



## **Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek, afsluiting van de instroom bij centrumgemeenten voor ondernemers in de binnenvaart, beperking van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep en verdere uniformering met de Participatiewet en het Besluit Participatiewet in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek en enkele andere wijzigingen**

### **Nader Rapport**

13 september 2019

**Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek, afsluiting van de instroom bij centrumgemeenten voor ondernemers in de binnenvaart, beperking van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep en verdere uniformering met de Participatiewet en het Besluit Participatiewet in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek en enkele andere wijzigingen**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 juni 2019, nr. 2019001064, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2019, no.W12.19.0127/III, bied ik U hierbij aan.

*Bij Kabinetsmissive van 3 juni 2019, no.2019001064, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek, afsluiting van de instroom bij centrumgemeenten voor ondernemers in de binnenvaart, beperking van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep en verdere uniformering met de Participatiewet en het Besluit Participatiewet in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.*

*Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th. C. de Graaf*

In artikel I van het ontwerpbesluit is een nieuw onderdeel C toegevoegd. In dit onderdeel wordt de terugvorderingsplicht in artikel 12, tweede lid, onderdeel c, van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 omgezet in een terugvorderingsbevoegdheid. Dit is conform de beleidskeuze om meer ruimte voor lokaal beleid te creëren (paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting). Daarnaast is onderdeel N vervallen en is onderdeel O aangepast, zodat ook artikel 44, eerste lid, komt te vervallen. Daarmee vervalt hoofdstuk VI van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in zijn geheel.

In artikel II van het ontwerpbesluit zijn de onderdelen A, C en G aangepast. In deze onderdelen werden diverse bepalingen in het Besluit Participatiewet gewijzigd om in de verdeling van het bijstandsbudget beter rekening te houden met loonkostensubsidies op grond van artikel 10d van de Participatiewet die worden verstrekt aan bewoners van zorginstellingen. Inmiddels heeft het kabinet aangekondigd een verkenning uit te voeren naar de financiering van het instrument loonkostensubsidie voor alle mensen in de doelgroep. Het is niet wenselijk om tijdens en voorafgaand aan deze verkenning wijzigingen aan



---

te brengen in de financiering voor een deel van de betreffende populatie. Daarom zijn de betreffende aanpassingen geschrapt.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om nog enkele redactionele wijzigingen door te voeren in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark.*



---

## Advies Raad van State

No. W12.19.0127/III

's-Gravenhage, 17 juli 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 juni 2019, no.2019001064, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek, afsluiting van de instroom bij centrumgemeenten voor ondernemers in de binnenvaart, beperking van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep en verdere uniformering met de Participatiewet en het Besluit Participatiewet in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek en enkele andere wijzigingen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ... tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek, afsluiting van de instroom bij centrumgemeenten voor ondernemers in de binnenvaart, beperking van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep en verdere uniformering met de Participatiewet en het Besluit Participatiewet in verband met vernieuwing van de financieringssystematiek en enkele andere wijzigingen**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 mei 2019, nr. 2019-0000072380;

Gelet op de artikelen 69, derde lid, en 78f van de Participatiewet;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

Het **Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel c wordt 'van 55 jaar en ouder' vervangen door 'geboren voor 1 januari 1960,'.
  - b. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel d door een punt vervalt onderdeel e.
2. In het derde lid, onderdeel b, wordt 'begeleiding door een door het college aangewezen derde' vervangen door 'door het college aangewezen begeleiding'.

B

In artikel 3, eerste lid, aanhef, wordt na 'een bedrag om niet' ingevoegd ', waaronder kwijtschelding van rente,'.

C

Artikel 20, tweede lid, alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid vervallen.

D

Artikel 21 komt te luiden:

#### **Artikel 21. Kwijtschelding van rente bij geldlening en borgtocht**

1. De op grond van de artikelen 15 en 20 verschuldigde rente wordt ambtshalve kwijtgescholden en reeds betaalde rente terugbetaald, indien het netto inkomen in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag, lager is dan de jaarnorm, tenzij in een boekjaar aan de zelfstandige ook algemene bijstand, bedoeld in artikel 10, is verleend. Het bedrag is ten hoogste de voor dat boekjaar geldende renteverplichting op grond van artikel 15, doch niet meer dan het verschil tussen de jaarnorm en het netto inkomen in het boekjaar.
2. Indien de bijstand is verleend in de vorm van borgtocht op grond van de artikelen 16 en 20, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing op de door de bank verstrekte lening. Het aldus



berekende bedrag wordt verstrekt als een bedrag om niet. Aan deze bijstand wordt de voorwaarde verbonden dat deze wordt aangewend ter aflossing of tot rentebetaling op de door de bank verstrekte lening.

3. Het bedrag van de op grond van het eerste lid kwijtgescholden of terugbetaalde rente, of het op grond van het tweede lid berekende bedrag om niet, kan tezamen met de over hetzelfde boekjaar verleende bijstand ingevolge hoofdstuk II, paragraaf 4, niet meer bedragen dan de jaarnorm.

E

Artikel 23, derde lid, komt te luiden:

3. Het college is bevoegd te onderzoeken of het bedrijf of zelfstandig beroep nog levensvatbaar is, indien daartoe naar het oordeel van het college aanleiding bestaat.

F

In hoofdstuk III vervalt paragraaf 5.

G

In artikel 33 wordt 'omgerekende netto winst' vervangen door 'omgerekende winst'.

H

Artikel 35, vierde en vijfde lid, vervalt.

I

Artikel 36 komt te luiden:

**Artikel 36. Aanvraag bijstand door ondernemers in de binnenvaart zonder woonplaats**

Indien de ondernemer in de binnenvaart geen woonplaats heeft als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de wet, bestaat het recht op bijstand jegens het college van de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart op het moment van zijn aanvraag zijn feitelijke ligplaats heeft.

J

In artikel 39, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 3, wordt 'artikel 21, tweede lid,' vervangen door 'artikel 21, eerste lid,'.

K

Artikel 40 vervalt.

L

Artikel 41 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift en het eerste lid vervalt 'of verlaging'.
2. In het vierde lid wordt 'en worden deze teruggevorderd' vervangen door 'en kunnen deze worden teruggevorderd'.
3. In het vijfde lid wordt 'worden de vanaf de vervaldatum achterstallige rente- en aflossingsbedragen terstond teruggevorderd' vervangen door 'kunnen de vanaf de vervaldatum achterstallige rente- en aflossingsbedragen terstond worden teruggevorderd'.
4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  6. In de gevallen, bedoeld in het vierde en vijfde lid, blijft het resterende deel van de lening vanaf het moment van de opeisbaarheid van de lening rentedragend.



## M

Artikel 43 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'wordt het resterende deel van de lening vanaf de beëindiging renteloos' vervangen door 'kan in het geval van niet verwijtbaarheid het resterende deel van de lening vanaf de beëindiging renteloos worden gemaakt' en wordt 'Gedurende de periode van vijf jaar na beëindiging van het bedrijf of zelfstandig beroep dient 50 procent van het netto inkomen' vervangen door 'In het geval van een renteloos gemaakte lening dient gedurende de periode van vijf jaar na beëindiging van het bedrijf of zelfstandig beroep 50 procent van het netto inkomen'.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De lening, die de zelfstandige bij de beëindiging op grond van het eerste lid gehouden is terug te betalen, is een lening als bedoeld in artikel 58, tweede lid, onderdeel b, van de wet.

## N

Artikel 44 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'en de hoofdstukken V en VI' vervangen door 'en hoofdstuk V'.

2. Het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid vervallen.

## O

De artikelen 45, 46 en 47 vervallen.

## P

Hoofdstuk VII komt te luiden:

### **Hoofdstuk VII. Financiering**

#### *§ 1. Algemeen*

#### **Artikel 48. Uitkering verlening algemene bijstand**

Onze Minister verstrekt jaarlijks ten laste van 's Rijks kas aan het college een uitkering als onderdeel van de uitkering, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de wet, voor de kosten van algemene bijstand aan zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

#### **Artikel 49. Bekostiging verlening bijstand bedrijfskapitaal**

1. Onze Minister verstrekt jaarlijks ten laste van 's Rijks kas aan het college een bedrag van 100% van de lasten van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, met dien verstande dat Onze Minister in de daaropvolgende vijf jaar in totaal 75% van dit verstrekte bedrag terugvordert van het college, in jaarlijkse stappen van achtereenvolgens 20%, 20%, 15%, 10% en 10%.
2. Onze Minister vordert jaarlijks 75% van de baten van vóór 1 januari 2020 door het college verstrekte bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal terug van het college.

#### **Artikel 50. Vaststelling lasten en baten van bijstand bedrijfskapitaal**

1. Onze Minister stelt de lasten van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, zoals bedoeld in artikel 49, eerste lid, en de baten van vóór 1 januari 2020 verstrekt bedrijfskapitaal, zoals bedoeld in artikel 49, tweede lid, vast binnen een jaar na ontvangst door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet.
2. De lasten van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal worden bij de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, buiten aanmerking gelaten indien deze lasten blijkens het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, van de Gemeentewet, dat deel uit maakt van de informatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, als fout of onzeker worden aangemerkt.



3. Indien de verantwoordingsinformatie, bedoeld in het eerste lid, niet binnen achttien maanden na het kalenderjaar waarop het betrekking heeft is ontvangen door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden de lasten en baten van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal ambtshalve door Onze Minister vastgesteld.

## *§ 2. Vergoeding centrumgemeenten bijstandsverlening ondernemers in de binnenvaart*

### **Artikel 51. Reikwijdte paragraaf**

Deze paragraaf is in afwijking van de artikelen 48 tot en met 50 van toepassing op de vergoeding van de kosten van bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart waarvan de bijstand, op grond van artikel 36 zoals dat luidde op 31 december 2019, wordt verstrekt door het college van de gemeenten Groningen, Zwolle, Nijmegen, Nieuwegein, Amsterdam, Rotterdam, Terneuzen, Geertruidenberg of Maasgouw.

### **Artikel 52. Vergoeding**

1. Onze Minister vergoedt ten laste van 's Rijks kas aan het college:
  - a. 100% van de kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal;
  - b. de kosten van aan derden opgedragen onderzoek inzake verlening van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, voor zover deze kosten een bij ministeriële regeling te bepalen maximumbedrag per onderzoek niet overschrijden;
  - c. een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag per besluit op een aanvraag van ondernemers in de binnenvaart om verlening van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.
2. Onder onderzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt verstaan, een bedrijfseconomisch of bedrijfstechnisch onderzoek, waaronder begrepen taxatie van vermogensbestanddelen, afgerond met een schriftelijke rapportage, voor zover dit onderzoek noodzakelijk is voor de uitvoering van dit besluit.
3. Met ingang van 1 januari 2021 vervallen het eerste lid, onderdeel c, en dit lid, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van het eerste lid, onderdeel b, door een punt.

### **Artikel 53. Vaststelling vergoeding**

1. Onze Minister stelt de vergoeding, bedoeld in artikel 52, vast binnen een jaar na ontvangst door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet.
2. De kosten van algemene bijstand, de kosten van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, de uitvoeringskosten en de kosten voor onderzoek worden bij de vaststelling, bedoeld in het eerste lid, buiten aanmerking gelaten indien deze kosten blijken het verslag van bevindingen, bedoeld in artikel 213, vierde lid, van de Gemeentewet, dat deel uit maakt van de informatie, bedoeld in artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, als fout of onzeker worden aangemerkt.
3. Indien de verantwoordingsinformatie, bedoeld in het eerste lid, niet binnen achttien maanden na het kalenderjaar waarop het betrekking heeft is ontvangen door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de vergoeding ambtshalve door Onze Minister vastgesteld.

Q

Artikel 60a komt te luiden;

### **Artikel 60a. Overgangsbepalingen**

1. Artikel 2, eerste lid, onderdeel c, zoals dat luidde op 31 december 2019, blijft van toepassing op de zelfstandige die zijn aanvraag uiterlijk 31 december 2019 heeft ingediend.
2. De artikelen 20, tweede lid, en 21, eerste tot en met vierde lid, zoals die luiden op 31 december 2019, blijven van toepassing op de zelfstandige, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, die zijn aanvraag om algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, uiterlijk 31 december 2019 heeft ingediend.



3. Hoofdstuk VII zoals dat luidde op 31 december 2019, blijft van toepassing op de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, de vergoeding en de aanvullende uitkering, bedoeld in de artikelen 54 en 58, voor kosten die betrekking hebben op de kalenderjaren gelegen voor het jaar 2020.

## ARTIKEL II

Het **Besluit Participatiewet** wordt als volgt gewijzigd:

### A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de onderdelen e en i, vervalt 'onderdeel b,'.

2. Onderdeel m komt te luiden:

*gemeentelijke netto uitgaven voor uitkeringen aan en loonkostensubsidies ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners:* de netto uitgaven van een gemeente aan algemene bijstand voor dak-, thuis- en adreslozen en de uitgaven aan loonkostensubsidies op grond van artikel 10d van de wet ten behoeve van elders verzorgden, welke worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek, in het jaar, twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld;

3. Onderdeel n komt te luiden:

*totale gemeentelijke netto uitgaven aan uitkeringen Pw, IOAW, IOAZ en Bbz 2004, alsmede aan loonkostensubsidies:* de totale netto uitgaven aan uitkeringen op grond van de wet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004, welke worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek, en de lasten van loonkostensubsidies op grond van artikel 10d van de wet in het jaar, twee jaar voorafgaand aan het jaar waarover de uitkering wordt vastgesteld;

### B

In de artikelen 1, onderdeel f, en 6, eerste lid, wordt 'startende ondernemers' vervangen door 'zelfstandigen'.

### C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef vervalt '+ BV';

- b. In onderdeel c wordt na de puntkomma toegevoegd 'en';

- c. In onderdeel d wordt 'uitkeringen aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners; en' vervangen door 'uitkeringen aan en loonkostensubsidies ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners.'.

- d. Onderdeel e vervalt.

2. In het derde lid, onderdeel d, wordt 'verminderd met [...] zijn gehuisvest' vervangen door 'is'.

3. Het vierde lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt 'de uitkering aan dak- en thuislozen en instellingsbewoners' vervangen door 'uitkeringen aan en loonkostensubsidies ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners';

- b. In onderdeel b wordt na 'voor uitkeringen aan' ingevoegd 'en loonkostensubsidies ten behoeve van'.

- c. In onderdeel c wordt 'Pw, IOAW en IOAZ' vervangen door 'Pw, IOAW, IOAZ en Bbz 2004, alsmede aan loonkostensubsidies'.





d. Het vijfde lid vervalt onder vernummering van het zesde tot en met achtste lid tot het vijfde tot en met zevende lid.

e. In het vijfde lid (nieuw) wordt na 'uitkeringen aan' ingevoegd 'en loonkostensubsidies ten behoeve van'.

f. In het zesde en zevende lid (nieuw) wordt 'zesde lid' vervangen door 'vijfde lid'.

D

Aan artikel 8 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Indien artikel 8c van de wet van toepassing is, kan voor de vaststelling, bedoeld in artikel 50 van het Bbz 2004, van:
  - a. de gemeentelijke lasten op grond van het Bbz 2004; en
  - b. de gemeentelijke baten op grond van het Bbz 2004,de informatie in aanmerking worden genomen die het openbaar lichaam heeft verantwoord over het jaar waarop de vaststelling betrekking heeft. De eerste zin is slechts van toepassing indien de bedoelde informatie is vastgesteld overeenkomstig artikel 34a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

E

Artikel 8a vervalt.

F

In de bijlage onder het kopje *De totale (voorlopige) uitkering en de bekendmaking daarvan* vervalt 'Alle gemeenten ontvangen daarnaast [...] is opgenomen in deze bijlage.'

G

In de bijlage onder het kopje *Berekeningswijze uitkering ten behoeve van dak- en thuislozen en instellingsbewoners* komt de tweede alinea als volgt te luiden:

Het budget voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners wordt bepaald aan de hand van de verhouding tussen de netto uitgaven van een gemeente aan deze doelgroep en de totale netto uitgaven van alle gemeenten aan uitkeringen op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004, alsmede aan loonkostensubsidies op grond van artikel 10d van de Participatiewet. Dit budgetaandeel wordt vermenigvuldigd met het totaal beschikbare macrobudget en het percentage dat een gemeente objectief wordt verdeeld. Deze gegevens worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze bestanden bevatten gegevens over de netto uitgaven aan uitkeringen op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, het Bbz 2004 en de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand wordt buiten beschouwing gelaten voor het bepalen van de totale netto uitgaven aan uitkeringen.

H

In de bijlage vervalt de paragraaf met het kopje *Berekeningswijze uitkering ten behoeve van gehuisveste vergunninghouders*.

### ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

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,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) biedt perspectief aan beginnende ondernemende bijstandsgerechtigden en een vangnet voor gevestigde zelfstandigen met een tijdelijk financieel probleem, maar met een levensvatbare onderneming. Met de doorgevoerde wijzigingen is meer focus aangebracht en is de financieringssystematiek vereenvoudigd en meer in lijn gebracht met de financieringssystematiek van de Participatiewet en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). De wijziging van dit besluit heeft betrekking op de volgende vier onderdelen.

#### 1.1 Vernieuwing van de financieringssystematiek voor het Bbz 2004

Met dit besluit is de financieringssystematiek van het Bbz 2004 vernieuwd. Het streven van de regering is het vereenvoudigen en meer transparant maken van de financieringssystematiek van het Bbz 2004, waarbij de financieringssystematiek gemeenten ondersteunt en stimuleert tot een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz 2004. De wijziging van de financieringssystematiek heeft geen gevolgen voor de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigden. De vernieuwing van de financieringssystematiek voor het Bbz 2004 wordt nader toegelicht in paragraaf 2.

De financieringswijze van de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart is ongewijzigd. De negen centrumgemeenten die de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart verzorgen, worden ongewijzigd volledig door het Rijk vergoed voor de kosten ervan. Ook de financieringswijze van de bijstand aan zelfstandigen in het buitenland is niet gewijzigd, omdat deze bijstandsverlening niet wordt uitgevoerd door gemeenten, maar door het Rijk.

#### 1.2 Afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart

Met dit besluit is de aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart voor nieuwe instroom afgesloten. Dit betekent dat met ingang van 1 januari 2020 ondernemers in de binnenvaart zich met een Bbz-aanvraag niet meer moeten melden bij een van de negen daartoe aangewezen centrumgemeenten, maar bij de gemeente van hun woonplaats. Het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor de Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart wordt nader toegelicht in paragraaf 3.

#### 1.3 Beperking nieuwe instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960

Met dit besluit is de mogelijkheid van nieuwe instroom in de bijstandsverlening aan oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar met een niet-levensvatbaar bedrijf beperkt tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, dus tot personen die op 31 december 2019 60 jaar of ouder zijn. Dit besluit heeft geen gevolgen voor de bijstandsverlening aan bestaande Bbz-gerechtigde oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf.

De beperking van de nieuwe instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, wordt verder toegelicht in paragraaf 4.

#### 1.4 Verdere uniformering van het Bbz 2004 met de uitgangspunten van de Participatiewet

Met dit besluit is het Bbz 2004 op een tweetal onderdelen geüniformeerd met de uitgangspunten van de Participatiewet. Ten eerste is artikel 20, tweede lid, in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt van de Participatiewet dat algemene bijstand wordt verstrekt in de vorm van een bedrag om niet, en niet in de vorm van een rentedragende lening. Ten tweede is artikel 21, eerste lid, in overeenkomst gebracht met het uitgangspunt van de Participatiewet dat bijstandsverlening met terugwerkende kracht niet is toegestaan. De verdere uniformering van het Bbz 2004 met de uitgangspunten van de Participatiewet wordt verder toegelicht in paragraaf 5.

### 2. Vernieuwing van de financieringssystematiek

Met dit besluit is de financieringssystematiek van het Bbz 2004 vernieuwd. Met de invoering van de normbatenregeling voor de Bbz-kapitaalverstrekking in 2013 was beoogd een (extra) financiële prikkel in te bouwen om voor gemeenten een stimulans te creëren om beter kredietbeheer te voeren en om



selectiviteit bij het verstrekken van bedrijfskapitaal te stimuleren.<sup>1</sup> Uit onderzoek<sup>2</sup> is echter gebleken dat deze financiële prikkel van de normbatenregeling niet of nauwelijks door gemeenten wordt ervaren, waarbij gemeenten bovendien de normbatenregeling niet ervaren als een indicator van hun prestaties, maar als gebaseerd op toeval. Dit heeft geleid tot een heroverweging van de financierings-systematiek van het Bbz 2004 met als inzet, gedeeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), om de financieringsystematiek te vereenvoudigen en meer transparant te maken. Uitgangspunt bij de wijziging van de financieringsystematiek is een budgettair neutrale omzetting, dus per saldo geen bezuiniging of intensivering.

Bij het ontwerp van de nieuwe financieringsystematiek voor het Bbz 2004 is zoveel mogelijk aangesloten bij de aanbevelingen uit het adviesrapport 'Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen' van de Raad voor de financiële verhoudingen<sup>3</sup> (nu: Raad voor het Openbaar Bestuur), waarin de raad onder andere pleit voor invoering van het principe 'wie bepaalt, betaalt'.

De financieringsystematiek van het Bbz 2004 is op de volgende onderdelen gewijzigd:

1. Toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw (toegelicht in paragraaf 2.1);
2. Eigenstandige financiering voor de kapitaalverstrekking aan beginnende, gevestigde en oudere zelfstandigen, waarbij het Rijk aanvankelijk 100% van het door de gemeente verstrekte bedrijfskapitaal voorfinanciert en de gemeente de daaropvolgende periode van vijf jaren jaarlijks 20%, 20%, 15%, 10% resp. 10% van het door het Rijk aan de gemeente verstrekte bedrag terugbetaalt, dus in totaal 75% van het verstrekte bedrag (toegelicht in paragraaf 2.2);
3. Toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds (toegelicht in paragraaf 2.3);
4. Meer ruimte voor lokaal beleid als gevolg van deregulering (toegelicht in paragraaf 2.4).

Algemene uitgangspunten bij de wijzigingen van de Bbz-financieringsystematiek zijn:

- een eenvoudiger en transparantere financieringsystematiek, met als doel het scheppen van de financiële voorwaarden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz 2004;
- een logische financieringsstructuur, waarbij voor de financiering van het levensonderhoud één financieringsystematiek geldt en – onafhankelijk daarvan – één (andere) financieringsystematiek voor de kapitaalverstrekking;
- een financieringsystematiek waarin de financiële prikkels op de juiste plaatsen zijn gelegd, en bovenal inzichtelijk zijn voor gemeenten, zodat gemeenten ernaar kunnen handelen;
- een financieringsystematiek voor het Bbz 2004 in lijn met de algemene sturingsfilosofie van de Participatiewet, waarin de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid in sterke mate gedecentraliseerd bij gemeenten is belegd;
- een financieringsystematiek voor het Bbz 2004 die past bij de financieringsystematiek voor de Participatiewet, IOAW en IOAZ, met daarbij een gelijk speelveld tussen het Bbz 2004 enerzijds en de overige bijstandsregelingen anderzijds voor wat betreft het financieel risico voor gemeenten bij het verstrekken van algemene bijstand/uitkering;
- terugdringing van administratieve lasten, zowel voor gemeenten als voor het Rijk.

## **2.1 Toevoeging levensonderhoud gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw**

Voorheen had de financiering van het levensonderhoud van gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen (hierna voor de leesbaarheid korthedshalve: 'gevestigde zelfstandigen') in belangrijke mate het karakter van een declaratieregeling. Gemeenten ontvingen van het Rijk op basis van declaratie een vergoeding van 75% van de uitkeringskosten; voor de overige 25% van de uitkeringskosten ontvingen gemeenten een budget. Omdat de omvang van het 25%-budget werd bepaald op basis van de gemeentelijke uitgaven van twee jaar ervoor (en dus niet op basis van objectieve factoren), had ook de 25%-budgettering min of meer het karakter van een (uitgestelde) declaratieregeling. In het geval van een budgettekort ontvingen gemeenten een aanvullende uitkering, onder toepassing van een eigen risico van 15% van het toegekende budget. Een budgetoverschot mochten gemeenten zelf houden.

<sup>1</sup> Besluit van 28 september 2012 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met aanpassing van de financieringsystematiek van gemeenten en nog enkele aanpassingen (Stcrt. 2012 nr. 457, 12 oktober 2012)

<sup>2</sup> Normbatenregeling Bbz, Eindrapport uitgebracht in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Bureau Bartels, Amersfoort, 21 december 2016

<sup>3</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, 'Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen', januari 2017



De middelen voor het levensonderhoud van beginnende zelfstandigen zijn al vanaf 2010<sup>4</sup> gebundeld met het toenmalige WWB-inkomensdeel, nu de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. Met dit besluit zijn nu ook de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen toegevoegd aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw, waardoor nu ook het Bbz-levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen volledig is gebudgetteerd. Indicatief gaat het om een totaalbedrag van circa € 24 mln. (op basis van de uitgaven 2017). Met deze bundeling zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de Bbz-uitkeringen voor gevestigde zelfstandigen, net zoals gemeenten al volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de uitkeringen op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en de Bbz-uitkeringen voor beginnende zelfstandigen.

Met de bundeling maken het Bbz-levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen en het Bbz-levensonderhoud van beginnende zelfstandigen nu onderdeel uit van één specifieke uitkering. Bovendien is hiermee de financieringssystematiek van het Bbz-levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen in overeenstemming gebracht met de financieringssystematiek van de Participatiewet en de IOAZ. Hierdoor is het doel van het Bbz 2004 als re-integratie-instrument versterkt. Bij de beoordeling van de keuze van het toeleidingstraject dient de gemeente – ook bij gevestigde zelfstandigen – zorgvuldig af te wegen, welk traject het snelst en met de meeste kans op blijvend resultaat tot bijstandsonafhankelijkheid kan leiden: zelfstandig ondernemerschap of loondienst. Ook bij oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf dient de gemeente zorgvuldig af te wegen of voortzetting van het niet-levensvatbare bedrijf met financiële ondersteuning een zinvolle investering is of dat eventueel een bedrijfsbeëindiging verstandiger is, ook voor de betrokkene. Een gelijk speelveld tussen enerzijds het Bbz 2004 en anderzijds de Participatiewet en de IOAZ voor wat betreft het financieel risico voor gemeenten bij het verstrekken van algemene bijstand kan bijdragen aan een evenwichtige afweging door de gemeente, die niet beïnvloed kan worden door de financieringswijze.

Het besluit om de financiering van het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen op dezelfde leest te schoeien als de financiering van het levensonderhoud van beginnende zelfstandigen, vindt ondersteuning in onderzoek<sup>5</sup>, waaruit blijkt dat het maatschappelijk rendement van de ondersteuning vanuit het Bbz 2004 van beginnende zelfstandigen positief is, en dat het maatschappelijk rendement van de ondersteuning van gevestigde zelfstandigen kan worden verhoogd door de ondersteuning van de juiste doelgroep.

### *Financiën, administratieve lasten en budgettaire gevolgen*

#### *Macrobudget en verdeelsystematiek*

Per inkomensregeling (d.w.z. Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004) wordt er een macrobudget geraamd. Uitgangspunt daarbij is dat de macrobudgetten landelijk toereikend zijn voor alle uitkeringen. De geraamde budgetten voor de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004 worden vervolgens samengevoegd, waarna het totale macrobudget wordt verdeeld over gemeenten door toepassing van het verdeelmodel, zoals geregeld in het Besluit Participatiewet. Gemeenten ontvangen vervolgens één ontschot budget voor de verstrekking van alle uitkeringen en loonkostensubsidies Pw.

Het feit dat onder de nieuwe financieringssystematiek een macrobudget voor het Bbz 2004 wordt geraamd zonder de kosten van Bbz-kapitaalverstrekking (dus alleen voor de kosten van levensonderhoud), betekent dat de raming van het te verdelen budget betrouwbaarder wordt. Immers, het zijn vooral de kosten van Bbz-kapitaalverstrekking die moeilijk voorspelbaar zijn. Een eerder bezwaar tegen de bundeling van het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, namelijk dat de kosten ervan zich lastig zouden laten ramen, is hiermee ondervangen.

De toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen betekent een vergroting van het macrobudget van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw met circa 0,5%. Deze toevoeging heeft dan ook nauwelijks gevolgen gehad voor het objectief verdeelmodel dat ten grondslag ligt aan de verdeling van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw (het zogenaamde multiniveau-model). Bij de jaarlijkse schatting van de gewichten van het verdeelmodel is weliswaar rekening gehouden met de kansen op noodzakelijke bijstand van gevestigde zelfstandigen, maar de gevolgen hiervan voor de omvang van de gewichten in het objectief verdeelmodel zijn – vanwege de relatief beperkte omvang van deze toegevoegde doelgroep van gevestigde zelfstandigen – minimaal gebleken.

<sup>4</sup> Wet van 17 december 2009 tot bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Stb. 2009, 592)

<sup>5</sup> Zelfstandig in en uit de bijstand. Kosten en baten Besluit bijstandverlening zelfstandigen, In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2018



### *Herverdeeleffecten*

De toepassing van het voor de gebundelde uitkering artikel 69 Pw vigerende verdeelmodel betekent voor de grotere gemeenten met meer dan 40.000 inwoners een overgang van een financiering van de bijstandsverlening aan gevestigde zelfstandigen op basis van historische uitgaven naar een financiering volledig op basis van objectieve factoren. Voor de middelgrote gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners gaat het om overgang van een financiering op basis van historische uitgaven naar een financiering op basis van deels historische uitgaven en deels objectieve factoren. De toepassing van het voor de gebundelde uitkering artikel 69 Pw vigerende verdeelmodel betekent voor de kleinere gemeenten met minder dan 15.000 inwoners dat de financiering van de bijstandsverlening aan gevestigde zelfstandigen nog steeds plaatsvindt op basis van de historische uitgaven.

De overgang van een financiering op basis van historische uitgaven naar een financiering op basis van objectieve factoren gaat in beginsel gepaard met herverdeeleffecten. Omdat de financiering bij de kleinere gemeenten met minder dan 15.000 inwoners nog steeds plaatsvindt op basis van de historische uitgaven, zijn de herverdeeleffecten bij deze kleinere gemeenten verwaarloosbaar. De nieuwe financieringssystematiek betekent dat de budgetten van deze kleinere gemeenten – zij het met enige vertraging – in de pas blijven lopen met de feitelijke uitgaven.

De kans op herverdeeleffecten is dus groter bij de grotere gemeenten. De financiële gevolgen van de mogelijke herverdeeleffecten voor deze grotere gemeenten worden beheersbaar geacht.

### *Aanvullende uitkering*

De toevoeging van de middelen voor de kosten van het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw impliceert dat het risico van een budgettekort – over het geheel van levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen en de kapitaalverstrekking – niet meer wordt opgevangen door de aanvullende uitkering op grond van artikel 52 van het Bbz 2004, maar – over het geheel van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw – door de vangnetuitkering artikel 74 Pw.

### *Financiële afwikkeling van baten uit voor 1 januari 2020 verleende bijstand ter voorziening in de behoefte aan levensonderhoud aan gevestigde zelfstandigen*

De nieuwe financieringssystematiek is uitsluitend van toepassing op met ingang van 1 januari 2020 verleende bijstand ter voorziening in de behoefte aan levensonderhoud aan gevestigde zelfstandigen. Omwille van de eenvoud is ervoor gekozen dat de baten uit voor 1 januari 2020 verstrekte bijstand ter voorziening in de behoefte aan levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen ten goede komen aan het totaal van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. Dit betekent dat gemeenten de baten uit vóór 1 januari 2020 verstrekte bijstand zelf mogen houden. Wel worden deze baten, samen met de andere baten die voortkomen uit de gebundelde uitkering artikel 69 Pw, betrokken bij het bepalen van de hoogte van een eventueel budgettekort en dus bij het bepalen van het recht op en de hoogte van een eventuele vangnetuitkering op grond van artikel 69 Pw. Dit is dezelfde werkwijze die eerder is gehanteerd bij de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van beginnende zelfstandigen aan de gebundelde uitkering in 2010.

Baten uit vóór 1 januari 2020 verleende algemene bijstand aan gevestigde zelfstandigen worden dus niet anders behandeld dan baten uit vanaf 1 januari 2020 verleende algemene bijstand. Dit impliceert dat gemeenten zich niet separaat aan het Rijk behoeven te verantwoorden over de baten die voortkomen uit vóór 1 januari 2020 verleende algemene bijstand aan gevestigde zelfstandigen.

### *Vermindering administratieve lasten*

Het besluit leidt tot enige vermindering van administratieve lasten voor gemeenten. Gemeenten behoeven zich namelijk niet langer aan het Rijk te verantwoorden afzonderlijk over het levensonderhoud van beginnende zelfstandigen én het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, maar verantwoorden zich over het Bbz-levensonderhoud als één geheel.

De toevoeging van de middelen voor de kosten van het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw leidt ook tot een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk, omdat het ministerie van SZW niet langer deze kosten hoeft te administreren, te bevoorschotten, vast te stellen en af te rekenen.

### *Budgettaire gevolgen*

De toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw is een budgettaire neutrale omzetting en heeft dus geen budgettaire consequenties.



## 2.2 Eigenstandige financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking

Voorheen had ook de financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking aan beginnende, gevestigde en oudere zelfstandigen (hierna voor de leesbaarheid korthedshalve: 'zelfstandigen'), verbonden met de financiering van het Bbz-levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, in belangrijke mate het karakter van een declaratieregeling. Gemeenten ontvingen van het Rijk op basis van declaratie een vergoeding van 75% van de kosten van kapitaalverstrekking; voor de overige 25% van deze kosten ontvingen gemeenten een budget. Omdat de omvang van het 25%-budget werd bepaald op basis van de gemeentelijke uitgaven van twee jaar ervoor (en dus niet op basis van objectieve factoren), had ook de 25%-budgettering min of meer het karakter van een (uitgestelde) declaratieregeling. In het geval van een budgettekort ontvingen gemeenten ambtshalve een aanvullende uitkering, onder toepassing van een eigen risico van 15% van het toegekende budget. Een budgetoverschot mochten gemeenten zelf houden. Binnen die systematiek gold voor de Bbz-kapitaalverstrekking (dus niet voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen), zowel voor het declaratiedeel als voor het budgetdeel, ook nog de zogenaamde normbatenregeling. Tekorten en overschotten als gevolg van de normbatenregeling werden niet in aanmerking genomen bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de aanvullende uitkering.

Deze kernachtige, maar niettemin toch onvermijdelijk lange beschrijving van de oude financieringssysteematiek maakt duidelijk dat deze niet uitblonk in eenvoud en transparantie. De oude financieringsstructuur van de Bbz-kapitaalverstrekking was, onder andere vanwege de normbatenregeling, onnodig complex en bovendien, vanwege de vermenging van de Bbz-kapitaalverstrekking van zowel beginnende als gevestigde zelfstandigen met het Bbz-levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, onlogisch.

Met dit besluit is de financieringssysteematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking vernieuwd en vereenvoudigd. In de nieuwe financieringssysteematiek vanaf 2020 is de normbatenregeling voor de Bbz-kapitaalverstrekking komen te vervallen. Echter, het doel dat aan de invoering van de normbatenregeling in 2013 ten grondslag heeft gelegen, heeft ook bij de vormgeving van de nieuwe financieringssysteematiek een dominante rol gespeeld. Dit betekent dat ook de nieuwe financieringssysteematiek gericht is op selectiviteit bij het verstrekken van Bbz-kapitaal en op een adequaat kredietbeheer door gemeenten. Om dit te bereiken is het financiële risico van het verstrekken van Bbz-kapitaal in belangrijke mate verlegd van het Rijk naar de verstreckende gemeente en is tegelijkertijd het financiële voordeel dat gemeenten kunnen behalen bij een adequaat kredietbeheer en bij selectiviteit bij het verstrekken van Bbz-kapitaal, verhoogd.

De regering heeft ervoor gekozen om de bekostiging van de Bbz-kapitaalverstrekking niet te budgetteren, omdat de kosten van de Bbz-kapitaalverstrekking zich moeilijk laten voorspellen, zowel per gemeente als in de tijd.

Uit een analyse van de gemeentelijke verantwoordingen aan het Rijk via de SiSa-bijlagen van de afgelopen jaren is gebleken dat in de praktijk tot 2018 gemiddeld genomen het Rijk 80%<sup>6</sup> van het aan gemeenten verstrekte bedrag voor de Bbz-kapitaalverstrekking na verloop van tijd van gemeenten heeft terugontvangen. Het zou voor de hand hebben gelegen om bij de normstelling in de vernieuwde financieringssysteematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking ook uit te gaan van dit aan de gemeentelijke praktijk ontleende terugvorderingspercentage van 80%. Echter, uitgangspunt is ook geweest een budgettair neutrale omzetting, dus geen bezuiniging. Het wegvallen van de noodzaak van een aanvullende uitkering (zie later in deze paragraaf) heeft structureel budgettaire ruimte gecreëerd, waarvan de regering het redelijk heeft geacht om die door gemeenten opgebrachte financiële ruimte ten goede te laten komen aan gemeenten. Om die reden is het terugvorderingspercentage lager vastgesteld, namelijk op 75%. De regering heeft de overtuiging dat ook bij een lager terugvorderingspercentage de nieuwe financieringssysteematiek – meer dan de oude financieringssysteematiek – bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk het scheppen van de financiële voorwaarden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz 2004.

Het lagere terugvorderingspercentage kan er tevens toe bijdragen dat gemeenten bij de Bbz-kapitaalverstrekking verantwoorde risico's zullen durven blijven nemen. Ook kan het lagere terugvorderingspercentage helpen om gemeenten die tot nu toe terughoudend zijn geweest bij de uitvoering van het Bbz 2004, over de streep te trekken om de uitvoering van het Bbz 2004 voortvarend op te pakken en de kansen van het Bbz 2004 te benutten.

<sup>6</sup> Berekend op basis van een regressieanalyse van de SiSa-opgaven van alle individuele gemeenten, waarbij de individuele gemeentelijke baten Bbz-kapitaalverstrekking 2017 zijn voorspeld uit de individuele gemeentelijke lasten Bbz-kapitaalverstrekking 2008 tot en met 2017.



## Schematische weergave financieringssysteem Bbz-kapitaalverstrekking

|   | Jaar t | Jaar t+1 | Jaar t+2 | Jaar t+3 | Jaar t+4 | Jaar t+5 | Jaar t+6 | Jaar t+7 e.v. | Totaal gecumuleerd |
|---|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|--------------------|
| Voorfinanciering door het Rijk<br>100%  |        | 100%     |          |          |          |          |          |               | 100%               |
| Terug te betalen aan het Rijk<br>in vijf jaarlijkse stappen:<br>2x20%, 1x15%, 2x10% |        | 0%       | 20%      | 20%      | 15%      | 10%      | 10%      | 0%            | 75%                |

t = jaar van verstrekking van het Bbz-kapitaal door de gemeente; gemeenten verantwoorden zich aan het Rijk in het jaar t+1 via de SiSa-bijlage jaar t over de verstrekking in het jaar t. Op basis van deze verantwoording gaat het Rijk in beginsel in het jaar t+1 over tot vaststelling van de kosten en betaling van de 100% voorfinanciering en in de jaren t+2 t/m t+6 tot terugvordering van in totaal 75%.

Bijstand voor bedrijfskapitaal wordt in de regel aan Bbz-gerechtigden verstrekt in de vorm van een rentedragende lening. In de nieuwe financieringssysteem financiert het Rijk aanvankelijk 100% van de lasten van het door de gemeente verstrekte bedrijfskapitaal. De gemeente is vervolgens volledig financieel verantwoordelijk voor de terugvordering van het verstrekte bedrijfskapitaal en mag alle van Bbz-gerechtigden terugontvangen aflossingen en rente uit die verstrekte leningen zelf houden. Onafhankelijk van wat de gemeente daadwerkelijk weet terug te vorderen van het door haar verstrekte bedrijfskapitaal, dient de gemeente de daaropvolgende periode van vijf jaar in totaal 75% van het van het Rijk ontvangen bedrag aan het Rijk terug te betalen. Dat gaat in vijf stappen met een jaarlijkse terugbetaling van achtereenvolgens 20%, 20%, 15%, 10% en 10%.

Indien de gemeente minder dan 75% terugbetaling (aflossing én rente) weet te realiseren, dan dient de gemeente het verschil zelf bij te passen. Indien de gemeente meer dan 75% terugbetaling weet te realiseren uit een verstrekt bedrijfskapitaal, dan mag de gemeente het verschil behouden. Met de nieuwe financieringssysteem kan een goede Bbz-lening en een effectief kredietbeheer leiden tot een positief financieel resultaat voor de gemeente. Bij een rentedragende lening van 8% met een looptijd van 5 jaar kan de gemeente – gecumuleerd over die periode van 5 jaar – maximaal 121% van het verstrekte bedrag terugvorderen van de Bbz-gerechtigde. Daarbij opgeteld dat het Rijk 25% van de verstrekte lening aan de gemeente vergoedt, kan de gemeente over vijf jaar dus maximaal 146% ontvangen en dus per saldo 46% overhouden. De gedachte achter de financieringssysteem is dat gemeenten de achteraf gebleken minder opbrengende Bbz-verstrekingen kunnen compenseren met achteraf gebleken meer opbrengende Bbz-verstrekingen.

In de praktijk zal niet iedere verstrekte lening volledig kunnen worden teruggevorderd. Door het normstellende percentage af te leiden uit de feitelijke, gemiddelde praktijk van gemeenten is hierin verdisconteerd dat op grond van de regelgeving (al dan niet verplicht) rentedragende leningen gedeeltelijk kunnen worden omgezet in renteloze leningen, renteloze leningen kunnen worden verstrekt, leningen gedeeltelijk kunnen worden omgezet in een bedrag om niet en leningen gedeeltelijk kunnen worden kwijtgescholden en dat kleine kredieten kunnen worden verstrekt om niet. Ook is hierin rekening gehouden met de praktijk van borgstelling. Daarnaast is in het normstellende percentage verdisconteerd dat het over het algemeen gaat om meer dan gemiddeld risicovolle leningen, met een meer dan een gemiddeld risico dat de Bbz-gerechtigde – om allerlei redenen – de lening niet volledig zal kunnen terugbetalen.

Een financieringssysteem waarbij het Rijk eerst 100% voorfinanciert en vervolgens 75% terugvordert, lijkt nodeloos ingewikkeld en afbreuk te doen aan het streven naar een eenvoudige financieringssysteem. De voorfinanciering door het Rijk voorkomt echter, dat gemeenten te terughoudend worden bij het verstrekken van relatief grote Bbz-leningen. Door het systeem van voorfinanciering en geleidelijke terugvordering door het Rijk worden nu de kosten en de financiële risico's voor gemeenten gespreid over een langere periode. Deze kosten- en risicospreiding over de tijd draagt bij aan de door gemeenten gewenste budgetbeheersing en wordt van belang geacht voor met name de kleinere gemeenten. Overigens kunnen gemeenten ook zelf risicospreiding realiseren door bij de uitvoering van het Bbz 2004 de samenwerking te zoeken met andere gemeenten en in dat samenwerkingsverband (bijvoorbeeld een openbaar lichaam) de financiële risico's van de Bbz-kapitaalverstrekking te delen.

Het systeem van voorfinanciering van de kapitaalverstrekking maakt het mogelijk om het systeem van maandelijkse bevoorschotting af te schaffen, hetgeen weer bijdraagt aan de eenvoud. Omdat gemeenten de beschikking hebben over de baten van eerder verstrekte Bbz-leningen, hebben gemeenten in beginsel werkkapitaal/liquiditeit om nieuw bedrijfskapitaal te verstrekken. Voor de regering is een belangrijke aanvullende overweging om de bevoorschotting af te schaffen gelegen in het feit dat de bevoorschotting in de praktijk haar doel voorbij schoot, omdat de individuele gemeentelijke uitgaven voor de Bbz-kapitaalverstrekking zich moeilijk laten voorspellen. Dit betekent dat de bevoorschotting in de praktijk bij de definitieve vaststelling leidde tot veel terugvorderingen en



nabetalingen door het Rijk. De afschaffing van het systeem van bevoorschotting draagt bij aan een ordentelijk financieel beheer en aan een doelmatiger gebruik van Rijksmiddelen.

Om te voorkomen dat gemeenten die bij de uitvoering van het Bbz 2004 samenwerken in een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, één jaar later worden gefinancierd dan andere gemeenten, hetgeen voor deze samenwerkende gemeenten bezwaarlijk kan zijn nu de bevoorschotting is afgeschaft, is er aan artikel 8 van het Besluit Participatiewet een nieuw derde lid toegevoegd. Zie verder de artikelsgewijze toelichting.

Met de nieuwe financieringssystematiek wordt een belangrijk deel van het financiële risico van de Bbz-kapitaalverstrekking verlegd van het Rijk naar de verstreckende gemeenten, waarbij een financieel risico echter niet alleen een kans op een financieel nadeel voor de gemeente betekent, maar ook een kans op een financieel voordeel. Gemeenten hebben daarbij de instrumenten in handen om dit financiële risico te beïnvloeden en te beperken, met name door selectiviteit bij de verstrekking van leningen, goede begeleiding en coaching van zelfstandigen en een effectief debiteurenbeheer. Hierbij past geen aanvullende uitkering waarmee tekorten van gemeenten worden aangevuld, omdat deze afbreuk zou doen aan de beoogde financiële prikkelwerking van de financieringssystematiek en aan de beoogde eenvoud ervan. Ook zonder aanvullende uitkering is er in de nieuwe financieringssystematiek naar het oordeel van de regering sprake van verantwoorde en te beheersen financiële risico's voor gemeenten.

De nieuwe financieringssystematiek is uitsluitend van toepassing op nieuw, met ingang van 1 januari 2020 te verstrekken bedrijfskapitaal. De baten uit vóór 1 januari 2020 verstrekt bedrijfskapitaal zullen voor 75% terugvloeien naar het Rijk. Daar waar het voor de hand had gelegen om te kiezen voor volledige terugvordering van de baten, heeft de regering besloten om gemeenten 25% van de baten uit de vóór 1 januari 2020 verstrekte leningen zelf te laten houden. Op deze wijze hebben de gemeenten nog steeds een financieel belang bij een effectief debiteurenbeheer.

#### *Vermindering administratieve lasten*

De vernieuwde financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor gemeenten. Gemeenten blijven zich via de SiSa-bijlage jaarlijks aan het Rijk verantwoorden over de Bbz-kapitaalverstrekking als één geheel.

De vernieuwde financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking heeft wel gevolgen voor de administratieve lasten voor het Rijk. Een aantal administratieve lasten komt te vervallen en er komt een aantal nieuwe administratieve lasten bij. Per saldo gaat het om een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk.

Met de vernieuwde financieringssystematiek is de oude wijze van financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking vervallen. Dit betekent dat het Rijk niet langer budgetten hoeft te berekenen en te verstrekken.

Het Rijk hoeft niet langer jaarlijks het zogenaamde normbatenpercentage voor de Bbz-kapitaalverstrekking te regelen (via ministeriële regeling), de normbaten te publiceren op het niveau van individuele gemeenten en de normbaten financieel af te rekenen bij de vaststelling.

Ook hoeft het Rijk niet langer (ambtshalve) het recht op en de hoogte van een aanvullende uitkering te berekenen, vast te stellen en uit te betalen.

De afschaffing van het systeem van bevoorschotting leidt tot een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk, omdat het Ministerie van SZW niet langer de maandelijkse voorschotten hoeft vast te stellen, te betalen en te administreren, niet langer hoeft over te gaan tot de jaarlijkse, voorlopige verrekening van de voorschotten op basis van het beeld van de uitvoering en bovendien niet langer hoeft terug te vorderen en na te betalen bij de definitieve vaststelling van de kosten.

Met de vernieuwde financieringssystematiek ontstaat een nieuwe wijze van financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking. De betaling aan gemeenten (100%) en de terugvordering van gemeenten (in totaal 75%, in vijf jaarlijkse stappen van 20%, 20%, 15%, 10% resp. 10%) betekent een nieuwe administratieve last voor het Rijk.

#### *Budgettaire gevolgen*

De vernieuwing van de financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking is zowel binnen de begrotingshorizon als structureel een budgettair neutrale operatie.

### **2.3 Toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds**

Voorheen vergoedde het Rijk op basis van declaratie 90% van de kosten van de door derden uitgevoerde Bbz-levensvatbaarheidsonderzoeken aan gemeenten, onder toepassing van een maximum vergoedingsbedrag per onderzoek. De kosten van door gemeenten zelf uitgevoerde onderzoeken





werden niet door het Rijk vergoed, ook niet in situaties waarin het mogelijk wel efficiënter en effectiever was om het onderzoek zelf uit te voeren. Bij deze financieringssysteem werden gemeenten die de levensvatbaarheidsonderzoeken zelf uitvoerden, financieel benadeeld, omdat zij deze onderzoeken zelf moesten betalen. Ook werden gemeenten nauwelijks financieel beloond voor hun inspanningen om bij uitbesteding van de levensvatbaarheidsonderzoeken de onderzoeken goedkoper, onder de prijs van de maximumvergoeding, te laten uitvoeren. Kortom, de declaratiesysteem voor de levensvatbaarheidsonderzoeken droeg niet bij aan een doelmatige besteding van middelen.

Met dit besluit zijn de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken – budgettair neutraal, op basis van de uitgaven 2018 – toegevoegd aan het gemeentefonds. Indicatief gaat het om een totaalbedrag van circa € 11 mln. (op basis van de uitgaven 2017). Deze financieringswijze via het gemeentefonds volgt de financieringswijze van de gelijksoortige onderzoeken in het kader van de IOAZ, waarvoor de middelen reeds met ingang van 1 januari 2010<sup>7</sup> zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. Toevoeging van de middelen voor de kosten van onderzoek aan het gemeentefonds past bij de gedachte dat het bij de onderzoekskosten in beginsel gaat om uitvoeringskosten. Gemeenten ontvangen voor de uitvoeringskosten van de Participatiewet c.s. reeds een bijdrage uit het gemeentefonds, waaraan nu dus de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken zijn toegevoegd. Met de toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds hebben gemeenten een grotere financiële vrijheid gekregen, hetgeen naar verwachting bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van het Bbz 2004. Het loont nu om de kosten van het levensvatbaarheidsonderzoek kritisch te beschouwen. Op deze wijze wordt een gelijk speelveld bereikt bij de afweging tussen inbesteden of uitbesteden, niet langer beïnvloed door het declaratiesysteem. Gemeenten die de onderzoeken zelf uitvoeren, worden nu niet langer financieel benadeeld. Dit geldt dus ook voor gemeenten die de levensvatbaarheidsonderzoeken uitvoeren voor andere gemeenten binnen een samenwerkingsverband, maar die geen vergoeding kregen voor de voor de eigen gemeente uitgevoerde levensvatbaarheidsonderzoeken.

### *Financiën, administratieve lasten en budgettaire gevolgen*

#### *Herverdeeleffecten*

Verdeling van de middelen over gemeenten vindt plaats via de verdeelsleutel voor de algemene uitvoeringskosten van de Participatiewet c.s. Het grootste deel van de beschikbare middelen binnen het cluster Inkomen en participatie van het gemeentefonds wordt verdeeld via de indicatoren bijstandsonvangers in combinatie met de schaalvoordeelfactor bijstandsonvangers. Aansluiten bij de feitelijke uitgaven in het verleden (dus financiering via een decentralisatie-uitkering) werd niet wenselijk geacht, omdat hiermee gemeenten die de onderzoeken in het verleden voornamelijk zelf hebben uitgevoerd, tekort zou worden gedaan. Bovendien bleek het aantal gedeclareerde onderzoeken slecht voorspelbaar en sterk te verschillen tussen individuele gemeenten. Omdat bij de verdeling van de middelen over gemeenten niet wordt aangesloten bij de feitelijke uitgaven in het verleden, gaat de overheveling van de onderzoeksmiddelen naar het gemeentefonds per definitie gepaard met herverdeeleffecten.

#### *Vermindering administratieve lasten*

De toevoeging van de middelen voor de kosten van onderzoek aan het gemeentefonds leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten. Gemeenten behoeven zich niet langer aan het Rijk te verantwoorden over de kosten van de door derden uitgevoerde levensvatbaarheidsonderzoeken.

De toevoeging van de onderzoeksmiddelen aan het gemeentefonds leidt ook tot een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk, omdat het Ministerie van SZW niet langer de onderzoekskosten hoeft te administreren, te bevoorschotten, vast te stellen en af te rekenen.

#### *Budgettaire gevolgen*

De toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds is een budgettair neutrale omzetting.

## **2.4 Meer ruimte voor lokaal beleid**

Met de nieuwe financieringssysteem ontstaat voor gemeenten, meer dan voorheen, een direct financieel belang om het Bbz 2004 zo goed en doeltreffend mogelijk uit te voeren. Als gevolg hiervan

<sup>7</sup> Wet van 17 december 2009 tot bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Stb. 2009, 592)



is tot verdere deregulering overgegaan, wat optimale ruimte creëert voor lokaal beleid.

Nu gemeenten volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de terugvordering van de verstrekte Bbz-leningen, is de terugvorderingsverplichting voor het college omgezet in een terugvorderingsbevoegdheid (m.u.v. de verplichting tot het terugvorderen van fraudevorderingen). De bevoegdheid tot terugvordering blijkt nu uit paragraaf 6.4 van de Participatiewet. De nieuwe terugvorderingsbevoegdheid ten aanzien van Bbz-uitkeringen impliceert dat de gemeenten inzichtelijk moeten maken in welke gevallen en op welke wijze aan de bevoegdheid invulling wordt gegeven. Dit kan in de bestaande verordening op grond van artikel 8b van de Participatiewet ten aanzien van de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik, in het geval deze verordening nog niet adequaat is ingericht ten aanzien van terugvorderingsbevoegdheid bij Bbz-uitkeringen.

Ook de verplichting voor het college om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de door de aanvrager verstrekte gegevens is omgezet naar een bevoegdheid. Deze bevoegdheid blijkt nu uit de onderzoeksbevoegdheid op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet. De verplichting voor het college om regelmatig een heronderzoek te doen naar de voor het recht op uitkering van belang zijnde gegevens is komen te vervallen. Het college blijft wel bevoegd om een heronderzoek in te stellen, indien daartoe aanleiding bestaat.

Daarnaast zijn de centrale administratieve voorschriften inzake onderzoeksverplichtingen en -frequenties vervallen. Daartoe wordt de Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Bbz 2004 ingetrokken. Dit laat overigens onverlet dat gemeenten – net als bij de Participatiewet – zelf moeten regelen hoe zij de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking borgen. Daartoe hebben zij nu beleidsruimte voor een eigen werkwijze en administratieve inrichting.

### *Financiën, administratieve lasten en budgettaire gevolgen*

#### *Vermindering administratieve lasten*

De maatregelen waarbij centrale voorschriften zijn komen te vervallen, leiden tot een vermindering van administratieve lasten voor gemeenten, omdat gemeenten zich niet langer over de uitvoering van deze voorschriften aan het Rijk behoeven te verantwoorden.

#### *Budgettaire gevolgen*

De maatregelen die gemeenten meer beleidsvrijheid geven bij de uitvoering van het Bbz 2004 hebben geen budgettaire consequenties.

### **3. Afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart**

De uitvoering van de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart was belegd bij negen, daartoe in artikel 36 van het Bbz 2004 aangewezen centrumgemeenten, met ieder hun eigen verzorgingsgebied. De ondernemer in de binnenvaart diende zich met een bijstandsaanvraag te melden bij de centrumgemeente in wiens verzorgingsgebied de binnenschipper zich op dat moment – vaak toevallig – met zijn schip feitelijk bevond. Bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart door de centrumgemeenten doet zich slechts in zeer beperkte mate voor. Over 2017 hebben twee van de negen centrumgemeenten geen kosten van bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart gedeclareerd. De overige zeven centrumgemeenten hebben over 2017 een totaalbedrag van € 20.356 gedeclareerd aan bijstand en een totaalbedrag van € 2.184 aan uitvoerings- en onderzoekskosten. Gezien de kosten en het zeer geringe gebruik ervan is er onvoldoende reden om nog langer een aparte uitvoeringsstructuur, gepaard gaande met een apart en afwijkend financieringssysteem, voor de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart in stand te houden.

Met dit besluit is de aparte uitvoeringsstructuur voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart afgesloten voor nieuwe instroom. Dit betekent dat ondernemers in de binnenvaart met ingang van 1 januari 2020 zich niet meer met een bijstandsaanvraag moeten melden bij een van de negen centrumgemeenten, maar bij het college van de gemeente van hun woonplaats. Hiermee wordt de uitvoering van de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart voor nieuwe Bbz-aanvragen genormaliseerd. De aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart was een uitzondering op de hoofdregel, neergelegd in artikel 40, eerste lid, van de Participatiewet, dat een bijstandsaanvraag dient te worden ingediend bij het college van de gemeente waar de aanvrager woonplaats heeft. Deze hoofdregel geldt nu ook voor nieuwe bijstandsaanvragen van ondernemers in de binnenvaart.

Voor de ondernemer in de binnenvaart die geen woonplaats heeft, is in het gewijzigde artikel 36 – aanvullend op artikel 40, eerste lid, van de Participatiewet – geregeld dat het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart op het moment van zijn



aanvraag zijn feitelijke ligplaats heeft. Het aanvullende karakter betekent dat artikel 36 uitsluitend van toepassing is, indien artikel 40, eerste lid, van de Participatiewet geen uitsluitel biedt over welk college verantwoordelijk is voor de bijstandsverlening aan de ondernemer in de binnenvaart. Het besluit heeft geen gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart. Het besluit betekent wel dat de aparte bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart op den duur feitelijk zal ophouden te bestaan.

De centrumgemeenten zullen ongewijzigd nog steeds volledig door het Rijk worden vergoed voor de kosten van bijstandsverlening aan de bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart. De mogelijkheden voor centrumgemeenten om deze kosten te declareren bij het Rijk (via de SiSa-bijlage) zullen blijven bestaan zolang dat nodig is. Wel is het systeem van maandelijks bevoorschotting van de bijstandskosten afgeschaft. De belangrijkste reden voor de afschaffing van de maandelijks bevoorschotting is dat vanwege het afsluiten van de toegang voor nieuwe instroom de al geringe kosten van algemene bijstand vanaf het jaar 2020 verder zullen afnemen en dat de kosten van kapitaalverstrekkingen vanaf het jaar 2020 bijzonder laag en vanaf het jaar 2021 nihil zullen zijn. Omdat gemeenten de beschikking hebben over de baten van eerder verstrekte Bbz-leningen, hebben de centrumgemeenten in beginsel de liquiditeit om de periode tussen verstrekking van de bijstand en de betaling van de vergoeding door het Rijk te overbruggen.

Ongewijzigd is dat de ondernemer in de binnenvaart op een snelle en verantwoorde wijze kan worden geholpen, indien hij zich in financiële problemen bevindt. Het betekent ook dat de ondernemer in de binnenvaart nu in zijn woonplaats terecht kan bij één loket, zowel voor de aanvraag van algemene bijstand of IOAZ-uitkering als voor de aanvraag van bijzondere bijstand. Bovendien kan bij een bijstandsaanvraag optimaal gebruik worden gemaakt van de reguliere, digitale dienstverlening van de gemeente van de woonplaats.

#### *Vermindering administratieve lasten*

Het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart leidt op termijn tot een vermindering van administratieve lasten voor de uitvoerende centrumgemeenten. Deze gemeenten behoeven zich namelijk op termijn voor wat betreft de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart niet langer aan het Rijk te verantwoorden over de kosten van algemene bijstand, de kosten van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, de uitvoeringskosten en de kosten van levensvatbaarheidsonderzoeken.

Voor de 'gewone' gemeenten die vanaf 1 januari 2020 ook de bijstandsaanvragen van ondernemers in de binnenvaart zullen afhandelen, ontstaan er geen nieuwe administratieve lasten. Deze gemeenten voeren het Bbz 2004 immers al uit. De bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart vergt geen aparte administratie en verantwoording aan het Rijk.

De grootste vermindering van administratieve lasten is voor het Rijk. Het in stand houden van een apart en afwijkend financieringssysteem voor negen centrumgemeenten in verband met de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart kost niet veel minder dan de instandhouding van het andere, reguliere financieringssysteem voor alle 355 'gewone' gemeenten.

Op korte termijn leidt de afschaffing van het systeem van bevoorschotting tot een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk, omdat het Ministerie van SZW niet langer de maandelijks voorschotten hoeft vast te stellen, te betalen en te administreren, niet langer hoeft over te gaan tot de jaarlijkse, voorlopige verrekening van de voorschotten op basis van het beeld van de uitvoering en bovendien niet langer hoeft terug te vorderen en na te betalen bij de definitieve vaststelling van de kosten.

#### *Budgettaire gevolgen*

Het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart heeft geen budgettaire consequenties.

#### **4. Beperking van de instroom voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep**

Het Bbz 2004 biedt de mogelijkheid van bijstandsverlening aan oudere zelfstandigen wiens bedrijf of beroep niet meer levensvatbaar is. Niet meer levensvatbaar betekent dat het perspectief ontbreekt dat de zelfstandige uit het bedrijf of beroep nog een inkomen kan verwerven dat – samen met eventueel ander inkomen – toereikend is om te voorzien in het levensonderhoud en om het bedrijf in stand te houden. Het ging daarbij om zelfstandigen vanaf 55-jarige leeftijd. Deze oudere zelfstandigen mochten hun niet-levensvatbare bedrijf voortzetten met een inkomensaanvulling tot het sociaal minimum tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Zoals blijkt uit de volgende tabel, maakte jaarlijks een vrij constant aantal van circa 600 oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf gebruik van de



Bbz-ouderenregeling. In de periode van 2013 tot en met 2017 ging het daarbij jaarlijks om de instroom van gemiddeld circa 230 huishoudens.

**Aantal huishoudens oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf met een Bbz-uitkering levensonderhoud per december van de jaren 2013 tot en met 2017, alsmede de instroom en uitstroom in de jaren 2013 tot en met 2017 (Bron: SEO, op basis van gegevens van het CBS)**

|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| Totaal Bbz-ouderenregeling in december | 582  | 598  | 592  | 601  | 623  |
| Instroom in jaar                       | 271  | 233  | 228  | 212  | 213  |
| Uitstroom in jaar, vanwege:            | 196  | 217  | 234  | 203  | 191  |
| • bereiken AOW-leeftijd                | 70   | 66   | 84   | 75   | 60   |
| • overige redenen                      | 126  | 151  | 150  | 128  | 131  |

Uitgangspunt van het Bbz 2004 is dat het bedrijf of beroep van de zelfstandige levensvatbaar moet zijn, zodat na enige tijd bijstandsverlening niet meer nodig is. De regeling voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf staat haaks op het uitgangspunt van het Bbz 2004, dat de zelfstandige na enige tijd weer zelfstandig moet kunnen voorzien in het levensonderhoud. De Bbz-ouderenregeling biedt oudere zelfstandigen namelijk een duurzame inkomensaanvulling tot aan de pensioengerechtigde leeftijd, die het karakter heeft van een inkomensgarantie.

Een duurzame inkomensaanvulling tot aan de pensioengerechtigde leeftijd staat niet alleen haaks op het algemene uitgangspunt van het Bbz 2004, maar ook van de Participatiewet en de IOAZ, dat de uitkeringsgerechtigde na enige tijd weer zelfstandig moet kunnen voorzien in zijn levensonderhoud. Met de bijstandsverlening en de garantie van een minimuminkomen tot aan de pensioengerechtigde leeftijd vervalt voor de Bbz-gerechtigde de financiële prikkel tot verbetering van het bedrijfsresultaat en vervalt ook de financiële prikkel voor de zelfstandige en partner om buiten het bedrijf via loondienst (extra) inkomsten te verwerven.

Bovendien doorkruist deze regeling het door de regering voorgestane structuurbeleid waarin alleen plaats is voor levensvatbare bedrijven. Het in stand houden van niet-levensvatbare bedrijven verstoort de marktverhoudingen en kan leiden tot concurrentievervalsing. De positie van de zelfstandigen die nog wel een voldoende inkomen kunnen behalen, kan hierdoor nadelig worden beïnvloed.

Het oorspronkelijke idee achter de ondersteuning van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep, namelijk dat voor oudere zelfstandigen bedrijfsbeëindiging en omschakeling naar een andere functie geen reëel alternatief is, verdient een bijstelling naar de huidige omstandigheden. Ook in de andere vangnetregelingen wordt hier niet meer vanuit gegaan. Binnen de IOAZ, een bijstandsregeling voor oudere zelfstandigen die hun bedrijf of beroep hebben moeten beëindigen, gelden voor de gewezen zelfstandigen en partners gewoon de arbeidsverplichtingen. De arbeidsverplichtingen gelden ook voor oudere bijstandsgerechtigden en partners in de Participatiewet. Met dit besluit is – op grond van voorgaande visie op de uitgangspunten van het Bbz 2004 – de nieuwe instroom voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep beperkt tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, dus tot personen die op 31 december 2019 60 jaar of ouder zijn. Bij deze keuze is aangesloten bij de kans op het vinden van een baan, die voor 60-plussers aanzienlijk lager is dan voor 55- tot 60-jarigen. Volgens het UWV<sup>8</sup> vond 65% van de personen die in het eerste kwartaal van 2017 in de WW stroomden, binnen één jaar een baan. Van de 50-plussers heeft 45% binnen een jaar een nieuw baan gevonden. Binnen de groep van 50-plussers zijn de verschillen echter groot. Naarmate de leeftijd toeneemt, daalt het percentage werkhervatters. Van de 50- tot 55-jarigen heeft 56% binnen een jaar werk gevonden. Bij de 55- tot 60-jarigen ligt de werkhervattingskans op 48%. De kans op werkhervatting bij de 60- tot 64-jarigen ligt aanzienlijk lager, namelijk op 30%. Zelfstandigen die op 31 december 2019 jonger zijn dan 60 jaar, hebben met ingang van 1 januari 2020 niet langer toegang tot de Bbz-ouderenregeling. Overigens kunnen deze zelfstandigen, indien zij voldoen aan de voorwaarden (m.n. aan de voorwaarde van een levensvatbaar bedrijf), als gevestigde zelfstandige ongewijzigd een beroep doen op het reguliere Bbz 2004. Ongewijzigd zijn ook de mogelijkheden tot ondersteuning van zelfstandigen die wegens gebrek aan perspectief het bedrijf of beroep moeten beëindigen. Zij kunnen als beëindigende zelfstandige nog steeds een beroep doen op het Bbz 2004 voor tijdelijke financiële ondersteuning bij de afbouw en beëindiging van het niet-levensvatbare bedrijf of beroep. Ook kunnen zij, indien zij 55 jaar of ouder zijn, nog steeds een beroep doen op de IOAZ, of eventueel de Participatiewet. Kortom, ook zonder Bbz-ouderenregeling bestaat er nog steeds een solide vangnet voor zelfstandigen.

De wijziging betekent dat de Bbz-ouderenregeling op den duur feitelijk zal ophouden te bestaan. De wijziging heeft geen gevolgen voor bestaande gebruikers van de Bbz-ouderenregeling.

Het besluit om de toegang tot de Bbz-ouderenregeling te beperken, waardoor deze op den duur zal

<sup>8</sup> <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/werkhervattingen-binnen-1-jaar-tm-201703.pdf>



ophouden te bestaan, wordt ondersteund door onderzoek<sup>9</sup>, waaruit blijkt dat het maatschappelijk rendement van de ondersteuning vanuit het Bbz 2004 van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf negatief is, dus dat de maatschappelijke kosten van de Bbz-ouderenregeling hoger zijn dan de maatschappelijke baten. De onderzoekers komen – op basis van een analyse bij 40% van de Bbz-gebruikers in de periode 2007–2010 (371 personen) – tot de paradoxale conclusie, dat oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf *met* ondersteuning vanuit het Bbz 2004 eerder stoppen met hun bedrijf dan een vergelijkbare groep *zonder* ondersteuning vanuit het Bbz 2004. Bovendien halen de oudere zelfstandigen die hun niet-levensvatbare bedrijf wel voortzetten *met* ondersteuning vanuit het Bbz 2004, minder winst uit hun bedrijf dan een vergelijkbare groep *zonder* ondersteuning vanuit het Bbz 2004. De onderzoekers vermoeden, op basis van de cijfers en interviews met gemeenten, dat er een grote doorstroom is naar de IOAZ. Ook uit de in het begin van deze paragraaf gepresenteerde cijfers blijkt dat een relatief groot deel van de oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep het Bbz 2004 uitstroomt vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

### Budgettaire gevolgen

Het aantal oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf in het Bbz 2004 bedraagt thans circa 600 huishoudens. De instroom in de ouderenregeling bedraagt gemiddeld 230 mensen per jaar. Met ingang van 1 januari 2020 is de nieuwe instroom beperkt tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960, waardoor er minder mensen zullen instromen in de Bbz-ouderenregeling en waardoor uiteindelijk de instroom nihil zal bedragen. De maatregel leidt tot een besparing op de Bbz-uitkeringslasten voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf, zowel voor het levensonderhoud als voor de kapitaalverstrekking. Deze besparing op het Bbz 2004 wordt naar verwachting tenietgedaan door de extra uitkeringslasten op grond van de IOAZ. De aanvulling vanuit de IOAZ zal mogelijk hoger zijn dan de aanvulling vanuit het Bbz 2004 wegens het wegvallen van de inkomsten uit het niet-levensvatbare bedrijf. Daar staat tegenover dat er vanuit de IOAZ meer prikkel uitgaat – als gevolg van de arbeidsverplichtingen – om uit te stromen naar werk. Gezien het ongeveer tegen elkaar wegvallen van de verwachte effecten worden de budgettaire consequenties per saldo verwaarloosbaar ingeschat.

### 5. Verdere uniformering van het Bbz 2004 met de uitgangspunten van de Participatiewet

De Participatiewet vormt het sluitstuk van het stelsel van sociale zekerheid. Het Bbz 2004 heeft als onderdeel van de Participatiewet hetzelfde vangnetkarakter, met dien verstande dat het gericht is op de specifieke groep van zelfstandigen. Met dit besluit is het Bbz 2004 voor een specifieke groep van gevestigde zelfstandigen op onderdelen meer in lijn gebracht met de uitgangspunten van de Participatiewet dat algemene bijstand niet wordt verstrekt in de vorm van een rentedragende lening, en dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verleend. Er is geen goede reden om een specifieke groep van gevestigde zelfstandigen, namelijk de groep aan wie zowel algemene bijstand als bedrijfskapitaal wordt verleend, anders te behandelen dan andere gevestigde zelfstandigen, aan wie alleen algemene bijstand wordt verleend, of anders dan beginnende zelfstandigen. De wijzigingen betekenen ook een vereenvoudiging van de regelgeving en van de uitvoering ervan door gemeenten.

#### *Algemene bijstand niet in de vorm van een rentedragende lening*

Bij een ontoereikend inkomen is het mogelijk algemene bijstand te verlenen ter voorziening in het levensonderhoud. In het geval de gevestigde zelfstandige behoefte heeft aan zowel bijstand voor het levensonderhoud als bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, kon onder de oude regeling de bijstand die was aangevraagd ter voorziening in het levensonderhoud (voorlopig) verleend worden als rentedragende lening. Het verwachte inkomenstekort werd dan meegefinancierd in de rentedragende geldlening ter voorziening in de behoefte van bedrijfskapitaal. De Participatiewet kent de vorm van verstrekking van algemene bijstand in de vorm van een rentedragende lening niet. Er is bovendien geen goede reden om de gevestigde zelfstandige die behoefte heeft aan zowel bijstand ter voorziening in het levensonderhoud als aan bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, op een andere wijze te behandelen dan de gevestigde zelfstandige die alleen behoefte heeft aan algemene bijstand. Om die reden is artikel 20, tweede lid, komen te vervallen en kan de gevestigde zelfstandige naast bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal op grond van artikel 10 bijstand ter voorziening in het levensonderhoud aanvragen. De wijziging werkt in het (financiële) voordeel van de gevestigde zelfstandige, met name omdat deze

<sup>9</sup> Zelfstandig in en uit de bijstand. Kosten en baten Besluit bijstandverlening zelfstandigen, In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2018



nu over verleende algemene bijstand waarvoor een terugbetalingsverplichting geldt, geen rente conform artikel 15 hoeft te betalen.

De consequentie van het vervallen van artikel 20, tweede lid, is tevens dat het in artikel 20, eerste lid, genoemde maximale bedrag nu uitsluitend geldt voor de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, waar vóór het vervallen van artikel 20, tweede lid, het in artikel 20, eerste lid, genoemde maximale bedrag de som van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal én algemene bijstand betrof.

Ook deze wijziging werkt in het (financiële) voordeel van de gevestigde zelfstandige, omdat hiermee het maximaal te ontvangen totaalbedrag aan bijstand de facto is verhoogd.

Met deze wijziging is tevens de uitvoering van het Bbz 2004 voor gemeenten vereenvoudigd. Hier ligt ook een relatie met de gewijzigde financieringssystematiek. Een goede werking van de vernieuwde financieringssystematiek heeft baat bij een helder onderscheid bij de verstrekking van bijstand voor levensonderhoud en de kapitaalverstrekking, in het bijzonder in het geval beide worden aangevraagd. Met de nieuwe financieringssystematiek wordt een belangrijk deel van het financiële risico van de Bbz-kapitaalverstrekking verlegd van het Rijk naar de verstreckende gemeenten. Daarbij past niet dat hetzelfde financiële risico voor de kapitaalverstrekking ook geldt voor de verlening van bijstand die is aangevraagd als bijstand voor levensonderhoud.

#### *Geen bijstandsverlening met terugwerkende kracht*

Wanneer het netto inkomen van de gevestigde zelfstandige in het boekjaar van de aanvraag dan wel in het daaraan voorafgaande jaar lager was dan de jaarnorm, was het op grond van artikel 21, eerste lid (oud), mogelijk om over één van deze jaren bijstand om niet ter grootte van het inkomenstekort te verlenen. De aanvrager zelf kon dan een keuze maken voor welk van deze jaren: het boekjaar van de aanvraag of het daaraan voorafgaande jaar. Een keuze voor het jaar vóór de bijstandsaanvraag impliceert bijstandsverlening met terugwerkende kracht, hetgeen op gespannen voet staat met artikel 44, eerste lid, van de Participatiewet. Op grond van dat artikel is bijstandsverlening slechts mogelijk vanaf het moment waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. Om die reden is met dit besluit de mogelijkheid dat de zelfstandige het boekjaar bepaalt waarover de bijstand wordt omgezet in een bedrag om niet (het zogenaamde 'keuzejaar') op grond van artikel 21, eerste lid (oud), komen te vervallen.

Met het vervallen van artikel 21, eerste lid (oud), vervalt de mogelijkheid om een kwijtschelding op een deel van de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal te verkrijgen. Op grond van artikel 21, eerste lid (oud), betrof dit het deel van het bedrijfskapitaal dat feitelijk voor levensonderhoud was toegekend. Voor de berekening van het bedrag om niet kon de gevestigde zelfstandige daarbij een keuze maken tussen het boekjaar van de aanvraag en het daaraan voorafgaande jaar.

Het vervallen van artikel 21, eerste lid (oud), maakt een technische wijziging van artikel 21, tweede lid (oud), noodzakelijk, om te voorkomen dat anders een nieuw, onbedoeld financieel voordeel voor de gevestigde zelfstandige zou ontstaan.

#### *Overgangsrecht*

De wijzigingen hebben geen gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigden, maar uitsluitend voor de bijstandsverlening aan gevestigde zelfstandigen die een Bbz-aanvraag indienen na 31 december 2019 en bovendien uitsluitend in het geval aan deze gevestigde zelfstandigen zowel bijstand voor het levensonderhoud als bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal wordt verleend.

#### *Budgettaire gevolgen*

De aanpassing van artikel 20 heeft voor gevestigde zelfstandigen die een kapitaalverstrekking ontvangen tot gevolg dat hun levensonderhoud niet langer als een rentedragende, maar als een renteloze lening verstrekt zal worden. De extra kosten voor het Rijk vanwege het mislopen van terugvorderingen aan rente zijn minimaal. Daarnaast houdt aanpassing van artikel 21 in dat het keuzejaar wordt afgeschaft, waardoor het niet langer mogelijk is voor gevestigde zelfstandigen die een kapitaalverstrekking ontvangen om levensonderhoud op grond van het inkomen in het voorgaande jaar te ontvangen. Het is aannemelijk dat op grond van de oude regeling gebruik wordt gemaakt van het keuzejaar indien het inkomen het voorgaande jaar lager zal zijn, zodat aanspraak kan worden gemaakt op een hogere Bbz-uitkering. Aanpassing van artikel 21 zal daardoor leiden tot minder Bbz-uitgaven voor het Rijk. De budgettaire consequenties worden verwaarloosbaar ingeschat en vallen naar verwachting tegen elkaar weg.



## 6. Effectiviteit en efficiency

De vernieuwing van de financieringssystematiek van het Bbz 2004 heeft onder andere als doel het scheppen van de financiële voorwaarden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het Bbz 2004. In de nieuwe financieringssystematiek zijn financiële prikkels aangebracht, die voor gemeenten een financieel nadeel (risico) of voordeel impliceren, ter bevordering van een effectieve en efficiënte uitvoering. Daarnaast is de financieringssystematiek eenvoudiger en transparanter gemaakt. Hierdoor zijn de nieuwe financiële prikkels inzichtelijker voor gemeenten, waardoor het voor gemeenten ook beter mogelijk is om naar deze financiële prikkels te handelen, met als beoogd resultaat een effectieve en efficiënte uitvoering.

In het algemeen draagt een stelsel van budgetfinanciering voor de Bbz-uitkeringen voor levensonderhoud meer bij aan een effectieve uitvoering dan een stelsel op basis van declaratie, omdat gemeenten hierdoor ook een financieel belang krijgen bij een effectieve en efficiënte uitvoering.

Met de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen enerzijds het Bbz 2004 en anderzijds de Participatiewet en de IOAZ voor wat betreft het financieel risico voor gemeenten bij het verstrekken van algemene bijstand. Dit kan bijdragen aan een evenwichtige afweging door de gemeente, die niet beïnvloed kan worden door de financieringswijze. Bovendien zorgt een soortgelijke financieringswijze voor soortgelijke instrumenten voor een eenvoudiger en transparanter stelsel van participatie en bijstand.

Met de nieuwe financieringssystematiek wordt een belangrijk deel van het financiële risico en het mogelijk financiële voordeel van de Bbz-kapitaalverstrekking op een evenwichtige manier verlegd van het Rijk naar de verstrekende gemeenten, waarmee de realisatie van de beleidsdoelstelling dat mensen zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien wordt bevorderd. Gemeenten hebben daarbij de instrumenten in handen die er op gericht zijn om de beleidsdoelstelling te realiseren, met name door selectiviteit bij de verstrekking van leningen, goede begeleiding en coaching van zelfstandigen en een ordentelijk debiteurenbeheer. De nieuwe financieringssystematiek draagt bij aan een optimaal gebruik van deze instrumenten

Op den duur zal de Bbz-ouderenregeling ophouden te bestaan. Hiermee komt er een einde aan een regeling, waarvan de maatschappelijke kosten groter zijn dan de maatschappelijke baten.

De vernieuwing van de financieringssystematiek van het Bbz 2004 heeft ook als doel het scheppen van de financiële voorwaarden voor een efficiënte uitvoering van het Bbz 2004. In de nieuwe financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking is het systeem van maandelijks bevoorschotting afgeschaft, omdat dit systeem in de praktijk haar doel voorbij schoot, omdat de individuele gemeentelijke uitgaven voor de Bbz-kapitaalverstrekking zich moeilijk laten voorspellen. Dit betekent dat de bevoorschotting in de praktijk bij de definitieve vaststelling leidde tot veel terugvorderingen en nabetalingen door het Rijk. De afschaffing van het systeem van bevoorschotting draagt bij aan een ordentelijk financieel beheer en aan een doelmatiger gebruik van Rijksmiddelen. Bovendien is de inschatting dat het de administratieve lasten enigszins zal verminderen.

De veronderstelling is dat financiering van de levensvatbaarheidsonderzoeken via het gemeentefonds meer bijdraagt aan een efficiënte uitvoering dan een financieringssystematiek op basis van declaratie, omdat gemeenten hierdoor ook, net zoals bij de uitkeringen voor levensonderhoud en de kapitaalverstrekking, een financieel belang krijgen bij een efficiënte uitvoering.

Gezien de kosten en het zeer geringe gebruik ervan zal op den duur de aparte uitvoeringsstructuur van negen centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart, en zal het hiermee gepaard gaande aparte en afwijkende financieringssysteem ophouden te bestaan.

Uitgangspunt bij de wijziging van de financieringssystematiek is een budgettair neutrale omzetting; er is geen bezuiniging beoogd. Een effectievere en efficiëntere uitvoering betekent in het geval van het Bbz 2004 niet noodzakelijkerwijs dat de daarmee gemoeide uitgaven zullen verminderen. Een effectievere en efficiëntere uitvoering betekent in dit geval dat de bijstandsverlening er naar verwachting vaker toe zal leiden dat meer personen uit de doelgroep zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien tegen gelijkblijvende kosten.

Het terugvorderingspercentage van de Bbz-kapitaalverstrekking zal – op basis van een analyse van de jaarlijkse gemeentelijke verantwoordingen aan het Rijk via de SiSa-bijlagen, dus zonder extra dataverzameling bij gemeenten – worden gemonitord en kan op basis hiervan na een periode van vijf jaar worden aangepast.

## 7. Regeldruk

Deze paragraaf brengt de effecten ten aanzien van regeldruk van dit wijzigingsbesluit in kaart. Onder regeldruk wordt hier verstaan: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers, bedrijven en professionals.



Het beperken van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf en het afsluiten van de instroom in de aparte uitvoeringsstructuur voor ondernemers in de binnenvaart hebben verwaarloosbare gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Het beperken van de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf betekent dat per 1 januari 2020 alleen oudere zelfstandigen, die zijn geboren vóór 1 januari 1960, nog een aanvraag kunnen indienen met een beroep op de Bbz-ouderenregeling. De meeste oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf die niet meer in de Bbz-ouderenregeling kunnen instromen, zullen hierdoor instromen in de Bbz-regeling voor beëindigende zelfstandigen of in de IOAZ. De regeldruk van deze twee regelingen is vergelijkbaar met de regeldruk van de Bbz-ouderenregeling. Zo kent de beëindigingsregeling informatieplicht met betrekking tot de staat van het bedrijf en kent de IOAZ arbeidsplichten. De regeldruk van deze handelingen wordt vrijwel gelijk aan elkaar geschat waardoor de structurele effecten voor de regeldruk verwaarloosbaar worden ingeschat. De bijstandsverlening aan bestaande Bbz-gerechtigde oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf wordt ongewijzigd voortgezet, hetgeen betekent dat deze bestaande Bbz-gerechtigden dus geen nieuwe administratieve handelingen behoeven te verrichten.

Het afsluiten van de instroom in de aparte uitvoeringsstructuur voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart betekent dat met ingang van 1 januari 2020 de ondernemer in de binnenvaart zich met een nieuwe bijstandsaanvraag net als ieder ander moet en kan wenden tot het college van de gemeente van zijn woonplaats in plaats van tot het college van de betreffende centrumgemeente. In beginsel bestaat er geen verschil in regeldruk tussen de aanmeldprocedure bij een centrumgemeente of bij een andere gemeente. Vermoedelijk zal de reisafstand naar een centrumgemeente over het algemeen langer zijn dan de reisafstand naar de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart zijn woonplaats heeft. Naar verwachting heeft het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart minimale gevolgen voor de regeldruk van burgers en professionals. De bijstandsverlening aan bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart wordt ongewijzigd verzorgd door de centrumgemeente die heeft beslist op de aanvraag om bijstand, hetgeen betekent dat deze bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart dus geen nieuwe administratieve handelingen behoeven te verrichten.

## 8. Consultaties

In voorbereiding op het onderhavige wijzigingsbesluit heeft het kabinet op verschillende niveaus overlegd met de bij het Bbz 2004 betrokken organisaties, zoals de gemeenten, VNG, Divosa, Instituut Midden- en Kleinbedrijf (IMK), Ondernemend Nederland (ONL) en MKB-Nederland over de toekomst van het Bbz 2004. Dit alles heeft geleid tot een visie op het Bbz 2004 en tot verdere invulling van deze nota van wijziging.

Het conceptbesluit met bijbehorende nota van toelichting is vervolgens voorgelegd aan de VNG, het Uitvoeringspanel gemeenten, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Adviescollege toetsing regeldruk. De voor burgers en bedrijven relevante onderdelen van het conceptbesluit zijn opgenomen in een internetconsultatie.

### 8.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG waardeert de lagere vaststelling van het terugvorderingspercentage voor de Bbz-kapitaalverstrekking op 75%. Na een technische toelichting zijn de aanvankelijke twijfels bij de VNG over de wijze waarop het ministerie van SZW het feitelijke, aan de gemeentelijke praktijk ontleende terugvorderingspercentage van 80% voor de Bbz-kapitaalverstrekking heeft berekend, weggenomen. De VNG begrijpt de noodzaak tot vereenvoudiging van de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart. De VNG plaatst daarbij wel de kanttekening, dat ondernemers in de binnenvaart niet altijd bij een gemeente staan ingeschreven.

De VNG is tegen de afsluiting van het Bbz voor nieuwe instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf. De VNG voorziet dat de arbeidsparticipatie van oudere zelfstandigen zal afnemen. Het afsluiten van de Bbz-ouderenregeling zal er volgens de VNG toe leiden, dat de oudere zelfstandige zijn bedrijf zal moeten beëindigen en afhankelijk wordt van een uitkering. Volgens de VNG hebben oudere (gewezen) zelfstandigen een zeer slecht arbeidsmarktperspectief.

De VNG voorziet dat de uitkeringskosten zullen toenemen, omdat de inkomsten van de oudere zelfstandige vanwege de bedrijfsbeëindiging zullen wegvallen, waarbij de VNG ervan uitgaat dat de oudere zelfstandige in de huidige situatie nog in voor ongeveer de helft van zijn inkomen zelf voorziet met het niet-levensvatbare bedrijf.

Het (niet-levensvatbare) bedrijf draagt volgens de VNG nog steeds bij aan de regionale economie en werkgelegenheid.

Vanwege de beperkte omvang van de doelgroep van Bbz-gerechtigde oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf en de voorwaarden van het Bbz is er volgens de VNG niet of nauwelijks sprake van oneerlijke concurrentie.





Hieronder gaat de regering nader in op de verschillende onderwerpen die de VNG in haar oordeel noemt.

De VNG heeft de kanttekening geplaatst, dat ondernemers in de binnenvaart niet altijd bij een gemeente staan ingeschreven. De regering onderschrijft het uitgangspunt dat iedere ondernemer in de binnenvaart bij een gemeente terecht moet kunnen met een bijstandsaanvraag. Met het nieuwe artikel 36 is gewaarborgd, dat alle ondernemers in de binnenvaart hun recht op bijstandsverlening kunnen doen gelden, ook als zij geen woonplaats hebben.

Vanwege het belang dat de VNG en gemeenten hechten aan de Bbz-ouderenregeling is het aanvankelijke voornemen tot directe, volledige afsluiting van de nieuwe instroom in de Bbz-ouderenregeling gewijzigd in een beperking van de nieuwe instroom in de Bbz-ouderenregeling tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960. Met deze fasering krijgen gemeenten de tijd om hun beleid op de nieuwe situatie af te stemmen. De (gewijzigde) maatregel is toegelicht in paragraaf 4.

De regering voorziet geen significante toename van de uitkeringskosten als gevolg van de beperking van het Bbz voor nieuwe instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf. De maatregel leidt tot een besparing op de Bbz-uitkeringslasten voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf, zowel voor het levensonderhoud als voor de kapitaalverstrekking. Deze Bbz-besparing wordt naar verwachting tenietgedaan door de extra uitkeringslasten op grond van de IOAZ. Zoals in hoofdstuk 4 bij het onderdeel 'budgettaire gevolgen' uiteengezet worden de budgettaire consequenties van de beperking van de toegang tot de Bbz-ouderenregeling per saldo verwaarloosbaar ingeschat. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat het uitgangspunt is dat de macrobudgetten landelijk toereikend zijn voor alle uitkeringen.

De regering is zich ervan bewust dat het gebruik van de Bbz-ouderenregeling beperkt is, namelijk thans circa 600 huishoudens. Dit laat echter onverlet dat het met financiële ondersteuning in stand houden van niet-levensvatbare bedrijven de marktverhoudingen verstoort en kan leiden tot concurrentievervalsing.

## 8.2 Uitvoeringspanel gemeenten

Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft het conceptbesluit en de bijbehorende conceptnota van toelichting beoordeeld op uitvoerbaarheid. Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen van het Bbz 2004 uitvoerbaar zijn.

Het Uitvoeringspanel gemeenten heeft in het kader van de nieuwe financieringsystematiek aandacht gevraagd voor een helder onderscheid tussen enerzijds bijstand levensonderhoud en anderzijds bijstand kapitaalverstrekking en heeft daarbij gewezen op de onduidelijkheid en lastige uitvoerbaarheid van artikel 20, tweede lid. Deze opmerking van het Uitvoeringspanel gemeenten heeft ertoe geleid, dat artikel 20, tweede lid, is komen te vervallen. Met deze wijziging is de uitvoering van het Bbz 2004 voor gemeenten vereenvoudigd.

## 8.3 Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft het conceptbesluit en de bijbehorende conceptnota van toelichting beoordeeld op toezichtbaarheid. Het conceptbesluit en de conceptnota van toelichting hebben de Inspectie SZW geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen bij de toezichtbaarheid.

## 8.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals. Het ATR is akkoord met de beschrijving van de regeldruk.

## 8.5 Internetconsultatie

Het conceptbesluit en de bijbehorende conceptnota van toelichting hebben gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Er is daarbij reactie gevraagd op de voor burgers en bedrijven relevante onderdelen van het conceptbesluit, hetgeen betekent dat de vernieuwing van de financieringsystematiek voor het Bbz 2004 geen onderdeel heeft uitgemaakt van de internetconsultatie (maar wel uitvoerig is besproken met de VNG en gemeenten). Er zijn in totaal 45 reacties binnen gekomen, waarvan 38 openbaar. Een belangrijk deel van de reacties, namelijk 25, zijn afkomstig van gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten. Daarnaast zijn er reacties binnengekomen van negen ondernemersadviesorganisaties, waaronder Stichting Ondernemersklankbord en IMK, van twee belangenorganisaties van ondernemers, namelijk van Ondernemend Nederland (ONL voor ondernemers) en in gezamenlijkheid van MKB-Nederland en Platform Zelfstandige Ondernemers. Ook zijn er reacties binnengekomen van vier schuldhulpverleningsorganisaties, waaronder NVVK en Over Rood. Ten slotte zijn er vijf reacties van betrokken burgers, waaronder drie gebruikers van de Bbz-ouderenregeling.



## *Afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart*

In veel van de reacties wordt erop gewezen, dat als de ondernemer in de binnenvaart zich met een Bbz-aanvraag niet meer kan melden bij een centrumgemeente, er dan discussie kan ontstaan bij welke gemeente de binnenschipper terecht kan. Ondernemers in de binnenvaart hebben veelal geen huis aan de wal en wonen op hun schip, waardoor er onduidelijkheid kan bestaan over hun woonplaats, en daarmee over de gemeente waar zij zich kunnen melden.

Een aantal respondenten verwacht dat de maatregel gevolgen heeft voor de kwaliteit en de snelheid van de dienstverlening aan de ondernemer in de binnenvaart. Zij wijzen op de specialistische kennis die aanwezig is bij de centrumgemeenten en die mogelijk verloren gaat. Ook wordt er gevreesd voor minder dienstverlening vanuit gemeenten, omdat de binnenschipper en de gemeente geen economische binding met elkaar hebben.

In een aantal reacties wordt begrip of waardering voor de maatregel geuit, omdat het gebruik van de aparte bijstandsverlening voor ondernemers in de binnenvaart centrumgemeenten zeer gering is en de maatregel bijdraagt aan een efficiëntere uitvoering. In een reactie wordt gesteld dat de aparte dienstverlening aan ondernemers in de binnenvaart geen enkele meerwaarde heeft en dat het goed is dat deze zinloze uitzondering op de regel wordt gestopt.

In een aantal reacties wordt vermindering van het aantal centrumgemeenten als alternatief voor de maatregel aangedragen.

De regering ziet in vermindering van het aantal centrumgemeenten geen oplossing voor het geschetste probleem, namelijk dat de kosten van de aparte uitvoeringsstructuur voor de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart niet in verhouding staan tot het zeer geringe gebruik ervan. Vermindering van het aantal centrumgemeenten draagt niet of nauwelijks bij aan de beoogde efficiëntere uitvoering.

De reacties waarin wordt gewezen op het risico dat binnenschippers die woonachtig zijn op hun varende schip, mogelijk niet terecht kunnen bij een gemeente met hun Bbz-aanvraag, hebben geleid tot het nieuwe artikel 36. Met het nieuwe artikel 36 is gewaarborgd, dat alle ondernemers in de binnenvaart hun recht op bijstandsverlening kunnen doen gelden, ook als zij geen woonplaats hebben. Hiermee is naar het oordeel van de regering het belangrijkste bezwaar weggenomen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.

## *Afsluiten van de instroom van de regeling voor zelfstandigen van 55 jaar en ouder met een niet-levensvatbaar bedrijf*

Het (aanvankelijke) voorstel om de Bbz-ouderenregeling af te sluiten voor nieuwe instroom heeft de meeste reacties opgeroepen, waarvan een belangrijk deel zeer kritisch. In de meeste reacties wordt gepleit voor behoud van de Bbz-ouderenregeling. In een aantal reacties wordt gesteld dat een IOAZ-uitkering duurder is dan een Bbz-uitkering voor oudere zelfstandigen, omdat de oudere zelfstandige dan nog deels in zijn eigen levensonderhoud voorziet, waarbij er in een aantal reacties ook wordt gewezen op de hoge kosten van re-integratietrajecten voor ouderen.

In veel reacties wordt gewezen op het slechte arbeidsmarktperspectief voor ouderen in het algemeen, waarbij in een aantal reacties ook wordt gewezen op het slechte arbeidsmarktperspectief van gewezen zelfstandigen in het bijzonder. Juist oudere zelfstandigen zouden na jarenlang eigen baas te zijn geweest, moeilijk re-integreerbaar zijn. De kans op uitstroom naar de arbeidsmarkt wordt als minimaal gezien.

Ook wordt gewezen op het belang van het voortbestaan van de niet-levensvatbare bedrijven, omdat deze nog wel een functie hebben voor de lokale economie en werkgelegenheid. Dit belang is ook aanwezig voor het behoud van het voorzieningenniveau in krimpgebieden.

Volgens veel respondenten zou vanwege het beperkte gebruik van de regeling marktverstoring en concurrentievervalsing niet aan de orde zijn.

In een aantal reacties wordt het belang van de Bbz-kapitaalverstrekking onderstreept in het kader van de schuldsanering bij oudere zelfstandigen.

In een aantal reacties wordt verhoging van de toegangsleeftijd tot de Bbz-ouderenregeling met behoud van deze regeling als alternatief voor de maatregel aangedragen. Als er een leeftijd wordt genoemd, is dat in de meeste gevallen de leeftijd van 60 jaar. Daarbij leggen een aantal respondenten ook een relatie met de gestegen pensioengerechtigde leeftijd.

In een enkele reactie wordt de maatregel ondersteund. Bij ondersteuning vanuit het Bbz dient het bedrijf levensvatbaar te zijn, zodat de zelfstandige na verloop van tijd weer op eigen benen kan staan. Het stoppen van de achterhaalde Bbz-ouderenregeling voorkomt doormodderen en andere negatieve effecten.

Mede naar aanleiding van de reacties is het aanvankelijke voornemen tot directe, volledige afsluiting van de nieuwe instroom in de Bbz-ouderenregeling gewijzigd in een beperking van de nieuwe instroom in de Bbz-ouderenregeling tot personen die zijn geboren vóór 1 januari 1960. De regering ziet



in uitsluitend verhoging van de toegangsleeftijd tot de Bbz-ouderenregeling onvoldoende terug in haar visie, dat de Bbz-ouderenregeling op den duur dient op te houden te bestaan. De (gewijzigde) maatregel is nader toegelicht in paragraaf 4.

### *Verdere uniformering van het Bbz 2004 met de uitgangspunten van de Participatiewet*

De reacties hebben vooral betrekking op het onderdeel van de afschaffing van de mogelijkheid van een 'keuzejaar'; het onderdeel van de renteloze verstrekking van algemene bijstand roept maar weinig reactie op.

De reacties op het voorstel zijn verdeeld, ook de reacties van gemeenten. Een deel van de reacties bevat geen reacties op de maatregel. In een ander deel van de reacties wordt expliciet aangegeven dat er geen bezwaren bestaan tegen de maatregel. In het deel van de reacties waarin kritisch wordt gereageerd op de maatregel, wordt vrij eenduidig een rechtvaardiging van het keuzejaar beargumenteerd. Zelfstandigen zijn een specifieke doelgroep met – anders dan werknemers – een wisselend inkomenspatroon. De zelfstandige kan pas na afloop van het jaar, wanneer de jaarcijfers werkelijk bekend zijn, beoordelen wat zijn werkelijke financiële situatie is. Omdat de inkomsten van een zelfstandige pas na het boekjaar bekend worden, kan een financieel zware periode vaak pas achteraf worden vastgesteld. Zelfstandigen zoeken ook vaak eerst zelf oplossingen voor hun financiële probleem. Vaak zijn zelfstandigen daarom ook laat met het indienen van een Bbz-aanvraag.

De regering blijft van oordeel dat er geen goede reden is om een specifieke groep van gevestigde zelfstandigen, namelijk de groep aan wie zowel algemene bijstand als bedrijfskapitaal wordt verleend, anders te behandelen dan andere gevestigde zelfstandigen, aan wie alleen algemene bijstand wordt verleend, of anders dan beginnende zelfstandigen. In de aannahme dat gevestigde zelfstandigen vaak laat inzicht hebben in een eventueel inkomenstekort en vaak eerst zelf op zoek gaan naar oplossingen voor hun financiële probleem, ziet de regering onvoldoende rechtvaardiging om voor een specifieke groep van gevestigde zelfstandigen af te wijken van het uitgangspunt, dat bijstand niet wordt verleend met terugwerkende kracht.

## **9. Inwerkingtreding en overgangsrecht**

Het besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

Het besluit bevat overgangsrecht. De oudere zelfstandige met een niet-levensvatbaar bedrijf van 55 jaar en ouder, die is geboren op of na 1 januari 1960, kan – indien de bijstandsaanvraag is ingediend vóór 1 januari 2020 – een beroep doen op het oude recht. Voor de gevestigde zelfstandige aan wie zowel bijstand voor bedrijfskapitaal als algemene bijstand wordt verleend, geldt dat de algemene bijstand ingevolge artikel 20, tweede lid (oud), wordt verleend als zijnde bijstand voor bedrijfskapitaal, mits de bijstandsaanvraag uiterlijk vóór 1 januari 2020 is ingediend. Tot slot blijft hoofdstuk VII zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit, van toepassing op de vaststellingen, bedoeld in de artikelen 54 en 58 (oud), over de jaren voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel I**

##### *Onderdeel A, onder 1, sub a (artikel 2)*

In dit onderdeel wordt de instroom van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep in het Bbz 2004 beperkt tot personen die geboren zijn vóór 1 januari 1960.

##### *Onderdeel A, onder 1, sub, b en onderdeel F (artikelen 2 en 28)*

Dit betreft een technische wijziging zonder materieel gevolg voor bestaande Bbz-gerechtigden. In artikel 2, eerste lid, onderdeel e, was geregeld dat bijstand kan worden verleend aan de zelfstandige die om gezondheidsredenen niet of slechts beperkt in staat is tot het uitoefenen van zijn bedrijf of zelfstandig beroep en die een uitkering ingevolge de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) heeft aangevraagd. In artikel 28 was voor deze doelgroep geregeld dat de bijstand wordt verleend tot het tijdstip waarop een beslissing ingevolge de WAZ is genomen. Aangezien de WAZ ruim 15 jaar geleden is afgesloten voor nieuwe instroom (zie de Wet einde toegang verzekering WAZ) kan worden aangenomen dat inmiddels op alle aanvragen voor een uitkering ingevolge de WAZ een beslissing is genomen. De arbeidsongeschikte zelfstandige behoort derhalve niet langer tot de kring van rechthebbenden op het Bbz 2004. Dit onderdeel voorziet derhalve in het vervallen van reeds uitgewerkte artikelen.



### *Onderdeel A, onder 2 (artikel 2)*

In artikel 2, derde lid, onderdeel b, was geregeld dat de begeleiding van een persoon die algemene bijstand ontvangt en die voornemens is een bedrijf of zelfstandig beroep te beginnen (d.w.z. een pré-starter, met een uitkering op grond van de Participatiewet) alleen kon worden uitgevoerd door een door het college aangewezen derde. Met de wijziging wordt het mogelijk dat de begeleiding van de pré-starter desgewenst wordt uitgevoerd door het college zelf.

### *Onderdeel B (artikel 3)*

Met de toevoeging wordt verduidelijkt dat de (geheel of gedeeltelijke) kwijtschelding van rente (in de praktijk ook wel 'rentereductie' genoemd), bedoeld in artikel 21, bijstand in de vorm van een bedrag om niet is.

### *Onderdeel C (artikel 20)*

De bepaling dat indien aan een gevestigde zelfstandige zowel bijstand voor bedrijfskapitaal als algemene bijstand wordt verleend, de algemene bijstand wordt verleend als zijnde bijstand voor bedrijfskapitaal, vervalt. Het gevolg is dat op de verleende algemene bijstand het reguliere regime, neergelegd in hoofdstuk II, paragraaf 4, van toepassing is en dat over het verleende bedrag aan algemene bijstand derhalve geen rente is verschuldigd.

De wijziging heeft geen gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigden.

### *Onderdeel D (artikel 21)*

Artikel 21 is vervangen door een nieuw artikel en heeft om die reden ook een nieuw opschrift. In het oude artikel 21, eerste lid, was geregeld onder welke voorwaarden en tot welk bedrag de op grond van de artikelen 15 en 20 verleende bijstand wordt omgezet in een bedrag om niet. Dit eerste lid komt niet terug in het nieuwe artikel, waardoor de mogelijkheid dat de gevestigde zelfstandige zelf kan kiezen over welk boekjaar de bijstand wordt omgezet in een bedrag om niet, het boekjaar van de aanvraag of het daaraan voorafgaande jaar, is komen te vervallen. De mogelijkheid van het zogenaamde 'keuzejaar' komt te vervallen, aangezien deze op gespannen voet staat met het uitgangspunt van de Participatiewet, dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verleend. Het tweede lid van het oude artikel 21 regelde dat als in de twee jaren, volgend op het jaar van de aanvraag een inkomen was behaald dat lager was dan de jaarnorm, de rente over het bedrijfskapitaal over deze jaren niet of slechts gedeeltelijk behoefde te worden betaald. Doordat het eerste lid niet terugkomt in het nieuwe artikel, is het oude tweede lid als eerste lid opgenomen. Daarbij wordt gelijk geregeld dat de mogelijkheid van rentereductie alleen mogelijk is als het netto inkomen in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag, lager is dan de jaarnorm en er in dat boekjaar geen algemene bijstand wordt verleend. Hiermee wordt voorkomen dat de gevestigde zelfstandige aan wie zowel bijstand voor het levensonderhoud als bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal is verleend, als het netto inkomen in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag lager is dan de jaarnorm, een onbedoeld voordeel zou hebben omdat aanspraak zou kunnen worden gemaakt op zowel omzetting van de leenbijstand in een bedrag om niet ingevolge artikel 12 als op rentereductie op het bedrijfskapitaal. Het nieuwe tweede en derde lid zijn overgenomen van het oude artikel 21, derde en vierde lid; daarin zijn louter technische wijzigingen doorgevoerd die noodzakelijk zijn in verband met het vervallen van het eerste lid van het oude artikel 21.

### *Onderdeel E (artikel 23)*

De verplichting tot periodieke herbeoordeling van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep van de beginnende zelfstandige wordt – gezien de grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten – omgezet naar een bevoegdheid. Dit is gebeurd door artikel 23, derde lid, te herformuleren.

Ongewijzigd is, zoals opgenomen in het tweede lid, dat toekenning van algemene bijstand dient te worden beëindigd zodra het bedrijf of zelfstandig beroep niet meer levensvatbaar is.

### *Onderdeel G (artikel 33)*

In artikel 33 is 'netto winst' gewijzigd in 'winst', omdat de toevoeging 'netto' overbodig is. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Het gaat om de winst van de rechtspersoon verminderd met de hierover verschuldigde vennootschapsbelasting. Overigens kan het bij 'winst' ook gaan om een negatief bedrijfsresultaat.



### *Onderdeel H (artikel 35)*

De verplichting van het college om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de door de aanvrager verstrekte gegevens wordt door het vervallen van het vierde lid van artikel 35 omgezet naar een bevoegdheid. Deze bevoegdheid blijkt nu uit artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet. Nu het college geen verplichting meer heeft om onderzoek in te stellen wordt ook het vijfde lid overbodig. Bovendien kan het college op grond van het zesde lid van artikel 53a van de Participatiewet besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand indien het onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de door de zelfstandige verstrekte gegevens daartoe aanleiding geeft.

### *Onderdeel I (artikel 36)*

De wijziging van artikel 36 heeft tot gevolg dat de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart vanaf 1 januari 2020 niet meer geschiedt via de centrumgemeenten. Deze wijziging heeft alleen gevolgen voor ondernemers in de binnenvaart die hun aanvraag tot bijstand indienen op of na 1 januari 2020. Een aanvraag tot bijstand moet vanaf 1 januari 2020 op grond van artikel 40, eerste lid, van de Participatiewet worden ingediend bij het college van de gemeente waar de betrokkene woonplaats heeft.

Voor de situatie dat de ondernemer in de binnenvaart geen woonplaats heeft, wordt in artikel 36 aanvullend geregeld dat het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de ondernemer in de binnenvaart op het moment van zijn aanvraag zijn feitelijke ligplaats heeft. Aan de ligplaats zelf zijn geen voorwaarden verbonden; het betreft hier iedere gelegenheid om met een schip voor kortere of langere tijd aan te meren.

### *Onderdeel J (artikel 39)*

Dit betreft een technische wijziging die verband houdt met het schrappen van artikel 21, eerste lid.

### *Onderdeel K (artikel 40)*

De verplichting van het college om het geleende bedrag na de tweede aanmaning terug te vorderen vervalt. Op grond van artikel 39, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, is het bedrag van de lening terstond opeisbaar, indien niet aan de verplichting tot betaling van rente en aflossing is voldaan. Nu gemeenten als gevolg van de nieuwe financieringssysteem volledig financieel verantwoordelijk zijn voor de terugvordering, kan artikel 40 komen te vervallen. Het college kan zelf bepalen vanaf welk moment zij tot terugvordering overgaan.

### *Onderdeel L (artikel 41)*

Met het Aanpassingsbesluit vierde tranche Awb is het tweede lid van artikel 41, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dat besluit op 1 juli 2009, vervallen. De reden hiertoe was dat alle bepalingen waarin werd voorzien in de mogelijkheid tot uitstel van betaling konden vervallen. Met het vervallen van het tweede lid is per abuis vervallen dat de verlaging van de aflossingsbedragen alleen tijdelijk kan geschieden (voormalig onderdeel a). Nu een tijdelijke verlaging van aflossingsbedragen gezien kan worden als een (gedeeltelijk) uitstel van betaling kan de zinsnede 'en verlaging' vervallen. Met de wijziging van het vierde en vijfde lid wordt de terugvorderingsplicht van het college omgezet in een terugvorderingsbevoegdheid.

In het nieuwe zesde lid wordt verduidelijkt dat de renteverplichting ook bij beëindiging van de lening doorloopt. Hiermee wordt voorkomen dat een voordeel voor de zelfstandige zou kunnen ontstaan wanneer deze zich niet aan zijn verplichting tot aflossing en rentebetaling houdt. De lening en de eventuele achterstallige rente is bij opzeggen terstond opeisbaar en over de achterstallige rente- en aflossingsbedragen is wettelijke rente verschuldigd. Over het terstond opeisbare deel blijft de Bbz-renteverplichting gelden.

### *Onderdeel M (artikel 43)*

Met de wijziging van het tweede lid wordt verduidelijkt dat de beëindiging van de Bbz-renteverplichting kan geschieden bij beëindiging van het bedrijf of zelfstandig beroep, mits de bedrijfsbeëindiging niet verwijtbaar is en de zelfstandige heeft voldaan aan de verplichting om de lening zo volledig mogelijk terug te betalen. Van verwijtbaarheid is bijvoorbeeld sprake als het bedrijf moet worden beëindigd door ernstige fouten of ernstige nalatigheid van de zelfstandige. Ook als er geen noodzaak voor beëindiging is, kan sprake zijn van verwijtbaarheid. Met het wijzigen van de tweede zin van het tweede lid wordt geregeld dat deze bepaling over aflossing alleen ziet op de situatie waarin sprake is van niet verwijtbaarheid en de lening renteloos is gemaakt. Indien de lening niet renteloos is gemaakt, omdat sprake is van verwijtbaarheid, kan het college van deze aflossingsnorm afwijken.



Het nieuwe derde lid betreft het vierde lid van het voormalige artikel 45. Het betreft een technische wijziging zonder materieel gevolg.

#### *Onderdeel N en O (artikelen 44, 45, 46 en 47)*

In het algemene deel van deze toelichting is aangegeven dat een terugvordering als bevoegdheid beter past bij de nieuwe financieringssystematiek, waarin het college volledig financieel verantwoordelijk is voor de terugvordering. De verplichting tot terugvorderen blijft wel bestaan voor wat betreft fraudevorderingen. Dit is in lijn met de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ. Aangezien de Participatiewet van toepassing is op het Bbz 2004 kan grotendeels worden volstaan met de reeds bestaande artikelen 58, 59, 60, 60a en 60c van de Participatiewet. De artikelen 44, tweede lid, 45, 46 en 47 van het Bbz 2004 vervallen. Het eerste lid van artikel 44 blijft wel bestaan om duidelijk te maken dat bij de toepassing van artikel 58 van de Participatiewet teruggevorderd wordt met toepassing van artikel 12, tweede lid, onderdeel c, en hoofdstuk V van het Bbz 2004. De verwijzing naar hoofdstuk VI vervalt, aangezien dat hoofdstuk nog slechts bestaat uit artikel 44.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat er geen terugvorderingsgronden zijn komen te vervallen. Zo behoudt het college op grond van artikel 58, eerste lid, van de Participatiewet de verplichting tot terugvorderen van bijstand bij niet of onvoldoende nakomen van de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet of de plicht, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De artikelen 17, eerste lid, en 53a van de Participatiewet en artikel 38, tweede lid, van het Bbz 2004 verplichten de zelfstandige onder meer tot het tijdig overleggen van zijn administratie/jaarcijfers aan het college. Bij gebreke daarvan kan (en in het geval van fraude moet) de bijstand door het college worden teruggevorderd op grond van artikel 58, eerste lid, en tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet. Indien bij bijstand voor voorbereidingskosten, bedoeld in artikel 29 van het Bbz 2004, bij de belanghebbende sprake is van een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan, kan het college de verleende bijstand terugvorderen op grond van artikel 29, derde lid, onderdeel a, van het Bbz 2004 juncto artikel 58, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet. Ook kan het college in de gevallen genoemd in artikel 58, tweede lid, van de Participatiewet bijstand terugvorderen, bijvoorbeeld in het geval dat de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend of in het geval dat de Bbz-gerechtigde de aan de geldlening verbonden verplichtingen niet of niet behoorlijk nakomt.

#### *Onderdeel P (hoofdstuk VII)*

Gezien de omvangrijke wijziging van de financieringssystematiek is ervoor gekozen om geheel hoofdstuk VII te vervangen door een nieuw hoofdstuk VII. In paragraaf 1 van het nieuwe hoofdstuk wordt de nieuwe financieringssystematiek voor algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal zoals deze geldt voor alle zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het besluit geregeld. In paragraaf 2 volgt de vergoeding aan centrumgemeenten voor de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart, die hun aanvraag voor 1 januari 2020 bij een centrumgemeente hebben ingediend.

#### *Paragraaf 1. Algemeen*

In het nieuwe artikel 48 wordt bepaald dat de financiering van algemene bijstand geschiedt op grond van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. Dit artikel sluit aan bij de formulering van het voormalig artikel 48a. Ten opzichte van artikel 48a (oud) is veranderd dat artikel 48 ziet op de financiering van bijstand aan alle zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, en niet meer uitsluitend op de financiering van bijstand aan beginnende zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b.

In het nieuwe artikel 49, eerste lid, wordt de financiering van de verlening van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal geregeld.

De nieuwe financieringssystematiek is uitsluitend van toepassing op nieuw, met ingang van 1 januari 2020 te verstrekken bedrijfskapitaal. In artikel 49, tweede lid, is geregeld dat de baten uit vóór 1 januari 2020 verstrekt bedrijfskapitaal voor 75% terugvloeiën naar het Rijk.

Het nieuwe artikel 50, eerste en derde lid, is overgenomen uit artikel 54 (oud). Het nieuwe tweede lid betreft de herformulering van het voormalig artikel 55, eerste lid, onderdelen a en b. Met de herformulering van die bepaling wordt beter aangesloten bij de invoering van Single information & Single audit (SiSa) en – in aansluiting hierop – bij de huidige praktijk van de vaststelling van kosten op grond van artikel 50. Met de herformulering komt tot uiting dat lasten van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal uitsluitend in aanmerking komen voor bekostiging door het Rijk, indien het college de rechtmatigheid hiervan tijdig aan het Rijk heeft verantwoord via de SiSa-systematiek en dat de lasten van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal die de accountant bij de controle van de gemeentelijke verantwoording aan het Rijk (via de SiSa-bijlage) in zijn verslag van bevindingen heeft aangemerkt als fout of onzeker, niet in aanmerking komen voor bekostiging door het Rijk.

Artikel 55 komt in de nieuwe artikelen niet terug. Artikel 55, eerste lid, is in geherformuleerde vorm



opgenomen als artikel 50, tweede lid. Met de invoering van SiSa is de noodzaak om invulling te geven aan artikel 55, tweede lid, komen te vervallen. Het vervallen van artikel 55, tweede lid, heeft dan ook geen enkel materieel gevolg. Met het intrekken van de Beleidsregels financieel maatregelenbeleid IOAW, IOAZ, Bbz 2004 en WWIK met ingang van 1 januari 2010 (Stcrt. 2009, 20086) en het intrekken van de Beleidsregels verbetertraject en zelfstandig beroep met ingang van 1 januari 2004 (Stb. 2003, 376) is er geen invulling meer gegeven aan artikel 55, derde lid. Het vervallen van artikel 55, derde lid, heeft dan ook geen enkele materiële betekenis.

### *Paragraaf 2. Vergoeding centrumgemeenten bijstandsverlening ondernemers in de binnenvaart*

In het nieuwe artikel 51 is bepaald op wie en welke situatie paragraaf 2 van hoofdstuk VII van toepassing is. Paragraaf 2 ziet alleen op de vergoeding aan de negen centrumgemeenten die op grond van voormalig artikel 36 bijstand verlenen aan ondernemers in de binnenvaart. Het gaat daarbij om de vergoeding van de kosten van bijstandsverlening die voortkomen uit bijstandsaanvragen van ondernemers in de binnenvaart die vóór 1 januari 2020 bij een centrumgemeente zijn ingediend. De bepalingen in paragraaf 2 kunnen na verloop van tijd komen te vervallen, omdat er met ingang van 1 januari 2020 geen nieuwe bijstandsaanvragen bij de centrumgemeenten meer kunnen worden ingediend en omdat de huidige Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart uiteindelijk allen zullen uitstromen uit het Bbz 2004, zoals dat wordt verzorgd door de centrumgemeenten. De financiering van de bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart die hun aanvraag vanaf 1 januari 2020 moeten indienen bij het college van de gemeente van hun woonplaats, geschiedt aan de hand van paragraaf 1.

Het beginsel van volledige vergoeding aan de centrumgemeenten van de kosten van bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart is ongewijzigd. In het nieuwe artikel 52 is bepaald welke kosten van bijstandsverlening door de centrumgemeenten – ongewijzigd – voor vergoeding in aanmerking komen. Het eerste lid, onderdeel a, ziet op de vergoeding van de kosten van algemene bijstand en bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. Deze vergoeding bleek voorheen uit artikel 48, eerste lid, onderdeel b, (oud) van het besluit. In het eerste lid, onderdelen b en c, wordt de vergoeding van de uitvoeringskosten en de kosten van onderzoek geregeld. Deze vergoeding bleek voorheen uit artikel 56 (oud) van het besluit. De mogelijkheden voor centrumgemeenten om deze kosten te declareren bij het Rijk (via de SiSa-bijlage) zullen blijven bestaan zolang dat nodig is. Een besluit op een aanvraag van een ondernemer in de binnenvaart komt uitsluitend nog voor vergoeding in aanmerking, indien het besluit betrekking heeft op een aanvraag die een ondernemer in de binnenvaart vóór 1 januari 2020 bij een centrumgemeente heeft ingediend. Het college dient in beginsel binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag een besluit op de aanvraag te nemen, met nog de mogelijkheid van een verlenging van de beslistermijn met dertien weken. Om die reden kan, zoals is geregeld in het derde lid, de vergoeding van de uitvoeringskosten zonder enig probleem met ingang van 1 januari 2021 komen te vervallen.

Artikel 53, eerste en derde lid, is overgenomen uit artikel 58 (oud). Het nieuwe tweede lid betreft de herformulering van het voormalig artikel 55, eerste lid, onderdelen a en b. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 50.

### *Onderdeel Q (artikel 60a)*

In artikel 60a, eerste lid, is overgangsrecht vastgelegd voor de oudere zelfstandige met een niet-levensvatbaar bedrijf. De oudere zelfstandige van 55 jaar en ouder, die is geboren op of na 1 januari 1960, kan – indien de bijstands aanvraag is ingediend vóór 1 januari 2020 – een beroep doen op het oude recht. De overige regels met betrekking tot oudere zelfstandigen blijven ongewijzigd. In artikel 60a, tweede lid, is overgangsrecht vastgelegd voor de gevestigde zelfstandige aan wie zowel bijstand voor bedrijfskapitaal als algemene bijstand wordt verleend. Voor deze zelfstandigen geldt dat de algemene bijstand ingevolge artikel 20, tweede lid, (oud) wordt verleend als zijnde bijstand voor bedrijfskapitaal, mits zij hun bijstands aanvragen uiterlijk de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit hebben ingediend. Indien de aanvragen vóór 1 januari 2020 zijn ingediend en zowel de bijstand voor bedrijfskapitaal als de algemene bijstand worden verleend, dan vallen zij dus onder het regime zoals dat gold tot de inwerkingtreding van dit besluit. Dientengevolge kunnen zij gebruikmaken van artikel 21, eerste lid, (oud) met de mogelijkheid (een deel van) de verleende bijstand om te zetten in een bedrag om niet, met de optie van een keuzejaar. Ook de oude leden 2 (inzake de rentereductie), 3 (inzake de borgtocht) en 4 (inzake niet overschrijding jaarnorm), zoals die golden tot de inwerkingtreding van dit besluit, zijn op deze groep gevestigde zelfstandigen van toepassing. In artikel 60a, derde lid, is overgangsrecht vastgelegd met betrekking tot de vaststellingen bedoeld in artikel 54 (oud) en de vaststellingen bedoeld in artikel 58 (oud) over de kalenderjaren tot en met 2019. Op deze vaststellingen van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, de vergoeding en de



aanvullende uitkering blijft hoofdstuk VII van toepassing, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit.

Het overgangsrecht in artikel 60a (oud) zoals dat luidde voor 1 januari 2020 vervalt, omdat de vaststellingen van de vergoeding, uitkering en kosten waarop dit overgangsrecht betrekking had, namelijk de vaststellingen over de kalenderjaren tot en met 2009, reeds hebben plaatsgevonden.

## **Artikel II**

### *Onderdelen A, eerste lid, en B*

De wijzigingen van artikel 1 houden verband met de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, oudere zelfstandigen en beëindigende zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. In het Besluit Participatiewet wordt de verwijzing naar beginnende zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Bbz 2004 zodanig aangepast dat de verwijzingen zien op alle groepen van zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Bbz 2004. Op deze wijze ziet het Besluit Participatiewet op de financiering van de algemene bijstand aan alle zelfstandigen.

### *Onderdelen A, tweede en derde lid, C, F en H*

Deze wijzigingen zien op twee onderdelen:

#### *Loonkostensubsidie*

De bijstandslasten van dak- en thuislozen en instellingsbewoners kunnen niet goed worden ingeschat middels het objectieve verdeelmodel. Daarom is in het verleden gekozen de verdeling van middelen ten behoeve van deze populatie te baseren op de historische lasten per gemeente, welke worden ontleend aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze wijziging voorziet erin dat in de verdeling van het budget ten behoeve van deze populatie ook rekening wordt gehouden met de lasten van verstrekte loonkostensubsidies op grond van artikel 10d van de Participatiewet. Hoewel deze lasten nog zeer beperkt zijn, is het wenselijk hier rekening mee te houden daar de doelgroep van het instrument loonkostensubsidie groeiende is.

#### *Vergunninghouders*

In de jaren 2017 tot en met 2019 is van de reguliere verdeelsystematiek afgeweken om beter rekening te kunnen houden met de verhoogde asielinstream die in Nederland heeft plaatsgevonden. Van deze afwijking is vanaf 2020 niet langer sprake. Inmiddels komen de gevolgen van de verhoogde asielinstream voor het beroep op bijstand per gemeente tot uiting in de reguliere verdeelsystematiek. De bepalingen die zien op de verdeling van dit aparte budget zijn daarmee vanaf 2020 uitgewerkt en komen daarom te vervallen.

#### *Onderdeel D*

Uit artikel 8c van de Participatiewet vloeit voort dat de verantwoording aan het Rijk van gemeenten die de uitvoering van het Bbz 2004 hebben overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), één jaar later door het Rijk wordt ontvangen dan de verantwoording aan het Rijk van gemeenten die het Bbz 2004 zelf uitvoeren. Hieruit volgde dat de vaststelling van bijstandskosten voor gemeenten die bij de uitvoering van het Bbz 2004 samenwerken in een openbaar lichaam op grond van de Wgr, alsmede de financiële afrekening ervan, één jaar later plaatsvond dan de vaststelling en financiële afrekening van de overige gemeenten. In de situatie van de nieuwe financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking, waarin er geen sprake meer is van bevoorschotting, kan deze vertraagde vaststelling en financiële afrekening van de Bbz-kapitaalverstrekking door samenwerkende gemeenten als bezwaarlijk worden ervaren. Met het nieuwe artikel 8, derde lid, is een oplossing getroffen die erin voorziet dat het Ministerie van SZW voor de vaststelling van de lasten en baten van de Bbz-kapitaalverstrekking gebruik maakt van de SiSa-verantwoording die de openbare lichamen op basis van de Wgr ten behoeve van de deelnemende gemeenten hebben opgesteld en waarbij deze openbare lichamen hun verantwoording hebben gespecificeerd naar gemeenten.

Deze oplossing is overeenkomstig de huidige werkwijze van het Ministerie van SZW bij de verdeling van de budgetten, zoals vastgelegd in artikel 8, eerste lid. Met deze oplossing wordt het gebruik van gecertificeerde gegevens voor de vaststelling behouden én blijft het systeem in tact dat individuele gemeenten zich aan het Rijk verantwoorden over de besteding van specifieke uitkeringen. De oplossing leidt niet tot wijzigingen in het verantwoordingsproces van de betrokken medeoverheden.





---

### *Onderdeel E*

Het overgangsrecht in artikel 8a (oud) zoals dat luidde voor 1 januari 2020 vervalt, omdat de uitkeringen in het jaar 2017 al zijn vastgesteld.

### *Onderdeel G*

De wijziging van de bijlage houdt verband met de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen, oudere zelfstandigen en beëindigende zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. In de wijziging komt tot uiting dat het mogelijk is gegevens over de netto uitkeringen op grond van Bbz 2004 van het totaal van zelfstandigen te ontlenen aan het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek, daar waar gegevens over de netto uitkeringen op grond van Bbz 2004 van uitsluitend beginnende zelfstandigen niet beschikbaar zijn. Dit betekent dat bij de bepaling van het budget voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners nu ook de uitgaven aan Bbz-uitkeringen worden betrokken. Dit komt de betrouwbaarheid van de bepaling van het budget voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners ten goede.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*