WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,

**W12.12.0284/III** ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met aanpassing van de financieringssystematiek van gemeenten en nog enkele aanpassingen

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 juli 2012, nr. R&P/RSA/2012/9866;

Gelet op artikel 78f van de Wet werk en bijstand;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van,

**HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:**

**Artikel I**

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor de tekst van artikel 16 wordt het cijfer "1" geplaatst en aan het artikel wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Het college kan bijstand in de vorm van borgtocht verstrekken indien de borgtocht in plaats van met een bank wordt aangegaan met een daartoe door het college erkende rechtspersoon, die zonder winstoogmerk kredieten verstrekt aan ondernemers.

B

Artikel 44 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, komt te luiden:

1. Bij de toepassing van artikel 58 van de wet worden kosten van bijstand door het college teruggevorderd met toepassing van artikel 12, tweede lid, onderdeel c, en de hoofdstukken V en VI.

2. Het derde lid vervalt.

C

Aan artikel 45 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De lening, die de zelfstandige bij de beëindiging op grond van artikel 43 gehouden is terug te betalen, is onverschuldigd betaald als bedoeld in artikel 58, eerste lid, onderdeel f, van de wet.

D

Artikel 48 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt “daarnaast de vergoeding, bedoeld in artikel 46” vervangen door: de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 42 .
2. Het derde lid komt te luiden:

3. Voor de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal als bedoeld in het eerste lid, worden de lasten van verleende bijstand verminderd met een bij ministeriële regeling vast te stellen norm voor de ontvangsten.

**Artikel II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

P. de Krom

# W12.12.0284/III

**Nota van toelichting**

## 1. Inleiding

Wie kan werken, moet dat ook doen. Werk zorgt voor economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en biedt kansen om volop mee te doen in de samenleving. Werk maakt niet alleen mensen zelf, maar de samenleving als geheel weerbaar.

Voor sommige mensen is niet werken in loondienst, maar werken als zelfstandig ondernemer de snelste weg uit de uitkering. Het kabinet ondersteunt mensen die als zelfstandig ondernemer aan de slag willen. Het ondernemerschap zet mensen in hun kracht en stelt hen in staat om zelfstandig in hun bestaan te voorzien.

*Ondersteuning overheid zelfstandig ondernemerschap uit de uitkering*
Voor potentiële ondernemers onder werklozen met een uitkering biedt het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (hierna Bbz) aan gemeenten de mogelijkheid om ondersteuning richting het ondernemerschap te bieden. Op grond van dit besluit kunnen aspirant-ondernemers in aanmerking komen voor tijdelijke inkomensaanvulling en/of een lening voor bedrijfskapitaal. Daarnaast kan de gemeente begeleiding bieden bij het opzetten van een bedrijf. Gemeenten kunnen reeds gevestigde ondernemers met tijdelijke financiële problemen ondersteunen in de vorm van tijdelijke inkomensaanvulling tot het sociaal minimum en/of een lening voor bedrijfskapitaal. Hiermee kan bijstandsafhankelijkheid voorkomen worden.
Bij de ondersteuning die de overheid biedt, staat voorop dat de zelfstandige ook een duidelijke eigen verantwoordelijkheid heeft. Ondernemen doet men voor eigen rekening en risico. Daarnaast is van belang dat overheidsondersteuning op een doelmatige en selectieve wijze gebeurt. Hoofddoel hierbij is duurzame uitstroom vanuit een uitkering en het voorkomen van bijstandsafhankelijkheid.

*Vergroten effectiviteit instrumentarium*
Om te beoordelen of het Bbz bijdraagt aan duurzame uitstroom, is eind 2010 aan onderzoeksbureau Ecorys gevraagd om de mate waarin het Bbz bijdraagt aan duurzame uitstroom te onderzoeken. Dit onderzoek had betrekking op de doelgroep startende ondernemers die middels het Bbz op weg zijn geholpen. Uit dit onderzoek komt o.a. naar voren dat:

- het Bbz bijdraagt aan duurzame uitstroom: van de startende ondernemers is 42% na de eerste twaalf maanden uit de uitkering. Na vier jaar loopt dit verder op naar 74%.
- de baten van het Bbz opwegen tegen de kosten. Volgens Ecorys kost het Bbz veel, maar de besparing in uitgaven aan bijstand voor levensonderhoud wegen gemiddeld genomen op tegen de kosten van het Bbz.

Uit het onderzoek kwamen ook verbetermogelijkheden naar voren, die enerzijds betrekking hebben op het vergroten van de selectiviteit bij de inzet van het instrument en anderzijds betrekking hebben op het verbeteren van het kredietbeheer door gemeenten. Volgens Ecorys kan er extra rendement uit het Bbz gehaald worden wanneer gemeenten het instrument selectiever inzetten, de omzetontwikkeling van aspirant-ondernemers kritisch beoordelen en een investering doen in een afzonderlijke debiteurenadministratie (kredietbeheer) voor het Bbz. Op deze wijze kunnen gemeenten er beter op toezien dat verstrekte (starters)leningen worden terugbetaald.
De regering wil met gemeenten graag stimuleren met de verbeterpunten aan de slag te gaan. Het onderzoek wijst uit dat het Bbz goed functioneert, maar dat gemeenten verdere stappen kunnen zetten op het terrein van selectiviteit en het kredietbeheer van verstrekte leningen. Om dit te bewerkstelligen, wijzigt de regering de financieringssystematiek. Het gaat om een beperkte wijziging waarbij een stimulans voor gemeenten wordt gecreëerd om beter kredietbeheer te voeren en mede daardoor ook de selectiviteit te vergroten.

## 2. De uitwerking van de maatregelen

### 2.1 Wijziging van financiering

*Huidige financieringssystematiek bedrijfskapitaal*

Gemeenten ontvangen van het Rijk voor het verstrekken van bedrijfskapitaal drie geldstromen:

- Een budgetdeel (25%)
- Een declaratiedeel (75%)
- Een eventuele aanvullende uitkering

Het budgetdeel wordt over gemeenten verdeeld op basis van historische netto uitgaven (saldo bruto uitgaven en ontvangsten) in het jaar t-2. Hiervoor worden de opgaven van gemeenten gebruikt die zij in SISA doen. Gemeenten ontvangen daarnaast een declaratiedeel. Dit is een bedrag ter hoogte van ca. 75% van de netto uitgaven. Ten slotte kunnen gemeenten in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering. Dit is het geval wanneer het deel van de netto-uitgaven dat uit het budget bekostigd wordt groter is dan 115% van het budget. Voor dat deel dat boven de 115% uitgaat kan de gemeente een aanvullende uitkering krijgen. Het risico voor gemeenten bedraagt daarmee maximaal 3,3%.
Huidige situatie:

| |
|---|
| Recht gemeente = Budget + 0,75 * (uitgaven – ontvangsten) + evt. aanvullende uitkering |

*Normering van ontvangsten*
Om voor gemeenten een stimulans te creëren om beter kredietbeheer te voeren en selectiviteit bij het verstrekken van leningen te stimuleren, worden de ontvangsten genormeerd op basis van een landelijk gemiddelde. Gemeenten die individueel in staat zijn om meer ontvangsten te genereren dan dit gemiddelde (in de vorm van aflossingen en rente) mogen de meerontvangsten behouden en omgekeerd betalen ze de minderontvangsten zelf. Met uitzondering van de voorgestelde wijziging blijven de huidige financiële verhoudingen (budget, declaratie en aanvullende uitkering) in stand. Het recht van gemeenten bestaat nog steeds uit een budget- en declaratiedeel en een eventuele aanvullende uitkering.
Nieuwe situatie:

| |
|---|
| Recht gemeente = Budget + 0,75 * (uitgaven – **norm**ontvangsten) + evt. aanvullende uitkering |

Deze financiële prikkel bevordert dat gemeenten aan de voorkant, bij het verstrekken van krediet een weloverwogen afweging maken of het krediet een geschikt re-integratie-instrument is voor starters of preventief voor gevestigde zelfstandigen. Een goede beoordeling vooraf impliceert dat er in de jaren daarna veel van de verstrekte kredieten wordt terugontvangen (meer dan in het verleden) en tegelijkertijd impliceert het dat er waarschijnlijk minder uitgaven zullen zijn (want er worden minder slechte kredieten verstrekt en meer goede), waardoor de *te behalen* ontvangsten lager zijn. Selectiviteit verlaagt de norm en verhoogt de ontvangsten voor individuele gemeenten.
Aan de achterkant bevordert de financiële prikkel een beter kredietbeheer, zodat gemeenten hun debiteuren beter in de gaten houden en eerder aan de bel trekken als het mis dreigt te gaan.
Door het macro-ontvangstendeel op iedere gemeente toe te passen, hebben in het verleden minder presterende gemeenten (weinig selectief en zwak beheer) er een direct belang bij het roer om te gooien. Gemeenten die nu al goed presteren, hebben er voordeel van het zo te houden. De ontvangstennorm is voor individuele gemeenten dus niet historisch georiënteerd. Dit heeft als voordeel dat gemeenten die hun beheer goed op orde hebben en /of het Bbz ruimhartig inzetten, geen nadeel ondervinden van achterblijvende gemeenten.
Het beleidseffect van deze maatregel slaat vooral neer bij gemeenten en indien het macro leidt tot lagere bruto-uitgaven betekent dit via de declaratie minder uitgaven voor SZW (en uiteindelijk minder kosten voor gemeenten zelf). Het beleidseffect voor gemeenten is blijvend zolang de ontvangstennorm ongewijzigd blijft.
Met deze maatregel wordt het voor gemeenten meer lonend om re-integratie naar zelfstandig ondernemerschap en kredietverlening aan gevestigden selectief aan te bieden en effectiever toe te zien op het terugbetalen van verstrekt bedrijfskapitaal.

De berekeningswijze van de norm zal in nauw overleg met de VNG en het uitvoeringspanel bij ministeriële regeling worden uitgewerkt.

### 2.2 Vergroten publiek-private samenwerking

Er zijn in Nederland naast banken, ook andere organisaties die (micro)kredieten aan zelfstandigen verstrekken zonder winstoogmerk. Om de samenwerking tussen deze partijen en gemeenten verder mogelijk te maken wordt voorgesteld om de borgstellingsregeling die in het Bbz zit (artikel 16) ook open te stellen voor niet-banken. Deze wijziging is noodzakelijk, omdat de huidige borgstellingsregeling alleen open staat voor banken in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Met het openstellen van de borgtochtregeling voor niet-banken wordt het voor gemeenten mogelijk om meer dan nu het geval is de markt te betrekken bij kredietverlening aan zelfstandigen vanuit de uitkering. Op deze wijze kunnen gemeenten gebruik maken van de expertise en deskundigheid die bij deze organisaties aanwezig is en biedt het ondernemers (vanuit een uitkeringssituatie) de mogelijkheid om in een vroeg stadium in aanraking te komen met de markt voor zakelijke kredietverlening. De overige voorwaarden voor bijstand in de vorm van borgtocht ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal in artikel 16 van het Bbz blijven onverkort van kracht.
Of en met welke partijen gemeenten willen samenwerken blijft nadrukkelijk ter beoordeling van de gemeenten zelf. Zij hebben inzicht in de lokale omstandigheden en kunnen het beste inschatten welke partijen wel en niet kwalificeren voor samenwerking. De ‘European Code of Good Conduct for Microcredit Provision’ kan gemeenten hierbij helpen. Deze richtlijn bevindt zich nu in de pilotfase maar zal vanaf 2013 voor iedere microkrediet verstrekker gelden.

### 2.3 Wijziging terugbetaling bij beëindiging

Op grond van artikel 43 van het Bbz 2004 dient de zelfstandige bij beëindiging de bijstand in de vorm van een lening terug te betalen. Dit omdat hij dan dat krediet niet meer nodig heeft. Er is in feite sprake van onverschuldigde betaling. Dit wordt in het besluit verduidelijkt. Dit heeft tot gevolg dat artikel 60 van de Wet werk en bijstand (WWB) van toepassing blijft inclusief de op grond van het derde lid van dat artikel geldende hoge preferentie.

## 3. Financiering

Het betreft een budgetneutrale systeemwijziging. De normering van de ontvangsten fixeert de ontvangsten als het ware voor het rijk. De prikkel die vanuit de systeemwijziging gaat maakt dat individuele gemeenten selectiever kredieten verstrekken en een ordelijker kredietbeheer voeren. Indien de selectiviteit per saldo op termijn tot minder kredietverlening zou leiden, dan betekent dat ook voor het rijk uiteindelijk lagere uitgaven.
Om de gemeenten zekerheid te bieden en de beleidseffecten een blijvend karakter te laten hebben is het van belang de ontvangstennorm een aantal jaren gelijk te houden.

## 4. Informatievoorziening

De uitvoering van deze wijziging van een AMvB en vooral de effecten daarvan zullen op basis van bestaande beleidsinformatie worden gevolgd. Indien de beleidsinformatie daarvoor aanleiding geeft zal bestuurlijk overleg met gemeenten en andere belanghebbenden plaatsvinden. De AMvB voorziet al in een algemene verplichting voor de colleges om de minister van deze beleidsinformatie te voorzien. Over de inhoud van de door gemeenten aan minister te verstrekken informatie zal overleg plaatsvinden met de VNG. Het uitgangspunt is dat voor de informatie die van gemeenten gevraagd zal worden zoveel mogelijk aangesloten zal worden bij de informatie die binnen de gemeenten zelf beschikbaar is.

## 5. Consultatie en adviezen

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*
De VNG heeft tijdens het Bestuurlijk overleg van 24 mei 2012 aangegeven in te kunnen stemmen met het normeren van de ontvangsten in Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004. De VNG wijst op enkele randvoorwaarden die naar het oordeel van de VNG bijdragen aan een goede uitvoering van de regeling. De wijziging is budgetneutraal, zoals in hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting is aangegeven.
De VNG stelt dat het wenselijk is de normering meerjarig vast te leggen om te voorkomen dat de normstelling onderwerp van politiek debat wordt. Dit is ook wenselijk omdat de aanpassingen door gemeenten tijd en investeringen (bijvoorbeeld administratie verbeteren) zullen vragen. Hieraan wordt voldaan, zoals in hoofdstuk 3 staat aangegeven.

De VNG wil een eenvoudige en transparante berekeningssystematiek waarbij de prikkel op de juiste plek wordt gelegd en tegendraadse effecten worden vermeden. Met de VNG is afgesproken dat de effecten van de wijzigingen zullen worden gevolgd, maar wel zoveel mogelijk op basis van bestaande informatie (geen nieuwe gegevens uitvraag bij gemeenten). Verder stelt de VNG voor om gezamenlijk met SZW flankerend beleid te voeren om de uitvoering van gemeenten te verbeteren. Door middel van een handreiking, regiobijeenkomsten en inbedding van het thema in de agenda 'Vakmanschap' van Divosa/VNG, pakken VNG en SZW dit gezamenlijk op.

*Uitvoeringspanel*
Het ontwerp van dit besluit is op 25 juni 2012 voor advies voorgelegd aan het uitvoeringspanel. Het uitvoeringspanel heeft geadviseerd de VNG en het uitvoeringspanel te betrekken bij de berekeningswijze van de norm. Hieraan wordt voldaan, zoals aangegeven in paragraaf 2.1. De berekeningswijze van de norm zal in nauw overleg met de VNG en het uitvoeringspanel bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Daarnaast is het advies van het uitvoeringspanel niets naders te regelen over de wijze van erkenning van de rechtspersoon bij het verlenen van borgtocht overgenomen. De gemeenten kunnen daar zelf inhoud aan geven.

## 6. Artikelsgewijze toelichting

*Artikel I, onderdeel A*
Aan artikel 16 Bbz 2004 wordt een lid toegevoegd. Artikel 16 bevat de voorwaarden voor het verstrekken van bijstand in de vorm van borgtocht aan zelfstandigen. In onderdeel c wordt bepaald, dat de borgtocht alleen kan worden aangegaan met een bank als schuldeiser. Met het nieuwe tweede lid wordt geregeld, dat het college ook bijstand in de vorm van borgtocht kan verstrekken indien de borg niet een bank is maar een door het college erkende instelling die micro kredieten verleent zonder winstoogmerk. Om de publiek- private samenwerking tot uitdrukking te brengen (zie par.2.2 van het algemene deel van deze nota van toelichting) is bepaald, dat deze kredietinstelling, die een rechtspersoon dient te zijn, kredieten verstrekt zonder winstoogmerk. In de toepassing door de colleges kan bij de erkenning getoetst worden aan de richtlijn van de 'European Code of Good Conduct for Microcredit Provision'. De wijze waarop de colleges een besluit nemen tot erkenning wordt aan de colleges overgelaten.

*Artikel I, onderdelen B en C*
In artikel 60, zesde lid, van de WWB is geregeld, dat terugvordering van kosten van bestand als bedoeld in artikel 58 en 59 bevoorrecht is en onmiddellijk volgt na de vorderingen in artikel 228 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. In artikel 44 van het Bbz 2004 zijn nadere bepalingen opgenomen over de terugvordering van de bijstand aan zelfstandigen. Daarbij is artikel 60 WWB van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit was noodzakelijk omdat in het eerste lid van artikel 44 Bbz 2004 is bepaald, dat in afwijking van artikel 58 van de WWB in het Bbz voor de terugvordering bepalingen uit het Bbz gelden. Echter elementen als artikel 60, zesde lid, WWB over preferentie kunnen niet op lager niveau worden geregeld dan bij wet. Dit heeft tot onduidelijkheden geleid bij de toepassing van artikel 43 van het Bbz 2004, dat de verplichting tot terugbetaling van de bijstand in de vorm van een lening regelt bij bedrijfsbeëindiging. Het vorderen van het restant van de lening, die in feite onverschuldigd is betaald bij de bedrijfsbeëindiging (of beëindiging van het zelfstandige beroep), is echter een vorm van terugvordering. In dat geval is artikel 58 van de WWB van toepassing en daarmee artikel 60, zesde lid, van de WWB. De wijziging in deze onderdelen hebben tot doel:

- In artikel 44, eerste lid, Bbz 2004 tot uitdrukking te brengen, dat er geen sprake is van afwijking van artikel 58 WWB (de bepaling over de bevoegdheid tot terugvordering) maar van een nadere toepassing van deze bepaling in geval van bijstandsverlening aan zelfstandigen.
- Dan kan het derde lid, dat bepaalt dat artikel 60 WWB van overeenkomstige toepassing is, vervallen, omdat dat al zo is met toepassing van artikel 58 WWB.
- Voorts wordt in artikel 45 dat over ten onrechte verleende bijstand gaat in een nieuw vierde lid verduidelijkt dat de lening die dient te worden terugbetaald op grond van artikel 43 bij bedrijfsbeëindiging "anderszins onverschuldigd" is betaald, zoals artikel 58, eerste lid, onderdeel f, benoemt. In dit onderdeel f worden enkele voorbeelden genoemde van dit anderszins onverschuldigd betalen met de aanduiding waaronder begrepen. Dit wordt met deze bepaling voor dit soort leningen en reden tot terugbetaling en het vorderen van die terugbetaling nader ingevuld. Dit past bij de overige bepalingen in artikel 45 Bbz 2004.

*Artikel I, onderdeel D*
In dit onderdeeldeel D wordt artikel 48 Bbz aangepast, zodat de norm van de ontvangsten bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten voor bijstandsuitkeringen en kredieten bij ministeriële regeling wordt aangepast. De vergoeding op basis van de aldus berekende kosten (de 75%) wordt op die wijze vastgesteld. In de Regeling financiering en verantwoording IOAW, IOAZ en Bbz 2004 zijn bepalingen opgenomen over de betaling van het voorschot van deze vergoeding. Voor de norm van de ontvangsten wordt bij ministeriële regeling nader bepaald op welke wijze die wordt vastgesteld. (zie verder artikel 2.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting).

De uitkering Bbz 2004 op grond artikel 48a en 50 Bbz 2004, de 25% die met een budget wordt betaald, wordt geregeld in de Regeling uitkeringen gemeenten Bbz 2004 voor de uitvoeringsjaren 2012 en later. Daarin is een formule opgenomen voor de verdeling van deze bij begrotingswet vastgestelde uitkering. Daartoe wordt het gemeentelijk aandeel van de kosten ten opzichte van de totale kosten vastgesteld. De bron van deze formule zijn de gemeentelijke lasten van de kosten aan bijstandsuitkeringen en kredieten aan zelfstandigen, die genoemd worden in artikel 48, eerste lid, Bbz 2004. De gegevens over deze lasten zijn afkomstig uit de sisa verantwoording.

*Artikel II*
Er is gekozen voor een flexibele inwerkingtredingsbepaling, omdat het met de uitwerking van de norm onzeker is of de nieuwe financieringsstructuur al met ingang van 1 januari 2013 kan gelden, terwijl voor de overige wijzigingen inwerkingtreding zo spoedig mogelijk wenselijk is.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

P. de Krom