

26 498

Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van de bijstandsverlening aan zelfstandigen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 november 1999

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in het nieuwe zesde lid van artikel 8 gesproken wordt over de verplichting van de belanghebbende zich te onderwerpen aan begeleiding van een door burgemeester en wethouders aangewezen derde. Vervolgens spreekt de memorie van toelichting over een «organisatie die in de voorbereidingsperiode voor begeleiding zal worden ingeschakeld». Daarbij vroegen deze leden of er ten alle tijde een organisatie moet worden ingeschakeld of dat het ook mogelijk is dat de aangewezen derde een persoon is. Voorts vroegen deze leden of het woord «onderwerpen» met opzet is gekozen of dat beter gesproken zou kunnen worden over «verplichting»? Ook vroegen deze leden of de minister iets kan zeggen over de kosten van deze begeleiding. Tenslotte vroegen deze leden welke stappen c.q. welke voornemens de minister heeft om de voorlichting over deze wetswijziging inhoud te geven.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Dit betekent dat de gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor het aanwijzen van een begeleider in de voorbereidingsperiode. Het met succes begeleiden van uitkeringsgerechtigden in deze periode vraagt een grote mate van deskundigheid. In verband daarmee wordt ervan uitgegaan dat deze begeleiding meestal zal worden opgedragen aan organisaties die deskundigheid op dit gebied hebben opgebouwd. Het is echter niet uitgesloten dat een gemeente tot de conclusie komt dat het inschakelen van een concreet persoon als begeleider in een specifieke situatie de meest aangewezen weg is. Overigens zal binnenkort een werkgroep (met als deelnemers SZW, VNG, Divosa en deskundigen op dit gebied) van start gaan waarin handvatten zullen worden ontwikkeld die de gemeenten helpen bij de keuze van een begeleidingsorganisatie of individuele begeleider. Dit om de uniformiteit en de kwaliteit van de begeleiding te bevorderen.

Uit onderzoek is gebleken dat in het traject waarin uitkeringsgerechtigden zich oriënteren op het zelfstandig ondernemerschap begeleiding van essentieel belang is. In verband daarmee is toelating tot een dergelijk traject alleen mogelijk als de belanghebbende begeleiding aanvaardt. In

artikel 8, zesde lid, onderdeel b wordt dan ook gesproken over de verplichting van de belanghebbende om zich te onderwerpen aan begeleiding. In de algemene toelichting wordt gesteld dat de belanghebbende verplicht is aan de begeleiding mee te werken. Bij het opleggen van begeleiding moet er rekening mee worden gehouden dat het bij begeleiding om een samenspel gaat. Begeleiding zal vooral succesvol zijn als de betrokkene de meerwaarde van deze begeleiding inziet. Indien de begeleiding alleen wordt aanvaard om aan de verplichting te voldoen is de kans groot dat het rendement van een dergelijke begeleiding minder hoog is. De gemeente zal zich in zo'n geval moeten afvragen of een traject van startersbegeleiding wel gevolgd moet worden.

In 1997 zijn door de ministeries van EZ en SZW drie pilotprojecten opgezet. In deze pilots is nagegaan op welke manier deze begeleiding zo goed mogelijk kan worden uitgevoerd. Deze pilots zijn recentelijk beëindigd. Daarbij is gebleken dat de kosten van deze begeleiding soms minder dan f 5 000 en in andere gevallen meer dan f 5 000 bedragen. Bij de berekening van deze kosten is ervan uitgegaan dat de kosten van deze begeleiding in de voorbereidingsperiode gemiddeld f 5 000 bedragen. Nu in de praktijk is gebleken dat het bedrag van f 5 000 soms wordt overschreden zal in de voorgenomen wijziging van het Bbz worden opgenomen dat deze kosten tot een maximum van f 6 000 bij SZW kunnen worden gedeclareerd.

Het kabinet zal een extra inspanning doen op het terrein van de voorlichting en beleidsoverdracht gelet op de tekorten in de deskundigheid van de uitvoerders en de geringe bekendheid met het Bbz. Daarbij zal de visie worden uitgedragen dat degenen die het in zich hebben om zelfstandig ondernemer te worden kansen worden geboden om in die richting uit te stromen evenals andere uitkeringsgerechtigden kansen hebben om uit te stromen naar loondienst.

De voorlichting heeft daarbij in eerste instantie tot doel om de doelgroepen (uitvoerders en potentiële gebruikers) te informeren over de wijzigingen in de Abw en in het Bbz.

Om de doelstelling van verdubbeling van het aantal starters te halen zullen op het gebied van de voorlichting extra inspanningen worden gepleegd. Het Bbz is relatief onbekend.

Voorlichting moet zorgen voor kennisvermeerdering en een bijdrage leveren aan verandering van de afhoudende houding het Bbz toe te passen. Gemeenten nemen daarbij een sleutelpositie in omdat zij de beslissing nemen over toepassing van het Bbz. Alle gemeenten moeten op de hoogte zijn van alle mogelijkheden die het Bbz de bijstandsontvangers in hun gemeente kan bieden en weten waar ze voor de ondersteuning terecht kunnen.

Tussen gemeenten bestaan verschillen in de mate van bijstandsverlening op grond van het Bbz en in de kwaliteit van de uitvoering. In de kennisoverdracht kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen van «koplopers». Daarnaast zullen de nieuwe kwaliteitseisen voor de organisaties die de levensvatbaarheid toetsen en voor begeleidingsorganisaties onder de aandacht van de gemeenten worden gebracht. Begeleidingsorganisaties moeten geïnformeerd worden over het vernieuwde Bbz en wat dat voor hen betekent. De voorlichting over de uitvoering zal over een langere periode worden ingezet. Ook potentiële Bbz-ers moeten geïnformeerd worden over de verruimde mogelijkheden van het Bbz. De volgende voorlichtingsmiddelen zullen worden ingezet om de hiervoor genoemde doelgroepen te informeren:

- algemene publieksbrochure;
- SZW Internetsite;

- voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenten in samenwerking met Divosa;
- basisinformatie over het Bbz voor uitvoerders.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de minister herhaalde malen de nadruk legt op het belang van het volgen van cursussen (met name in de voorbereidingsperiode om de slaagkans van starters te vergroten). Daarbij is de minister zelfs bereid om voor dit doel gelden beschikbaar te stellen. Deze leden vroegen hoe dit standpunt zich verhoudt tot het beleid van de regering om te komen tot afschaffing van de vestigingswetgeving waardoor het in verreweg de meeste sectoren mogelijk wordt dat starters zonder diploma een bedrijf kunnen beginnen.

Eén van de belangrijkste voorwaarden waaraan bij de start van een eigen bedrijf of zelfstandig beroep op grond van de Abw moet worden voldaan is dat de verwachting aanwezig moet zijn dat het bedrijf of zelfstandig beroep na de bijstandsverlening levensvatbaar is. Om deze levensvatbaarheid te bereiken zal het in een aantal gevallen nodig zijn dat de belanghebbende een cursus volgt. Overigens zal het hier ook om cursussen gaan die niet rechtstreeks verband houden met vestigingsvoorwaarden, bijvoorbeeld een cursus Nederlandse taal. Er is geen aanleiding om het beleid in dezen bij starters vanuit een uitkeringssituatie te wijzigen nu de vestigingswetgeving voor een deel wordt afgeschaft. Het doel van de startersmogelijkheden op grond van de Abw/het Bbz is immers om blijvend uitstroom te bereiken. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de overheid geld investeert in de begeleiding van deze starters en zonnodig kredieten beschikbaar stelt. In verband hiermee moeten zoveel mogelijk waarborgen aanwezig zijn om een optimale slaagkans te bereiken.

Dit ligt anders bij starters die op eigen gelegenheid (bijvoorbeeld vanuit loondienst) met een eigen bedrijf beginnen. Dan is het Bbz niet aan de orde en ligt de verantwoordelijkheid veel meer bij de mensen zelf. Overigens is uit onderzoek gebleken dat ook in die situaties de starters in veel gevallen over de benodigde kennis beschikken bij de start van een bedrijf.

De leden van de fractie van de PvdA stelden de volgende vraag over de relatie tussen de fiscale startersfaciliteiten en de systematiek van de Algemene bijstandswet. De fiscale startersfaciliteiten maken het mogelijk de fiscaal belastbare bedrijfsresultaten op nul te doen uitkomen ook al is het bedrijfsresultaat voor afschrijving op jaarbasis positief. Is het in die gevallen redelijk de inkomensondersteuning te continueren waar andere bijstandsgerechtigden (per maand) te maken hebben met een inkomens- en vermogenstoets.

Bij de inkomensvaststelling op grond van de Abw/het Bbz wordt niet expliciet verwezen naar de fiscale inkomensvaststelling. In artikel 47, derde lid, Abw wordt gesproken over het inkomen van een zelfstandige zoals dit aan de hand van zijn administratie wordt vastgesteld en in de toelichting op artikel 45, tweede lid, wordt gesteld dat bij de bijstandsverlening aan de zelfstandige geen rekening wordt gehouden met de fiscale faciliteiten. In verband daarmee wordt bij het berekenen van de te betalen belasting uitgegaan van een forfaitair percentage. In de uitvoeringspraktijk wordt bij de beginnende zelfstandigen dan ook geen rekening gehouden met de extra fiscale afschrijvingsmogelijkheden maar wordt uitgegaan van normale afschrijving op de aangekochte activa. De bijstand wordt in eerste instantie als een renteloze lening verstrekt. Na afloop van het boekjaar, als het inkomen bekend is, wordt op grond van artikel 23 Abw en artikel 10 Bbz de bijstand definitief vastgesteld. Het enige voordeel dat de starter vanuit een uitkeringssituatie van de fiscale startersfaciliteiten kan hebben is dat bij de bijstandsverlening wordt

uitgegaan van een werkelijk inkomen, waarop een forfaitair percentage aan te betalen belasting in mindering wordt gebracht. In het geval dat de zelfstandige gebruik maakt van de fiscale startersfaciliteiten zal hij in werkelijkheid geen belasting behoeven te betalen. Daar staat tegenover dat de starter in de volgende jaren minder mogelijkheden heeft om af te schrijven. In het geval dat bij de definitieve vaststelling van het inkomen blijkt dat het inkomen van de starter zo hoog is dat geen bijstand meer verleend behoeft te worden, zal deze starter de als renteloze lening ontvangen bijstand geheel moeten terugbetalen. Al met al is de bijstandsverlening aan beginnende zelfstandigen niet wezenlijk gunstiger dan die aan andere bijstandsgerechtigden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries