

Vergaderjaar 1997–1998

**25 963**

**Starten vanuit een uitkerings situatie**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 maart 1998

### **1. Inleiding**

Met deze brief wil ik u mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beleidsvoorstellen uiteenzetten voor het starten vanuit een uitkerings-situatie. Meer in het bijzonder worden in deze brief voorstellen gedaan tot aanpassing van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen. Tevens worden de mogelijkheden weergegeven en nieuwe voorstellen gedaan om vanuit de Werkloosheidswet en de Arbeidsongeschiktheidswetten voor zichzelf te beginnen.

Bij het opstellen van deze brief is dankbaar gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit een rapport van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid dat mij in juni 1997 onder de titel : «Starten vanuit de bijstand» is aangeboden.

### **2. Voorgeschiedenis**

Het kabinet wil de werkgelegenheid stimuleren en de mogelijkheden en kansen vergroten voor uitkeringsgerechtigden om weer zelf in het bestaan te voorzien. Hierin lijkt er steeds meer ruimte voor een beleid dat zich richt op het verbeteren van de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om een eigen bedrijf te starten. Juist voor de vaste kern van langdurig werklozen kan het starten van een eigen bedrijf een interessante optie vormen. Met verschillende initiatieven tracht het kabinet het ondernemerschap onder deze groepen te stimuleren.

In het algemeen wil het kabinet geen onderscheid maken tussen degenen die door middel van loondienst een einde willen maken aan hun uitkerings situatie en degenen die dit willen doen door een bedrijf te starten. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de voorstellen die het kabinet hierbij doet om de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden die een bedrijf willen starten te vergroten.

Sinds vele jaren bestaat er een mogelijkheid binnen de bijstand om bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij het starten van een bedrijf. Het betreft het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz).

In het licht van de extra inspanning die het kabinet wil doen om uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen is in de nota «Werk door ondernemen» (TK 94/95 nr 24 243-1) een evaluatie van de bestaande regeling aangekondigd. Met deze evaluatie zou ook inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de huidige regeling en de problematiek van de uitvoering. Daarnaast was het ter vergroting van de draagvlak van groot belang dat zou worden nagegaan welke wensen er in het veld leven ten aanzien van het stimuleren van het starten van een bedrijf uit een uitkeringssituatie.

Er is, gelet op de bredere doelstelling, besloten om niet alleen een effectiviteitsonderzoek te laten uitvoeren maar om daarnaast een evaluatie te doen plaatsvinden.

In 1997 heeft het effectiviteitsonderzoek plaatsgevonden.

De belangrijkste conclusie uit het effectiviteitsonderzoek «Bijstand & Zelfstandig ondernemerschap» van de B&A Groep is, dat de regeling succesvol is in die gevallen dat de gemeenten hebben besloten zelfstandigen te helpen met het starten van een bedrijf of hulp te verlenen als een bestaand bedrijf in problemen verkeert. Het probleem zit vooral in het niet-gebruik waardoor het bereik van de regeling te gering is.

Als bijlage 1 bij deze brief is het rapport van het effectiviteitsonderzoek opgenomen<sup>1</sup>.

Eén van de meest in het oog springende resultaten uit het onderzoek is dat na gemiddeld 3,5 jaar na de toewijzing van de Bbz-aanvraag nog 68% van de starters bestaat en 77% van de gevestigde ondernemingen. Voorts wordt in de evaluatie vermeld dat in Nederland na 6 jaar ongeveer 60% van alle starters nog bestaat. In dit licht bezien is 68% overleving na 3,5 jaar een vergelijkbare score. De starters vanuit een uitkeringssituatie blijken het dus net zo goed te doen als de andere starters. Van de ondernemers van wie het bedrijf dat in het verleden met een Bbz-krediet of een Bbz-uitkering werd ondersteund niet meer bestaat, heeft overigens nog bijna de helft betaald werk gevonden.

De beleidsevaluatie heeft plaatsgevonden tussen januari en november 1997 en is met begeleiding van externe deskundigen door het Ministerie van SZW zelf uitgevoerd. De methode die daarbij gehanteerd is kenmerkt zich door een grootschalig interactief proces waarbij onder andere meer dan honderd personen, die een meer of minder nauwe relatie met het onderwerp van de evaluatie hebben, zijn geconsulteerd.

Het eindrapport met streefbeelden voor het beleid «Hoe het beter kan» is als bijlage 2 bij deze brief gesloten.

Bovendien zijn enkele experimenten in gang gezet om ervaring op te doen met de uitvoering van een aantal initiatieven.

De ministeries van SZW en EZ hebben medio 1997 drie pilotprojecten opgestart rondom de stimulering van de dienstverlening aan ondernemende werkzoekenden. Deze pilotprojecten zijn toegekend aan Stew in Amsterdam, O2 in Drenthe en het IMK in West Midden-Brabant.

De pilots richten zich vooral op de vraag hoe deze dienstverlening zo effectief mogelijk georganiseerd kan worden. De pilots duren twee jaar. De resultaten worden gemonitord.

Verder is aan enkele gemeenten in het kader van artikel 144 Abw toegestaan af te wijken van een aantal bepalingen in het Bbz. Zo kunnen zij ervaring opdoen met het benutten van de extra beleidsruimte in de uitvoering. Het betreft de bepalingen ten aanzien van de duur van de inkomensondersteuning voor een starter en de hoogte van het maximum

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

starterskrediet. Gemeenten die hiermee aan de slag zijn gegaan zijn onder andere Amsterdam en Den Haag en een groot aantal gemeenten in Drenthe. De ervaringen die deze gemeenten opdoen kunnen gebruikt worden door andere gemeenten. De eerste resultaten komen eind '98 ter beschikking uit een tussenevaluatie.

Daarnaast worden in het kader van het grote steden – beleid voor 1997 en 1998 een impuls van f 200 miljoen ingezet voor versterking van de economische structuur. In dit kader worden vele lokale initiatieven op het gebied van ondernemerschap gefinancierd. Zo zijn binnen de vier grote steden economische stimuleringsgebieden aangewezen, waarin tal van klein- en grootschalige projecten worden opgestart. Het Rijk ondersteunt deze projecten met een bijdrage van in totaal f 2,5 miljoen per stad. In aanvulling hierop stimuleert het ministerie van EZ projecten in deze economische stimuleringsgebieden voor ondernemende werkzoekenden. In Den Haag loopt thans een project in de Schilderswijk om de advisering en de begeleiding van ondernemende werkzoekenden te verbeteren. Rotterdam zal in het kader van het Plan van Aanpak Centraal bedrijven-centrum Waalhaven – Zuid projecten voor ondernemende werkzoekenden starten. Daarbij zal naast andere startersinitiatieven een pilot plaatsvinden van het «Renewal Enterprises»-concept gericht op het herintreden van werkzoekenden. Met dit concept is reeds ervaring opgedaan in Enschede en Zweden.

### **3. De voorstellen**

Hieronder staan de voorstellen voor beleidsveranderingen voorafgegaan door het probleem zoals dat uit de evaluatie naar voren is gekomen.

#### *3.1. Ontbreken voorbereidingstraject voor de Bbz-starters*

##### Probleem

Veel uitkeringsgerechtigden die met een bedrijf willen starten en Bbz-hulp vragen lopen vast op de eis in deze regeling dat ze op het moment van aanvraag een ondernemingsplan moeten indienen waaruit de levensvatbaarheid van het te starten bedrijf blijkt. Zij kunnen daar dikwijls niet aan voldoen omdat ze wel een idee hebben wat voor een bedrijf ze willen starten maar bijvoorbeeld helemaal nog niet weten hoe de marktsituatie voor dat bedrijf is. Er is meer tijd nodig.

In het vooronderzoek naar de eerder genoemde pilotprojecten, is veel aandacht aan deze problematiek besteed. In dit onderzoek is gebleken dat indien deze uitkeringsgerechtigden wel de tijd krijgen om marktonderzoek te doen of bijvoorbeeld nog een scholing te volgen er wel een goed ondernemingsplan kan worden opgesteld. Hierbij is begeleiding – net zoals bij andere trajecten naar de arbeidsmarkt – noodzakelijk.

In het Bbz is hieromtrent op dit moment niets geregeld. Wat de gemeenten als oplossing in de praktijk hanteren is de betrokkene tijdelijk vrijstellen van de sollicitatieplicht. Wat ook gedaan wordt is bijzondere bijstand geven voor kleine investeringen om bijvoorbeeld advies in te huren. Deze oplossingen zijn beide echter afhankelijk van individuele beslissingen en bieden geen structurele mogelijkheden voor de gemeenten om een activerend beleid op dit punt te voeren. Voor de potentiële starter biedt dit ook te weinig rechtszekerheid.

##### Voorstel

Er moet dus een oplossing komen die wel structureel van aard is, bovendien de gemeenten activeert om meer starters een kans te geven en

in zijn uitwerking effectief is dat wil zeggen de uiteindelijke start met behulp van het Bbz vergroot.

Om deze redenen wordt voorgesteld het Bbz zodanig aan te passen dat de regeling de mogelijkheid biedt onder bepaalde voorwaarden de starter in spé een voorbereidingsperiode te bieden.

Deze voorbereidingsperiode kent een maximum van één jaar. Om de slaagkansen te waarborgen zijn wel een aantal voorwaarden aan deze mogelijkheid verbonden:

1. Voor de start van het traject zal door een deskundige in overleg met de uitkeringsinstantie moeten worden vastgesteld of het aannemelijk is dat na de voorbereidingsfase een succesvolle vervolgaanvraag op grond van het Bbz kan worden ingediend. Na een positieve beslissing op deze toets kan de pré-starter gedurende de voorbereidingsperiode worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht
2. Begeleiding gedurende deze periode is verplicht. De kosten van deze begeleiding worden geschat op f 5 000 gemiddeld. Deze kosten kunnen door de gemeenten op de gebruikelijke manier voor 90% worden gedeclareerd bij SZW.
3. Voor het slagen van de voorgestelde voorbereidingsperiode is het soms noodzakelijk dat een krediet beschikbaar wordt gesteld om een marktonderzoek uit te voeren of om kleine investeringen te doen. Om deze reden stelt het kabinet dan ook voor dat de uitkeringsinstanties de mogelijkheid krijgen om overeenkomstig het advies van de begeleider tijdens deze voorbereidingsperiode een krediet van maximaal f 5 000 beschikbaar te stellen. Ook de kosten van dit krediet worden voor 90% door SZW vergoed. Op het moment van de start van het bedrijf zou dit voorbereidingskrediet kunnen worden opgenomen in het te verstrekken Bbz- krediet. In het geval uiteindelijk niet wordt gestart zal dit krediet moeten worden omgezet in bijstand om niet.
4. Tijdens deze voorbereidingsperiode kan de uitkering worden voortgezet. Eventuele bescheiden inkomsten die in deze periode worden behaald, worden op de uitkering in mindering gebracht. Om dit voorstel te verwezenlijken is wijziging van het Bbz en van de Regeling uitvoerings- en onderzoekskosten zelfstandigen (een ministeriële regeling) nodig.

### *3.2. Ontbreken begeleiding na de start*

#### Probleem

Uit de evaluatie is gebleken dat veel starters vanuit een uitkerings situatie nog hulp nodig hebben na de start bijvoorbeeld in de vorm van coaching. Dit versterkt hun positie, het vertrouwen en daarmee de levensvatbaarheid van het bedrijf.

Voor de groep waar het hier omgaat is de financiering van een dergelijke advisering of coaching van groot belang aangezien zij zelf in het algemeen niet over deze middelen beschikken.

Ook kan het voorkomen dat bij de beoordeling van de levensvatbaarheid van het bedrijf blijkt dat er op bepaalde onderdelen nog risico's aanwezig zijn en het verplichten van begeleiding na de start de schaal doet doorslaan naar het verstrekken van het gevraagde krediet.

In de huidige regelgeving zijn de mogelijkheden om deze begeleiding te financieren uiterst beperkt. In de Regeling uitvoerings- en onderzoekskosten zelfstandigen is in de toelichting aangegeven dat de begeleiding in principe door de ondernemer zelf moet worden bekostigd. Slechts in uitzonderlijke situaties indien de vermogens- en inkomenspositie van de betrokkene daartoe aanleiding geeft kan de gemeente in het kader van deze regeling besluiten een vervolgrapport te laten opstellen waarbij

bijvoorbeeld de starter ook suggesties krijgt ter verbetering van de positie (en dus de levensvatbaarheid) van het bedrijf. Dit betreft echter geen regelmatige en intensieve begeleiding als hierboven wordt bedoeld.

#### Voorstel

Het kabinet is van mening dat er begeleidingsmogelijkheden na de start moeten zijn daar waar dit de kansen op het slagen van het bedrijf vergroot. Daarom wordt voorgesteld, dat – door middel van wijziging van het Bbz en de kostenbeschikking – de uitkeringsinstanties voor de begeleiding in de periode na de start een bedrag van maximaal f 3 000 aan een startende ondernemer ter beschikking kunnen stellen. Dit komt neer op een begeleiding gedurende één jaar. Conform het advies wordt deze vergoeding buiten het bedrijfskrediet om ter beschikking gesteld.

### *3.3. De hoogte van het starterskrediet*

#### Probleem

Om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen kan aan de starters op grond van het Bbz een krediet van maximaal f 41 000 worden verstrekt. In de evaluatie is gebleken dat dit bedrag vaak te laag is. Met name geldt dit voor starters in branches waar grotere investeringen nodig zijn. Tegelijkertijd zijn banken niet altijd bereid om aan uitkeringsgerechtigden kredieten te verstrekken. Banken maken ook minder gebruik van de borgstellingsregeling van het ministerie van EZ als het om beperkte bedragen gaat.

#### Voorstel

Het kabinet stelt voor om het maximaal aan starters te verstrekken krediet te verhogen van f 41 000 naar f 60 000. Daarnaast zal worden nagegaan of het mogelijk is de regelgeving zodanig aan te passen dat de banken in staat worden gesteld de Borgstellingsregeling MKB- kredieten toe te passen bij ondernemingen met een Bbz-krediet.

Met de verhoging van dit krediet mag worden verwacht dat meer starters met succes uit de uitkeringssituatie kunnen uitstromen. Deze verhoging kan ook gunstig uitwerken voor het starten van uitkeringsgerechtigden in (coöperatieve) samenwerkingsverbanden. In bepaalde gevallen kan het voordelig zijn om bepaalde taken in een nieuwe onderneming coöperatief uit te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van boekhouding, fiscaliteit, inkoopondersteuning, begeleiding en bureaudiensten (telefoon, fax). Elke deelnemer aan dit verband wordt als zelfstandige gezien als de wettelijke aansprakelijkheid niet wordt uitgesloten. In het kader van het Bbz wordt een samenwerkingsverband echter als één bedrijf gezien. In verband daarmee kunnen de deelnemers, als het samenwerkingsverband levensvatbaar wordt bevonden, gezamenlijk het krediet van f 60 000 verkrijgen. Daarnaast kan elke deelnemer in de aanloopperiode individueel inkomensondersteuning ontvangen.

### *3.4. Periode van inkomensondersteuning is te kort*

#### Probleem

In het huidige Bbz kan de gemeente de starter maximaal voor 18 maanden een inkomensondersteuning verstrekken die zijn inkomen uit het bedrijf aanvult tot de bijstandsnorm.

Zowel uit het effectiviteitsonderzoek als uit de evaluatie blijkt dat deze periode in veel gevallen te kort is. Dit kan zowel leiden tot problemen na de start als tot het afwijzen van het verzoek om krediet als blijkt dat inkomensondersteuning langer nodig is dan 18 maanden. Het speelt niet alleen in individuele gevallen maar in sommige branches kost het een nieuwe ondernemer zo veel tijd voordat hij in staat is een voldoende inkomen te behalen. Met name geldt dit in situaties waarin sprake is van een nieuw product waarbij een intensieve marktwerking, die in de regel veel tijd vraagt, nodig is om het product te kunnen verkopen.

Om dit probleem op te lossen stelt het kabinet voor de periode voor inkomensaanvulling te verlengen tot maximaal 36 maanden. Deze 36 maanden sluiten ook aan bij de maximale periode die gevestigde zelfstandigen aan bijstand voor levensonderhoud kunnen verkrijgen. Bij deze extra verlenging moet worden voorkomen dat een initiatief dat onverhoopt inmiddels niet meer levensvatbaar is nog inkomensondersteuning op grond van het Bbz verkrijgt. In verband daarmee wordt voorgesteld bij een gewenste voortzetting van de inkomensondersteuning na 6, 12 en 24 maanden te onderzoeken of de verwachte levensvatbaarheid en de behoefte aan ondersteuning nog aanwezig zijn.

#### Voorstel

Het Kabinet stelt voor om de periode van inkomensaanvulling te verlengen tot maximaal 36 maanden. De wijziging die daartoe in het Bbz moet worden aangebracht zal rekening houden met tussentijdse beoordeling door de gemeente of voortzetting gelet op de ontwikkeling van het bedrijf verantwoord is. Dit voorstel vergt wijziging van de Abw en het Bbz.

### *3.5. Naast loondienst een bedrijf starten*

#### Probleem

De evaluatie wijst op het probleem van diegenen die een bedrijf willen starten met behulp van het Bbz en die zelf een inkomen verwerven uit een parttime loondienst.

In het huidige Bbz wordt bij de beoordeling van de levensvatbaarheid geen rekening gehouden met dit inkomen. Ook niet met het inkomen van de partner van de starter die parttime in loondienst werkt. In het huidige Bbz wordt een bedrijf of zelfstandig beroep pas levensvatbaar geacht als het inkomen, dat uit dat bedrijf of beroep wordt verworven, zo groot is dat er geen beroep op de bijstand hoeft te worden gedaan. Elders verworven inkomen of het inkomen van de partner telt niet mee. Deze regel is in 1985 in de regeling, die vooraf ging aan het Bbz, terechtgekomen. Tegenwoordig is het zogenaamde parttimeondernemerschap groeiend. Uit cijfers van het EIM blijkt dat van de starters in 1994 57% slechts enigszins of zo goed als niet voor de voorziening in het bestaan van het bedrijfsinkomen in de startperiode afhankelijk was.

#### Voorstel

Het Kabinet stelt voor om bij de beoordeling van de levensvatbaarheid rekening te houden met de looninkomsten van een vaste parttime functie in loondienst van de starter zelf of van zijn partner. Hiermee wordt aangesloten op de regelgeving voor gevestigde zelfstandigen. Om dit te bewerkstelligen is wijziging van het Bbz noodzakelijk.

### *3.6. Zorgtaken en arbeidsongeschiktheid bij het starten van een bedrijf*

#### Probleem

Zoals hierboven al is aangegeven dient het te starten bedrijf een inkomen op te leveren dat zodanig is dat er geen beroep meer hoeft te worden gedaan op de bijstand. Dit betekent, dat degenen die in de bijstand zitten en vanwege zorgtaken of een handicap helemaal niet kunnen starten met behulp van het Bbz. Zij kunnen zich immers niet fulltime voor het bedrijf inzetten en zijn daardoor niet in staat een bedrijf te starten waar zoveel inkomen uitkomt dat helemaal geen beroep op de bijstand meer behoeft te worden gedaan. Ook al blijkt uit de toets op de levensvatbaarheid van het bedrijf dat bij fulltime-inzet er wel een toereikend inkomen uit zou komen. Hierdoor wordt voor een grote groep met name vrouwen en gehandicapten het starten van een bedrijf vanuit een uitkerings situatie ernstig bemoeilijkt. Juist voor deze groepen is het starten van een onderneming aantrekkelijk omdat men dan meer mogelijkheden heeft de werktijden aan te passen aan de individuele omstandigheden.

In de evaluatie werd er wel op gewezen dat bij het zoeken naar een oplossing zoveel mogelijk concurrentievervalsing moet worden voorkomen. Het mogelijk maken van «deeltijdondernemerschap» moet dus aan strenge eisen worden gebonden.

#### Voorstel

Het Kabinet stelt voor de regelgeving als volgt aan te passen. De verplichting om zo snel mogelijk zelf te voorzien in een toereikend inkomen zou, in gevallen waarin de persoon als gevolg van medische of sociale omstandigheden niet volledig voor arbeid beschikbaar is, een soepeler invulling moeten krijgen. De uitkering kan dan voor het deel dat men niet voor arbeid beschikbaar is, door blijven lopen ter aanvulling van het bedrijfsinkomen. Daarbij zou zelfs nog verlenging van de uitkeringsduur kunnen worden toegestaan als de maximale periode van 36 maanden, zoals die is voorgesteld, is verstreken.

Voorop moet echter blijven staan dat het bedrijf of beroep in beginsel levensvatbaar is, dat wil zeggen dat als de starter volledig beschikbaar zou zijn, verwacht mag worden dat er een toereikend inkomen behaald kan worden.

De gemeente zal erop moeten toezien dat gedurende de periode dat de activiteiten worden uitgeoefend naast de uitkering mogelijke concurrentievervalsing wordt voorkomen. Dit aspect kan worden betrokken bij de toets op de levensvatbaarheid van het initiatief en bij de beoordeling van de noodzaak van (de voortzetting van) de inkomensondersteuning. Om dit te bewerkstelligen is wijziging van het Bbz nodig.

### *3.7. De gemeentelijke uitvoering*

#### Probleem

Uit de evaluatie en het effectiviteitsonderzoek bleek dat de uitvoering door de gemeenten niet optimaal is. Veel gemeenten zijn niet goed bekend met de regeling en hebben weinig expertise (opgebouwd). De aanpak bij de gemeenten is ook erg divers, er is soms een groot cultuurverschil tussen ambtenaar en aanvrager. Vooral kleinere gemeenten hebben moeite met de ingewikkelde regeling en krijgen ook weinig aanvragen. Er bestaat een groot verschil in aanpak en interesse bij de gemeenten tussen beginnende zelfstandigen en diegenen die richting arbeidsmarkt gaan.

Uit de evaluatie blijkt dat de mogelijkheden om de uitvoering te verbeteren zeer divers zijn en variëren van het instellen van een aantal centrumgemeenten (zoals onlangs is gedaan bij de Wik) tot herinvoeren van de verplichte Bbz-commissies bij de gemeenten.

Als uitgangspunt geeft de evaluatie aan dat bij het verbeteren van de uitvoering de cultuurverschillen beperkt moeten worden, de uitvoering zoveel mogelijk in handen moet worden gegeven van deskundigen, de gemeentelijke verantwoordelijkheid zoveel mogelijk intact moet blijven en er rekening mee moet worden gehouden dat samenwerking tussen de gemeenten niet altijd probleemloos is.

Hoewel dit op gespannen voet staat met het streven naar decentralisatie wordt in de evaluatie het vormen van centrumgemeenten als de meest complete oplossing gezien.

Het eindrapport van de evaluatie stelt voor de verbetering van de uitvoering in nauwe samenwerking met de gemeenten aan te pakken en daarbij ook de andere uitvoeringsorganisaties te betrekken zodat rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen rond SWI.

#### Voorstel

Het kabinet stelt voor een projectgroep in te stellen met Rijks- en gemeentelijke vertegenwoordigers, Divosa en de VNG. In deze projectgroep kunnen voorstellen worden ontwikkeld ten aanzien van de vraag welke organisatievorm een zo groot mogelijk draagvlak voor de uitvoering van het Bbz biedt waarbij uitdrukkelijk de variant van centrumgemeenten in beeld moet worden gebracht. Ook kan deze projectgroep voorstellen ontwikkelen over de wijze waarop bij de verschillende organisatievormen de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten geregeld moet zijn. Naast budgetneutraliteit vormt een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz hierbij uitgangspunt. Er zal worden bezien welke prikkels ingebouwd kunnen worden om een dergelijke uitvoering van het Bbz te stimuleren.

Overigens zal het kabinet een extra inspanning doen op het terrein van voorlichting en beleidsoverdracht in relatie tot het in de evaluatie gesignaleerde probleem van de deskundigheid van de uitvoerders, de onbekendheid met het Bbz en het uitdragen van de visie dat degenen die het in zich hebben om zelfstandig ondernemer te worden net zoveel kansen moeten hebben om in die richting uit te stromen als de andere uitkerings-gerechtigden hebben om uit te stromen naar loondienst.

### *3.8. Organisatie van de levensvatbaarheidstoets*

#### Probleem

Uit de evaluatie blijkt dat het Bbz door de gemeenten op zeer uiteenlopende wijze wordt uitgevoerd. Eén van de oorzaken hiervan zijn de verschillen in de manier waarop de levensvatbaarheid wordt getoetst.

Het vragen van advies ten behoeve van de beoordeling van de levensvatbaarheid van een bedrijf is nooit verplicht geweest. Wel konden tot 1 januari 1996 de kosten voor deze rapportages alleen gedeclareerd worden als deze door het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (IMK) of Landelijke service voor regelingen (Laser) waren uitgevoerd. Met deze organisaties waren door SZW ook afspraken gemaakt over de kosten van deze rapportages.

In het kader van de decentralisatie van de uitvoering en het geven van meer verantwoordelijkheid aan de gemeenten is de regeling dat de kosten



van de rapportage alleen gedeclareerd konden worden als het onderzoek door één van de beide bovengenoemde organen werd uitgevoerd, in 1996 losgelaten. Dit betekende dat de gemeenten vanaf dat jaar vrij zijn in de keuze van een adviserende instantie. In de praktijk blijkt nu dat het grootste deel van de gemeenten deze rapportage nog steeds laat uitvoeren door beide organisaties. De resterende gemeenten plegen kleine adviesbureaus in te schakelen.

Een andere ontwikkeling is dat sommige gemeenten de beoordeling van de levensvatbaarheid zelf uitvoeren of zij laten deze door een gemeente in de buurt uitvoeren. Met deze ontwikkeling neemt de versnippering in de uitvoering toe. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de advisering.

In de evaluatie wordt benadrukt, hoe groot het belang is van een zo goed mogelijke vaststelling van de levensvatbaarheid van het bedrijf. Niet alleen vanuit het oogpunt dat de overheid een groot risico loopt het krediet niet terug te krijgen en opnieuw een uitkering zal moeten verstrekken bij mislukking, maar ook de positie van de startende zelfstandige die bij mislukking met een schuld blijft zitten, vergt een zeer deskundig en zorgvuldig advies.

#### Voorstel

Het kabinet stelt voor een projectgroep in te stellen waarin een eisenpakket wordt geformuleerd waaraan de adviesorganen die de levensvatbaarheid van de Bbz- aanvragers toetsen, moeten voldoen. Aan de hand van dit eisenpakket kunnen de gemeenten de deskundigheid en betrouwbaarheid van door hen in te huren adviesorganen toetsen.

Het kabinet hecht grote waarde aan een deskundige en betrouwbare advisering over de levensvatbaarheid van een bedrijf in het kader van het Bbz.

Het kabinet acht het een aantasting van de eigen verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid van de gemeenten om één of meerdere organisaties aan te wijzen die bij uitsluiting van anderen de toetsing voor hun rekening gaan nemen en daarmee een monopoliepositie gaan innemen.

### *3.9 Starten vanuit WAO en WW*

#### Probleem

Uit de evaluatie komt onder meer naar voren dat het potentieel aan starters met een WW- en/of WAO-uitkering beter kan worden geactiveerd.

#### Voorstel

Recentelijk is een aantal maatregelen getroffen bij wet Amber (medio '95). Met deze maatregelen is een aantal verbeteringen aangebracht, gericht op het starten van een bedrijf vanuit de WW/WAO.

Ook los daarvan wordt reeds geruime tijd wordt naar mogelijkheden gezocht om het starten vanuit de WW – en voorzover mogelijk vanuit een (gedeeltelijke) WAO-uitkering – te bevorderen. Bestaande (en onderhanden) socialeverzekeringsregelingen maken weliswaar de start als zelfstandig ondernemer mogelijk, maar ook hier zijn verbeteringen mogelijk, zowel wat betreft de mogelijkheden in de regelingen zelf, als in de toepassing daarvan door de uitvoeringsorganisatie. Bij de aanpassing van de socialeverzekeringsregelingen en de toespitsing van de uitvoering daarvan, heeft het kabinet de afgelopen periode de nadruk gelegd op de

activering van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Met de herallocatie van verantwoordelijkheden en prikkels die via de Pemba-wetgeving is vormgegeven is het mechanisme voor beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom uit de werknemersverzekeringen helder vastgelegd. Met het voorstel van wet op de (re)integratie (WREA) wordt wat de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten betreft, het sluitstuk gezet op het beleid ter (re)integratie van deze groep.

Hierna worden de verschillende in voornoemd kader getroffen regelingen op een rijtje gezet

- a. voor startende (ex-)arbeidsongeschikten en
- b. voor startende (ex-)WW'ers

a) Starten als zelfstandige vanuit een arbeidsongeschiktheidssituatie

#### Probleem

Hierboven werd reeds opgemerkt dat het potentieel aan starters met een WAO-uitkering beter zou kunnen worden benut.

#### Voorstel

Hierna worden eerst de maatregelen geschetst die verband houden met het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering<sup>1</sup> van de startende zelfstandige (1, 2, 3 en 4). Daarna wordt de regeling beschreven op grond waarvan de startende «arbeidsgehandicapte» zelfstandige een borgstelling of geldlening kan krijgen (5, de zogenaamde «startersregeling zelfstandigen»).

*1. inkomsten naast de arbeidsongeschiktheidsuitkering; anticumulatie*  
Voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die naast hun uitkering inkomsten uit arbeid genereren geldt, ongeacht of zij in loondienst dan wel als zelfstandige werken het volgende regiem. Blijven de inkomsten uit die arbeid beneden de door de uvi vastgestelde «resterende verdien-capaciteit», dan heeft de hervatting geen gevolgen voor de arbeidsongeschiktheids-uitkering. Zijn de inkomsten hoger dan de resterende verdien-capaciteit, dan beziet de uvi of de hervatting aanleiding is de arbeidsongeschiktheidsuitkering te herzien naar een lagere mate van arbeidsongeschiktheid. Is er geen aanleiding de arbeidsongeschiktheidsuitkering te herzien, bijvoorbeeld omdat nog onduidelijk is of betrokkene het werk vol kan houden, dan worden de inkomsten geanticumuleerd op de uitkering. Het recht op uitkering blijft dan intact, maar de uitkering komt niet meer volledig tot uitbetaling. Dit betekent, dat als betrokkene om wat voor reden dan ook het werk zou staken, de uitkering onmiddellijk weer naar het oorspronkelijke niveau wordt uitbetaald. De anticumulatie kan maximaal 3 jaar duren, hetgeen impliceert, dat indien betrokkene na die drie jaar nog steeds aan het werk is, de uitkering definitief op het lagere niveau wordt vastgesteld. Hervat de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte in arbeid als zelfstandige, dan worden de inkomsten daaruit in de uitvoeringspraktijk veelal geanticumuleerd op de uitkering, zoals hiervoor beschreven, en leiden zij dus niet onmiddellijk tot herziening naar een lagere mate van arbeidsongeschiktheid. Dit betekent dus, dat de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte, die als zelfstandige gaat beginnen, en daarmee méér verdient dan hij volgens de theoretische schatting zou kunnen, over het algemeen eerst na verloop van tijd zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering kwijtraakt.

*2. toename van de arbeidsongeschiktheid door dezelfde oorzaak*  
Doet zich de hiervoor beschreven situatie voor, waarin de arbeidsongeschiktheidsuitkering na verloop van tijd wordt ingetrokken of verlaagd, dan geniet betrokkene voorts nog langere tijd bescherming tegen het risico, dat de oude klachten opnieuw de kop op steken. Op grond van de wet Amber wordt namelijk opnieuw een WAO-uitkering

---

<sup>1</sup> op grond van WAO, Waz of Wajong

toegekend, indien betrokkene binnen 5 jaar nadat de uitkering is ingetrokken toegenomen arbeidsongeschikt raakt door dezelfde oorzaak. Deze regeling is met name van belang voor personen die vanuit een WAO-verleden als zelfstandige gaan beginnen, aangezien de WAO-uitkering in die situatie ook wordt toegekend aan personen die inmiddels niet meer WAO-verzekerd zijn.

### *3. Besluit inkomenssuppletie AAW*

Sinds april 1996 kan een zelfstandige met een gedeeltelijke AAW<sup>1</sup>-uitkering die de uitoefening van zijn bedrijf of beroep voortzet, ter zake van die voortzetting een inkomenssuppletie krijgen, indien zijn inkomen uit dat bedrijf of beroep lager is dan zijn theoretische verdien-capaciteit.

De hoogte van de inkomenssuppletie wordt uitgedrukt in een percentage van het verschil tussen de hogere uitkering die verkregen zou worden als het feitelijk verdiende inkomen als basis zou worden genomen voor het vaststellen van de verdien-capaciteit, en de lagere uitkering waarop betrokkene feitelijk recht heeft.

Het recht op inkomenssuppletie wordt gedurende vier jaar afgebouwd in vier gelijke stappen.

Het wetsvoorstel REA voorziet in een uitbreiding van de groep personen die voor een inkomenssuppletie in aanmerking kunnen komen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om personen die na het eerste ziektejaar geen recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben, omdat men minder dan 15% (resp. 25%) arbeidsongeschikt wordt bevonden. In de tweede plaats wordt de mogelijkheid van inkomenssuppletie in het wetsvoorstel REA ook geboden aan personen die arbeidsongeschikt zijn geworden voor hun loondienst-functie, bij einde wachttijd dus eventueel recht op WAO hebben, en die als zelfstandige willen gaan starten. Een amvb, waarin regels worden gegeven met betrekking tot de toekenning door het Lisv van een inkomenssuppletie in voornoemde situaties, is in voorbereiding.

### *4. Toelage bij inkomensderving bij het volgen van scholing*

Uiteraard staan de mogelijkheden om door middel van scholing de arbeidsgeschiktheid te bevorderen of in stand te houden ook ter beschikking aan arbeidsgehandicapten die als zelfstandige (gaan) werken. Voor hen geldt over het algemeen vaak het bezwaar, dat het volgen van een scholing tot een tijdelijke inkomensderving leidt. In de tijd dat iemand scholing volgt kan er immers niet in het bedrijf gewerkt worden. Om die reden is in de WREA de mogelijkheid opgenomen dat aan degene die als gevolg van een toekenning van een voorziening inkomsten derft, tijdelijk een toelage kan worden verstrekt.

### *5. Startersregeling zelfstandigen in arbeidsongeschiktheidsregelingen*

Onder bepaalde voorwaarden kunnen gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in het kader van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen, op grond van artikel 57, eerste lid, AAW, in aanmerking gebracht worden voor de startersvoorziening zelfstandigen. Dit reïntegratie-instrument kan voorzien in een borgstelling of geldlening. De AAW stelt geen grenzen aan de hoogte van dit bedrag. Bij de WREA wordt deze regeling overgenomen in de WAO, WAZ en Wajong. Bij brief van 2 september 1996 aan het toenmalige Tica heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erop aangedrongen de voorlichting aan arbeidsongeschikten over de mogelijkheden van het Bbz en deze startersvoorziening te intensiveren. Ten tijde van de vormgeving van de WREA was duidelijk dat de daadwerkelijke toepassing van de startersregeling voor uvi-klienten te wensen overliet.

Om een aanknopingspunt te bieden voor de gewenste verbeteringen op dit terrein, is in de WREA een bepaling opgenomen krachtens welke bij

---

<sup>1</sup> is thans omgezet in een WAZ-uitkering

algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het verstrekken van krediet of het verlenen van borgtocht door het Lisv/de uvi. In die maatregel kan worden bepaald dat, alvorens tot verstrekking van krediet wordt overgegaan, aan derden (gemeentelijke instellingen of gespecialiseerde adviesorganen) advies wordt gevraagd over het door de arbeidsgehandicapte over te leggen bedrijfsplan, waarbij de levensvatbaarheid van het bedrijf wordt getoetst.

Nu de evaluatie van het Bbz is voltooid zal op korte termijn de algemene maatregel van bestuur worden opgesteld. Hierbij zal, zoals aangekondigd, de regeling voor startende zelfstandigen met een arbeidshandicap worden vereenvoudigd. Ook de afgrenzing van bevoegdheden tussen uvi's en gemeenten zal daarbij aan de orde komen. In ieder geval lijkt bundeling van expertise daarbij gewenst, omdat de startersproblematiek toch een zeer specifiek onderwerp is. De Kamer zal hierover spoedig worden geïnformeerd.

Met bovenstaande regelingen is een naar verwachting toereikend wettelijk kader geschapen voor (re)integratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten als startende zelfstandigen. Na afronding van de wetgeving is het aan de uitvoering om een succesvolle toepassing van dit instrumentarium tot stand te brengen. De resultaten daarvan zullen worden gemonitord.

#### b) starten als zelfstandige vanuit WW

##### Probleem

Uit onderzoek naar de reïntegratiekansen van WW-gerechtigden blijkt, dat na een periode van 6 maanden ca. 60 procent van de uitkeringsgerechtigden weer is uitgestroomd naar ander werk. Een aanzienlijk deel van degenen die niet uitstromen bestaat uit oudere WW-gerechtigden. Het kabinet wil door middel van beleidsintensivering ook deze groep van werkzoekenden meer mogelijkheden gaan bieden bij de terugkeer op de arbeidsmarkt. Aangezien het bij deze groep over het algemeen gaat om mensen met een lang arbeidsverleden, en dus om personen met de nodige expertise, verdient de mogelijkheid om als zelfstandige te gaan hervatten expliciet aandacht.

##### Voorstel

Voor WW-gerechtigden die als zelfstandige willen starten om zodoende uit de uitkerings situatie te geraken moeten nog verbeteringen worden doorgevoerd, zowel in regelingen, als in uitvoering daarvan. De WW biedt thans de volgende mogelijkheden.

Een uitkeringsgerechtigde die een bedrijf wil opstarten blijft recht op WW-uitkering behouden naar de mate dat hij beschikbaar blijft voor de arbeidsmarkt. Gaat betrokkene fulltime als zelfstandige aan de slag, dan betekent dat echter niet dat zijn WW-uitkering definitief verloren is. Specifiek met het oog op de reïntegratie als zelfstandige is in de WW bepaald dat het WW-recht kan herleven als betrokkene binnen anderhalf jaar zijn arbeid als zelfstandige weer kwijt zou raken.

Om hieraan mogelijkheden toe te voegen zijn twee experimenten gericht op het starten vanuit de WW als zelfstandige voorzien.

Zodra het wetsvoorstel experimenteren en anticiperen is aanvaard, zal een experiment worden gestart dat gericht is op ouderen die vanuit een werkloosheidssituatie gaan starten als zelfstandige. Onderdeel van dit experiment zal zijn, dat specifiek voor deze groep de herlevingstermijn zal worden verlengd.

Daarnaast is op het terrein van de scholing een experiment voorzien dat een verruiming van het scholingsbeleid voor zelfstandigen inhoudt.

Scholing met behoud van WW zal daarin mogelijk worden gemaakt bij opleidingen, specifiek gericht op hervatting als zelfstandige.

Voorts zal onderzoek worden gedaan om zicht te krijgen op de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het reïntegreren als zelfstandige vanuit een uitkerings situatie.

Het is met name van belang te achterhalen hoe groot de groep van uitkeringsgerechtigden is die met een eigen bedrijf wil starten, en hoe deze groep is samengesteld. Daarnaast is het voor de ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven noodzakelijk te achterhalen welke motieven een rol spelen bij de beslissing om een bedrijf te starten en welke regelgeving daarbij een belangrijke rol speelt. Voorts moet het beleid voldoende kunnen inspelen op de zgn. nieuwe vormen van arbeid. Dit zijn vormen van arbeid die zich op het grensvlak van arbeid in loondienst en het zelfstandig ondernemerschap bewegen.

#### 4. De financiële consequenties van de voorstellen

Een aantal voorstellen uit de vorige paragrafen heeft financiële consequenties. Allereerst treedt een besparing op de Abw op (van gemiddeld een jaar) doordat meer uitstroom naar Bbz plaatsvindt en men gemiddeld minder lang in het Bbz verblijft dan in de ABW.

Daarnaast zijn er vier beleidsvoorstellen die extra kosten met zich meebrengen:

- levensvatbaarheidstoets voor de extra starters (gemiddeld f 3500,- p.p.)
- verhoging van het maximale krediet na start (van maximaal f 41 000,- naar f 60 000,- en gemiddeld van f 24 000,- naar f 30 000,-)
- krediet en begeleiding in de voorbereidingsfase (maximaal krediet f 5 000,- en gemiddeld krediet van f 3 000,-/begeleiding gemiddeld f 5 000,-)
- begeleiding na de start (maximaal f 3 000,- p.p.)

Verondersteld wordt dat in 3 jaar tijd het aantal starters verdubbelt tot 3200 en dat 70% van de starters slaagt als zelfstandig ondernemer. Van de kredieten zowel uit de voorbereidings- als uit de startfase zal 75% terugbetaald worden. De kosten van de begeleiding na de start worden niet door de Bbz-ers terugbetaald.

Verwacht wordt dat ongeveer 20% (oplopend tot 600 personen) van de starters gebruik zal maken van de extra begeleiding en krediet tijdens de voorbereidingsfase. Van een verhoogd krediet zullen naar verwachting ongeveer 900 starters gebruik maken in de structurele situatie. Van de begeleiding na de start zal ongeveer 1/3 van de Bbz-ers gebruik maken.

Samengevat worden de financiële consequenties weergegeven in de volgende tabel. Een negatief teken duidt erop dat er van een inverdieneffect sprake is. Een positief teken duidt op meerkosten van een beleidsvoorstel.

#### Kosten beleidsvoorstellen in mln gld

	1999	2000	2001	2002	2003
Levensvatbaarheidstoets	0.7	2.1	4.2	5.6	5.6
inverdieneffect Abw	- 2.7	- 8.0	- 16.0	- 21.3	- 21.3
Verhoging starterskrediet	4.1	11.5	21.9	26.3	21.5
Begeleiding en voorbereidingsjaar	0.6	1.8	3.5	4.5	4.2
begeleiding tijdens Bbz	0.4	1.2	2.5	3.3	3.3
<b>totaal</b>	<b>3.1</b>	<b>8.7</b>	<b>16.1</b>	<b>18.4</b>	<b>13.3</b>

## **5. Tot slot**

Ervan uitgaande dat binnen afzienbare tijd een gedachtewisseling met uw Kamer over de voornemens van het kabinet kan plaatsvinden, acht ik het mogelijk spoedig een wijziging van de Abw en het Bijstandsbesluit zelfstandigen in te kunnen dienen gericht op invoering medio 1999.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert