⁶ Opdrachtgever SZW heeft deze toevoeging verzocht.

⁷ De georganiseerde bijeenkomsten en de enquête omvatten in totaal alle drie de onderwerpen welke in dit project en ten behoeve van beide rapportages onderzocht zijn. Ten behoeve van de beide rapportages zijn de uitkomsten gesplitst.

levensvatbaarheids- en vermogenstoets binnen het Bbz 2004 alsmede mogelijke aanpassingen hiervan op een zodanige wijze dat deze vereenvoudigd worden ten opzichte van de huidige situatie.

De auteur van deze rapportage verwoordt op geen enkel moment een eigen mening. Ook als voorzitter van de bijeenkomsten betrof de rol uitsluitend die van informatie ophalen.

Deze rapportage is mede tot stand gekomen met ondersteuning van Bbz-expert Richard van der Zanden vanuit Stichting Stimulansz. De auteur is hem hiervoor zeer erkentelijk.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding. Hierin komt de aanleiding voor de opdracht aan bod. In hoofdstuk 2 komen de uitgebreide samenvatting, conclusies en aanvullende aanbevelingen aan bod. In hoofdstuk 3 wordt kort een (voor deze rapportage relevant) overzicht gegeven van de Tozo regeling (alsmede het versoepelde Bbz 2004). De lessen zijn namelijk gebaseerd op ervaringen die zijn opgedaan tijdens de Tozo-regelingen en de periode dat het Bbz 2004 versoepeld was in de Corona periode⁸. In hoofdstuk 4 is een uiteenzetting over de regelgeving over de levensvatbaarheidstoets in het Bbz 2004 opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat een beknopte uiteenzetting van de regelgeving over de vermogenstoets (vermogensvrijstelling) in het Bbz 2004 (voor een uitgebreide uiteenzetting wordt verwezen naar de rapportage 'Lessons learned Tozo, Bescheiden vrij te laten vermogen in het Bbz 2004'). In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de visie van de gemeenten en overige inhoudelijke deskundigen over de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de visie van de gemeenten en overige inhoudelijke deskundigen over de complexiteit van de vermogenstoets. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de visie over de complexiteit van het Bbz 2004 (levensvatbaarheids- en vermogenstoets) vanuit het ondernemersperspectief. In hoofdstuk 9 is een korte samenvatting opgenomen.

Diverse relevante bijlagen voor zowel deze rapportage alsmede de rapportage inzake het bescheiden vrij te laten vermogen in het Bbz 2004 zijn in een afzonderlijk document opgenomen.

⁸ De Tozo regeling bestond naast het Bbz 2004 waarbij de laatste met name ondernemers betrof welke voor de corona periode reeds een uitkering levensonderhoud en/of bedrijfskrediet in het Bbz 2004 hadden ontvangen. Ook voor grotere bedrijfskredieten dan die in de Tozo regeling aangevraagd kon worden en voor starters na 16 maart 2020 was het Bbz 2004 het juiste loket (indien de aanvrager voldeed aan de voorwaarden).

2. Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De input van de bijeenkomsten alsmede de enquête hebben de visies en meningen van in totaal 89 inhoudelijk deskundige medewerkers van gemeenten en overkoepelende organisaties bijeengebracht. Op basis hiervan is onderstaande geformuleerd en is de conclusie tot stand gekomen. Daarnaast worden er vijf aanvullende aanbevelingen gedaan.

Samenvatting van de bijeenkomsten en de enquête

Levensvatbaarheidstoetsen worden door een groot deel van de professionals zelf uitgevoerd waarbij uitbesteding aan externen tevens onderdeel van het gemeentelijke beleid kan zijn. Het uitbesteden van de levensvatbaarheidstoets vindt met name plaats bij complexe bedrijfsstructuren en indien er sprake is van schuldsanering.

Bij een aanvraag Bbz 2004 voor (ook) een bedrijfskrediet wordt zo goed als altijd een levensvatbaarheidstoets uitgevoerd. In de situatie waarbij er sprake is van een aanvraag Bbz 2004 voor uitsluitend levensonderhoud wordt door een beperkt deel van de professionals geen levensvatbaarheidstoets uitgevoerd. Per saldo blijkt derhalve dat in het overgrote deel van de aanvragen Bbz 2004 een (al dan niet beperkte) levensvatbaarheidstoets wordt uitgevoerd.

Vanuit het uitvoerende perspectief (ervaringsdeskundigen) blijkt dat de levensvatbaarheidstoets vooral situationeel als complex wordt ervaren. Deze complexiteit zit met name in complexe bedrijfsstructuren zoals de BV en de vennootschap onder firma (VOF) met medefirmanten welke derden zijn. Deze situaties komen slechts in beperkte mate voor.

Voor levensvatbaarheidstoetsen wordt codificering met daarbij een onvermijdelijk verlies van maatwerkmogelijkheden onwenselijk genoemd. Maatwerkmogelijkheden worden juist als zeer wenselijk benoemd. Een meer uniforme (preferente) werkwijze inzake de levensvatbaarheidstoets wordt neutraal tot wenselijk genoemd.

Voor de vermogenstoets is de beschikking over recente financiële informatie noodzakelijk. Dit omvat tevens de (recente) financiële informatie van medevennoten indien er sprake is van een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld VOF). Indien deze recente financiële informatie van de andere firmanten niet beschikbaar is dan worden in de praktijk uitsluitend de aanvragen voor Bbz 2004 levensonderhoud (afhankelijk van de situatie) beoordeeld voor eventuele toekenning. Voor aanvragen Bbz 2004 bedrijfskrediet is de recente financiële informatie van de andere firmanten essentieel.

Voor de vermogenstoets worden de vermogensgrenzen en het bijbehorende 30% criterium in sommige situaties als lastig ervaren. De meerderheid van de professionals zou dit criterium echter niet willen inruilen voor één vast bedrag. Overigens blijkt dat de vermogensgrenzen slechts in een beperkt aantal gevallen worden overschreden. De waardering van vermogensbestanddelen naar de waarde in het economisch verkeer voor de vermogenstoets wordt (soms) als complex ervaren.

De vaststelling van de professionals ten aanzien van hun kennisniveau is dat dit op een aantal onderwerpen ontoereikend is waarbij begeleiding, opleiding, ondersteuning en collegiaal overleg ingezet worden om dit te overbruggen.

Vanuit ondernemersperspectief is het met name het aanlooptraject richting de gemeente wat als complex wordt ervaren. Deze complexiteit bevindt zich vóór het Bbz 2004 portaal.

Conclusie

De conclusie uit het onderzoek met betrekking tot de kernvragen is dat aanpassingen in het Bbz 2004 niet gewenst zijn daar de levensvatbaarheidstoets en vermogenstoets slechts in beperkte (specifieke) situaties als complex worden ervaren. Daarvoor is geen vereenvoudiging nodig⁹. De conclusie is ook om de huidige vermogenstoets in het Bbz 2004 en de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan ongemoeid te laten. Gemeenten kunnen in het algemeen goed uit de voeten met het Bbz 2004 en het biedt de gewenste ruimte voor maatwerk.

Voor de beperkte (specifieke) situaties welke als complex worden ervaren zijn er een tweetal suggesties welke ondersteunend kunnen zijn aan de uitvoering.

De eerste suggestie is aan gemeenten om te overwegen (verder) in te zetten op het organiseren van intensiever regionaal samenwerken en het delen van kennis inzake de complexe bedrijfsstructuren zoals BV's en vennootschappen onder firma (VOF's) waarbij de medefirmanten tevens derden zijn¹⁰. Op deze wijze kan tegemoet gekomen worden aan de ondersteuning van de professional bij de uitvoering van complexere Bbz 2004 aanvragen. Ook is in de Kamerbrief van 8 mei 2023 de wens opgenomen om de door Tozo ontstane regionale samenwerking en kennisdeling te behouden wat hiermee verdere invulling krijgt.

De tweede suggestie is om te bezien of de regelgeving bij samenwerkingsverbanden voor uitsluitend de verstrekking van uitkeringen levensonderhoud¹¹ aangepast kan worden. Het betreft specifiek de situatie waarbij medevennoten die derden zijn (dus geen partners) niet bereid zijn inzage te verstrekken in hun financiële situatie. Bezien kan worden of, als alleen uitkering levensonderhoud wordt aangevraagd, deze dan toch kan worden verstrekt. Dit kan leiden tot een meer uniforme werkwijze binnen de diverse gemeenten.

⁹ Omdat wordt geconcludeerd dat aanpassingen van de levensvatbaarheids- en vermogenstoetsen niet gewenst zijn, wordt niet ingegaan op wat de aanpassingen zouden betekenen voor het beroep op de uitvoering van het Bbz of dat het beroep toe- of af zal nemen.

¹⁰ Dit zal bijdragen aan een vermindering van de complexiteit welke de professionals ervaren bij zowel levensvatbaarheidstoetsen alsmede vermogenstoetsen als er sprake is van complexe bedrijfsstructuren.

¹¹ De eventuele aanpassing kan zodanig plaatsvinden dat de juridische houdbaarheid van de huidige uitwerking van levensonderhoud niet ter discussie staat. Deze aanpassing zal mogelijk leiden tot een iets groter beroep op het Bbz 2004 met een beperkt budgettair beslag. Het zal kunnen bijdragen aan een vereenvoudiging van de vermogenstoets.

Aanvullende aanbevelingen

Tijdens de bijeenkomsten zijn diverse onderwerpen aan bod gekomen die in de uitvoering van het Bbz 2004 als aandachtspunten en/of knelpunten worden ervaren door de professionals en aanwezige deelnemers¹². Op basis daarvan zijn hieronder diverse aanvullende aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen voor gemeenten:

1. Bezie of het aanlooptraject Bbz 2004 voor ondernemers verbeterd kan worden en of dit meer klantvriendelijk en laagdrempelig kan worden vormgegeven.

Op deze wijze kan de hulpverlening aan de ondernemer breed ingestoken worden zodat deze op de juiste wijze en bij het juiste loket begeleid kan worden met diens hulpvra(a)g(en).

2. Schrijf een handzame instructie vanuit het ondernemersperspectief met betrekking tot een Bbz 2004 traject.

Op deze wijze kan de ondernemer of zijn adviseur(s) op handzame wijze informatie over het Bbz 2004 traject tot zich nemen en heeft de ondernemer daarmee te allen tijde een naslagwerk voorhanden. Hiermee is in tijden van stress -en daarmee samenhangend een beperkter doenvermogen- de informatie op ieder moment eenvoudig terug te vinden. Deze instructie zou samen met ondernemers(vertegenwoordigers) opgesteld kunnen worden.

3. Maak in samenspraak met deskundigen formats ten behoeve van beperkte en uitgebreide levensvatbaarheidsonderzoeken.

Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de wens voor meer mogelijkheid tot uniformering in de uitvoering zonder dat het 'keurslijf' van codificatie de benodigde maatwerk mogelijkheden beperkt. Ook wordt hiermee voor alle betrokken partijen helder welke informatie op welke wijze benodigd is. Dit kan ondersteunend zijn aan een preferent werkproces inzake de levensvatbaarheidstoets. Bovendien ontstaat hierdoor een meer uniforme werkwijze binnen de diverse gemeenten.

4. Zet in op behoud en verdere ontwikkeling van de benodigde kennis op de diverse gebieden die relevant zijn voor het Bbz 2004.

Op deze wijze kan verdere invulling gegeven worden aan het belang van toereikende kennis voor de uitvoering van het Bbz 2004.

¹² Deze onderwerpen vloeien niet direct voort uit de kernvragen. Doordat de betreffende onderwerpen vaak en door meerdere professionals benoemd zijn is hier ook in de enquête aandacht aan besteed. De uitkomsten worden hier weergegeven als 'aanvullende aanbevelingen', daarmee doelend op aanbevelingen die buiten de onderzoeksvragen vallen.

Aanbeveling voor het Ministerie van SZW:

5. Bezie of de maximale termijn van 36 maanden in het Bbz 2004 ten behoeve van de doelgroep starters kan worden opgesplitst in deeltermijnen met tussentijdse levensvatbaarheidstoetsing.

Deze aanbeveling komt voort uit het verzoek van meerdere professionals om starters (onder andere) te behoeden voor hoog oplopende schulden.

3. Periode Tozo en versoepelde Bbz

In de periode van crisis door Corona zijn door de overheid diverse steunmaatregelen in het leven geroepen. Voor de zelfstandig ondernemers betrof het de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en aansluitend het versoepelde Bbz 2004 (Bbz 'light'). De Tozo-regeling werd (om deze snel op te kunnen starten en voor uitvoerders zo eenvoudig mogelijk te maken) gebaseerd op het al bestaande Bbz 2004 maar met een beperkter aantal voorwaarden. Er gold geen kostendelersnorm, geen vermogenstoets, geen levensvatbaarheidstoets en (uitsluitend tijdens de Tozo-1 periode, zie hieronder voor de verschillende Tozo periodes) geen partnerinkomenstoets. Wel gold er een toets op het eigen inkomen van de zelfstandige.

Het CPB heeft een economische analyse gemaakt van de Tozo-regeling¹³. Deze regeling liep van 17 maart 2020 tot 1 oktober 2021 en aansluitend een periode van 6 maanden met versoepelde voorwaarden voor het Bbz 2004.

De Tozo kende de volgende periodes:

Tozo - 1: maart t/m mei 2020.

Tozo - 2: juni t/m september 2020.

Tozo - 3: oktober 2020 t/m maart 2021.

Tozo - 4: april t/m juni 2021.

Tozo - 5: juli t/m september 2021.

Versoepelde Bbz 2004: oktober 2021 t/m maart 2022.



Bron: Synthese document onderzoeken Tozo en TONK, Rijksoverheid

De eerste periode van de Tozo-regeling kende het grootste aantal aanvragers. Tijdens de Tozo-2 daalde het aantal uitkeringen aanzienlijk te weten van rond de 18% naar rond de 5%

¹³ CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling.

van het aantal zelfstandigen¹⁴. Hiervoor worden met name drie redenen aangehaald. De eerste is de invoering van de partnertoets waardoor de toelatingseisen strenger werden. Ten tweede kwam er meer duidelijkheid over de regeling en de voorwaarden. En ten derde konden veel ondernemers na de eerste lockdown hun werkzaamheden weer oppakken dan wel een alternatieve bron van inkomen vinden¹⁵. De daling was met name zichtbaar in de groep ondernemers met een relatief hoog inkomen en/of vermogen¹⁶.

Het versoepelde Bbz 2004 kende geen vermogenstoets, de uitkering kon met terugwerkende kracht aangevraagd worden en het inkomen werd op maandniveau getoetst in plaats van per boekjaar¹⁷. De levensvatbaarheidstoets maakte vanaf 1 oktober 2021 weer deel uit van de aanvraagprocedure.

De instroom van nieuwe Bbz uitkeringen levensonderhoud in het derde kwartaal van 2021 en eerste kwartaal van 2022 in het Bbz 'light'¹⁸ is in onderstaande tabel opgenomen. In het eerste kwartaal van 2022¹⁹ is nog eenmalig een stijging te zien waarna het aantal nieuwe uitkeringen levensonderhoud sterk daalt²⁰.

Oktober 2021	5.800
November 2021	4.630
December 2021	5.370
Januari 2022	10.650
Februari 2022	1.030
Maart 2022	270

Gerelateerd aan het aantal zelfstandigen zoals in het rapport van het CPB is gehanteerd, betreft het aantal nieuwe uitkeringen levensonderhoud in Q4 2021 slechts 1% van de huishoudens met een zelfstandige en in Q1 2022 slechts 0,7%. Er was derhalve sprake van een (aanzienlijke) daling van het aantal aanvragen tijdens het Bbz 'light' ten opzichte van Tozo-5.

¹⁴ Het percentage betreft het aantal huishoudens met een zelfstandige welke een Tozo uitkering ontving ten opzichte van alle huishoudens met een zelfstandige, het CPB gaat daarbij uit van circa 1,65 mln. zelfstandigen in die periode.

¹⁵ I&O Research (2023), Ervaringen van gemeenten met de Tozo- en TONK-maatregelen.

¹⁶ CPB (2023), Een economische analyse van de Tozo-regeling, blz. 3.

¹⁷ Kamerstukken II, 2020/2021, 35420, nr. 365, blz. 10-11.

¹⁸ Zie hiervoor <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/39/bbz-definitief-oktober-t-m-december-2021>.

¹⁹ Zie hiervoor <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/51/tabellen-bbz-definitief-januari-t-m-maart-2022>.

²⁰ Ter vergelijking, het aantal nieuw verstrekte uitkeringen in de laatste periode van de Tozo regeling (Tozo-5) betrof in juli 2021 35.320, in augustus 3.120 en in september 2021 590 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/26/tabellen-tozo-definitief-juli-t-m-september-20210>).

4. Regelgeving met betrekking tot de levensvatbaarheidstoets in het Bbz 2004

In het Bbz 2004 is in art. 2 lid 1, onderdelen a en b, opgenomen dat 'algemene bijstand kan worden verleend aan de gevestigde en beginnende zelfstandigenvan wie het bedrijf of zelfstandig beroep levensvatbaar is'. Het al dan niet toekennen van een uitkering levensonderhoud en/of een bedrijfskrediet binnen het Bbz 2004 is derhalve voorbehouden aan die ondernemers wier bedrijf of beroep levensvatbaar is²¹. Uitzonderingen op de toekenning van een uitkering levensonderhoud bij een niet-levensvatbaar bedrijf zijn 'de zelfstandige die is geboren voor 1 januari 1960' (deze persoon kan ook een beperkt bedrijfskrediet toegekend krijgen²²) of 'de zelfstandige die uiterlijk binnen 12 maanden de activiteiten in het bedrijf of zelfstandig beroep beëindigt'²³. Voor deze laatste twee categorieën geldt dat er sprake moet zijn van zelfstandigen wiens bedrijf of beroep niet (!) levensvatbaar is²⁴.

Sinds 2020 is een wijziging in het Bbz 2004 doorgevoerd waardoor de regelgeving omtrent de levensvatbaarheidstoets is gewijzigd. Tot 1 januari 2020 was het mogelijk dat gemeenten 90% van de kosten van een levensvatbaarheidsonderzoek vergoed kregen van het Rijk op basis van art. 56 van het Bbz 2004 (oud)²⁵. Als sprake was van binnenvaartschippers was de vergoeding 100%. Voorwaarden hierbij waren dat er sprake moest zijn van een bedrijfseconomisch of bedrijfstechnisch onderzoek, waaronder begrepen de taxatie van vermogensbestanddelen afgerond met een schriftelijke rapportage, voor zover dit onderzoek noodzakelijk was voor de uitvoering van dit Besluit.

Per 1 januari 2020 is de financiering van de levensvatbaarheidstoets opgenomen in het Gemeentefonds. Daarmee zijn de kosten die gemoeid zijn met externe levensvatbaarheidstoetsen niet meer zoals voorheen apart en geheel of nagenoeg geheel te declareren bij het Rijk. Tevens zijn er in de wet in zijn geheel geen vereisten meer opgenomen waaraan een levensvatbaarheidstoets moet voldoen²⁶. Gemeenten zijn derhalve vrij in hun keuze hoe deze toets uitgevoerd wordt en daarmee ook om dergelijke onderzoeken al dan niet uit te besteden. De kosten bij uitbesteding worden volledig voldaan uit het Gemeentefonds²⁷. De kosten die gemeenten maken bij het zelf uitvoeren van de levensvatbaarheidstoets omvatten de kosten van de gemeentelijke medewerkers. Overigens

²¹ Het Bbz 2004 (regulier) verstrekt tijdelijk bijstand, juist omdat het bedoeld is voor zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf of beroep die slechts tijdelijke ondersteuning nodig hebben.

²² Art. 26 Bbz 2004, maximale bedrag per 1 juli 2024 is € 12.352.

²³ Art. 2 lid 1 onderdelen c en d Bbz 2004, onder diverse voorwaarden. Bedrijfskrediet kan niet verstrekt worden aan de beëindigende zelfstandige (art. 2 lid 2 Bbz 2004).

²⁴ Om derhalve in aanmerking te kunnen komen voor het Bbz 2004 geldt voor deze twee categorieën dat getoetst moet worden dat er géén sprake is van een levensvatbaar bedrijf of beroep.

²⁵ Betreft art. 56 Bbz oud tot 1 januari 2020 (in tegenstelling tot art. 56 Bbz oud in de periode 2020 t/m 1-7-2022).

²⁶ Voorheen waren de criteria hiervoor opgenomen in de Circulaire van juni 2000, Criteria Levensvatbaarheidstoets.

²⁷ De kosten van externe levensvatbaarheidstoetsen zijn daarmee onderdeel geworden van een groter geheel waardoor er sprake kan zijn van 'concurreren' met overige uitgaven. Gemeenten zijn vrij om de middelen die zijn toegevoegd aan het Gemeentefonds te besteden aan datgene wat zij wenselijk achten. Indien er gekozen wordt om deze middelen geheel of gedeeltelijk aan andere zaken te besteden dan is de consequentie daarvan dat er minder middelen beschikbaar zijn voor de financiering van de kosten van (externe) levensvatbaarheidstoetsen.

zijn deze kosten niet uitsluitend te meten in gemaakte uren maar ook in bijvoorbeeld opleiding en begeleiding.

De levensvatbaarheidstoets in zijn meest zuivere vorm begint bij een aanvraag van een ondernemer voor een Bbz-uitkering of Bbz-krediet. Vanaf dat moment dient de gemeente diverse gegevens uit te vragen²⁸. Dit start met de vaststelling van de identiteit van de aanvrager. Aangezien dit bij iedere aanvraag Bbz 2004 (alsmede iedere aanvraag in de Participatiewet, verder Pw) noodzakelijke informatie betreft zal er in deze rapportage worden uitgegaan van de start van een levensvatbaarheidsonderzoek vanaf aanmelding, vaststelling identiteit, alsmede de conclusie dat aanvrager behoort tot de doelgroep van het Bbz 2004 (en derhalve een reële kans heeft op het toekennen van een uitkering levensonderhoud en/of bedrijfskrediet in het Bbz 2004).

²⁸ Zie voor een gedetailleerd overzicht inzake de uitvraag van de benodigde gegevens de 'Handreiking gegevens uitvraag BBZ' ([de Handreiking gegevensuitvraag Bbz](#)).

5. Regelgeving met betrekking tot de vermogenstoets in het Bbz 2004

Het Bbz 2004 kent diverse bepalingen inzake vermogen te weten:

- Art. 1, onderdelen h en i Bbz 2004 betreffen de definitie van vermogen.
- Art. 3 van het Bbz 2004 gaat over de vermogensgrenzen met betrekking tot de mogelijkheid voor het verlenen van bijstand om niet.
- Art. 7 van het Bbz 2004 geeft een definitie voor het niet in aanmerking te nemen noodzakelijke vermogen voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep.
- Art. 8 van het Bbz 2004 regelt de voorschriften voor de waardering van diverse vermogensbestanddelen.
- Art. 9 van het Bbz 2004 regelt hoe om te gaan met vermogen als de zelfstandige met één of meer anderen tezamen het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent²⁹.

Hieronder wordt uitsluitend ingegaan op de onderdelen die tijdens de bijeenkomsten en in de enquête aan de orde zijn geweest³⁰.

Art. 3 van het Bbz 2004

De essentie van art. 3 van het Bbz 2004 is de vraag in hoeverre bijstandsverlening 'om niet' kan plaatsvinden op basis van het aanwezige vermogen. De vermogenswaardering vindt daarbij plaats bij de aanvraag en geeft uitsluitsel of de algemene bijstand die wordt verleend in de vorm van leenbijstand mogelijk 'om niet' kan worden verleend of leenbijstand blijft. Achteraf wordt aan de hand van het netto inkomen de verleende bijstand definitief vastgesteld (art. 12 Bbz 2004). Bij een gevestigde zelfstandige die bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal wordt toegekend, is de vermogensvaststelling van belang om te kunnen beoordelen of deze mogelijk in aanmerking kan komen voor rentekwijtschelding (art. 21 Bbz 2004). In het Bbz 2004 mag er conform art. 3 sprake zijn van aanzienlijk vermogen zonder dat dit bijstandsverlening in de weg staat. Het vermogen betreft het eigen vermogen en het totale vermogen (dit is privé- en bedrijfsvermogen) tezamen. Het totale vermogen betreft het vermogen conform art. 34, eerste lid, onderdeel a, Pw zonder aftrek van de aanwezige schulden en rekening houdend met de in art. 34, lid 2 onderdelen a en e genoemde uitgezonderde vermogensbestanddelen. Eigen vermogen betreft het verschil tussen het totale vermogen en de schulden (art. 1, onderdeel i, Bbz 2004). Op basis hiervan kan bepaald worden in hoeverre het mogelijk is om bijstand 'om niet' te verstrekken³¹. Aanzienlijk of te veel eigen vermogen bij de aanvraag betekent dat de verleende bijstand bij de definitieve vaststelling achteraf dus niet 'om niet' kan worden verleend.

²⁹ Hiermee wordt bedoeld samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld vennootschappen onder firma (VOF), commanditaire vennootschappen (CV's) alsmede besloten vennootschappen (BV's).

³⁰ Voor een volledig overzicht hierover wordt verwezen naar de rapportage 'Lessons learned Tozo, Bescheiden vrij te laten vermogen in het Bbz 2004'.

³¹ Op grond van art. 22 kan overigens aan een gevestigde 'marginale' zelfstandige ook een bedrijfskapitaal om niet verstrekt worden tot ten hoogste € 12.352. De eisen hiervoor zijn dat het inkomen van de zelfstandige duurzaam lager is dan de bijstandsnorm plus bijzondere bijstand voor woonkosten en premie arbeidsongeschiktheid en het vermogen niet meer bedraagt dan de vermogensgrenzen voor startende, gevestigde en beëindigende zelfstandigen.

De vermogensgrenzen voor de startende, gevestigde dan wel beëindigende zelfstandigen zijn als volgt (cijfers 1 juli 2024):

Het eigen vermogen bedraagt minder dan € 56.576	⇒	Er kan bijstand 'om niet' worden verstrekt afhankelijk van het inkomen in het boekjaar
Het eigen vermogen bedraagt meer dan € 237.758	⇒	Er kan geen bijstand 'om niet' worden verstrekt, er wordt leenbijstand (renteloze lening) verstrekt
Het eigen vermogen bedraagt minder dan € 237.758 en meer dan € 56.576	⇒	Indien het eigen vermogen maximaal 30% van het totale vermogen bedraagt kan er bijstand 'om niet' worden verstrekt afhankelijk van het inkomen in het boekjaar

Een voorbeeld ter verduidelijking van de 30% regeling:

Voorbeeld Het totale vermogen van een zelfstandige bedraagt € 300.000. Het eigen vermogen mag maximaal 30% van het totale vermogen bedragen om in aanmerking te komen voor bijstand 'om niet'. Derhalve mag het eigen vermogen maximaal € 90.000 bedragen om in aanmerking te komen voor bijstand 'om niet'.
--

De oudere zelfstandige³² heeft een aparte, absolute vermogensgrens van € 166.431 conform art. 3, lid 2, Bbz 2004. Voor oudere zelfstandigen dient immers rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat het vermogen niet zozeer meer noodzakelijk is om het bedrijf of beroep aan te passen, maar wel dient als pensioenvoorziening bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit rechtvaardigt een specifieke vermogensgrens voor deze categorie³³. Indien het eigen vermogen onder deze grens valt, kan er bijstand 'om niet' worden verstrekt. Indien het vermogen meer bedraagt dan wordt er bijstand middels een renteloze lening verstrekt.

Art. 7 van het Bbz 2004

In art. 7 van het Bbz 2004 is opgenomen dat (voor de bepaling van het recht op bijstand) 'niet als vermogen in aanmerking wordt genomen het voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep noodzakelijke vermogen, waaronder mede begrepen het vermogen gebonden in de door de zelfstandige of zijn gezin in eigendom bewoonde woning met bijbehorend erf'. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat voor de bepaling van de omvang van het vermogen conform art. 3, Bbz 2004 en daarmee de vraag of bijstandsverlening 'om niet' mogelijk is, dit vermogen wel meetelt.

³² Hiermee wordt bedoeld de zelfstandige die is geboren voor 1 januari 1960 (art. 4, lid 1, onderdeel c Bbz 2004). Overigens gelden er verschillende leeftijdsgrenzen voor ouderen (die nog niet de AOW gerechtigde leeftijd hebben bereikt) in diverse regelingen (zoals de Bbz, de IOAW, de IOAZ en de IOW). Deze leeftijdsgrenzen harmoniseren zou het geheel voor ouderen overzichtelijker kunnen maken.

³³ Stb. 1995, 203, blz. 17.

De zelfstandige moet kunnen blijven beschikken over het vermogen dat nodig is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep. Indien dat ingezet zou moeten worden zou de zelfstandige immers de mogelijkheid worden ontnomen om zijn bestaansvoorziening in stand te houden. Daarnaast heeft het ook de functie van het opvangen van bedrijfsrisico's en de financiering van het bedrijf of beroep. Het vermogen dat is belegd in een eigen huis vervult tevens een essentiële functie bij het aantrekken van vreemd vermogen aangezien bij het beschikbaar stellen van bankkrediet al het aanwezige vermogen wordt belast³⁴.

De omvang van de vermogensvrijstelling in het Bbz 2004 is daarmee omvangrijk, in die zin dat het gehele bedrijfsvermogen alsmede de gehele (over)waarde van een aanwezige eigen woning zijn vrijgesteld. Dit is bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw relevant. Ook hier geldt bij aanzienlijk of veel eigen vermogen (meer dan 30%) ingevolge art. 3, Bbz 2004 dat de voorlopig als leenbijstand verleende algemene bijstand een lening blijft.

Art. 8 van het Bbz 2004

Voor de vermogensvaststelling geeft art. 8 van het Bbz 2004 waarderingsvoorschriften voor de noodzakelijke bezittingen en aanwezige schulden welke noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep. De hoofdregel is dat vermogensbestanddelen worden gewaardeerd tegen de waarde in het economische verkeer (lid 1)³⁵.

In art. 8, lid 4, onderdeel a, Bbz 2004 is opgenomen dat onder schulden mede wordt verstaan uit de jaarrekening blijvende schulden wegens niet uitbetaald loon aan kinderen.

In art. 8, lid 4, onderdeel b, Bbz 2004 is opgenomen dat reserveringen voor belastingclaims die voortvloeien uit de vaststelling van de waarde van de bezittingen ook mede als schulden worden gezien. Een jaarrekening geeft vaak de fiscale boekwaarden weer. Op deze waarden zal een correctie moeten plaatsvinden om te komen tot de waarde in het economische verkeer. Bij onroerende zaken kan er sprake zijn van stille reserves³⁶ waardoor het feitelijke vermogen hoger is. Er wordt rekening gehouden met eventuele belastingclaims die hierdoor kunnen ontstaan welke ook op de gecorrigeerde balans worden opgenomen. Indien waarderingscorrecties negatief zijn komt dat tot uiting op de balans door een lager eigen vermogen. Denk bijvoorbeeld aan langdurige openstaande posten bij debiteuren dan wel incurante voorraad welke voor te hoge bedragen op de jaarrekening zijn opgenomen.

In art. 8, lid 5, Bbz 2004 is opgenomen dat in het geval van onroerende zaken ervoor gekozen kan worden deze te laten taxeren door een taxateur.

³⁴ Stb. 1995, 203, blz. 16.

³⁵ Voor een aantal vermogensbestanddelen zijn aanvullende waarderingsvoorschriften opgenomen. Voor een overzicht op welke wijze de genoemde vermogensbestanddelen gewaardeerd en hoe deze informatie uitgevraagd kan worden, zie 'Handreiking gegevens uitvraag BBZ, hoofdstuk 7' ([de Handreiking gegevensuitvraag Bbz](#)) dan wel onderdeel 3.6 van de 'Handreiking Bbz ([de Handreiking Bbz](#))'.

³⁶ Enerzijds vanwege afschrijvingen op de waarde in het verleden en anderzijds ten gevolge van waardeinstijgingen sinds de verkrijgen van de onroerende zaken. Met name de laatste component kan in bepaalde situaties tot aanzienlijke stille reserves hebben geleid. Overigens is de mogelijkheid om af te schrijven op onroerende zaken in de inkomstenbelasting sinds 2024 beperkt. Afschrijven is alleen nog mogelijk indien de boekwaarde van het pand hoger is dan de bodemwaarde. De bodemwaarde was tot en met 2023 50% van de WOZ waarde en sinds 2024 100% van de WOZ waarde (art. 3.30a Wet Inkomstenbelasting 2001).

In art. 8, lid 6, Bbz 2004 is opgenomen dat indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven kan ervoor gekozen worden om de waarde van de bezittingen opnieuw vast te stellen.

Art. 9 van het Bbz 2004

In dit artikel wordt de definitie van vermogen uitgebreid. Indien de zelfstandige het bedrijf of zelfstandig beroep tezamen met één of meerdere anderen uitoefent, dan wordt onder vermogen mede verstaan het vermogen van die anderen. De waarde van het zakelijke vermogen van de zelfstandige wordt bepaald naar rato van de eigendomsverhouding in het gezamenlijke bedrijf.

Voorbeeld:

Een zelfstandige doet een aanvraag voor een Bbz 2004 uitkering levensonderhoud. Deze zelfstandige is vennoot in een vennootschap onder firma (VOF) met één andere vennoot. Het totale zakelijke vermogen bedraagt € 100.000 waarbij de vennoot die de aanvraag Bbz 2004 doet een eigen vermogen in deze VOF heeft van € 30.000 en de andere vennoot een eigen vermogen van € 10.000. Het totale eigen vermogen bedraagt derhalve € 40.000 en de aanvragende vennoot is gerechtigd tot 30.000/40.000 te weten 75% hiervan. Diens aandeel in het totale vermogen bedraagt derhalve 75% van € 100.000, te weten € 75.000.

In het kader van een correcte beoordeling van de aanvraag van een zelfstandige binnen een samenwerkingsverband is derhalve ook nodig om de financiële positie van de anderen binnen dit samenwerkingsverband te beoordelen³⁷.

³⁷ Dit komt voort uit het feit dat het samenwerkingsverband als geheel profiteert van de financiële ondersteuning van de zelfstandige (die onderdeel is van het samenwerkingsverband) die een beroep doet op het Bbz 2004.

6. Visie gemeenten met betrekking tot de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets in het Bbz 2004

Dit hoofdstuk is opgesplitst in twee afzonderlijke delen.

Het eerste deel betreft een analyse naar aanleiding van diverse georganiseerde bijeenkomsten met professionals³⁸ uit de praktijk van het Bbz 2004. Diverse gemeenten en andere organisaties hebben gehoor gegeven aan de oproep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³⁹ om deel te nemen aan dit project en zijn aangesloten bij één van de georganiseerde bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten zijn drie onderwerpen aan bod gekomen. Het eerste onderwerp betrof de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets. Het tweede onderwerp betrof de complexiteit van de vermogenstoets. Het derde onderwerp betrof het bescheiden vrij te laten vermogen. In dit onderdeel wordt ingegaan op de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets.

Het tweede deel betreft de analyse van de enquête inzake (het onderdeel over) de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets welke is samengesteld naar aanleiding van de analyse van de diverse bijeenkomsten en de aldaar geformuleerde aandachtspunten en knelpunten.

Alle genoemde visies zijn afkomstig van de deelnemers aan de bijeenkomsten en de enquête.

Analyse van de georganiseerde bijeenkomsten met de professionals

Uit de diverse bijeenkomsten met gemeenten blijkt dat de levensvatbaarheidstoets niet of slechts beperkt als complex wordt ervaren⁴⁰. De complexiteit die wordt ervaren heeft hoofdzakelijk te maken met complexe ondernemingsvormen zoals bijvoorbeeld een BV-structuur dan wel een vennootschap onder firma met meerdere vennoten welke derden zijn⁴¹. Ook wordt 'multi problematiek'⁴² en schuldsanering als complex(er) ervaren.

De overheersende visie is dat levensvatbaarheidsonderzoeken altijd uitgevoerd dienen te worden voor zowel een aanvraag levensonderhoud als een aanvraag voor bedrijfskrediet, met uitzondering van zeer uitzonderlijke situaties⁴³. Deze toets is tenslotte de tegenhanger van de toetsing in de Pw om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor een uitkering en/of bedrijfskrediet vanuit het Bbz 2004. Vanuit zorgplicht richting de ondernemer is het

³⁸ Met professionals wordt hier (en elders in deze rapportage) bedoeld consultanten van gemeenten, medewerkers van overkoepelende organisaties alsmede eenieder die actief is binnen de uitvoering van het Bbz 2004.

³⁹ Deze oproep is via diverse kanalen gedaan, onder andere via het platform van Stimulansz en met directe benadering via email.

⁴⁰ Meerdere malen is aan de orde gekomen hoe de vraagstelling met betrekking tot de Kamerbrief van 8 mei 2023 hierover tot stand is gekomen.

⁴¹ Met derden wordt bedoeld niet zijnde de echtgeno(o)t(e) of de partner (indien de medefirmant wel de echtgeno(o)t(e) of de partner is dan wordt dit ook wel de m/v firma genoemd).

⁴² Dit betreft aanvragen voor het Bbz 2004 waarbij sprake is van financiële problemen waarbij tevens andersoortige problematiek speelt zoals bijvoorbeeld verslaving.

⁴³ Als voorbeeld werd onder andere genoemd de schilder die een been breekt en na herstel daarvan direct weer met diens eigen zelfstandig beroep in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien.

essentieel om inzage te krijgen in de levensvatbaarheid van diens bedrijf of zelfstandig beroep. De zorgplicht geldt derhalve niet alleen richting de gemeenschap vanwege het feit dat het besteding van publiek geld betreft. Deze zorgplicht geldt ook richting de ondernemer en tevens richting de concurrenten in de branche en directe regio waarin de aanvrager actief wil zijn c.q. reeds is. In de situatie dat er geen levensvatbaarheid is, wordt de ondernemer behoed voor (aanzienlijke) schulden welke tot verdere problematiek kunnen leiden. Het voorkomen van (verdere) schulden werd meerdere malen⁴⁴ genoemd als belangrijk punt in het hulpverleningstraject richting de ondernemer. In die situatie is niet-toekennen de betere optie volgens de aanwezigen van de bijeenkomst.

‘Geld is niet altijd de oplossing’

De belasting van levensvatbaarheidsonderzoeken in tijd alsmede in geld werd onder andere genoemd als argument voor het doen van een beperkte levensvatbaarheidstoets. In enkele situaties waarbij sprake is van een zekere kortdurende uitkering levensonderhoud is in zijn geheel geen levensvatbaarheidstoets nodig volgens diverse aanwezigen⁴⁵. Het kostenaspect is in enkele situaties mede bepalend voor het intern zelf uitvoeren dan wel extern uitbesteden van de levensvatbaarheidstoets⁴⁶. Aanvullend kwam naar voren dat in de situatie dat er een afwijzing op een aanvraag Bbz 2004 verwacht wordt, sommige gemeenten dan bij voorkeur de levensvatbaarheidstoets extern uitbesteden (in het kader van eventuele onafhankelijkheid in verdere procedures na de afwijzing). De meeste deelnemende gemeenten hanteren een grensbedrag waaronder de levensvatbaarheidstoets intern uitgevoerd kan worden en waarboven deze extern uitgevoerd moet worden. Er zijn ook gemeenten die de keuze intern of extern aan de consulent zelf laten, ongeacht het bedrag dat met de aanvraag gemoeid is.

Een preferente werkwijze waarbij er sprake is van een bepaalde mate van uniformiteit⁴⁷ inzake levensvatbaarheidstoetsen werd genoemd als wenselijk. Codificatie daarvan in de wet en de daarbij behorende inherente inperking van maatwerkmogelijkheden werd echter als onwenselijk benoemd. Maatwerk maakt juist hulpverlening op maat mogelijk waarbij door te vertrouwen op de kennis en kunde van de professional⁴⁸ er binnen de toegestane grenzen gebleven wordt.

In alle bijeenkomsten is het onderwerp kennis aan bod gekomen. Het is relevant dat de professional over toereikende kennis beschikt voor het uitvoeren van levensvatbaarheidstoetsen. Dat kan lastig zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om een

⁴⁴ Te weten tijdens vier van de zes bijeenkomsten.

⁴⁵ Waarbij één van de grotere gemeente in Nederland duidelijk aangeeft dat de kosten van een dergelijk onderzoek niet opwegen tegen de kosten van een kortdurende uitkering en bovendien de doorlooptijd onnodig verlengt.

⁴⁶ Een uitgebreid levensvatbaarheidsonderzoek omvat tevens een bezoek aan de aanvragende ondernemer en diens bedrijf. In het kader van de veiligheid van de medewerkers zijn er regio's waar dit met tenminste twee medewerkers moet plaatsvinden met het daarbij bijbehorende tijds- en financiële beslag.

⁴⁷ Daarmee wordt bedoeld een bepaalde mate van uniformiteit in het kader van uitgevraagde onderwerpen, opgevraagde stukken alsmede minimale lijst van 'geraakte' onderwerpen, ongeacht in welke gemeente dan wel bij welke consulent de aanvraag Bbz 2004 in behandeling is.

⁴⁸ Daarmee wordt in deze alsmede in de rapportage inzake het bescheiden vrij te laten vermogen, de consulent bedoeld die de aanvraag Bbz 2004 van de ondernemer in behandeling heeft.

specifieke branche of om specifieke marketingkennis. Daarnaast is kennis over de lokale situatie belangrijk in de beoordeling van de levensvatbaarheid van een bedrijf of zelfstandig beroep. Deze benodigde kennis kent een mate van complexiteit en is niet altijd toereikend aanwezig. Begeleiding, opleiding, ondersteuning en overleg met collega's werden genoemd als methoden om hierin tegemoet te komen.

Het aspect dat de ondernemer zelf niet altijd voldoende kennis heeft inzake ondernemerschap kwam ook tijdens meerdere bijeenkomsten aan bod. Het gaat dan met name om vaardigheden met betrekking tot de administratie, de boekhouding en diverse belastingen⁴⁹. Dit wordt door de deelnemers als zorgelijk ervaren.

In de rondvraag bij de eerste bijeenkomst kwam de regelgeving over starters aan bod met het verzoek daar aanpassingen in aan te brengen. Zowel de duur van de uitkering levensonderhoud alsmede de hoogte van het maximale bedrijfskapitaal zou ingeperkt mogen worden. In de tweede bijeenkomst is aan bod gekomen dat de 36-maands termijn bij starters in het Bbz 2004 een erg lange termijn is welke ingekort zou mogen worden⁵⁰. Bij één van de bijeenkomsten bleek bij de rondvraag dat alle deelnemers van mening zijn dat het Bbz 2004 geen verandering behoeft. De huidige regeling kent goede maatwerk mogelijkheden die ruimte bieden voor het hanteren van de menselijke maat en hulpverlening aan de ondernemer. De Tozo is volgens de aanwezigen in dat kader geen goede aanleiding om wijzigingen te overwegen.

Analyse van de enquête over de levensvatbaarheidstoets

De enquête is door 60 respondenten ingevuld. Daarvan is er één verwijderd omdat deze anoniem is ingevuld⁵¹. Van de 59 respondenten zijn 16 personen ook aanwezig geweest op één van de bijeenkomsten. Dat is ruim een kwart. De respondenten zijn afkomstig uit diverse gemeenten dan wel samenwerkingsverbanden in Nederland, waarbij ruim 13% van de respondenten afkomstig was van de G4⁵². Bij diverse onderwerpen is de visuele uitkomst van de enquête toegevoegd, deze staat dan (meestal) onder de relevante tekstgedeelten. Ruim 93% van de respondenten is op dit moment actief in de uitvoering en beoordeling van Bbz 2004 aanvragen⁵³. De overige respondenten zijn op dit moment niet of nauwelijks daarmee actief maar zijn dat in het verleden wel geweest. Van de respondenten is iedereen

⁴⁹ Dit waren zaken die vroeger onder meer aan bod kwamen bij het eind 2000 afgeschafte (destijds verplichte) middenstandsdiploma.

⁵⁰ De zorgplicht richting de startende zelfstandige wordt onder andere als reden genoemd. Starters hebben vaak een beperkte(re) kennis over ondernemerschap. Een te lange uitkeringsperiode kan ervoor zorgen dat zij daardoor substantiële schulden opbouwen. Veel deelnemers gaven aan dat men de bedragen en termijnen voor starters als erg ruim ervaart.

⁵¹ Het invullen van een naam was verplicht waarbij is vermeld dat de resultaten van de enquête geanonimiseerd worden weergegeven. Deze verplichting is opgenomen om te analyseren hoeveel procent van de respondenten ook aanwezig waren op de bijeenkomst alsmede om dubbeltellingen te voorkomen.

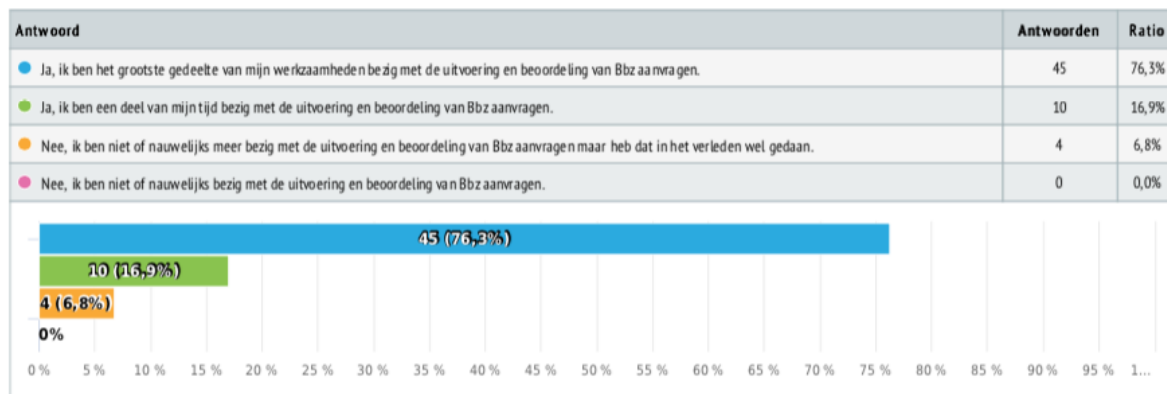
⁵² Van de G4 heeft Utrecht de enquête niet ingevuld, Amsterdam heeft de enquête tweemaal ingevuld, Rotterdam heeft de enquête eenmaal ingevuld en Den Haag heeft de enquête vijfmaal ingevuld. Daar waar de resultaten van de enquête afwijkend zijn zonder de input van de G4 zal dat vermeld worden. Indien de resultaten soortgelijk zijn dan is de analyse op basis van de input van het totaal aantal respondenten weergegeven.

⁵³ Voor het grootste deel van de werkzaamheden (76,3%) dan wel voor een deel van de tijd (16,9%) bezig met de uitvoering en beoordeling van Bbz 2004 aanvragen.

in meer of mindere mate actief (geweest) met de uitvoering en beoordeling van Bbz 2004 aanvragen. Daarmee is de enquête ingevuld door de gewenste doelgroep en kan op basis van de resultaten gekomen worden tot conclusies en aanbevelingen inzake de levensvatbaarheidstoets⁵⁴ (en de vermogenstoets, zie het volgende onderdeel, alsmede het bescheiden vrij te laten vermogen, zie hiervoor de rapportage daaromtrent).

4 In hoeverre bent u in uw praktijk bezig met de uitvoering en beoordeling van Bbz aanvragen?

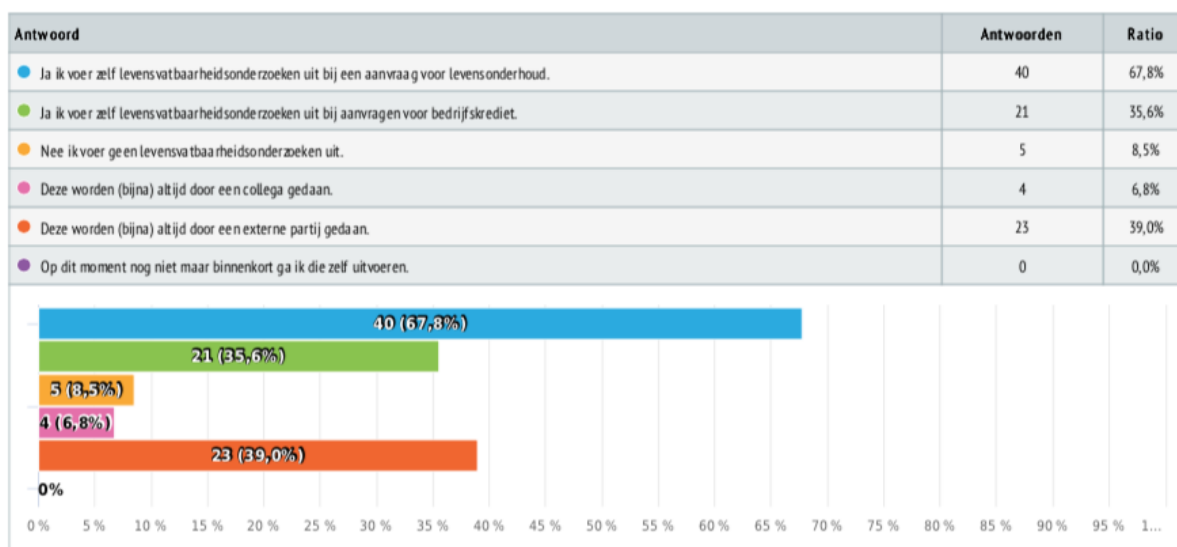
Meerkeuze, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Bijna 70% van de respondenten voert zelf levensvatbaarheid toetsen uit bij een aanvraag Bbz 2004 voor levensonderhoud, terwijl ruim 35% dit ook doet bij een aanvraag Bbz 2004 voor bedrijfskrediet. Uit nadere analyse blijkt dat bij diegenen die zelf levensvatbaarheidstoetsen uitvoeren voor zowel levensonderhoud als bedrijfskrediet bijna 25% aangeeft dat dit (ook) wordt uitbesteed.

5 In hoeverre voert u zelf levensvatbaarheidsonderzoeken uit?

Meerkeuze, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



⁵⁴ In de enquête wordt er gesproken over levensvatbaarheidsonderzoeken (L.V.O.).

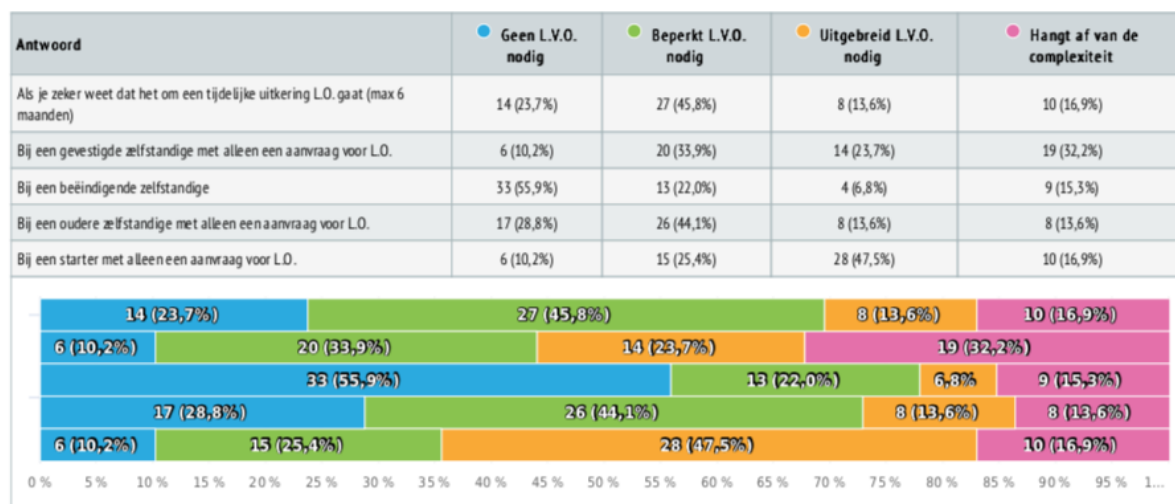
Een gecombineerde werkwijze waarbij er zowel zelf wordt uitgevoerd als uitbesteed, is dan onderdeel van het gemeentelijk beleid.

Er is uitgevraagd bij welke Bbz 2004 aanvragen er een levensvatbaarheidstoets wordt gedaan. Zodra er sprake is van een aanvraag voor (ook) een bedrijfskrediet geeft 85% van de respondenten aan dat er dan (bijna) altijd een levensvatbaarheidstoets wordt uitgevoerd⁵⁵. De overige 15% geeft aan dat in tenminste 50% of 75% van de aanvragen er dan een toets wordt gedaan. Alleen in de situatie van uitsluitend een aanvraag Bbz 2004 voor levensonderhoud blijkt dat 25% van de respondenten zelden of nooit een levensvatbaarheidstoets uitvoeren. De overige 75% van de respondenten geeft aan voor de helft van de aanvragen dan wel (bijna) altijd een toets uit te voeren. Hieruit blijkt dat in de overgrote meerderheid van de aanvragen een levensvatbaarheidstoets wordt uitgevoerd.

Dit komt ook overeen met de uitvraag naar de mening van de respondenten over in hoeverre een levensvatbaarheidstoets nodig is in verschillende situaties. Alleen in de situatie van de beëindigende zelfstandige geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat dan geen levensvatbaarheidstoets nodig is. In de andere situaties blijkt rond de 60% van de respondenten een beperkte of een uitgebreide levensvatbaarheidstoets nodig te vinden. Bijna 16% van de respondenten geeft aan dat de mate van complexiteit een rol speelt in de uitgevraagde situaties⁵⁶.

7 Bij een aanvraag levensonderhoud (L.O.) voor het Bbz wordt niet in alle situaties een uitgebreid levensvatbaarheidsonderzoek (L.V.O.) gedaan. Wat is uw mening?

Matrix met enkelvoudige keuzes, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



In dit beeld zijn twee afwijkingen die opvallen. De eerste is dat ruim 32% (in plaats van bijna 16%) van de respondenten aangeeft dat de mate van complexiteit bij een aanvraag Bbz 2004 door een gevestigde zelfstandige met alleen een aanvraag voor levensonderhoud een rol speelt. De tweede is dat bijna 73% (in plaats van 60%) van de respondenten aangeeft dat

⁵⁵ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage hoger en is dan ruim 88%.

⁵⁶ Er is tot bijna 16% gekomen door het gemiddelde te nemen van de eerste, derde, vierde en vijfde situatie. De tweede situatie is een hoger percentage en daarmee niet in dit gemiddelde meegenomen. In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage iets hoger en is dan bijna 18%.

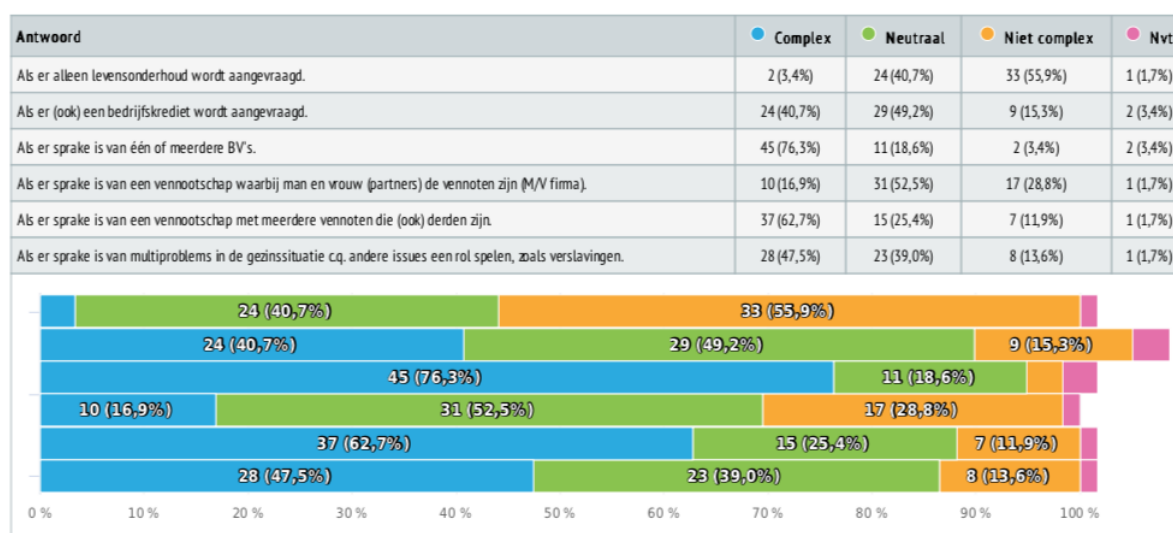
een beperkte dan wel een uitgebreide levensvatbaarheidstoets voor een starter met een aanvraag Bbz 2004 voor levensonderhoud nodig is.

Hieruit blijkt dat een levensvatbaarheidstoets in veel situaties nodig is volgens de respondenten. Complexiteit speelt daarbij een belangrijke rol. In de situatie van een starter wordt het door een groter deel van de respondenten nodig geacht.

De respondenten is gevraagd hoe complex zij de levensvatbaarheidstoets vinden in een aantal met name genoemde situaties⁵⁷. Op de eerste plaats staat de situatie waarbij sprake is van één of meerdere BV's. Ruim 75% van de respondenten geeft aan dit complex te vinden. Op de tweede plaats staat de vennootschap met meerdere vennoten die (ook) derden zijn. Bijna 63% van de respondenten geeft aan dit complex te vinden. Op de derde plaats staat de multi problematiek in de gezinssituatie c.q. indien er andere issues zijn zoals bijvoorbeeld verslavingen. Ruim 47% van de respondenten geeft aan dit complex te vinden.

8 Hoe complex vindt u levensvatbaarheidsonderzoeken in de onderstaande situaties?

Matrix met meenvoudige keuzes, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Er is gevraagd of de levensvatbaarheidsonderzoeken minder complex zouden moeten zijn. Ruim 47% van de respondenten geeft aan dit soms te willen, afhankelijk van de situatie. Ruim 20% van de respondenten geeft aan dit niet te willen en 20% van de respondenten geeft aan deze niet complex te vinden. Slechts 10% van de respondenten beantwoordt deze vraag met ja. Dit geeft aan dat complexiteit in een beperkt aantal situaties als zodanig wordt ervaren. Dit komt overeen met hetgeen hierboven is uitgevraagd over specifieke situaties en het ervaren van complexiteit van de levensvatbaarheidstoets.

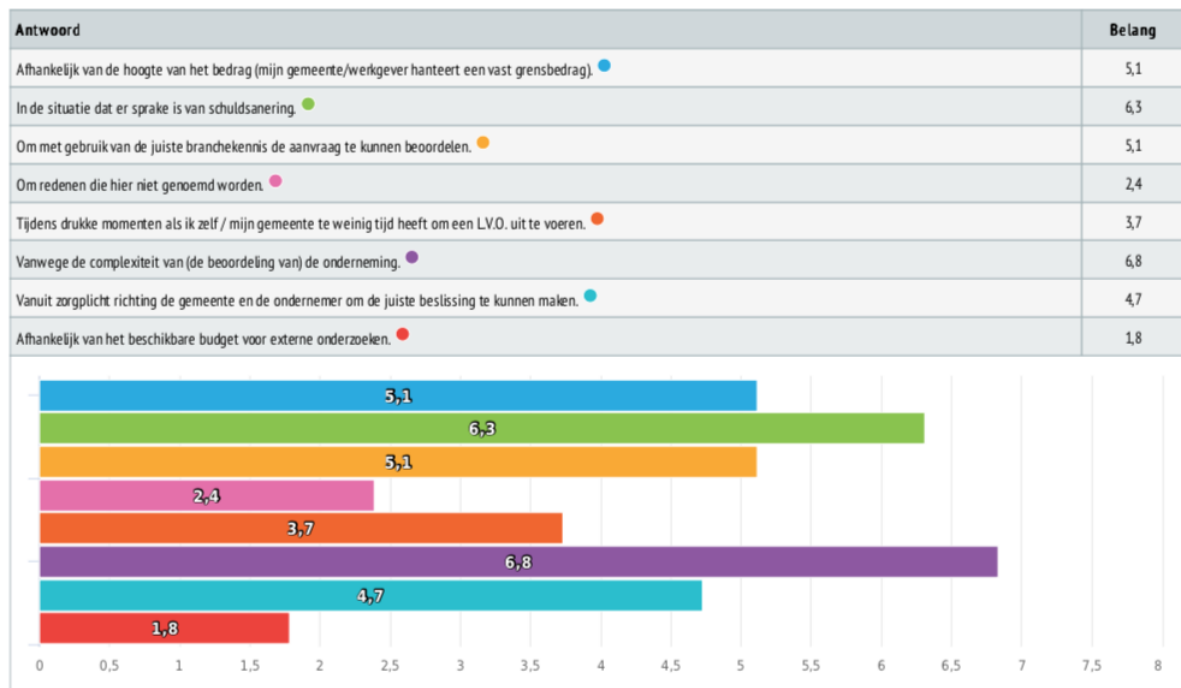
⁵⁷ In de grafische weergave hieronder (vraag 8) konden deelnemers meer dan 1 optie kiezen om een nuance aan te kunnen brengen. Een enkeling heeft daar gebruik van gemaakt waardoor het totaal aantal reacties meer dan 59 kan bedragen.

Gemeenten besteden levensvatbaarheidsonderzoeken (ook) uit aan externen. Ruim 66% van de respondenten geeft aan dat dit gebeurt indien er sprake is van een complexe bedrijfsstructuur⁵⁸. Indien er sprake is van schuldsanering geeft bijna 58% van de respondenten aan dit uit te besteden. Op de specifieke vraag of het levensvatbaarheidsonderzoek wordt uitbesteed aan externen indien de aanvraag Bbz 2004 zeer waarschijnlijk afgewezen zal worden, antwoordt bijna 60% van de respondenten dat dit soms gebeurt⁵⁹.

De respondenten is gevraagd om redenen voor het extern uitbesteden van levensvatbaarheidstoetsen te rangschikken in volgorde van belangrijkheid. De complexiteit van (de beoordeling) van de onderneming wordt het vaakst op de eerste plaats gezet. De situatie waarin er sprake is van schuldsanering staat op de tweede plaats. Een gedeelte derde plaats is voor de juiste branchekennis om de aanvraag te kunnen beoordelen alsmede de hoogte van het bedrag omdat de gemeente/werkgever vaste bedragen hanteert bij uitbesteding⁶⁰.

12 In de praktijk wordt bij een Bbz aanvraag voor een bedrijfskrediet het levensvatbaarheidsonderzoek (L.V.O.) ook uitbesteed aan externen. Hoe rangschikt u onderstaande redenen in volgorde van belangrijkheid om te kiezen voor een extern L.V.O.?

Keuzes sorteren op volgorde af belang, Antwoorden 59 x onbeantwoord 0 x



⁵⁸ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage lager en is bijna 63%.

⁵⁹ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage hoger en is bijna 63%.

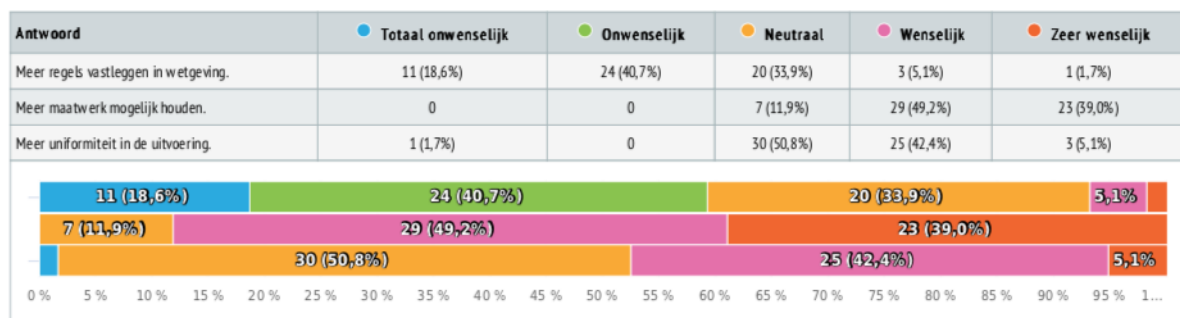
⁶⁰ In de analyse zonder de input van de G4 is de derde plaats voor de juiste branchekennis om de aanvraag te kunnen beoordelen en de vierde plaats voor de hoogte van het bedrag omdat de gemeente/werkgever vaste bedragen hanteert bij uitbesteding.

De respondenten is gevraagd naar hoe ze hun kennis beoordelen in relatie tot het kunnen uitvoeren van de levensvatbaarheidstoetsen. Daarbij geeft ruim 25% aan dat de kennis van de specifieke branche/kennis van de markt hiervoor niet toereikend is.

De respondenten is gevraagd naar de wenselijkheid om meer regels wettelijk vast te leggen over de wijze van uitvoering van levensvatbaarheidstoetsen. Bijna 60% van de respondenten gaf aan dit (totaal) onwenselijk te vinden. Bijna 90% van de respondenten gaf aan het (zeer) wenselijk te vinden om maatwerkmogelijkheden te houden. Op de vraag of meer uniformiteit in de uitvoering wenselijk is staat ruim 50% van de respondenten hier neutraal tegenover en een ruime 42% van de respondenten geeft aan dat wenselijk te vinden.

14 Door meer wettelijke regels voor de wijze van uitvoering van de levensvatbaarheidsonderzoeken op te nemen komt er enerzijds meer uniformiteit in de uitvoering en wordt er anderzijds ingeboet aan de mogelijkheden voor maatwerk. In hoeverre vindt u dat wenselijk?

Matrix met meervoudige keuzes, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Voor de rapportage inzake levensvatbaarheidstoetsen geeft 61% van de respondenten aan dat een beperkte codificatie over welke onderwerpen minimaal de revue moeten passeren wenselijk is. Daarmee kan meer uniformiteit in de uitvoering gerealiseerd worden.

7. Visie gemeenten met betrekking tot de complexiteit van de vermogenstoets in het Bbz 2004

Dit hoofdstuk is opgesplitst in twee afzonderlijke delen.

Het eerste deel betreft een analyse naar aanleiding van diverse georganiseerde bijeenkomsten met professionals⁶¹ uit de praktijk van het Bbz 2004. Diverse gemeenten en andere organisaties waaronder de VNG hebben gehoor gegeven aan de oproep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁶² om deel te nemen aan dit project en hebben aangesloten op één van de georganiseerde bijeenkomsten.

Tijdens deze bijeenkomsten zijn drie onderwerpen aan bod gekomen⁶³. Het eerste onderwerp betrof de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets. Het tweede onderwerp betrof de complexiteit van de vermogenstoets. Het derde onderwerp betrof het bescheiden vrij te laten vermogen. In dit onderdeel wordt ingegaan op de complexiteit van de vermogenstoets.

Het tweede deel betreft de analyse van de enquête inzake (het onderdeel over) de complexiteit van de vermogenstoets welke is samengesteld naar aanleiding van de analyse van de diverse bijeenkomsten en de aldaar geformuleerde aandachtspunten en knelpunten.

Alle genoemde visies zijn afkomstig van de deelnemers aan de bijeenkomsten en de enquête⁶⁴.

Analyse van de georganiseerde bijeenkomsten met professionals

Uit de diverse bijeenkomsten met de gemeenten blijkt dat de vermogenstoets niet of slechts beperkt als complex wordt ervaren⁶⁵. De complexiteit die wordt ervaren heeft hoofdzakelijk te maken met de vermogensgrenzen van art. 3, Bbz 2004 en dan met name de 30% regeling, alsmede de waarderingssystematiek van art. 8, Bbz 2004. Zodra een aanvrager met diens vermogen in de buurt van de genoemde vermogensgrenzen komt is een nauwkeurige vaststelling van het vermogen zeer relevant. Dit maakt tenslotte het verschil tussen mogelijke bijstand om niet dan wel dat het leenbijstand blijft. De 30% regeling maakt dit nog complexer. Overigens worden deze grenzen slechts bij een zeer beperkt aantal aanvragen bereikt. Het voorstel was om ook hier een 'harde' grens te hanteren conform de methodiek voor de oudere zelfstandige. Op de vraag welk bedrag men zou kiezen, kwam geen duidelijk beeld naar voren welk bedrag dat dan zou moeten zijn.

⁶¹ Met ervaringsdeskundigen wordt hier (en elders in deze rapportage) bedoeld consultants van gemeenten, medewerkers van overkoepelende organisaties alsmede eenieder die actief is binnen de uitvoering van het Bbz 2004.

⁶² Deze oproep is via diverse kanalen gedaan, onder andere via het platform van Stimulansz en met directe benadering via email.

⁶³ Zie ook de geanonimiseerde notulen van de bijeenkomsten zoals opgenomen in de bijlage 'Bijlagen voor de rapportages inzake Lessons Learned Tozo'.

⁶⁴ De auteur van deze rapportage verwoordt op geen enkel moment een eigen mening. Ook als voorzitter van de bijeenkomsten betrof de rol uitsluitend die van informatie ophalen.

⁶⁵ Meerdere malen is aan de orde gekomen hoe de vraagstelling met betrekking tot de Kamerbrief van 8 mei 2023 hierover tot stand is gekomen.

Een ander genoemd punt is de noodzaak van het voorhanden hebben van recente financiële gegevens van de aanvrager alvorens de vermogenstoets uitgevoerd kan worden. Hiervoor is de gemeente grotendeels afhankelijk van de informatie die de ondernemer verstrekt. Echter, vaak is er geen recente jaarrekening en/of boekhouding aanwezig en soms zijn er bezittingen in het buitenland welke lastig te achterhalen zijn. Hierdoor kan een aanvraag een langere doorlooptijd hebben. Overigens wordt er in diverse gemeenten dan reeds een voorlopige toekenning gedaan inzake de uitkering levensonderhoud, waarbij later een definitieve vermogensvaststelling plaats vindt.

Een aandachtspunt dat in alle bijeenkomsten aan bod is gekomen is de problematiek bij samenwerkingsverbanden en dan met name de vennootschap onder firma (VOF) met medefirmanten die derden zijn⁶⁶. Conform art. 9, Bbz 2004 dient bij een aanvraag Bbz 2004 door een vennoot tevens inzage verschaft te worden ten aanzien van de financiële situatie van de medefirmant(en). Deze eis zorgt voor diverse problemen op het moment dat gevraagde informatie niet beschikbaar is. Er kan dan geen volledige vermogenstoets gedaan worden. Overigens wordt een aanvraag ook regelmatig ingetrokken op het moment dat de aanvrager verneemt dat de medefirmanten ook hun financiële informatie moeten verstrekken⁶⁷. Ook kan het leiden tot problematische situaties binnen het samenwerkingsverband⁶⁸. De meeste deelnemers aan de bijeenkomsten gaven aan dat in de situatie waarbij alleen een uitkering levensonderhoud wordt aangevraagd, ze deze vaak wel verstrekken ondanks dat de financiële gegevens van medevennoten ontbreken⁶⁹. Unaniem was de opvatting van de deelnemers in de situatie van een aanvraag voor bedrijfskrediet. Daar gaven alle deelnemers aan dat deze zonder de benodigde financiële informatie van de medefirmanten niet wordt verstrekt.

In één van de bijeenkomsten kwam aan bod dat de waardering van diverse vermogensbestanddelen conform art. 8, Bbz 2004 in sommige situaties complex(er) kan zijn. Dit werd door meerdere aanwezigen en ook in de overige bijeenkomsten beaamd. Vooral de vraag waarop een waarde in het economisch verkeer gebaseerd moet worden, werd genoemd. In deze waarderingen kunnen tussen gemeenten verschillen ontstaan omdat er met andere bronnen wordt gewerkt. De vraag die daaruit voortkwam was in hoeverre daar meer uniformiteit in gecreëerd kan worden.

Analyse van de enquête over de vermogenstoets

De informatie over de respondenten van de enquête is opgenomen in hoofdstuk 5.⁷⁰

⁶⁶ In tegenstelling tot de man/vrouw firma waarbij de medefirmant tevens de privé partner is.

⁶⁷ In die situatie stopt de aanvraag en daarmee de hulpverlening aan de ondernemer. In het kader van schuldenproblematiek is dat vaak niet de door de betrokken partijen gewenste uitkomst.

⁶⁸ Aangezien het beroep of zelfstandig bedrijf het middel is voor de ondernemer om op korte termijn weer zelfstandig in het eigen onderhoud te kunnen voorzien, is ook dit niet de door betrokken partijen gewenste uitkomst.

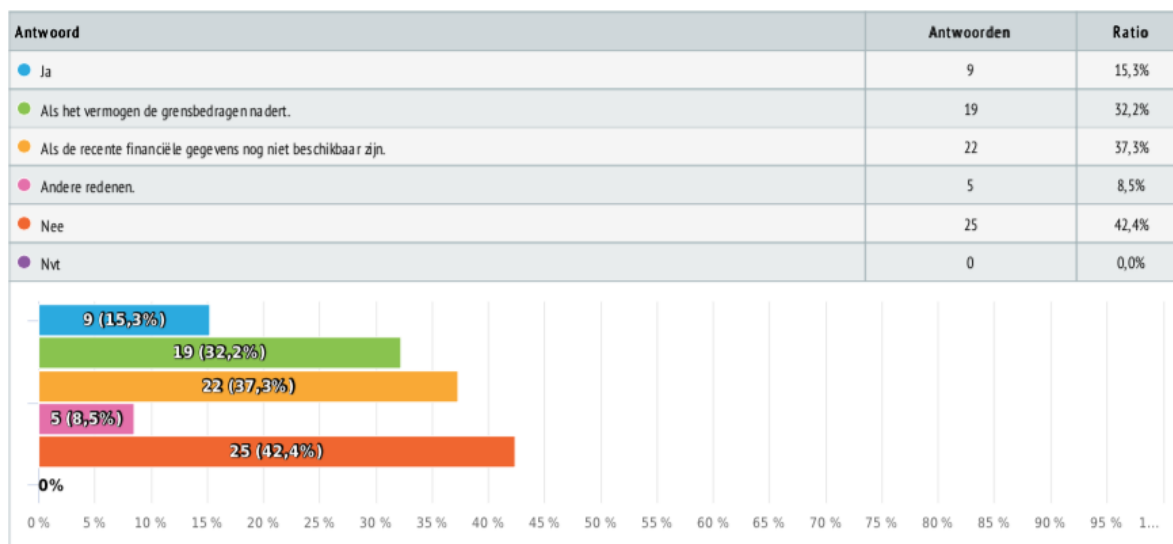
⁶⁹ Het onderwerp dat tijdens diverse bijeenkomsten aan bod kwam is de vraag of het juridisch houdbaar is dat een medevenoot (een derde die dus niet de privé partner van de zelfstandige is) verplicht kan worden om in het levensonderhoud van een medevenoot te voorzien. Tot op heden is daar geen jurisprudentie over.

⁷⁰ Ook hier geldt dat waar de resultaten van de enquête afwijkend zijn zonder de input van de G4 dat vermeld wordt. Indien de resultaten soortgelijk zijn dan is de analyse op basis van de input van het totaal aantal respondenten weergegeven.

De respondenten is gevraagd of zij de vermogenstoets als complex ervaren. Ruim 15% beantwoordt dit met 'ja'⁷¹, terwijl ruim 42% dit beantwoordt met 'nee'. Tevens geeft ruim 32% van de respondenten aan dat de vermogenstoets als complex wordt ervaren indien het vermogen de grensbedragen nadert en ruim 37% van de respondenten⁷² indien de recente financiële gegevens nog niet beschikbaar zijn.

16 Ervaart u de vermogenstoets(en) als complex?

Meerkeuze , Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Door ruim 25% van de respondenten wordt tevens complexiteit ervaren in de situatie dat er sprake is van een BV (of BV-constructie), waarbij tevens ruim 32% van de respondenten dit als 'soms complex' ervaart en ruim 30% van de respondenten als 'meestal complex' ervaart. Derhalve geeft bijna 90% van de respondenten aan bij een BV (of BV-constructie) een bepaalde mate van complexiteit te ervaren⁷³.

In de situatie waarin er meerdere vennoten zijn (waaronder derden) geeft ruim 27% van de respondenten aan dit als complex te ervaren, waarbij ruim 35% van de respondenten dit als 'soms complex' ervaart en bijna 19% van de respondenten als 'meestal complex' ervaart. Derhalve geeft ruim 81% van de respondenten aan bij de situatie met meerdere vennoten (waaronder derden) een bepaalde mate van complexiteit te ervaren⁷⁴.

In de situatie waarin er voor bestanddelen de waarde in het economische verkeer bepaald moet worden geeft bijna 18% van de respondenten aan dit als complex te ervaren, waarbij bijna 46% van de respondenten dit als 'soms complex' ervaart en ruim 10% van de respondenten dit als 'meestal complex' ervaart. Derhalve geeft bijna 75% van de

⁷¹ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage lager en is bijna 12% (6 respondenten van de 51 versus 9 van de 59).

⁷² In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage iets hoger en is dan ruim 39%.

⁷³ De respondenten konden uitsluitend één van de opties kiezen waardoor de aantallen opgeteld kunnen worden.

⁷⁴ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage iets hoger en is dan ruim 84%.

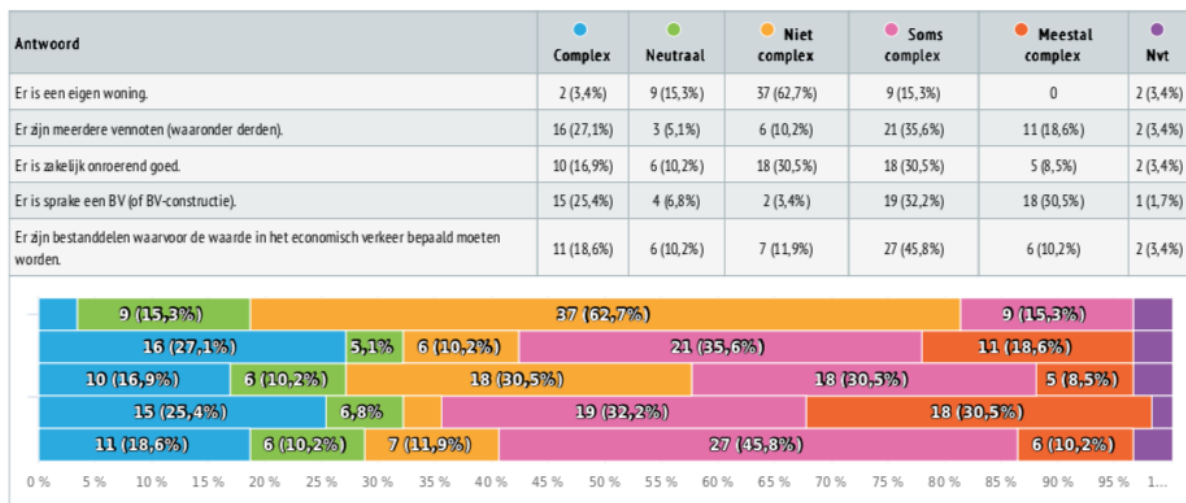
respondenten aan een bepaalde mate van complexiteit te ervaren als er voor bestanddelen de waarde in het economische verkeer bepaald moet worden.

In de situatie waarin er sprake is van zakelijk onroerend goed geeft bijna 17% van de respondenten aan dit als complex te ervaren, waarbij bijna 31% van de respondenten dit als 'soms complex' ervaart en bijna 9% van de respondenten dit als 'meestal complex' ervaart. Derhalve geeft bijna 56% van de respondenten aan bij de situatie waarin er sprake is van zakelijk onroerend goed een bepaalde mate van complexiteit te ervaren. Er wordt door bijna 63% van de respondenten geen complexiteit ervaren indien er sprake is van een eigen woning.

Met name in bepaalde specifieke situaties blijkt derhalve dat door een groot deel van de professionals er een bepaalde mate van complexiteit wordt ervaren.

17 Welke van de hieronder genoemde onderdelen van de vermogenstoets(en) ervaart u als complex in de uitvoering?

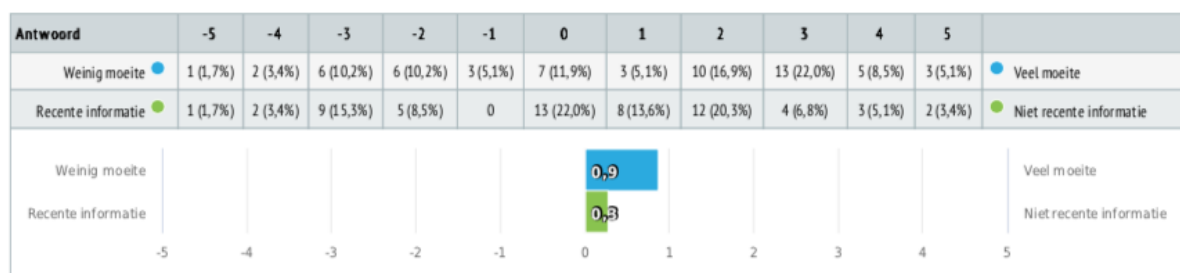
Matrix met meervoudige keuzes, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre het weinig tot veel moeite kost om financiële gegevens te ontvangen en in hoeverre die informatie recente of niet recente informatie betreft. Het kost gemiddeld enige moeite (0,9 op een totaal van -5 tot +5) en is net niet neutraal richting niet-recente informatie (0,3 op een totaal van -5 tot +5). Dit betekent dat de respondenten hier redelijk neutraal tegenover staan.

18 De vermogenstoets kan alleen uitgevoerd worden als er financiële gegevens beschikbaar zijn. Hoeveel moeite kost het om financiële gegevens te ontvangen van de aanvragende ondernemer en hoe recent zijn de gegevens die u ontvangt?

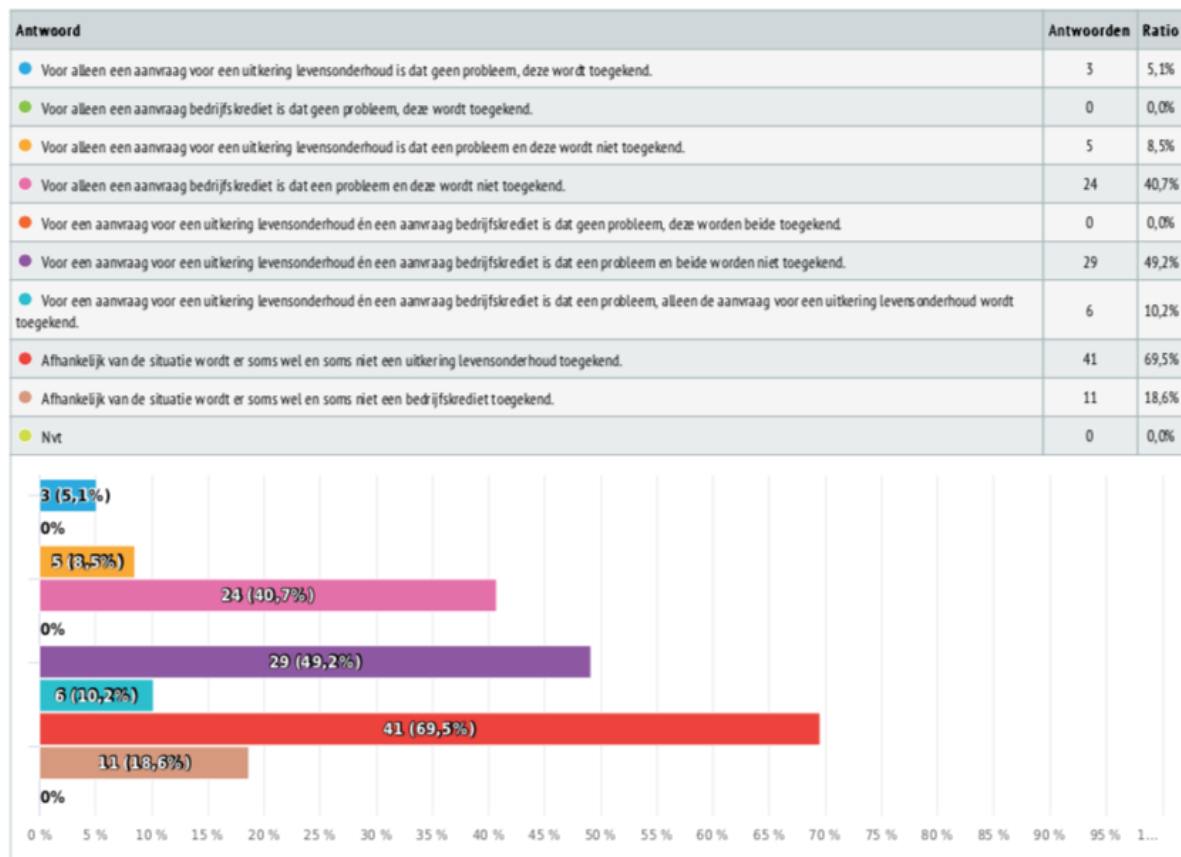
Semantische differentiaal, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



Op de uitvraag naar wat er gebeurt met de aanvraag Bbz 2004 indien er niet beschikt wordt over recente financiële gegevens van de aanvrager antwoordt bijna 70% van de respondenten dat afhankelijk van de situatie een uitkering levensonderhoud soms wel en soms niet wordt toegekend. Slechts 5% geeft aan dat dit voor alleen een aanvraag levensonderhoud geen probleem is en dat deze wordt toegekend. Voor een aanvraag welke uitsluitend een bedrijfskrediet betreft geeft bijna 41% van de respondenten aan dat deze niet wordt toegekend. Voor een aanvraag die zowel een uitkering levensonderhoud als een bedrijfskrediet betreft geeft ruim 49% van de respondenten aan dat beide niet worden toegekend.

19 Wat gebeurt er met de aanvraag Bbz als u niet beschikt over recente financiële gegevens van de aanvragende ondernemer?

Meerkeuze, Antwoorden 59x, onbeantwoord 0x



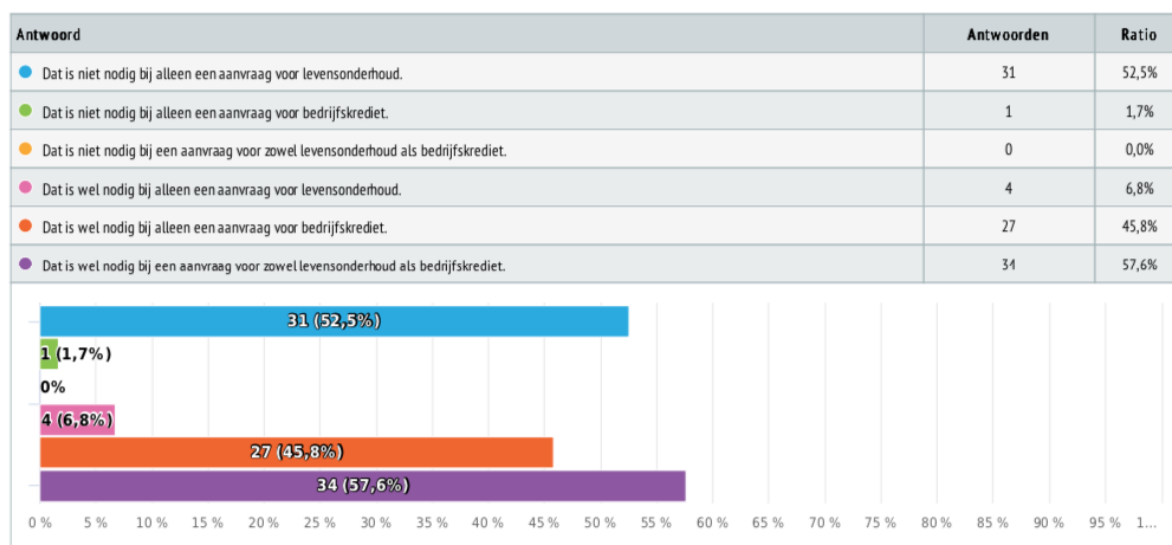
Bij een aanvraag Bbz 2004 voor uitsluitend levensonderhoud in relatie tot de aanwezige al dan niet recente financiële gegevens is het derhalve afhankelijk van de situatie of er dan wel of niet wordt toegekend. Bij een aanvraag Bbz 2004 waarbij (tevens) sprake is van bedrijfskrediet is het beschikbaar hebben van recente financiële gegevens essentieel en minimaal benodigd.

De respondenten is gevraagd naar hoe ze omgaan met de situatie dat er een aanvraag Bbz 2004 wordt gedaan door een ondernemer waarbij deze onderdeel is van een vennootschap onder firma (VOF). Bij een dergelijke aanvraag is het tevens nodig om te beschikken over

inzage in de financiële informatie van medefirmanten⁷⁵. Bijna 53% van de respondenten geeft aan dat niet nodig te vinden bij uitsluitend een aanvraag voor levensonderhoud. Bijna 46% van de respondenten geeft aan dat dit wel nodig is bij uitsluitend een aanvraag voor bedrijfskrediet. Bijna 58% van de respondenten geeft aan dat dit wel nodig is bij een aanvraag voor zowel een uitkering levensonderhoud als een bedrijfskrediet. Indien er sprake is van een aanvraag Bbz 2004 voor (tevens) een bedrijfskrediet dan is inzage in de financiële informatie van medefirmanten volgens de meerderheid van de respondenten nodig.

20 Als er sprake is van een Vennootschap onder Firma, is het nodig om ook inzage te krijgen in de financiële informatie van de andere firmanten. Wat is uw mening daarover?

Meerkeuze, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



De respondenten is gevraagd naar hoe ze hun kennis beoordelen in relatie tot het kunnen uitvoeren van de vermogenstoets. Daarbij geeft bijna 34% van de respondenten aan dat hun kennis voor het uitvoeren van de herwaardering van specifieke balansposten hiervoor niet toereikend is. Ruim 30% geeft aan dat hun kennis voor het opstellen van een balans van het zakelijke en/of privévermogen hiervoor niet toereikend is.

In het kader van de vermogensgrenzen van de vermogenstoets is uitgevraagd in hoeverre de respondenten een vaste vermogensgrens prefereren boven het 30% criterium⁷⁶ dat in de wet is opgenomen. Bijna 68% van de respondenten geeft aan dat het 30% criterium goed werkt en dat ze een aanpassing naar een vast bedrag niet nodig vinden. Ruim 32% van de respondenten vindt dat er een vast bedrag zou moeten komen als vermogensgrens. Twee respondenten hebben ingevuld welk bedrag ze zouden kiezen⁷⁷. De meerderheid van de respondenten geeft aan het 30% criterium te willen handhaven.

⁷⁵ Conform art. 9 Bbz 2004.

⁷⁶ Zie voor een toelichting op het 30% criterium onderdeel 3 van deze rapportage inzake art. 3 Bbz 2004.

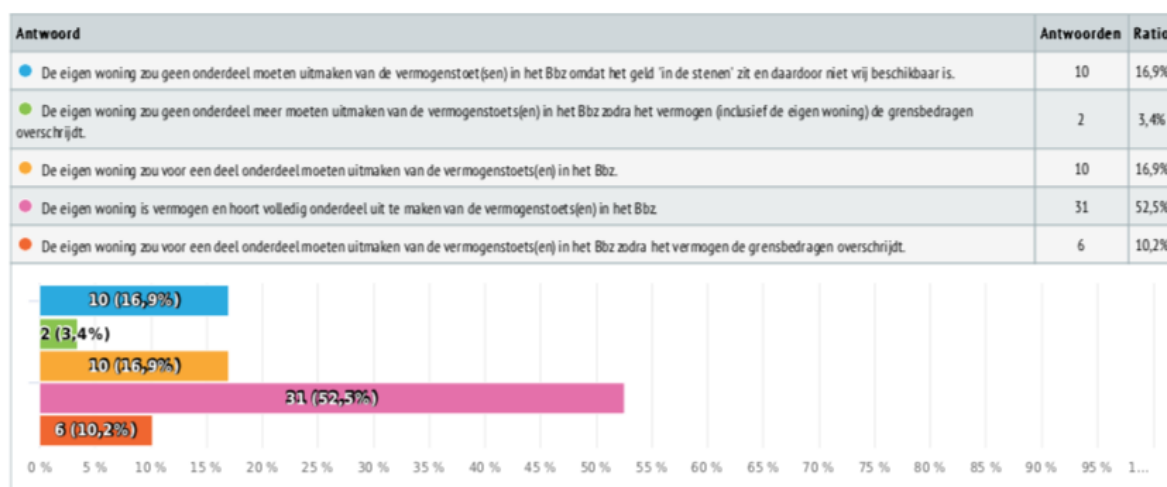
⁷⁷ De eerste respondent geeft als optie aan te sluiten bij het grensbedrag van de oudere zelfstandige. De tweede respondent geeft als optie aan de vermogensvrijstelling van de Pw in combinatie met een volledige vrijstelling van het bedrijfsvermogen.

De respondenten is gevraagd hoe vaak ze meemaken dat het vermogen van de aanvragende ondernemer boven de vermogensgrenzen uitkomt (waardoor deze geen bijstand om niet kan krijgen). Ruim 10% van de respondenten heeft dit niet meegemaakt. Ruim 64% van de respondenten heeft dit bij minder dan 5% van de aanvragen meegemaakt. Bijna driekwart van de respondenten geeft derhalve aan dat ze dit zelden tot nooit meemaken. De overige 25% van de respondenten heeft dit bij 5% tot 25% van de aanvragen meegemaakt.

De WOZ-waarde van woningen is de afgelopen jaren substantieel gestegen⁷⁸. Deze waarde maakt onderdeel uit van de vermogensgrenzen en het daarmee samenhangende oordeel of er sprake is van bijstand-om-niet dan wel van leenbijstand. De respondenten is gevraagd in hoeverre daar meer rekening mee gehouden moet worden bij de vermogenstoets(en). Bijna 53% van de respondenten geeft aan dat de eigen woning vermogen is en volledig onderdeel hoort uit te maken van de vermogenstoets in het Bbz 2004⁷⁹. Bijna 17% van de respondenten geeft aan dat de eigen woning geen onderdeel zou moeten uitmaken van het vermogen in het kader van het Bbz 2004 omdat het geld 'in de stenen' zit⁸⁰. Bijna 4% van de respondenten is van mening dat de eigen woning geen onderdeel zou moeten uitmaken van de vermogenstoets in het kader van het Bbz 2004 zodra het vermogen de grensbedragen overschrijdt.

24 De waarde van eigen woningen is de laatste jaren flink gestegen. In hoeverre bent u van mening dat daar meer rekening mee gehouden moet worden bij de vermogenstoets(en)?

Meerkeuze, Antwoorden 59 x, onbeantwoord 0 x



⁷⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/25/gemiddelde-woz-waarde-woningen-3-procent-hoger>.

⁷⁹ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage iets hoger en is dan bijna 57%.

⁸⁰ In de analyse zonder de input van de G4 ligt dit percentage lager en is dan bijna 14%.

8. Visie van de ondernemersvertegenwoordigers

Vanwege het belang om ook vanuit het ondernemersperspectief de vraagstelling van dit project te benaderen is er voor gekozen om de ontvangende doelgroep van het Bbz 2004 (de ondernemers) hierbij te betrekken. Dit ondernemersperspectief is hieronder (separaat van de overige onderdelen van deze rapportage) opgenomen⁸¹.

Ten eerste wordt ingegaan op 'doenvermogen'⁸² (dit wordt hieronder nader uitgelegd en toegelicht). In hoeverre is het 'doenvermogen' bij ondernemers die een aanvraag Bbz 2004 (willen) indienen toereikend om te voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden bij een aanvraag Bbz 2004 (voor een levensvatbaarheidstoets en vaststelling van het vrijgestelde vermogen voor de vermogenstoets)? Er wordt ook ingegaan op het effect dat financiële stress heeft op het 'doenvermogen' van de ondernemer.

Ten tweede is middels een bijeenkomst met diverse ondernemersorganisaties en -vertegenwoordigers over de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets en vermogenstoets voor de aanvragende ondernemer invulling gegeven aan het ondernemersperspectief. Deze groep heeft ook de enquête toegestuurd gekregen. De betrokken partijen hierbij zijn onder andere PPO, PZO, ZZP-NL en de kunstbond.

Alle vermelde visies zijn afkomstig van de deelnemers aan de bijeenkomsten.

Doenvermogen

In 2017 is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁸³ een rapport uitgebracht over (onder andere) het doenvermogen van burgers. Daarin wordt gerefereerd aan de hedendaagse samenleving die hoge eisen stelt aan de redzaamheid van burgers. Lang niet alle burgers zijn hier onder alle omstandigheden toe in staat. Hierdoor ontstaat er een verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Vanuit de gedragswetenschappen is aangetoond dat 'het vermogen van mensen om informatie te weten en rationele keuzes te maken, begrensd is'. Het denkvermogen wordt naast het doenvermogen geplaatst waarbij deze tezamen het mentale vermogen betreft. Levensomstandigheden zijn van invloed op de inzetbaarheid van het mentale vermogen. Stress is daarbij onderkend als een factor die dit mentale vermogen onder druk zet⁸⁴.

'Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen'

Tideman⁸⁵ maakt in zijn rapportage melding van het effect van stress op het handelingsperspectief van de ondernemer. 'Schuldenproblematiek veroorzaakt stress

⁸¹ Onder andere vanwege het feit dat in de formulering van de opdracht niet specifiek is opgenomen om het uitvoeringsperspectief naast het ondernemersperspectief te plaatsen is ervoor gekozen dit laatste als afzonderlijk onderdeel op te nemen in deze rapportage.

⁸² Niet te verwarren met enige financiële vorm van vermogen, het betreft hier de mogelijkheid om datgene te kunnen doen wat van iemand gevraagd wordt. Het 'kunnen doen' wordt vevat in de term 'doenvermogen'.

⁸³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

⁸⁴ Korten, N. C. M. (2014). *Stress, depression and cognition across the life span*.

⁸⁵ Tideman (2023). *Activeren en Faciliteren. Op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht*. Blz. 16-17. <https://open.overheid.nl/documenten/e4833eae-be6b-438f-bde5-e18dac248374/file>

waardoor er een mentale belasting ontstaat waardoor sommige ondernemers, ook al weten ze wat ze zouden moeten doen, toch niet in actie komen. Er spelen dus diverse niet rationele aspecten een rol zoals angst, schaamte en trots. Dit heeft een verlamdende werking⁸⁶. Hij merkt daarbij op 'dat het niet zozeer een gebrek aan informatie of kennis is wat ondernemers weerhoudt om in actie te komen, maar een gebrek aan doenvermogen'.

Het niet in actie komen in tijden van stress zorgt in het kader van ondernemerschap mogelijk voor toenemende financiële problemen. Op enig moment zal ondersteuning onontkoombaar zijn en bewustwording van een hulpvraag moeten plaatsvinden. Het gemeentelijk loket inzake een Bbz 2004 aanvraag kan dan een optie zijn.

Analyse van de bijeenkomst met de ondernemersvertegenwoordigers

Tijdens de bijeenkomst met de ondernemersvertegenwoordigers is op verzoek van de deelnemers steun aan ondernemers in het kader van het Bbz 2004 breder besproken dan uitsluitend de vraagstelling van deze rapportage. De hieronder genoemde onderwerpen zijn onder andere aan bod gekomen. De kern daarbij volgens de deelnemers is dat er sprake is van een hulpvraag waarbij hulpverlening centraal hoort te staan.

Er is opgemerkt dat ondernemers niet snel contact opnemen met de gemeente ten tijde van financiële problemen. Dit is vanwege diverse oorzaken, waarvan in ieder geval een mate van onbekendheid met het Bbz 2004 en onduidelijkheid van de informatie (bijvoorbeeld op de website van de gemeente) onderkend kunnen worden. Onbereikbaarheid van de gemeente is ook genoemd als een oorzaak. Daarnaast leeft er bij ondernemers angst om in beeld te komen bij de gemeente. Dit komt onder andere doordat collega ondernemers in het verleden minder goede ervaringen hebben gehad en door een mate van wantrouwen richting de overheid⁸⁷.

De angst om te moeten stoppen met het bedrijf is ook genoemd. Zoals eerder vermeld is levensvatbaarheid van het bedrijf of beroep een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor een uitkering levensonderhoud en/of bedrijfskrediet inzake het Bbz 2004. Een beoordeling met als uitkomst geen levensvatbaarheid heeft voor de ondernemer grote consequenties en is uit monde van de deelnemers niet hetgeen de ondernemer wenst te horen. Zie hierover ook hetgeen de VNG in het rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' aanhaalt⁸⁸ alsmede hetgeen Tideman in zijn rapport hierover aanhaalt⁸⁹. Er is aangehaald dat er in het Bbz 2004 vanuit gemeentelijke hulpverlening ook een sociale component aanwezig is⁹⁰. Afwijzingen van ondernemers

⁸⁶ Wanneer de zorgen zich opstapelen, heeft dat soms ernstige psychische klachten tot gevolg. Zie ook: <https://www.kvk.nl/zwaar-weer/je-emoties-de-baas-bij-financiele-problemen/>

⁸⁷ Doorvragen op dit onderwerp bracht naar voren dat dit beeld bij de ondernemer voortkomt uit ervaringen, mond-tot-mond, aannames en gevoel van wantrouwen richting de overheid.

⁸⁸ Zie pagina 16 van het VNG-rapport 'Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen' (voorjaar 2022) [https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Rapport%20ondersteuning%20aan%20ondernemers%20met%20financiele%20zorgen.pdf)

⁸⁹ Tideman (2023). *Activeren en Faciliteren. Op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht*. Blz. 17. <https://open.overheid.nl/documenten/e4833eae-be6b-438f-bde5-e18dac248374/file>

⁹⁰ In tegenstelling tot bijvoorbeeld een financieringsaanvraag bij een bancaire instelling, welke hoofdzakelijk op diverse ratio's wordt beoordeeld. Bij het Bbz 2004 mag er een 'nuance zijn tussen cijfers en sociale component'.

komen ook regelmatig voor waarbij bij deze groep ondernemersvertegenwoordigers de indruk bestaat dat de nodige ondernemers 'al bij de voordeur' worden weggestuurd. Daarnaast heeft de ondernemer vaak een andere beleving van 'levensvatbaar' dan de gemeente. Eén van de deelnemers heeft aangegeven dat de ondernemer niet kijkt naar de levensvatbaarheid van het eigen bedrijf of zelfstandig beroep maar naar de levensvatbaarheid van zichzelf als ondernemer.

Er is gemeld dat ook het kennisniveau inzake ondernemerschap onder (beginnend) zelfstandig ondernemers onder druk staat. Er is een toenemend aantal zelfstandig ondernemers met weinig tot geen kennis van risico's, financiën en allerhande kennis welke onontbeerlijk is voor succesvol ondernemerschap. Het middenstandsdiploma van weleer zou volgens alle deelnemers in moderne en korte vorm terug mogen komen ter ondersteuning van voldoende ondernemersvaardigheden.

Door de aanwezigen zijn nadrukkelijk zorgen geuit over het al dan niet toereikende kennisniveau van de medewerkers bij de gemeenten die zelf levensvatbaarheidstoetsen uitvoeren. Voor een goede levensvatbaarheidsbeoordeling is voor diverse disciplines toereikende kennis essentieel om een ondernemer te kunnen begeleiden en ondersteunen⁹¹. Daarnaast is opgemerkt dat levensvatbaarheid niet alleen de onderneming betreft maar zeker ook, of wellicht juist, de ondernemer zelf. In moeilijke tijden kan de onderneming niet levensvatbaar zijn maar de ondernemer wél (bijvoorbeeld doordat die kansen en mogelijkheden elders ziet welke op termijn succesvol kunnen zijn)⁹².

'De ondernemer maakt de onderneming'

Aanvullend is door één van de deelnemers gemeld dat er de afgelopen tijd door vele gemeenten reeds geïnvesteerd is in het kennisniveau en de begeleiding van Bbz 2004 professionals. Hierdoor is de kwaliteit van de kennis omtrent het Bbz 2004 in zijn algemeenheid alsmede de afzonderlijke onderdelen van de levensvatbaarheidstoets toegenomen. Met name bij grotere gemeenten wordt dit ook zo ervaren. De deelnemers hebben aangegeven dat het belang van kennis toeneemt naarmate de te verstrekken bedragen toenemen, vanwege zorgplicht richting de ondernemer⁹³.

In het kader van de complexiteit inzake de levensvatbaarheidstoets en de vermogenstoets is in de bijeenkomst met de deelnemers naar voren gekomen dat vooral het traject voorafgaand hieraan complex is voor de ondernemer. Dit heeft onder andere te maken met het moeilijk kunnen vinden van de juiste informatie, de verschillende antwoorden die ondernemers krijgen op door hen gestelde vragen, het 'wegsturen bij de voordeur' van de

⁹¹ In de diverse bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen die actief zijn binnen de uitvoering van het Bbz 2004 werd dit punt ook meerdere malen benoemd.

⁹² Een genoemd voorbeeld tijdens de bijeenkomst is die van een dirigent. Tijdens corona heeft de dirigent tegen uurtarief allerhande klussen uitgevoerd. De levensvatbaarheid van de ondernemer was hoog maar die van het bedrijf op dat moment niet. Toen het weer mogelijk was heeft deze ondernemer het bedrijf weer opgepakt.

⁹³ Bij verstrekking van bedrijfskredieten kan het om zeer aanzienlijke bedragen gaan welke als schuld achterblijven mocht de onderneming na enige tijd toch niet levensvatbaar blijken te zijn. Daarnaast kunnen uitkeringen levensonderhoud indien deze als leenbijstand moeten worden verstrekt ook tot aanzienlijke schulden leiden.

ondernemer, onbekendheid met het Bbz 2004 door ondernemers, alsmede onduidelijke websites van gemeenten. Door daar een verbeterd en helder aanlooptraject te implementeren waar een eerste gesprek onderdeel van uit maakt kan de ondernemer in financiële (of andersoortige) problemen bij het juiste 'loket' uitkomen. Eén daarvan kan het Bbz 2004 zijn.

Algemene conclusie bijeenkomst ondernemersvertegenwoordigers

De algemene conclusie van deze bijeenkomst vanuit ondernemersperspectief en door alle aanwezigen gedragen is dat een verbeterd en helder aanlooptraject welke start met een eerste gesprek van grote toegevoegde waarde zal zijn. Deze dient klantvriendelijk en laagdrempelig te worden vormgegeven.

Op deze wijze kan de ondernemer met problemen op de juiste wijze en door de juiste medewerker en/of organisatie verder worden begeleid. Oftewel, de weg naar de diverse soorten hulpverlening toe is waar noodzakelijke verbetering gerealiseerd kan worden. Door aan het begin van het traject persoonlijk in gesprek te gaan met de ondernemer kan deze naar de juiste loket(ten) worden doorverwezen. Een goede samenwerking tussen deze verschillende loketten zorgt er tevens voor dat een hoop van de hierboven genoemde drempels weggenomen kunnen worden. Daarbij kunnen ook de complexiteit van de levensvatbaarheidstoets en de vermogenstoets vanuit ondernemersperspectief zodanig begeleid worden dat deze vermindert. Dit betreft onder andere toelichting waarom diverse gegevens noodzakelijk zijn voor een bepaalde vorm van hulpverlening alsmede toelichting over de verschillende mogelijkheden welke voor de ondernemer beschikbaar zijn binnen de gemeente.

9. Korte samenvatting

Het blijkt dat in het overgrote deel van de aanvragen Bbz 2004 een (al dan niet beperkte) levensvatbaarheidstoets wordt uitgevoerd. Door een groot deel van de professionals wordt deze zelf uitgevoerd. De levensvatbaarheidstoets wordt met name als complex ervaren in specifieke situaties waarbij sprake is van complexe bedrijfsstructuren zoals de BV en de vennootschap onder firma (VOF) met medefirmanten welke derden zijn. Deze specifieke situaties doen zich echter niet (heel) vaak voor.

Voor de vermogenstoets is de beschikking over recente financiële informatie noodzakelijk, ook de (recente) financiële informatie van medevennoten als er sprake is van een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld VOF). Als deze niet beschikbaar is dan worden uitsluitend de aanvragen voor Bbz 2004 levensonderhoud (afhankelijk van de situatie) beoordeeld voor eventuele toekenning.

Voor de vermogenstoets worden de vermogensgrenzen, het bijbehorende 30% criterium en de waardering van vermogensbestanddelen naar de waarde in het economisch verkeer in sommige situaties als lastig ervaren. Overigens blijkt dat de vermogensgrenzen slechts in een beperkt aantal gevallen worden overschreden.

De conclusie van de professionals ten aanzien van hun kennisniveau is dat dit op een aantal onderwerpen ontoereikend is waarbij begeleiding, opleiding, ondersteuning en collegiaal overleg ingezet worden om dit te overbruggen.

Vanuit ondernemersperspectief is het met name het aanlooptraject richting de gemeente wat als complex wordt ervaren. Deze complexiteit bevindt zich vóór het Bbz 2004 portaal.