

Vergaderjaar 1997–1998

25 822

Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de verlening van bijstand aan zelfstandigen, die zich uit hoofde van hun bedrijf of beroep tijdelijk in het buitenland bevinden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 maart 1998

1. Doelgroep en omvang

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SP constateren dat het wetsvoorstel vooral is ingegeven door de problemen van binnenschippers die in de winter in het buitenland langdurig komen vast te zitten in het ijs. Zij worden ook als enigen in de memorie van toelichting genoemd. Kan de regering voorbeelden geven van andere groepen zelfstandigen voor wie de voorgestelde regeling soelaas kan bieden?

Hoewel in het verleden alleen door binnenschippers een beroep op deze mogelijkheid van bijstandsverlening is gedaan heeft het kabinet bij de voorbereiding van deze wetwijziging de afweging gemaakt of deze vorm van hulpverlening alleen voor binnenschippers zou moeten gelden of dat deze opengesteld zou moeten worden voor alle zelfstandigen die voor de uitoefening van hun bedrijf tijdelijk in het buitenland verblijven en daar bij de uitoefening van hun bedrijf of beroep in financiële moeilijkheden geraken.

Een uitdrukkelijke beperking tot binnenschippers in de regelgeving is alleen mogelijk als er duidelijke argumenten kunnen worden aangevoerd waaruit blijkt dat de schippers in zo'n uitzonderlijke positie verkeren dat een tot hen beperkte regelgeving verantwoord is. Omdat dergelijke argumenten niet zijn aan te voeren is in het wetsvoorstel geen beperking opgenomen tot binnenschippers die in de winter komen vast te zitten. Wel is de doelgroep beperkt tot zelfstandigen die voor de uitoefening van hun bedrijf of beroep regelmatig voor beperkte periodes in het buitenland verblijven. Uiteraard gaat het daarbij ook alleen om zelfstandigen die niet in staat zijn onmiddellijk naar Nederland terug te keren of anderszins, bijvoorbeeld door banken, bij de oplossing van hun financiële problemen kunnen worden geholpen. De nu geschapen voorziening dient uitdrukkelijk als laatste vangnet te worden gezien.

Bij zelfstandigen die in soortgelijke omstandigheden kunnen komen te verkeren valt te denken aan kermisexploitanten en circusartiesten. Bij de laatstgenoemde zelfstandigen zou het kunnen voorkomen dat dieren gedurende een zekere periode in quarantaine moeten worden gehouden en niet vervoerd mogen worden.

Deze leden vragen zich tevens af of deze regeling bij voorbeeld ook voor zelfstandigen geldt die als vrachtwagenchauffeur bij blokkades in het buitenland vast komen te zitten.

Op grond van dit wetsvoorstel kan alleen aan zelfstandigen bijstand worden verleend. In beginsel is het wetsvoorstel derhalve ook van toepassing op de zogenaamde eigen rijders onder de vrachtwagenchauffeurs. De chauffeurs in loondienst zijn aangewezen op ondersteuning door hun werkgever en vallen buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

In het geval een zelfstandige voor de uitoefening van zijn bedrijf zich tijdelijk in het buitenland bevindt zal hij ervoor moeten zorgen dat hij voldoende financiële middelen bij zich heeft om de eerste tijd in het buitenland te overbruggen. Op grond van het voorgestelde artikel 144a, eerste lid, van de Abw kunnen omtrent de periode, die de zelfstandige wordt geacht zelf te kunnen overbruggen, bij ministeriële regeling regels worden gesteld. Vooral nog wordt hierbij gedacht aan een periode van circa 3 weken.

Bij blokkades van het wegverkeer zal het slechts zeer zelden voorkomen dat een dergelijke blokkade langere tijd duurt.

Tenslotte heeft een verzekeringsmaatschappij recentelijk een verzekeringsmogelijkheid tegen de financiële gevolgen van een wegblokkade bij vrachtwagens ontwikkeld.

Op grond van al deze gegevens gaat het kabinet er in principe vanuit dat de vrachtwagenchauffeurs geen beroep op deze bijstandsregeling zullen doen. In heel bijzondere omstandigheden is het echter denkbaar dat ook een eigen rijder een beroep op deze regeling doet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich bovendien af of het geraamde aantal gevallen per jaar waarin een beroep gedaan zal worden op de regeling (ongeveer 10 per jaar) wel realistisch is.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband of er een overzicht is van de typen zelfstandigen die in het verleden (vóór de invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet op 1 januari 1996) op een soortgelijke regeling een beroep deden. Daarbij vragen zij of er een overzicht over de jaren 1990–1995 gegeven kan worden van aantallen, beroepsgroepen, tijdelijke omstandigheden en de duur van de bijstandsverlening in elk van die jaren.

In de jaren vóór 1996 was het mogelijk via de ambassade een aanvraag in te dienen op grond van de Algemene Bijstandswet in het geval men in het buitenland in bijstandsbehoevende omstandigheden geraakte. Wat de zelfstandigen betreft ging het daarbij om 2 groepen. In de eerste plaats betrof het zelfstandigen met een Nederlands paspoort die zich in het buitenland hadden gevestigd en daar in financiële moeilijkheden kwamen. In de tweede plaats konden ook zelfstandigen die in Nederland woonden en voor de uitoefening van hun bedrijf tijdelijk in het buitenland verbleven en daar in financiële moeilijkheden kwamen een beroep op deze wet doen. Bij dit wetsvoorstel gaat het om deze tweede groep. Daarbij zijn in al die jaren alleen door binnenschippers dergelijke aanvragen ingediend. In de jaren 1990–1995 waren de winters niet streng. Als gevolg daarvan was het aantal aanvragen van binnenschippers ook beperkt en varieerde dit aantal van één tot vijf per jaar. De duur van de bijstandsverlening heeft niet meer dan 1 maand bedragen. Nadat de wijziging van de Abw op 1 januari 1996 is ingegaan zijn in de strengere winters van 1995/1996 en 1996/1997 meerdere verzoeken om (informatie over de mogelijkheden van) financiële hulp binnengekomen. Aangezien deze toch niet gehonoreerd konden worden is het aantal van deze verzoeken niet geregistreerd. Op grond van deze ervaringen mag worden aangenomen dat het aantal aanvragen gemiddeld niet meer dan 10 per jaar zal bedragen.

2. Tijdelijke omstandigheden

De leden van de VVD-fractie spreken hun waardering uit voor de voorgestelde summiere uitbreiding van de Algemene bijstandswet. Daarbij stellen zij de vraag of bij de verlening van bijstand in deze situatie ook wordt beoordeeld of de financiële moeilijkheden zijn veroorzaakt door die tijdelijke omstandigheid.

Binnenschippers, e.d. zullen in de praktijk alleen maar met succes vanuit het buitenland een bijstandsaanvraag kunnen indienen als er sprake is van een enige tijd voortdurende situatie waardoor terugkeer naar Nederland onmogelijk is, bijvoorbeeld als gevolg van bevroren rivieren. Met de bijstandsverlening in het buitenland wordt alleen maar beoogd de gevolgen van de omstandigheden, die de moeilijkheden hebben veroorzaakt, weg te nemen. In het geval dat het om een binnenschipper gaat wordt met deze bijstandsverlening beoogd dat de schipper gedurende de tijd dat hij niet kan varen in zijn levensonderhoud kan voorzien en in staat is zijn reis te vervolgen op het moment dat dit weer mogelijk is. Ook de aanvragen van andere zelfstandigen vanuit het buitenland kunnen alleen maar worden ingewilligd als vaststaat dat tijdelijke omstandigheden in het buitenland de financiële moeilijkheden hebben veroorzaakt en terugkeer onder deze omstandigheden niet mogelijk is. In het geval de financiële moeilijkheden door andere omstandigheden worden veroorzaakt is terugkeer mogelijk en heeft de zelfstandige, op Nederlands grondgebied, te allen tijde de mogelijkheid om een aanvraag op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) in te dienen. Omdat binnenschippers in de regel aan boord wonen, zijn er in Nederland negen gemeenten aangewezen die met de verlening van bijstand ingevolge het Bbz aan deze ondernemers zijn belast. In het geval dat bij de behandeling van de aanvraag in het buitenland blijkt dat de financiële situatie zodanig is dat er meer hulp nodig is, zal een grondiger onderzoek nodig zijn en wordt deze zelfstandige geadviseerd bij terugkomst in Nederland een Bbz-aanvraag in te dienen.

3. Aanvragen

De leden van de SP-fractie merken op dat bijstand in zijn algemeenheid niet met terugwerkende kracht kan worden verleend. Daarbij stellen zij de vraag of een aanvraag van een binnenschipper niet per definitie met terugwerkende kracht wordt verleend omdat deze pas wordt ingediend als de schipper aan de wal komt.

De leden van de SP-fractie betwijfelen of het wetsvoorstel wel de oplossing biedt voor het gerezen probleem. Immers, definitieve verlening van bijstand is eerst mogelijk nadat drie weken zijn verstreken en/of nadat er onderzoek is gedaan naar de specifieke omstandigheden van betrokkene. De ontstane noodsituatie kan dan al voorbij zijn.

Kan de regering vervolgens verduidelijken hoe een aanvraag wordt afgehandeld? Wordt er op voorhand een voorschot betaald? Of wordt tegen de betrokkene gezegd: wacht u eerst maar drie weken en kom dan maar terug (zie de toelichting bij artikel I)? Of moet meteen beoordeeld worden of betrokkene in behoeftige omstandigheden verkeert en hoe het staat met zijn vermogen?

Indien er sprake is van winterse omstandigheden waardoor een schipper in het buitenland in het ijs komt vast te zitten zal er in het algemeen in de eerste weken geen sprake zijn van financiële moeilijkheden omdat de schipper steeds de tijd moet kunnen overbruggen die gemoeid is met zijn reis en hij pas weer geld ontvangt als de lading is gelost of er weer een nieuwe reis is geboekt. In verband daarmee wordt in de toelichting bij artikel 1 ook gesteld dat er pas na circa drie weken van wordt uitgegaan

dat er sprake is van «zeer dringende redenen». Uiteraard kan de schipper, indien hij aan ziet komen dat hij op enige termijn niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, er ook voor kiezen om al op een eerder tijdstip een bijstandsaanvraag in te dienen.

In elk geval kan deze schipper tegen de tijd, dat de drie weken zijn verlopen, aan de wal gaan en zich bij de Nederlandse ambassade of een Nederlandse consulaat voegen. Daar kan hij een aanvraag indienen en deze aanvraag wordt doorgezonden naar het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bij de beoordeling van de aanvraag op het ministerie wordt onder meer nagegaan of het eigen vermogen van de schipper zo laag is dat er door banken geen krediet meer verstrekt kan worden. De ervaring heeft geleerd dat op dergelijke aanvragen vrij snel, binnen één à twee weken, kan worden beslist. In het geval een positieve beslissing op deze aanvraag wordt genomen kan via de ambassade de bijstand aan de betrokken schipper worden uitbetaald.

Ook al zouden de temperaturen inmiddels zijn gestegen dan is de vaarweg nog niet onmiddellijk vrij. Bovendien heeft de schipper geld nodig om zijn reis te kunnen voortzetten omdat hij op zijn eigen financiële middelen heeft ingeteerd.

4. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel I, onderdeel A

De leden van de VVD-fractie vragen of onder de oude Bijstandswet ook de vorm van een renteloze geldlening was gekozen.

Bij de keuze voor een renteloze geldlening wordt aangesloten bij de bijstandsverlening aan zelfstandigen op grond van het B(b)z. Ook in de jaren vóór 1996 werd om deze reden de bijstand in eerste instantie als een renteloze lening verstrekt. Het inkomen van een zelfstandige kan alleen maar over een geheel jaar worden beoordeeld. Het is immers mogelijk dat als in de winter de schepen veel hebben stilgelegen er daarna een inhaalvraag naar scheepsruimte optreedt waardoor er veel gevaren kan worden tegen goede vrachtprijzen en de schippers hiermee over het gehele jaar toch nog een inkomen behalen dat niet lager is dan in de andere jaren en dat boven de bijstandsnorm ligt. In dat geval dient de lening te worden terugbetaald.

De leden van de PvdA-fractie vragen ten aanzien van deze renteloze lening, die later omgezet kan worden in een bedrag om niet, of de voorgestelde regeling van toepassing is voor alle kosten of dat de regeling zich beperkt tot de kosten van levensonderhoud. Daarbij wordt het voorbeeld genoemd dat er bij een vrachtwagenblokkade sprake is van een bedorven lading waardoor men in financiële nood komt.

Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie is er al op gewezen dat het niet zo aannemelijk is dat er aanvragen van vrachtwagenchauffeurs op grond van deze regeling zullen binnenkomen. Het genoemde probleem kan zich echter ook voordoen bij andere zelfstandigen. In het geval er sprake is van een bedorven lading is het een vraag of de vervoerder daarvoor aansprakelijk is of de verlader. In het geval de vervoerder toch aansprakelijk is zullen de gevolgen van deze aansprakelijkheid niet onmiddellijk in het buitenland tot uiting komen. In het buitenland kan worden volstaan met de voorziening in de kosten van het bestaan en eventueel in de kosten om de reis te kunnen voortzetten. In het geval de betrokken zelfstandige aansprakelijk wordt gesteld voor de

bedorven lading en zijn financiële positie niet zodanig is dat hij dit zelf, of met verhoging van zijn bankkredieten kan opvangen dan kan hij in Nederland in de gemeente waar hij woont (of als het een binnenschipper betreft bij een aangewezen gemeente) een aanvraag op grond van het Bbz indienen. Indien verwacht mag worden dat het bedrijf na de bijstandsverlening levensvatbaar zal zijn, kan op grond van het Bbz een krediet van maximaal f 316 000 worden verstrekt om het voortbestaan van dit bedrijf veilig te stellen. In een dergelijke situatie zal het inkomen van deze zelfstandige in dat jaar zo laag zijn dat ervan mag worden uitgegaan dat de bijstand, die in het buitenland is verstrekt, omgezet zal worden in een bedrag om niet.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie in welke mate deze gebeurtenissen zich als bedrijfsrisico's laten beoordelen. Mag niet worden verwacht dat deze risico's verzekerd zijn? Dient in het geval van financiële nood op grond van zo'n gebeurtenis niet geoordeeld te worden dat er bij onverzekerd zijn sprake is van ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid? Geldt in zo'n geval dan ook een sanctie?

In het algemeen wordt bij de toepassing van de Algemene bijstandswet en het Bbz nagegaan of de risico's verzekerd zijn. Indien dit het geval is wordt nagegaan of de hoogte van de verzekeringspremie zodanig is dat van de betrokken zelfstandige, gelet op zijn financiële omstandigheden, verwacht mag worden dat hij zich tegen deze risico's verzekert. Als uit deze beoordeling blijkt dat hij zich had kunnen verzekeren dan is er, in het geval hij dit niet heeft gedaan, sprake van ongenoegzaam besef van verantwoordelijkheid en kan de bijstand geheel of gedeeltelijk worden geweigerd.

De leden van de SP-fractie willen tenslotte weten of de regering niet bevreesd is voor fraude. Deze vraag hangt samen met hun eerder gestelde vragen naar welke zelfstandigen er in wezen op deze regeling een beroep kunnen doen en naar de wijze waarop een aanvraag precies wordt afgewikkeld. In dit verband vragen zij de regering om het in het wetsvoorstel genoemde begrip «zeer dringende redenen van tijdelijke aard» nader toe te lichten.

Bij de behandeling van de aanvraag worden de boekhoudverslagen van de afgelopen jaren van de betrokken zelfstandige geanalyseerd en wordt zonodig contact opgenomen met zijn bank. Op deze manier wordt bereikt dat alleen bijstand wordt verleend aan zelfstandigen die dit nodig hebben. Ten aanzien van de term «zeer dringende redenen van tijdelijke aard» is bij de beantwoording van eerdere vragen al aangegeven dat er vanuit wordt gegaan dat de zelfstandige de eerste periode in het buitenland zelf kan overbruggen. Voorts wordt beoordeeld of de werkelijke oorzaak van de bijstandsbehoevende omstandigheden is gelegen in de aangegeven feiten. Blijkt uit de beoordeling van de aanvraag dat de financiële situatie al voor het vertrek naar het buitenland zodanig was dat toen al verwacht kon worden dat deze moeilijkheden zouden ontstaan, dan is er geen sprake van «zeer dringende redenen van tijdelijke aard» en zal er derhalve geen hulp verleend kunnen worden.

Op basis van de ervaringen in de jaren vóór 1996 mag worden verwacht dat bij deze aanvragen het frauderisico beperkt zal zijn.

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