

ECLI:NL:CRVB:2021:3059

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	07-12-2021
Datum publicatie	14-12-2021
Zaaknummer	19/51 BBZ
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Toekenning bijstand op grond van BBZ 2004 tot maximale termijn van 36 maanden. Weigering van bijstand op grond van PW. Beroep op individualiseringsbeginsel, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en menselijke maat slaagt niet. De in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 opgenomen termijn van 36 maanden is 1 februari 2018op verstreken. Appellant niet voldoet aan de in dat artikel genoemde voorwaarden om voor verlenging van die termijn in aanmerking te komen. Die bepaling biedt het college geen ruimte om de termijn te verlengen in verband met de daling van de omzet van de onderneming. Appellant was steeds volledig beschikbaar voor de uitoefening van de onderneming. De beroepsgrond dat het college die termijn met toepassing van het in artikel 18, eerste lid, van de PW opgenomen individualiseringsbeginsel had moeten verlengen, slaagt niet. Artikel 18, eerste lid, van de PW biedt daartoe niet de mogelijkheid, omdat appellant geen recht heeft op voortzetting van bijstand op grond van het Bbz 2004. Deze afstemmingsbepaling kan pas worden toegepast nadat is vastgesteld dat een recht op bijstand bestaat. Nu appellant op grond van het Bbz 2004 geen recht heeft op verlenging van bijstand slaagt de beroepsgrond dat het college in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en de menselijke maat niet in acht heeft genomen evenmin. Een betrokkene die voldoet aan de criteria van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 kan alleen in de hoedanigheid van zelfstandige en met toepassing van artikel 2 van dit besluit eventueel aanspraak maken op bijstand ingevolge het Bbz 2004.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2021/725 JWWB 2022/2 USZ 2022/5

Uitspraak

19 51 BBZ, 19/52 PW

Datum uitspraak: 7 december 2021

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 27 november 2018, 18/4122, 18/4917 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. C.J. van der Have, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Appellant heeft een nadere uiteenzetting gegeven en een nader stuk ingediend.

Het onderzoek ter zitting in de zaken heeft plaatsgehad op 26 oktober 2021. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. Van der Have. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. S.S. Kisoentewari.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.
 - 1.1. Appellant exploiteerde vanaf 1 februari 2015 de onderneming [naam onderneming] (onderneming) en had in dat kader de website [website] . Appellant richtte zich op [X] .
 - 1.2. In verband daarmee heeft het college appellant bij besluit van 6 februari 2015 bijstand ingevolge het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) toegekend ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ten behoeve van de onderneming in de vorm van een rentedragende geldlening tot een bedrag van 6.600,-.
 - 1.3. Bij besluit van eveneens 6 februari 2015 heeft het college appellant algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 toegekend met ingang van 1 februari 2015 tot en met 31 januari 2016 naar de norm voor een alleenstaande. Bij besluit van 3 februari 2016 heeft het college appellant die bijstand toegekend met ingang van 1 februari 2016 tot en met 31 januari 2017. Bij besluit van 25 april 2017 heeft het college appellant die bijstand toegekend met ingang van 1 februari 2017 tot en met 31 december 2017.
 - 1.4. Appellant heeft op 10 november 2017 een aanvraag om algemene bijstand op grond van het Bbz 2004 ingediend.
 - 1.5. Bij besluit van 28 november 2017, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 11 mei 2018 (bestreden besluit 1), heeft het college appellant bijstand op grond van het Bbz 2004 toegekend met ingang van 1 januari 2018 tot en met 31 januari 2018 naar de norm voor een alleenstaande. Het college heeft de aanvraag afgewezen voor zover deze ziet op het verkrijgen van bijstand na 31 januari 2018. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat op 1 februari 2018 de in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 genoemde maximale termijn van 36 maanden voor verlening van bijstand is verstreken en appellant niet voldoet aan de voorwaarden om voor verlenging van die termijn in aanmerking te komen.
 - 1.6. Appellant heeft op 12 februari 2018 bij het college een aanvraag om bijstand op grond van de Participatiewet (PW) ingediend.
 - 1.7. Bij besluit van 26 februari 2018, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 22 juni 2018 (bestreden besluit 2), heeft het college de aanvraag van 12 februari 2018 afgewezen. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat appellant geen bijstand op grond van de PW kan verkrijgen, omdat hij als zelfstandige in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 dient te worden aangemerkt.
2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank de beroepen tegen de bestreden besluiten ongegrond verklaard.
3. In hoger beroep heeft appellant zich op hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.
4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Bijstand op grond van het Bbz 2004

- 4.1.1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen verstaan onder: zelfstandige: de belanghebbende van 18 jaar tot aan de

pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet die voor de voorziening in het bestaan is aangewezen op arbeid in eigen bedrijf of zelfstandig beroep hier te lande en die:

1°. voldoet aan de wettelijke vereisten voor de uitoefening daarvan;

2°. voldoet aan het uren criterium, bedoeld in artikel 3.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001, en

3°. alleen of samen met degenen met wie hij het bedrijf of zelfstandig beroep uitoefent de volledige zeggenschap in dat bedrijf of zelfstandig beroep heeft en de financiële risico's daarvan draagt.

4.1.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 kan algemene bijstand worden verleend aan de persoon of de echtgenoot van de persoon die uit hoofde van werkloosheid een uitkering ontvangt en die een bedrijf of zelfstandig beroep begint dat levensvatbaar is.

4.1.3. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 wordt aan de persoon, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, na de beëindiging van de uitkering uit hoofde van werkloosheid gedurende ten hoogste 36 maanden algemene bijstand verleend. 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.

4.2. Niet in geschil is dat de in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 opgenomen termijn van 36 maanden op 1 februari 2018 is verstreken. Appellant voldoet niet aan de in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 genoemde voorwaarden om voor verlenging van die termijn in aanmerking te komen. Anders dan appellant ter zitting van de Raad heeft aangevoerd, biedt die bepaling het college geen ruimte om de termijn te verlengen in verband met de daling van de omzet van de onderneming door wijzigingen in het algoritme van Facebook. Appellant was namelijk steeds volledig beschikbaar voor de uitoefening van de onderneming. Om die reden kan ook in het door appellant in hoger beroep overgelegde Sociaal Medisch Advies van het Uvw van 19 februari 2019, waarin is vermeld dat appellant belastbaar is voor algemeen geaccepteerde arbeid gedurende 40 uur per week, geen grond worden gevonden voor verlenging van de in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 genoemde termijn van 36 maanden.

4.3. De beroepsgrond dat het college die termijn met toepassing van het in artikel 18, eerste lid, van de PW opgenomen individualiseringsbeginsel had moeten verlengen, slaagt niet. Artikel 18, eerste lid, van de PW biedt daartoe niet de mogelijkheid, omdat appellant geen recht heeft op voortzetting van bijstand op grond van het Bbz 2004. Deze afstemmingsbepaling kan pas worden toegepast nadat is vastgesteld dat een recht op bijstand bestaat. Die situatie doet zich hier echter niet (langer) voor. Anders dan appellant heeft aangevoerd, is toekenning van bijstand in de vorm van een geldlening over de periode vanaf 1 februari 2018 daarom evenmin mogelijk.

4.4. Nu appellant op grond van het Bbz 2004 geen recht heeft op verlenging van bijstand slaagt de beroepsgrond dat het college in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en de menselijke maat niet in acht heeft genomen evenmin.

4.5.1. Appellant heeft aangevoerd dat artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 in dit geval buiten toepassing moet worden gelaten, nu deze bepaling zich niet verdraagt met het onder meer in artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) opgenomen verbod van discriminatie. Appellant wordt gediscrimineerd, omdat hij als zelfstandige na 36 maanden bijstand op grond van het Bbz 2004 niet in aanmerking komt voor bijstand, terwijl degenen die geen zelfstandig ondernemer zijn en/of gedeeltelijk in loondienst werken na die periode wel in aanmerking komen voor (aanvullende) bijstand op grond van de PW. Het is onduidelijk waarop de in artikel 23, eerste lid, van het Bbz 2004 opgenomen grens van 36 maanden is gebaseerd.

- 4.5.2. Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van 12 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4180) brengt het verdragsrechtelijk discriminatieverbod als bedoeld in artikel 14 van het EVRM niet mee dat elke ongelijke behandeling van gelijke gevallen verboden is, maar alleen die welke als discriminatie moet worden beschouwd omdat een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling ontbreekt. Daarbij verdient opmerking dat op het gebied van de sociale zekerheid aan de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd en, in het bevestigende geval, of een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen.
- 4.5.3. In dit geval doet zich geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen voor, omdat de PW en het Bbz 2004 verschillende doelstellingen hebben. De PW heeft onder meer als doel het bieden van zekerheid van een sociaal vangnet waarop mensen die dat echt nodig hebben kunnen terugvallen (TK, 20132014, 33 801, nr. 3, blz. 18). Met bijstandverlening aan beginnende zelfstandigen op grond van het Bbz 2004 wordt bevorderd dat men niet langer afhankelijk is van een uitkering, maar door inkomen uit bedrijf of zelfstandig beroep zelf weer in het bestaan kan voorzien. Uitgangspunt is dat het bedrijf of beroep van de zelfstandige levensvatbaar is, zodat na enige tijd bijstandverlening niet meer nodig is (Stb 1995, 203, blz. 12).
- 4.5.4. Daarnaast is het in beginsel aan de wetgever om algemene en individuele belangen tegen elkaar af te wegen en op basis daarvan een regeling in het leven te roepen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Bbz 2004 blijkt dat, onder meer ter voorkoming van concurrentievervalsing, de periode van bijstandverlening dient te worden beperkt tot een bepaalde periode vanaf het moment van eerste bijstandverlening op grond van het Bbz 2004. Dit volgt uit het algemene deel van de Nota van toelichting op het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Stb. 1986, 544) (BBZ) en uit de toelichting op de bepaling aangaande de bijstandsverlening aan startende zelfstandigen. De bepalingen van het Bbz 2004 zijn immers vrijwel ongewijzigd overgenomen uit het BBZ, waarin de maximale termijn voor bijstandsverlening voor startende ondernemers op 18 maanden was gesteld:
- “Voor toepassing van de regeling is vereist dat het bedrijf of beroep levensvatbaar moet zijn. Een uitzondering wordt, onder bepaalde voorwaarden, slechts gemaakt voor oudere zelfstandigen en voor zelfstandigen die het bedrijf of beroep gaan beëindigen. Een duurzame inkomensvoorziening, die het karakter zou krijgen van een inkomensgarantie, wordt dus afgewezen. Hierdoor zou het structuurbeleid voor zelfstandigen doorkruist worden. Nietlevensvatbare bedrijven zouden in stand worden gehouden, waardoor de concurrentieverhoudingen worden verstoord en overcapaciteit dreigt ten aanzien van het voorzieningenniveau. De positie van de zelfstandigen, die nog wèl een voldoende inkomen kunnen behalen, wordt dan nadelig beïnvloed. Tenslotte staat een inkomensgarantie haaks op het uitgangspunt dat betrokkene na enige tijd weer zelfstandig moet kunnen voorzien in het levensonderhoud.” Vergelijk de uitspraak van 14 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2378. Naar aanleiding van de evaluatie van de bijstandverlening aan zelfstandigen in 1997 is bij Wet van 9 december 1999, houdende wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van de bijstandverlening aan zelfstandigen (Stb.1999, 542), de termijn op maximaal 36 maanden gezet. Uit de evaluatie is gebleken dat een duur van 18 maanden in een deel van de gevallen te kort is. Het gaat hierbij met name om situaties waarin de ontwikkeling van een nieuw product veel tijd vergt of wanneer veel tijd moet worden geïnvesteerd in marktwerking (Kamerstukken II, 1998/99, 26 498, nr. 3, blz. 3).
- 4.5.5. Uit wat hiervoor onder 4.5.2 tot en met 4.5.4 is overwogen volgt dat de in 4.5.1 genoemde beroepsgronden van appellant niet slagen.

Bijstand op grond van de PW

4.6.1.

Niet in geschil is dat appellant kwalificeert als zelfstandige in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004.

4.6.2. Een betrokkene die voldoet aan de criteria van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 kan alleen in de hoedanigheid van zelfstandige en met toepassing van artikel 2 van dit besluit eventueel aanspraak maken op bijstand ingevolge het Bbz 2004. Met het Bbz 2004 is beoogd een sluitend systeem van bijstandverlening aan zelfstandigen te bieden, zodat betrokkenen die als zelfstandige in de zin van artikel 1, aanhef en onder b, van het Bbz 2004 worden aangemerkt, geen recht op bijstand hebben op grond van de PW. Dit is vaste rechtspraak (uitspraak van 21 augustus 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB4026). Om die reden biedt artikel 18, eerste lid, van de PW, anders dan appellant heeft aangevoerd, niet de mogelijkheid de bijstand af te stemmen en slaagt de beroepsgrond dat het college in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel en de menselijke maat niet in acht heeft genomen evenmin. De Raad verwijst naar wat over het recht op bijstand op grond van het Bbz 2004 is overwogen in 4.3 en 4.4.

Conclusie

4.7. Gelet op 4.2 tot en met 4.6.2 slaagt het hoger beroep niet, zodat de aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

5. Voor een veroordeling in de proceskosten bestaat geen aanleiding.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door als A.B.J. van der Ham als voorzitter en M. ter Brugge en C. van Viegen als leden, in tegenwoordigheid van J. Oosterveen als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 7 december 2021.

(getekend) A.B.J. van der Ham

(getekend) J. Oosterveen