

Vergaderjaar 1998–1999

26 498

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

In de nota «Werk door ondernemen» die in 1995 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Kamerstukken II 1994/95, 24 243), werd een evaluatie van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) aangekondigd. Deze evaluatie heeft in 1997 plaatsgevonden.

In aansluiting op deze beleidsevaluatie heeft in 1997 een effectiviteitsonderzoek plaatsgevonden. De resultaten van dit onderzoek zijn gepubliceerd onder de titel «Bijstand en Zelfstandig ondernemerschap». Daarnaast was overleg met het veld vereist om na te gaan op welke onderdelen er knelpunten zijn bij deze bijstandsverlening, onder meer op het terrein van de uitstroombevordering. De belangrijkste conclusies uit het effectiviteitsonderzoek en de evaluatie met het veld zijn, dat het Bbz succesvol is in die gevallen waarin gemeenten hebben besloten zelfstandigen te ondersteunen bij het starten van een eigen bedrijf dan wel hulp te verlenen indien een bestaand bedrijf in problemen verkeert. Starters die met behulp van het Bbz een bedrijf hebben gestart hebben een grote slaagkans; na 3,5 jaar bestaat nog 68% van de bedrijven. Ook gevestigde zelfstandigen die bijstand op grond van het Bbz hebben verkregen zijn in grote mate in staat gebleken met deze hulp hun bedrijf in stand te houden.

Het Bbz scoort echter slecht als het om het bereik gaat. Te weinig mensen weten van het bestaan van de regeling af, de gemeenten passen haar soms te weinig toe. De regeling heeft wat betreft haar inhoud en uitstraling te weinig verbinding met uitstroombevordering. De wijzigingen die in de wet zijn opgenomen moeten in dit licht worden gezien. De wijziging van het onderdeel van de Abw dat betrekking heeft op de bijstandsverlening aan zelfstandigen brengt dit onderdeel nog meer in lijn met de algemene uitgangspunten van de wetswijziging van de Algemene bijstandswet (Abw) die van kracht is geworden per 1 januari 1996. Uitgangspunt van die wetswijziging was immers dat de uitstroom bevorderd moest worden.

¹ Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

De resultaten van de beleidsevaluatie, het effectiviteitsonderzoek en de daarop gebaseerde voorstellen tot aanpassing van de wet- en regelgeving zijn verwerkt in een hoofdlijnennotitie die op 27 maart 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1997/98, 25 963, nr. 1). In de hoofdlijnennotitie wordt onder meer voorgesteld starters in spé een voorbereidingsperiode op het zelfstandig ondernemerschap te bieden en de duur van de inkomensondersteuning te verlengen.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt heeft de Tweede Kamer nadere vragen gesteld welke zijn beantwoord bij brief van 10 november 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 963, nr. 2).

2. *SER-advies*

In de tussentijd had de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 10 juli 1998 de Sociaal Economische Raad (SER) gevraagd te adviseren over de in bovengenoemde kabinetsnotitie vastgelegde hoofdlijnen voor nieuwe regelgeving inzake het starten als zelfstandige vanuit een uitkeringssituatie. Op 16 oktober 1998 heeft de SER advies uitgebracht.

De raad kan het uitgangspunt van het kabinet dat ten grondslag ligt aan de beleidsvoornemens, onderschrijven voorzover hiermee bedoeld wordt dat het perspectief van zelfstandig ondernemerschap een volwaardig onderdeel moet kunnen uitmaken van het reïntegratie-traject. In de visie van de raad kan echter strikt genomen niet gesproken worden over opheffing van het onderscheid tussen het perspectief van loondienst en van zelfstandig ondernemerschap. De raad beschouwt het zelfstandig ondernemerschap als een regulier uitstroomperspectief, waaraan evenwel strikte voorwaarden dienen te worden gesteld. De raad vindt het vooral van belang om de snelheid waarmee een arbeidsmarkttraject, een traject gericht op arbeid in loondienst, kan leiden tot duurzame uitstroom uit de uitkeringssituatie als uitgangspunt te nemen voor de afweging. De raad wil in het algemeen waarschuwen tegen een te soepele toepassing van faciliteiten en specifieke steunmaatregelen voor startende uitkeringsgerechtigden, in het belang van de zuiverheid van concurrentieverhoudingen en de bevordering van kwalitatief goed ondernemerschap.

Het kabinet wil de werkgelegenheid stimuleren en voor uitkeringsgerechtigden de mogelijkheden en kansen vergroten om weer in hun eigen bestaan te voorzien. Dit uitgangspunt biedt ruimte voor een beleid dat zich richt op het verbeteren van de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden om een eigen bedrijf te starten. Voor uitkeringsgerechtigden die reeds langdurig een uitkering in verband met werkloosheid ontvangen en voor wie activering richting arbeidsmarkt vanwege in de persoon gelegen omstandigheden, bijvoorbeeld het zich niet kunnen handhaven in een loondienstverhouding, onvoldoende perspectief biedt, kan het starten van een eigen bedrijf een interessante optie vormen.

Bij de beoordeling van de keuze van toeleidingstrajecten, dient wel steeds zorgvuldig te worden nagegaan welk traject het snelst en meest blijvend tot uitstroom kan leiden: zelfstandig ondernemerschap of loondienst. Bij beantwoording van de vraag of iemand de kans moet krijgen om te starten als zelfstandig ondernemer of zich dient te richten op arbeid in loondienst speelt ook een rol welke financiële inspanningen met welk traject zijn gemoeid in verhouding tot het resultaat. Tenslotte kan de kans op duurzaam succes, dat wil zeggen definitieve uitstroom uit de uitkering, een rol spelen bij deze afweging.

Hoewel het kabinet in het algemeen geen onderscheid wil maken tussen diegenen die door middel van loondienst een einde willen maken aan hun uitkeringssituatie en degenen die dit willen doen door het starten van een eigen bedrijf, acht het kabinet het noodzakelijk dat in de uitvoerings-

praktijk rekening wordt gehouden met vorenstaande afwegingen. Daarmee wordt het standpunt van de SER benaderd die het wenselijk acht dat de oriëntatie in de gevalsbehandeling primair gericht blijft op werken in loondienst. Niettemin ligt aan de wetswijziging het principe ten grondslag dat het kabinet de mogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden die een bedrijf willen starten wil vergroten. Per onderdeel wordt hierna nader ingegaan op de specifieke SER-aanbevelingen.

3. De voorstellen

3.1 Verlenging van de duur van inkomensondersteuning

Gebleken is dat de duur van inkomensondersteuning van de startende ondernemer, thans maximaal 18 maanden, in een deel van de gevallen te kort is. Dit leidt zowel tot problemen na de start als tot het afwijzen van het verzoek om krediet als blijkt dat inkomensondersteuning langer nodig is dan 18 maanden. In verband daarmee wordt deze periode verlengd tot maximaal 36 maanden. Indien sprake is van redenen van medische of sociale aard waardoor een cliënt niet volledig beschikbaar is voor de uitoefening van het bedrijf of zelfstandig beroep kan de termijn van 36 maanden door burgemeester en wethouders nog verder worden verlengd zolang deze situatie bestaat.

In verband met het advies van de SER dat naarmate de periode van bijstandsverlening langer is, daaraan striktere voorwaarden dienen te worden gesteld kan er op worden gewezen dat de inkomensondersteuning alleen verleend en voortgezet wordt als vaststaat dat het te starten bedrijf levensvatbaar is.

Overigens zal slechts bij een beperkt deel van de starters een verlenging van de periode van inkomensondersteuning nodig zijn. Met name zal het gaan om situaties waarin de ontwikkeling van een nieuw product veel tijd vergt of wanneer veel tijd moet worden geïnvesteerd in marktwerking. In het Bbz worden nadere regels gesteld voor een regelmatige herbeoordeling van de situatie. Indien niet langer sprake is van een levensvatbaar bedrijf wordt de inkomensondersteuning beëindigd. Daar de beoordeling van de levensvatbaarheid van een bedrijf voldoende waarborgen biedt bestaat er voor-alsnog geen aanleiding verdergaande voorwaarden te stellen.

Uit het effectiviteitsonderzoek, dat in 1997 is uitgevoerd, blijkt dat starters op grond van het Bbz het net zo goed doen als starters in het algemeen in Nederland. Op grond van de wet wordt startende ondernemers, indien zij een voorbereidingstraject volgen, thans verplicht zich te onderwerpen aan begeleiding door een door burgemeester en wethouders aangewezen derde. De vrees van de SER dat door verruiming van de startersmogelijkheden minder geschikte starters de markt op worden geholpen ten nadele van reeds gevestigde ondernemers lijkt daarmee te kunnen worden weggenomen.

3.2 De voorbereidingsperiode

De wetswijziging maakt het voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt mogelijk zich gedurende maximaal twaalf maanden, onder ontheffing van de sollicitatieplicht, voor te bereiden op het zelfstandig ondernemerschap. Begeleiding gedurende de voorbereidingsperiode is noodzakelijk. Teneinde deze begeleiding te faciliteren is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die rijksvergoeding in de kosten van door burgemeester en wethouders aan derden opgedragen begeleiding mogelijk maakt.

De belanghebbende is verplicht aan de hiervoor bedoelde begeleiding mee te werken.

Indien een cliënt in deze voorbereidingsperiode gedwongen zou worden zich te blijven oriënteren op een functie in loondienst, zoals in het advies van de SER wordt aangegeven, zou dit ten koste kunnen gaan van de inzet om zelfstandig ondernemer te worden. Reeds gedane investeringen in het zelfstandig ondernemerschap gaan dan weer verloren. Voorts dient door de uitkeringsinstantie, in samenspraak met een deskundige, vastgesteld te worden dat verwacht mag worden dat de betreffende cliënt die wenst uit te stromen naar zelfstandig ondernemerschap, een voorbereidingsfase gericht op het zelfstandig ondernemerschap met succes zal doorlopen. In deze periode kan betrokkene cursussen volgen, zo nodig marktonderzoek verrichten en eventueel kleine investeringen doen. Begeleiding en selectie vooraf waarborgen dat alleen kansrijke kandidaten voor een voorbereidingsperiode in aanmerking komen.

3.3 De bijstand in de met de voorbereiding samenhangende kosten

In de voorbereidingsperiode, direct voorafgaand aan het daadwerkelijk starten als zelfstandig ondernemer, kan bijstand in de vorm van een geldlening worden verstrekt bijvoorbeeld ten behoeve van het verrichten van een marktonderzoek, c.q. het opstellen van een bedrijfsplan dan wel hiermee verband houdende cursussen, of om kleine investeringen te doen. Hiermee wordt aangesloten op hetgeen reeds in de Abw is geregeld ten aanzien van het starterskrediet. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal een maximum aan deze vorm van bijstand worden verbonden. Dergelijke kleine kredieten worden alleen verstrekt indien ze noodzakelijk zijn en dit door een deskundige begeleider wordt onderschreven. Naast de selectie om tot de voorbereidingsperiode te worden toegelaten wordt op deze manier de kredietverlening in de voorbereidingsfase met waarborgen omgeven. In verband daarmee wordt geen reden aanwezig geacht om, zoals de SER voorstelt, de kredietverlening tijdens de voorbereidingsperiode aan nog scherpere voorwaarden te onderwerpen.

Ten behoeve van uitkeringsgerechtigden die nog niet toe lijken te zijn aan het starten als zelfstandig ondernemer biedt de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) mogelijkheden om in het kader van het scholings- en activeringsbudget subsidies te verstrekken dan wel dienstverlening in te kopen om op termijn de kans van slagen als zelfstandige, bijvoorbeeld door het volgen van een cursus, te vergroten.

4. *De financiële consequenties van de voorstellen*

Verondersteld wordt dat in drie jaar tijd het aantal starters verdubbelt tot 3200. Dit leidt tot extra uitgaven in de beginperiode. Daarna vindt een omslag plaats die resulteert in besparingen. Deze omslag wordt veroorzaakt doordat in 2002 het aantal starters stabiliseert, terwijl er een stijgende trend zit in de ontvangsten op de openstaande kredieten. Enerzijds nemen de kosten derhalve toe vanwege een toename van het aantal Bbz-kredieten door een grotere uitstroom naar het Bbz, anderzijds treedt een besparing op doordat men gemiddeld minder lang een Bbz-uitkering ontvangt dan een Abw-uitkering.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A: In het huidige artikel 8, tweede lid, van de Abw is geregeld dat aan de persoon of echtgenoot van de persoon die uit hoofde van werkloosheid een uitkering ontvangt gedurende 18 maanden algemene bijstand wordt verleend indien deze een bedrijf of zelfstandig

beroep begint dat levensvatbaar is. Uit effectiviteitsonderzoek en de evaluatie van het Bbz is gebleken dat een periode van 18 maanden waarin algemene bijstand wordt verleend in veel gevallen te kort is. Daarom wordt voorgesteld om de periode te verlengen tot 36 maanden. Hiermee wordt tevens aangesloten op de maximale periode dat algemene bijstand kan worden verstrekt aan een zelfstandige die reeds gedurende een redelijke termijn als zodanig werkzaam is.

Tevens wordt het wenselijk geacht dat deze periode van 36 maanden door burgemeester en wethouders kan worden verlengd voor personen die slechts beperkt beschikbaar zijn om redenen van medische of sociale aard. Deze personen kunnen onder de bestaande regeling niet starten met behulp van het Bbz omdat zij – doordat zij zich niet fulltime kunnen inzetten – niet kunnen voldoen aan de eis dat zo snel mogelijk moet kunnen worden voorzien in een toereikend inkomen. Om ook deze personen een kans te geven een bedrijf of zelfstandig beroep te starten wordt voorgesteld om de hiervoor beschreven mogelijkheid voor burgemeester en wethouders aan het tweede lid toe te voegen. Overigens blijft voorop staan dat het bedrijf of beroep levensvatbaar dient te zijn. Dit houdt in dat als de starter volledig beschikbaar zou zijn, verwacht mag worden dat een toereikend inkomen wordt behaald.

Gebleken is dat veel uitkeringsgerechtigden die met behulp van het Bbz willen starten vastlopen op de eis dat zij bij de aanvraag de levensvatbaarheid van het bedrijf in een ondernemingsplan moeten aantonen. Daartoe zijn zij veelal niet in staat. Indien zij echter de tijd krijgen zich voor te bereiden door bijvoorbeeld marktonderzoek te doen of nog een scholing te volgen, blijkt de kans op een succesvolle aanvraag veel groter te zijn. In het nieuwe zesde lid van artikel 8 van de Abw wordt gelet hierop voor de bijstandsgerechtigde die voornemens is een bedrijf of zelfstandig beroep te beginnen de mogelijkheid gecreëerd om zich gedurende maximaal 12 maanden voor te bereiden met behoud van algemene bijstand. Alvorens de belanghebbende tot deze voorbereidingsfase wordt toegelaten dient de gemeente zich ervan te vergewissen dat aannemelijk is dat na deze voorbereiding een succesvolle vervolgaanvraag op grond van het Bbz kan worden ingediend. Daarbij ligt het voor de hand dat deze kans op succes wordt afgewogen in overleg met de organisatie die in de voorbereidingsperiode voor de begeleiding zal worden ingeschakeld.

Gedurende deze periode hoeft de bijstandsgerechtigde niet te voldoen aan de verplichtingen gericht op de inschakeling in arbeid in dienstbetrekking, opgesomd in artikel 113, eerste lid, van de Abw, met uitzondering van het onder e vermelde. In onderdeel e wordt de verplichting geregeld om mee te werken aan een onderzoek naar de geschiktheid voor scholing of opleiding en aan een scholing of opleiding, die noodzakelijk wordt geacht. In aanvulling hierop is in het voorgestelde artikel 8, zesde lid, onderdeel b, van de Abw vastgelegd dat de belanghebbende verplicht is zich te onderwerpen aan begeleiding door een door burgemeester en wethouders aangewezen derde.

Om zich optimaal te kunnen voorbereiden kan het nodig zijn dat aan de persoon die zich in de voorbereidingsfase bevindt bijstand in de met de voorbereiding samenhangende kosten wordt verleend. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten in verband met het doen van marktonderzoek of kleine investeringen. Het voorgestelde artikel 8, zesde lid, onderdeel c, van de Abw maakt het mogelijk over de hoogte van deze bijstand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

Op grond van het huidige artikel 8, zesde lid, van de Abw kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de verlening van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal aan zelfstandigen. Als gevolg van de invoering van een nieuw zesde lid,

wordt dit lid vernummerd tot een zevende lid. Verder wordt de delegatie van regelgevende bevoegdheid uitgebreid. Hiermee wordt bereikt dat ook ten aanzien van de bijstandsverlening aan personen die zich bevinden in de voorbereidingsfase, bedoeld in het nieuwe zesde lid van artikel 8 van de Abw, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld.

Artikel I, onderdeel B: Ingevolge artikel 14 van de Abw kan, indien de belanghebbende blijk heeft gegeven van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, dan wel in de periode voorafgaand aan de bijstandsaanvraag of nadien onvoldoende heeft meegewerkt aan het verkrijgen of behouden van arbeid in dienstbetrekking, de verplichting bedoeld in artikel 65, eerste lid, niet binnen de door burgemeester en wethouders daarvoor vastgestelde termijn is nagekomen, dan wel een verplichting als bedoeld in artikel 65, derde of vierde lid, artikel 70, vierde lid, of een op grond van hoofdstuk VIII aan de bijstand verbonden verplichting niet of niet behoorlijk is nagekomen, de bijstand tijdelijk geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. De voorgestelde wijziging van artikel 14 Abw maakt het mogelijk dat deze maatregel eveneens kan worden opgelegd in het geval dat belanghebbende de verplichting om zich tijdens voorbereidingsperiode aan begeleiding door een door burgemeester en wethouders aangewezen derde te onderwerpen niet of onvoldoende nakomt.

Artikel I, onderdeel C: Hoofdstuk III van de Abw bevat bepalingen met betrekking tot de vorm, waarin bijstand kan worden verleend. Hoofddregel is, dat de bijstand wordt verleend om niet. Bij de bijstand in de met de voorbereiding op het eigen bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten wordt bijstandsverlening om niet evenwel niet wenselijk geacht. In het voorgestelde artikel 23 a van de Abw is daarom bepaald dat deze bijstand de vorm heeft van een geldlening. Deze geldlening is voorlopig renteloos. Indien de belanghebbende na de afloop van de voorbereidingsperiode geen bedrijf of beroep als zelfstandige begint, dan wordt de geldlening omgezet in een bedrag om niet. Start de belanghebbende aansluitend aan de afloop van de voorbereidingsperiode wel met een eigen bedrijf of zelfstandig beroep, dan wordt de geldlening omgezet in een rentedragende geldlening. Het bepaalde bij en krachtens artikel 22 is op deze rentedragende geldlening van overeenkomstige toepassing. Hiermee wordt bereikt, dat de rente- en aflossingsverplichtingen ter zake bijstand in de met de voorbereiding samenhangende kosten kunnen meelopen met de verplichtingen, die uit de bijstandsverlening in het bedrijfskapitaal voortvloeien.

Artikel I, onderdeel D: Deze bepaling strekt er toe om de kosten van bijstand in de met de voorbereiding op het zelfstandig ondernemerschap samenhangende kosten voor 90% voor rijksvergoeding in aanmerking te laten komen.

Artikel I, onderdeel E: Uit de evaluatie van het Bbz is gebleken dat personen die zich voorbereiden op het zelfstandig ondernemerschap en starters die zich in het eerste jaar na de start bevinden behoefte hebben aan begeleiding door deskundigen. Om aan deze behoefte tegemoet te komen wordt aan artikel 137, eerste lid, van de Abw een onderdeel c toegevoegd, dat voorziet in rijksvergoeding in de kosten van door het gemeentebestuur aan derden opgedragen begeleiding van belanghebbenden, aan wie algemene bijstand als bedoeld in artikel 8, tweede of zesde lid, wordt verleend.

Zoals in het kabinetsstandpunt inzake het starten vanuit een uitkerings-situatie is aangekondigd zal in de begeleidingskosten tijdens de

voor-bereidingsperiode in beginsel een rijksvergoeding van 90 procent van die kosten plaatsvinden.

De rijksvergoeding in de begeleidingskosten tijdens de voorbereidingsperiode zal, ingevolge 137, tweede lid, van de Abw, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld.

Artikel I, onderdeel F: De wijziging van artikel 144, eerste lid, van de Abw is het gevolg van de vernummering van artikel 8, zesde lid, van de Abw tot zevende lid.

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