



Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 oktober 2012, nr. R&P/AV/2012/15154, tot wijziging van de Regeling financiering en verantwoording IOAW, IOAZ en Bbz 2004 in verband met gedeeltelijke normering vergoeding Bbz

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op artikel 48, vierde lid, van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling financiering en verantwoording IOAW, IOAZ en Bbz 2004 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel h, komt te luiden:

h. de ten laste van de gemeente gebleven kosten: de ten laste van de gemeente gebleven kosten, bedoeld in artikel 48, derde en vierde lid, van het Bbz 2004, waaronder begrepen de baten door toepassing van artikel 14a van de Abw;

B

Na artikel 1 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a Vaststelling norm voor de baten bijstand bedrijfskapitaal

1. De norm voor de baten, bedoeld in artikel 48, vierde lid, van het Bbz 2004 wordt berekend door de in het tweede lid bedoelde macronorm te vermenigvuldigen met de gemiddelde lasten van de gemeente van algemene bijstand ter voorziening in de behoefte in bedrijfskapitaal over de vijf jaren voorafgaande aan twee jaar voorafgaand aan het jaar waarop de vergoeding, bedoeld in artikel 48 van het Bbz 2004, betrekking heeft.
2. De macronorm is vastgesteld aan de hand van de som van de baten in verband met de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal van alle gemeenten over vijf jaren gedeeld door de som van de lasten in verband met verleende bijstand ter voorziening in de behoefte van bedrijfskapitaal van alle gemeenten en is voor de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten, bedoeld in artikel 48, vierde lid, van het Bbz 2004, voor de kalenderjaren 2013, 2014 en 2015 bepaald op 54,9%.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 19 oktober 2012

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom.*



TOELICHTING

1. Aanleiding

Het onderzoek van Ecorys 'Bbz 2004: uit het startblok', dat op 26 oktober 2011 aan de Tweede Kamer is gestuurd (ASEA/SAS/2011/16492), wijst uit dat de Bbz-starterregeling goed werkt. Volgens het onderzoek kunnen selectiviteit en kredietbeheer nog worden verbeterd. Om voor gemeenten een stimulans te creëren er voor te zorgen dat verstrekte kredieten zoveel mogelijk worden afgelost en dat het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) effectief en dus selectief wordt ingezet, wordt voorgesteld om de baten bij gemeenten te normeren op basis van een landelijk gemiddelde. Dat betekent dat gemeenten die beter presteren dan het gemiddelde (meer baten genereren) deze baten mogen behouden en gemeenten die minder baten genereren dan het gemiddelde dit verschil zelf moeten opvangen. Het principe van normeren van baten is tussen VNG en SZW besproken en akkoord bevonden. Vervolgens is het Bbz aangepast en bepaald in artikel 48, vierde lid, van het Bbz, dat een norm wordt vastgesteld voor de baten in verband met het verlenen van bijstand in de vorm van een bedrijfskapitaal (Stb. 2012, 457). Deze regeling bevat een nadere uitwerking van deze norm.

2. Normering en de nieuwe situatie

Om voor gemeenten een stimulans te creëren om beter kredietbeheer te voeren en selectiviteit bij het verstrekken van leningen te stimuleren, worden de baten bijstand bedrijfskapitaal genormeerd op basis van een landelijk gemiddelde. Bovengemiddelde prestaties leiden tot een financieel voordeel. Gemeenten die individueel in staat zijn om meer baten te genereren dan dit gemiddelde (in de vorm van aflossingen en rente) mogen de baten die uitstijgen boven het gemiddelde behouden en omgekeerd betalen ze baten die achterblijven op het gemiddelde zelf. Met uitzondering van de voorgestelde wijziging blijven de huidige financiële verhoudingen (budget, declaratie en aanvullende uitkering) in stand. De huidige financieringsystematiek van het Bbz wordt slechts beperkt gewijzigd en het risico voor gemeenten is beperkt. De Rijksbijdrage bestaat nog steeds uit een budget- en declaratiedeel en een eventuele aanvullende uitkering. Er is daarom geen reden om tot risicomijdend gedrag over te gaan.

Onder lasten wordt hier het bestedingenbegrip verstaan, zoals dat ook voor het Bbz in de Sisa-verantwoording geldt op grond van artikel 17a, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet. Het gaat dus om in een jaar verstrekte kredieten. Misgelopen rente en aflossing als gevolg van afboeking op kredieten of renteloos maken van kredieten wordt uiteraard niet als last verantwoord, want dat zou er ten onrechte toe leiden dat er dubbel gedeclareerd wordt. Bovendien is het de bedoeling van de normering dat er meer wordt terugbetaald op de verstrekte kredieten. Met baten in een jaar wordt hier bedoeld de daadwerkelijk in dat jaar ontvangen rente en aflossing op de eerder verstrekte leningen. Met deze verduidelijking wordt aangegeven dat de informatiestroom via Sisa door de normering niet verandert.

De Rijksbijdrage aan de gemeente voor de kosten van bijstand in bedrijfskapitaal wordt in de nieuwe situatie als volgt:

$$\text{Rijksbijdrage aan gemeente} = \text{Budget} + 0,75 * (\text{lasten} - \text{normbaten}) + \text{evt. aanvullende uitkering} (0,25 * (\text{lasten} - \text{normbaten}) - 1,15 * \text{budget})$$

Rekenvoorbeeld op gemeentelijk niveau

De lasten voor de gemeente zijn 1500. De normbaten zijn voor deze gemeente vastgesteld op 800. De werkelijke baten zijn: 700 (situatie A), 900 (situatie B) en 1100 (situatie C). Dan betekent dit voor de rijksbijdrage aan de gemeente in de nieuwe situatie het volgende:

$$\text{Rijksbijdrage aan gemeente} = 100 + 0,75 * (1500 - 800) + 0,25 * (1500 - 800) - 1,15 * 100 = 685$$

Door de introductie van de normbaten zijn de totale ontvangsten van het Rijk in alle 3 situaties gelijk, namelijk 685. Alleen de werkelijke baten verschillen. In situatie A geldt dat de totale lasten gelijk zijn aan 1500, waartegenover 700 baten staan en 685 vergoed wordt. Dit betekent dat de gemeente in deze situatie 115 tekort komt (800 aan netto-lasten en 685 vergoeding). In situatie B betekent de nieuwe financieringsystematiek dat de lasten 1500 zijn, waartegenover 900 baten staan en 685 vergoeding. In deze situatie houdt de gemeente dus 85 over (600 aan netto-lasten en 685 vergoeding). In situatie C heeft de gemeente 1500 aan lasten waartegenover 1100 aan baten staan en ook 685 vergoeding, wat betekent dat de gemeente 285 overhoudt (400 aan netto-lasten en 685 vergoeding). Kortom, in situatie B en C heeft de gemeente profijt van de nieuwe regeling, omdat de gemeente meer baten genereert



dan de geldende normbaten. De gemeente heeft er in situatie A belang bij om meer baten te realiseren door in de toekomst selectiever kredieten te verlenen en meer aandacht aan het kredietbeheer te geven om ook voordeel te halen uit de nieuwe regeling.

Hoe kan gemeente sturen op hogere baten dan normbaten

De gemeente kan sturen op hogere baten door een selectief beleid bij de verstrekking en een actief debiteurenbeheer. Hiermee kan de gemeente direct beïnvloeden of de werkelijke baten uitstijgen boven de normbaten, en dus hoeveel geld de gemeente overhoudt op de Rijksfinanciering. Aan de voorkant bevordert deze financiële prikkel dat gemeenten bij het verstrekken van krediet een weloverwogen afweging maken of het krediet een geschikt re-integratie-instrument is voor starters of preventief voor gevestigde zelfstandigen. Een goede beoordeling vooraf impliceert dat er in de jaren daarna veel van de verstrekte kredieten wordt terugontvangen (meer dan in het verleden) en tegelijkertijd impliceert het dat er bij gelijkblijvende overige omstandigheden mogelijk minder lasten zullen zijn (want er worden minder slechte kredieten verstrekt en meer goede).

Bij kredietverlening aan gevestigde ondernemers zijn de kredieten soms aanzienlijk. Hier draagt de nieuwe systematiek ertoe bij dat kritisch beoordeeld wordt of er werkelijk sprake is van levensvatbaarheid. Er is geen reden om op voorhand af te zien van het verstrekken van dergelijke kredieten door de nieuwe systematiek. Dat zou ook een ongewenst effect zijn. Wel is beoogd de prikkel meer bij gemeenten zelf te leggen, waardoor zij zich strikter door een zakelijke afweging zullen moeten laten leiden bij het al dan niet toekennen van de kredieten. Bij de hierna te noemen evaluatie (zie paragraaf 4) zal deze specifieke situatie ook nadrukkelijk worden beschouwd.

Aan de achterkant bevordert de financiële prikkel een beter kredietbeheer, zodat gemeenten hun debiteuren beter in de gaten houden en eerder aan de bel trekken als het mis dreigt te gaan.

Tot slot geldt dat gemeenten die vanwege een proactieve en selectieve kapitaalverstrekking uitkeringsontvangers duurzaam uit laten stromen uit de WWB, gunstig uitkomen omdat zij overhouden op het budget voor de bijstandsuitkeringen.

Aanvullende uitkering

De regelgeving rond de aanvullende uitkering is ongewijzigd. Dit betekent dat gemeenten ongewijzigd in aanmerking komen voor een aanvullende uitkering voor zover de ten laste van de gemeente gebleven kosten meer bedragen dan 115% van het toegekende budget. Echter, voor de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten wordt voor wat betreft de verstrekking van bedrijfskapitaal niet langer uitgegaan van de daadwerkelijke baten, maar van de normbaten. Met andere woorden, de omvang van de daadwerkelijke baten uit de verstrekking van bedrijfskapitaal heeft geen invloed op het recht op en de omvang van een eventuele aanvullende uitkering. De consequentie hiervan is enerzijds dat zogenaamde minderbaten volledig voor rekening komen van de gemeente, en dus niet worden gecompenseerd vanuit de aanvullende uitkering, en anderzijds dat de gemeente zogenaamde meerbaten zelf mag houden, en dat deze dus niet in mindering worden gebracht op een eventuele aanvullende uitkering.

Berekening normbaten

De normbaten worden als volgt berekend. Eerst wordt een landelijke macronorm vastgesteld, gebaseerd op macrogegevens van alle gemeenten. Dit normpercentage is alleen van toepassing op de baten bij het verstrekken van bedrijfskapitaal. Om de gemeenten zekerheid te bieden en de beleidseffecten een blijvend karakter te laten hebben wordt de macronorm drie jaren gelijk gehouden. Na drie jaar kan de macronorm herbepaald worden door SZW, in overleg met de VNG. De uitkomst van de berekening is opgenomen in artikel 1a, tweede lid.

De formule voor berekening van de macronorm is als volgt:

$$\text{Macronorm (\%)} = \frac{\text{som macro baten bedrijfskapitaal van de afgelopen vijf jaar}}{\text{som van macro lasten bedrijfskapitaal afgelopen vijf jaar}}$$

Hierbij wordt onder **de som van macro baten over de afgelopen vijf jaar** verstaan de som van alle ontvangen rente en aflossingen van bedrijfskapitaal, met uitzondering van die aan binnenschippers, van alle Nederlandse gemeenten over de afgelopen vijf jaar. Bij de invoering van deze regeling in 2013 zal dat de periode 2007–2011 betreffen.

Onder **som van macro lasten over afgelopen vijf jaar** wordt verstaan de som van alle verstrekte kredieten aan bedrijfskapitaal over de afgelopen vijf jaar van alle Nederlandse gemeenten, bij elkaar opgeteld, exclusief de kredieten verstrekt aan binnenschippers. Bij de invoering van deze regeling in 2013 zal dat de periode 2007–2011 betreffen.



De huidige financieringswijze van de bijstand aan ondernemers in de binnenvaart is gebaseerd op 100% declaratie, omdat deze bijstandverlening wordt uitgevoerd door een beperkt aantal daartoe aangewezen centrumgemeenten met een verzorgingsgebied dat het territorium van de gemeente overstijgt. Deze, over het algemeen kleinere, gemeenten hebben daardoor hogere bijstandskosten dan het geval zou zijn indien zij niet als centrumgemeente zouden zijn aangewezen en in relatieve zin hogere kosten dan andere (niet-centrum)gemeenten. Het wordt dan ook billijk geacht om deze extra kosten volledig te vergoeden. Bij dit uitgangspunt past niet dat deze centrumgemeenten een financieel risico lopen door normering van de baten. Baten op titel van bijstandverlening aan ondernemers in de binnenvaart komen ongewijzigd volledig ten goede van het Rijk.

Reden om de macronorm te bepalen aan de hand van de macro baten en lasten over vijf jaar, is dat hiermee eventuele fluctuaties in baten en lasten worden gladgestreken. Deze fluctuaties kunnen bijvoorbeeld optreden door onvoorziene omstandigheden zoals een economische crisis, of weersomstandigheden. Het zou niet billijk zijn gemeenten hierop af te rekenen en het zou mogelijk tot onnodig risicomijdend gedrag kunnen leiden. Daarom is met de VNG afgesproken om de macronorm te baseren op een termijn van 5 jaar, in plaats van op een termijn van één jaar. Hiermee wordt het risico dat de macronorm zou worden gebaseerd op een jaar dat de baten en lasten buitengewoon laag of hoog waren, zoveel mogelijk beperkt. door.

Reden om in de noemer de som van de macro lasten over de afgelopen vijf jaar (en niet de lasten over één jaar) te nemen, is om hiermee de uitstaande kredietportefeuille van gemeenten zo veel mogelijk te benaderen zonder dat dit tot extra administratieve lasten bij gemeenten leidt. Hiermee wordt voldaan aan de wens van de gemeenten.

Aan de hand van de macronorm en de gemiddelde lasten in de afgelopen vijf jaar op gemeentelijk niveau worden de normbaten voor jaar t (het jaar waarop de vergoeding op grond van artikel 48 van het Bbz betrekking heeft) berekend. Baten boven deze norm zijn winst voor de gemeenten. Wanneer de feitelijke baten in jaar t bij een gemeente lager zijn dan de normbaten, is dit verschil voor rekening van de gemeente. Hiermee biedt de normering de gewenste financiële prikkel om selectief te verstrekken en een effectief debiteurenbeheer te voeren. Gemeenten die al bovengemiddeld selectief waren in het verstrekken van kredieten en een bovengemiddeld stringent debiteurenbeheer voeren, hebben een betere uitgangspositie dan gemeenten die op deze punten ondergemiddeld presteren.

De formule voor berekening van de normbaten van een individuele gemeente is als volgt:

Normbaten = macronorm (%) X gemiddelde lasten bedrijfskapitaal individuele gemeente in de afgelopen vijf jaar

Berekening macronorm 2013–2015

(in mln €)	2007	2008	2009	2010	2011
Baten bedrijfskapitaal	37,1	34,1	34,0	37,0	38,9
Lasten bedrijfskapitaal	52,4	55,3	80,1	85,1	57,1
som baten over 5 jaar	181,2	<i>NB door afronding komt dit niet overeen met de som van de afzonderlijke jaren</i>			
som lasten over 5 jaar	330,0				
Macronorm	54,9%				

Omdat de macronorm voor drie jaar gaat gelden is het bedrag van de norm opgenomen in artikel 1a, tweede lid.

3. Verantwoordingsinformatie

De macronorm is bepaald op basis van de baten aan rente en aflossing als gevolg van verstrekt bedrijfskapitaal. Deze gegevens zijn reeds beschikbaar via Sisa.

De normbaten voor individuele gemeenten dienen jaarlijks te worden berekend op basis van de voortschrijdende 5-jaarsom van de lasten aan bedrijfskapitaal over de jaren t-6 t/m t-2.

Voor de gegevens wordt uitgegaan van de door de gemeenten via Sisa aangeleverde informatie. Uitgegaan wordt van deze informatie die de gemeente uiterlijk 15 augustus van het jaar na afloop van het jaar waar de verantwoording betrekking op heeft aangeleverd. Deze informatie wordt op grond van artikel 54 van het Bbz betrokken bij de vaststelling van de vergoeding. Bij de vaststelling worden dan ook de normbaten als uitkomst van deze berekening vastgesteld. Omdat het een wijziging van de regeling betreft, wordt voorafgaand aan het jaar 2013 een overzicht gemaakt van de normbaten van de individuele gemeenten. Dit overzicht wordt op grond van de beschikbare informatie berekend. Dit overzicht biedt de gemeenten een indicatie van de normbaten waarmee zij in hun beleid rekening kunnen houden.



4 Evaluatie

Of, en zo ja hoe, deze ingebouwde prikkel de effecten gaat sorteren zoals nu wordt voorgestaan, met name op de lasten en baten van gemeenten, wordt de komende drie jaar gevolgd op basis van beschikbare (Sisa) gegevens. Indien hier aanleiding voor is kan de vaststelling van de norm na drie jaar worden aangepast en tevens bezien worden welke verbeteringen in de financieringssystematiek op dat moment opportuun zijn. Die evaluatie zal ook een kwalitatief aspect kennen. Dit is overeengekomen met de VNG.

5. Ontvangen adviezen

VNG en gemeenten hebben inbreng geleverd op de totstandkoming van deze regeling. Op verzoek van het uitvoeringspanel is de berekeningswijze van de normering mede op basis van ingewonnen extern advies uitgewerkt.

De VNG heeft in het overleg over de wijziging van het Besluit vastgesteld dat het wenselijk is de normering meerjarig vast te leggen om te voorkomen dat de normstelling onderwerp van politiek debat wordt. Dit is ook wenselijk om gemeenten een meerjarig beleidseffect te kunnen laten genereren, zoals in deze regeling is uitgewerkt.

De VNG wil een eenvoudige en transparante berekeningssystematiek waarbij de prikkel op de juiste plek wordt gelegd en tegendraadse effecten worden vermeden. Met de VNG is afgesproken dat de effecten van de wijzigingen zullen worden gevolgd, maar wel zoveel mogelijk op basis van bestaande informatie zoals gemeenten die vastleggen in Sisa (geen nieuwe gegevensuitvraag bij gemeenten). Verder stelt de VNG voor om gezamenlijk met SZW flankerend beleid te voeren om de uitvoering van gemeenten te verbeteren. Door middel van een handreiking, regiobijeenkomsten en inbedding van het thema in de Impuls Vakmanschap van Divosa/VNG, pakken VNG en SZW dit gezamenlijk op. Er is inmiddels een werkwijzer debiteurenbeheer verschenen en op onderdelen zullen nog andere werkwijzers verschijnen.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom.*