

## **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 financieringssysteem vereenvoudigd en meer in lijn gebracht met de financieringssysteem 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 financieringssysteem voor het Bbz 2004*

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

De vernieuwing van de financieringssysteem voor het Bbz 2004 wordt nader toegelicht in paragraaf 2.

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 ondernemers in de binnenvaart zich met ingang van 1 januari 2020 niet meer met een Bbz-aanvraag moeten melden bij een van de negen daartoe aangewezen centrumgemeenten, maar zich moeten en kunnen melden bij hun eigen woongemeente.

De afsluiting van de aparte uitvoeringsstructuur voor de Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart voor nieuwe instroom wordt nader toegelicht in paragraaf 3.

#### *1.3 Afsluiting nieuwe instroom van zelfstandigen van 55 jaar en ouder met een niet-levensvatbaar bedrijf*

Met dit besluit is de mogelijkheid van nieuwe instroom in de bijstandsverlening aan oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar met een niet-levensvatbaar bedrijf afgesloten. Dit besluit heeft geen gevolgen voor de bijstandsverlening aan bestaande Bbz-gerechtigde oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf.

De afsluiting voor nieuwe instroom van oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar met een niet-levensvatbaar bedrijf 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 financieringssysteem**

Met dit besluit is de financieringssysteem 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 het besluit om de financieringssysteem van het Bbz 2004 te heroverwegen, waarbij – zoals is aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer<sup>3</sup> – de gezamenlijke inzet van de Staatssecretaris van SZW en de VNG bestaat uit het vereenvoudigen en meer transparant maken van de financieringssysteem van het Bbz 2004.

Bij het ontwerp van de nieuwe financieringssysteem 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>4</sup> (nu: Raad voor het Openbaar Bestuur), waarin de raad onder andere pleit voor invoering van het principe "wie bepaalt, betaalt".

Uitgangspunt bij de wijziging van de financieringssysteem is een budgettair neutrale omzetting, dus per saldo geen bezuiniging of intensivering.

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

1. Toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw (toegelicht in paragraaf 2.1);
2. Eigenstandige financiering voor de kapitaalverstrekking aan beginnende en gevestigde zelfstandigen, waarbij het Rijk aanvankelijk 100% van de door de gemeente verstrekte Bbz-leningen 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-financieringssysteem waren:

- een eenvoudigere en transparantere financieringssysteem, 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 financieringssysteem geldt en – onafhankelijk daarvan – één (andere) financieringssysteem voor de kapitaalverstrekking;
- een financieringssysteem waarin de financiële prikkels op de juiste plaatsen zijn gelegd, en bovenal inzichtelijk zijn voor gemeenten, zodat gemeenten ernaar kunnen handelen;
- een financieringssysteem 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;

---

<sup>1</sup> Besluit van 28 september 2012 tot wijziging van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 in verband met aanpassing van de financieringssysteem 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> Brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer d.d. 24 mei 2017 (kenmerk: 2017-0000048987)

<sup>4</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, 'Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen', januari 2017

- een financieringssysteem voor het Bbz 2004 die past bij de financieringssysteem 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.

### **1.1 Toevoeging levensonderhoud gevestigde zelfstandigen aan de gebundelde uitkering art. 69 Pw**

Voorheen had de financiering van het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen, oudere zelfstandigen 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.

De financiering van het levensonderhoud voor beginnende zelfstandigen kende – gescheiden van het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen – een geheel andere financieringssysteem. Het levensonderhoud voor beginnende zelfstandigen is vanaf 2010 gebundeld met het toenmalige WWB-inkomensdeel, nu de gebundelde uitkering artikel 69 Pw, en dus volledig gebudgetteerd. Het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen is op dat moment<sup>5</sup> achtergebleven bij de Bbz-kapitaalverstrekking, met een financieringssysteem van 75% declaratie en 25% budget.

Met dit besluit zijn de middelen voor het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen toegevoegd aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. Het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen is daarmee ook volledig gebudgetteerd. Hiermee is de financieringssysteem van het Bbz-levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen niet alleen in overeenstemming gebracht met de financieringssysteem van het Bbz-levensonderhoud voor beginnende zelfstandigen, maar ook met de financieringssysteem 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. Een gelijk speelveld tussen het Bbz 2004 enerzijds en de Participatiewet en de IOAZ anderzijds voor wat betreft het financieel risico voor gemeenten bij het verstrekken van algemene bijstand kan bijdragen aan een evenwichtige, niet door de financieringswijze gestuurde afweging door de gemeente.

Daartoe worden de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen (in 2017 een bedrag van € 24 miljoen) toegevoegd aan de gebundelde uitkering artikel 69 Pw (in 2017 een bedrag van € 5,9 miljoen), waardoor gemeenten volledig financieel verantwoordelijk worden 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.

Bij een budgettekort van meer dan 7,5% (2019) op het totaal van de gebundelde uitkering bestaat er een vangnetuitkering, gefinancierd uit het macrobudget voor de gebundelde uitkering artikel 69 Pw.

<sup>5</sup> Wet van 17 december 2009 tot bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Stb. 2009, 592)

Op grond van artikel 69, vierde lid, van de Participatiewet wordt de beschikking waarin de budgetverdeling voor 2020 wordt vastgesteld, reeds uiterlijk op 1 oktober 2019 aan de gemeenten verzonden. Echter deze beschikking heeft pas werking vanaf 1 januari 2020, wanneer de periode waarover de uitbetaling van de uitkering plaatsvindt, aanvangt.

De budgetbeschikking voor de gebundelde uitkering artikel 69 Pw bevat geen gemeentelijke (deel)budgetten per regeling (dus ook niet voor het Bbz 2004), maar één, ongedeeld budget bedoeld voor alle uitkeringen op grond van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en het Bbz 2004.

## **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 van Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 worden vervolgens samengevoegd, waarna het totale macrobudget door toepassing van het bestaande verdeelmodel wordt verdeeld over de gemeenten. 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 voor gevestigde zelfstandigen, namelijk dat de kosten ervan zich lastig zouden laten ramen, is hiermee ondervangen.

Vanuit het perspectief van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw betekent de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen een vergroting van het macrobudget met circa 0,5%. Dit betekent dat de toevoeging nauwelijks gevolgen heeft voor de gebundelde uitkering artikel 69 Pw.

In de nieuwe financieringssystematiek ontvangen gemeenten een budget voor het levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen, als ongedeeld onderdeel van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw. Voor de verdeling van het totale macrobudget van de gebundelde uitkering artikel 69 Pw geldt het verdeelmodel, zoals geregeld in het Besluit Participatiewet. De toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde zelfstandigen heeft 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 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 - verwaarloosbaar gebleken.

### *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 herverdeeeffecten 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 herverdeeeffecten is dus groter bij de grotere gemeenten. De financiële gevolgen van de mogelijke herverdeeeffecten voor deze grotere gemeenten worden beheersbaar geacht. Om die reden is een overgangsregime (bijvoorbeeld een geleidelijke ingroei van historische uitgaven naar objectieve factoren) niet nodig. Bovendien is in het objectief verdeelmodel zelf voor de middelgrote gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners al een geleidelijke 'ingroei' van historische uitgaven naar objectieve factoren naar gemeentegrootte ingebouwd.

#### *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 voor 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. De implicaties hiervan voor gemeenten zijn gering. De omvang van het eigen risico voor gemeenten alvorens in aanmerking te kunnen komen voor de vangnetuitkering artikel 74 Pw bedraagt thans 7,5% van het toegekende budget, hetgeen wel hoger is dan de omvang van het eigen risico bij de aanvullende uitkering artikel 52 Bbz 2004 van 15% van het 25%-budget (3,75%).

#### *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 van levensonderhoud voor 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 bijstand ter voorziening in de behoefte aan levensonderhoud van 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 voor 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 behoeft 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.

## **1.2 Eigenstandige financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking**

Voorheen had ook de financiering van de Bbz-kapitaalverstrekking aan startende, gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen (hierna voor de leesbaarheid kortheidshalve: "zelfstandigen"), verbonden met de financiering van het Bbz-levensonderhoud voor 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 voor 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 voor zowel beginnende als gevestigde zelfstandigen met het Bbz-levensonderhoud voor gevestigde zelfstandigen, onlogisch.

Met dit besluit is de financieringssysteematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking vernieuwd. In de nieuwe financieringssysteematiek vanaf 2020 is de normbatenregeling<sup>6</sup> voor de Bbz-kapitaalverstrekking komen te vervallen. Echter, het genoemde doel dat aan de invoering van de normbatenregeling in 2013 ten grondslag heeft gelegen, en dat toentertijd met de VNG is afgestemd, blijft onverminderd van belang en 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 leningen en op een adequaat kredietbeheer door gemeenten. Om dit te bereiken is het financiële risico van het verstrekken van Bbz-leningen in belangrijke mate verlegd van het Rijk naar de verstrekken de gemeente en is tegelijkertijd het financiële voordeel dat gemeenten kunnen behalen bij een adequaat kredietbeheer en bij selectiviteit bij het verstrekken van leningen, 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. Dit betekent ook dat het openeinde-karakter van de financiering is behouden.

Op basis van een analyse van de gemeentelijke verantwoordingen aan het Rijk via de SiSa-bijlagen van de afgelopen jaren is het terugvorderingspercentage in de huidige, gemiddelde praktijk van

---

<sup>6</sup> In aanloop naar de vernieuwde financieringssysteematiek heeft de Staatssecretaris van SZW de normbatenregeling voor het jaar 2019 buitenwerking gesteld.

gemeenten vastgesteld op 80%.<sup>7</sup> Uit deze analyse blijkt dat in de praktijk tot 2018 gemiddeld genomen het Rijk 80% 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 financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking ook uit te gaan van dit aan de gemeentelijke praktijk ontleende terugvorderingspercentage van 80%. Echter, uitgangspunt is ook geweest een budgettaire neutrale omzetting, dus geen bezuiniging en geen intensivering. 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 (en daarmee indirect aan de bijstandsbehoevende zelfstandige). Om die reden is het terugvorderingspercentage lager vastgesteld, namelijk op 75%. De regering heeft de overtuiging dat ook bij een lager terugvorderingspercentage de nieuwe financieringssystematiek – meer dan de oude financieringssystematiek - bijdraagt aan het beoogde doel, namelijk het scheppen van de financiële voorwaarden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het Bbz 2004. De lagere vaststelling van het terugvorderingspercentage draagt er tevens toe bij dat gemeenten niet te risicovol zullen zijn bij de Bbz-kapitaalverstrekking, en dat gemeenten verantwoorde risico's zullen durven blijven nemen. Ook kan de lagere vaststelling helpen om gemeenten die tot nu toe (te) 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. Het terugvorderingspercentage zal worden gemonitord en kan op basis hiervan na een periode van vijf jaar worden aangepast.

*Schematische weergave financieringssystematiek 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 100%		100%							100%
Terug te betalen aan het Rijk in vijf jaarlijkse stappen: 2x20%, 1x15%, 2x10%		0%	20%	20%	15%	10%	10%	0%	75%

t = jaar van verstrekking van het Bbz-krediet; gemeenten verantwoorden zich aan het Rijk in het jaar t+1 via de SiSa-bijlage t over de verstrekking in het jaar t. Op basis van deze verantwoording gaat het Rijk in het jaar t+1 over tot betaling van de voorfinanciering.

Bijstand voor bedrijfskapitaal wordt in de regel aan Bbz-gerechtigden verstrekt in de vorm van een rentedragende lening. In de nieuwe financieringssystematiek financiert het Rijk aanvankelijk 100% van de kosten van de door de gemeente verstrekte Bbz-leningen. De gemeente is vervolgens volledig financieel verantwoordelijk voor de terugvordering van de verstrekte leningen 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 de door haar verstrekte leningen, 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%.

<sup>7</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.

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 krediet, 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% 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. 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 nieuwe Bbz-leningen 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.

Met de nieuwe financieringssysteem wordt een belangrijk deel van het financiële risico van de Bbz-kapitaalverstrekking verlegd van het Rijk naar de verstrekkende 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 financieringssysteem en aan de beoogde eenvoud ervan. Ook zonder aanvullende uitkering is er in de nieuwe financieringssysteem 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. Hiermee hebben de gemeenten nog steeds een financieel belang bij een effectief debiteurenbeheer.

#### *Administratieve lasten*

Gemeenten blijven zich via de SiSa-bijlage jaarlijks aan het Rijk verantwoorden over de Bbz-kapitaalverstrekking als één geheel.

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.

De afschaffing van het systeem van bevoorschotting draagt bij aan een goed financieel beheer en aan een doelmatiger gebruik van Rijksmiddelen. De afschaffing van het systeem van bevoorschotting leidt ook tot een vermindering van administratieve lasten voor het Rijk, omdat het Ministerie van SZW niet langer de maandelijksse voorschotten behoeft vast te stellen, te betalen en te administreren, niet langer behoeft over te gaan tot een voorlopige verrekening van de voorschotten op basis van het beeld van de uitvoering en bovendien niet langer behoeft terug te vorderen en na te betalen bij de definitieve vaststelling van de kosten.

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

Ook behoeft het Rijk 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.

#### *Budgettaire gevolgen*

De vernieuwing van de financieringssystematiek voor de Bbz-kapitaalverstrekking is zowel binnen de begrotingshorizon als structureel een budgettair neutrale operatie en heeft dus geen budgettaire consequenties.

### **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 door derden uitgevoerde Bbz-levensvatbaarheidsonderzoek 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 financieringssystematiek 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 declaratiesystematiek voor de levensvatbaarheidsonderzoeken droeg niet bij aan een doelmatige besteding van middelen.

Met dit besluit zijn de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken - budgettair neutraal - toegevoegd aan het gemeentefonds en aan het BTW-compensatiefonds. Het betreft een totaalbedrag van circa € 11 mln, waarvan € x mln aan het gemeentefonds en € x mln aan het BTW-compensatiefonds. Hiermee is sprake van een gelijk speelveld in de afweging inbesteden of uitbesteden. In geval van uitbesteden kunnen gemeenten de daarmee gemoeide BTW terug vragen. 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>8</sup> zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. De toevoeging van de middelen voor de IOAZ-levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds heeft in de praktijk ook niet tot bezwaren geleid. 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 levensvatbaarheidsonderzoek zijn toegevoegd. Met de toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds hebben gemeenten een groter financieel belang gekregen om kritisch te kijken naar de kosten van levensvatbaarheidsonderzoek en naar de noodzaak van uitbesteding van het levensvatbaarheids-onderzoek. Ook worden gemeenten die de onderzoeken zelf uitvoeren, en dus zelf betalen, nu niet langer financieel benadeeld. Dit geldt dus ook voor gemeenten die binnen een samenwerkingsverband met vergoeding de levensvatbaarheidsonderzoeken voor andere gemeenten uitvoerden, maar de eigen levensvatbaarheidsonderzoeken moesten uitvoeren zonder vergoeding. Eventuele kostenbesparingen bij de uitvoering van de levensvatbaarheidsonderzoeken komen volledig ten goede aan de gemeente zelf. Dit alles draagt naar verwachting bij aan een efficiënte uitvoering van het Bbz 2004.

De grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van het Bbz 2004 heeft het mogelijk gemaakt, dat de verplichting tot periodieke herbeoordeling van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep van beginnende zelfstandigen is omgezet naar een bevoegdheid (zie ook paragraaf 2.4).

De maatregel van toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds, in combinatie met de maatregelen die leiden tot een grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijstandsverlening, kan leiden tot een kwaliteitsimpuls aan de 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 Werk en inkomen van het gemeentefonds wordt verdeeld via de indicatoren bijstandsontvangers in combinatie met de schaalvoorkeursfactor bijstandsontvangers. 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, 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.

### *Administratieve lasten*

De toevoeging van de middelen voor de kosten van onderzoek aan het gemeentefonds past bij het terugdringen van de administratieve lasten voor gemeenten en van het aantal specifieke uitkeringen. Eigen aan toevoeging van deze middelen aan het gemeentefonds is dat gemeenten zich niet aan het Rijk behoeven te verantwoorden over de (rechtmatige) besteding van deze middelen. Wel dienen gemeenten de over de levensvatbaarheidsonderzoeken betaalde BTW voortaan zelf te declareren bij het BTW-compensatiefonds.

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 behoeft te administreren, te bevoorschotten, vast te stellen en af te rekenen.

---

<sup>8</sup> Wet van 17 december 2009 tot bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Stb. 2009, 592)

#### *Budgettaire gevolgen*

De toevoeging van de middelen voor de levensvatbaarheidsonderzoeken aan het gemeentefonds is een budgettair neutrale omzetting en heeft dus geen budgettaire consequenties.

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

Met de ingevoerde financieringssystematiek 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 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 en de gemeentelijke administratie 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**

Met dit besluit is de aparte uitvoeringsstructuur voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart voor nieuwe instroom afgesloten. Dit betekent dat ondernemers in de binnenvaart met ingang van 1 januari 2020 zich niet meer bij een Bbz-aanvraag moeten melden bij een van de negen daartoe aangewezen centrumgemeenten, maar zich moeten en kunnen melden bij hun eigen woongemeente. Hiermee wordt de uitvoering van de bijstandsverlening aan ondernemers in de

binnenvaart voor nieuwe Bbz-aanvragen genormaliseerd en komt op langere termijn de aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart te vervallen. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag van een ondernemer in de binnenvaart was bepalend de plaats in een gemeente of provincie waar de ondernemer op dat moment – vaak toevallig - met zijn schip feitelijk verbleef. 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 zijn bijstandsaanvraag in te dienen bij de centrumgemeente, in wiens verzorgingsgebied de binnenschipper zich op dat moment bevond.

De aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart is een uitzondering op de hoofdregel, neergelegd in artikel 40 van de Participatiewet, dat een bijstandsaanvraag dient te worden ingediend bij het college van de gemeente waar de aanvrager woonplaats heeft. Deze hoofdregel geldt voor iedereen en overigens ook voor andere personen die beroepshalve geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, zoals kermisexploitanten die in een woonwagen wonen. 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 deze geringe omvang is er onvoldoende reden de betreffende bijstandsverlening nog langer in bepaalde centrumgemeenten te concentreren. De algemene domicilieregeling op grond van artikel 40 van de Participatiewet kan zonder bezwaar ook voor deze categorie gaan gelden.

Het besluit heeft geen gevolgen voor de rechten en plichten van bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart.

Het op termijn afschaffen van de aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart draagt ook bij aan de beoogde vereenvoudiging van de financieringssystematiek voor het Bbz 2004. De aparte uitvoeringsstructuur voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart – uitgevoerd door negen centrumgemeenten met 100% rijksvergoeding van de kosten van bijstandsverlening aan deze categorie is een uitzondering op de hoofdregel, dat een gemeente financieel verantwoordelijk is voor de bijstandsverlening aan haar inwoners.

Het systeem van maandelijks bevoorschotting is afgeschaft, hetgeen weer bijdraagt aan de eenvoud. De belangrijkste reden voor de afschaffing van de maandelijks bevoorschotting is dat de omvang van de uitgaven voor kapitaalverstrekkingen vanaf het jaar 2020 vanwege het afsluiten van de toegang voor nieuwe instroom bijzonder laag of nihil zal zijn. Bovendien doet bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart door de centrumgemeenten zich slechts in zeer beperkte mate voor. Omdat gemeenten de beschikking hebben over de baten van eerder verstrekte Bbz-leningen, hebben gemeenten 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 centrumgemeenten volledig door het Rijk worden vergoed voor de kosten van bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart, voor zover het gaat om bijstandsaanvragen die vóór 1 januari 2020 zijn ingediend. De mogelijkheden voor centrumgemeenten om deze kosten te declareren bij het Rijk (via de SiSa-bijlage) zullen blijven bestaan zolang dat nodig is. In verband hiermee - rekening houdend met de maximale termijn van drie jaar van verlening van bijstand voor levensonderhoud - zullen de declaratiemogelijkheden blijven bestaan tot en met het uitvoeringsjaar 2022. De declaratiemogelijkheden voor de lasten van bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal zullen nog één jaar bestaan, namelijk tot en met het uitvoeringsjaar 2020, evenals de vergoeding voor de uitvoeringskosten in verband met de afhandeling van bijstandsaanvragen. De declaratiemogelijkheden voor de kosten van levensvatbaarheidsonderzoeken zullen in verband met

maximale duur van kapitaalverstrekking nog tien jaar blijven bestaan, tot en met het uitvoeringsjaar 2028.

De baten uit de door centrumgemeenten verstrekte bijstand zullen ongewijzigd voor 100% terugvloeien naar het Rijk.

Het ligt voor de hand dat centrumgemeenten de mogelijkheden onderzoeken in hoeverre de inning van de eerder verstrekte leningen reeds nu kan worden overgedragen aan het college van de woongemeente van de betrokken ondernemer in de binnenvaart.

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 terecht kan bij één loket, zowel voor de aanvraag van algemene bijstand of IOAZ-uitkering als voor de aanvraag van bijzondere bijstand. Nu de ondernemer in de binnenvaart met een bijstandsaanvraag terecht kan bij zijn woongemeente, heeft dat als voordeel dat de ondernemer in de binnenvaart bij een bijstandsaanvraag optimaal gebruik kan gaan maken van de reguliere, digitale dienstverlening van zijn woongemeente.

#### *Vermindering administratieve lasten*

De maatregel leidt op termijn tot 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 voor onderzoek.

De grootste vermindering van administratieve lasten is voor het Rijk. Het in stand houden van een apart 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.

#### *Budgettaire gevolgen*

Het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart en het op termijn afschaffen van de aparte uitvoeringsstructuur bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart is een budgettair neutrale omzetting en heeft dus geen budgettaire consequenties.

#### **4. Afsluiten 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 zelfstandig beroep niet meer levensvatbaar is, vanaf de leeftijd van 55 jaar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Deze oudere zelfstandigen mogen hun niet-levensvatbare bedrijf tot aan de pensioengerechtigde leeftijd met een inkomensaanvulling tot het sociaal minimum voortzetten. Zoals blijkt uit de volgende tabel, ging het in de periode van 2013 tot en met 2017 daarbij jaarlijks om de instroom van circa 230 huishoudens. Opmerkelijk is nog, zoals ook uit de tabel blijkt, dat een relatief groot deel van de ouderen met een niet levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep het Bbz 2004 uitstroomde vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

*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. Een duurzame inkomensvoorziening, die het karakter zou krijgen van een inkomensgarantie, wordt daarmee voorkomen. De regeling voor oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar met een niet-levensvatbaar bedrijf staat haaks op het uitgangspunt van het Bbz 2004 dat betrokkene na enige tijd weer zelfstandig moet kunnen voorzien in het levensonderhoud. De ouderenregeling binnen het Bbz 2004 biedt oudere zelfstandigen nu juist wel een duurzame inkomenssuppletie die het karakter heeft van een inkomensgarantie, vanaf de leeftijd van 55 jaar tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

Een duurzame inkomenssuppletie vanaf 55 jaar 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 of zelfstandig beroep 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, waardoor die mogelijk zelf in de financiële problemen komen en een beroep moeten doen op het Bbz 2004.

Het oorspronkelijke idee achter de ondersteuning van oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep, namelijk dat voor oudere zelfstandigen bedrijfsbeëindiging en omschakeling naar een andere functie geen reëel alternatief is, acht de regering inmiddels achterhaald. Ook in de andere vangnetregelingen wordt hier niet meer vanuit gegaan. Binnen de IOAZ, een bijstandsregeling voor oudere zelfstandigen die hun bedrijf of zelfstandig beroep hebben moeten beëindigen, gelden voor de gewezen zelfstandigen en partners 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 zelfstandig beroep afgesloten. Het besluit om de instroom voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf af te sluiten, 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.

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

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 deze paragraaf gepresenteerde cijfers blijkt dat een relatief groot deel van de oudere zelfstandigen met een niet levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep het Bbz 2004 uitstroomt vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Met dit besluit is de nieuwe instroom voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf of beroep afgesloten. Ongewijzigd is dat oudere zelfstandigen, indien zij aan de voorwaarden voldoen (m.n. de voorwaarde van een levensvatbaar bedrijf) een beroep kunnen doen op het reguliere Bbz 2004 voor gevestigde zelfstandigen. Ongewijzigd is ook de mogelijkheid voor oudere zelfstandigen die wegens gebrek aan perspectief het bedrijf of beroep moeten beëindigen, een beroep kunnen doen op het Bbz 2004 voor tijdelijke financiële ondersteuning bij de gecontroleerde afbouw en beëindiging van het niet levensvatbare bedrijf of beroep. Daarnaast kunnen oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar met een niet levensvatbaar bedrijf, eventueel voorafgegaan door financiële ondersteuning vanuit het Bbz 2004, ongewijzigd een beroep doen op de IOAZ, of eventueel de Participatiewet. De wijziging heeft geen gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigde oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf, maar uitsluitend voor de toegang tot het Bbz 2004 voor nieuwe, oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf.

#### *Budgettaire gevolgen*

De maatregel van het afsluiten van de instroom voor oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf heeft gevolgen voor de nieuwe instroom, waarvan de omvang wordt geraamd op jaarlijks 230 huishoudens. De doelgroep bestaat totaal uit ongeveer 600 huishoudens. 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. Dit effect wordt naar verwachting tenietgedaan door de extra uitkeringslasten op grond van de IOAZ. Mogelijk dat de aanvulling vanuit IOAZ hoger zal zijn dan de aanvulling vanuit het Bbz wegens het wegvallen van de inkomsten uit het niet-levensvatbaar 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 op onderdelen meer in lijn gebracht met de uitgangspunten van de Participatiewet. Er is ook sprake van een vereenvoudiging van regelgeving. Ten eerste is artikel 20, tweede lid, komen te vervallen, waardoor de bijstand voor gevestigde zelfstandigen in overeenstemming is gebracht met het uitgangspunt van de Participatiewet dat algemene bijstand niet wordt verstrekt in de vorm van een rentedragende lening. Ten tweede is artikel 21 in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt van de Participatiewet dat bijstand niet met terugwerkende kracht wordt verleend (daartoe is het eerste lid (oud) geschrapt). Ten derde wordt in artikel 21, eerste lid, (nieuw) geregeld dat de rentereductie die betrekking heeft op de lening voor bedrijfskapitaal niet kan worden toegepast als de gevestigde zelfstandige in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag naast de lening voor bedrijfskapitaal ook algemene bijstand ontvangt voor het levensonderhoud.

*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 in de oude regeling zowel behoefte had aan bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan als aan bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, kon uitsluitend de laatstgenoemde bijstand worden verstrekt. De consequentie hiervan was dat ook de bijstand die was aangevraagd ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan (voorlopig) werd verleend als rentedragende lening. Het verwachte inkomenstekort werd dus meegefinancierd in het bedrijfskrediet. De Participatiewet kent de vorm van verstrekking van algemene bijstand in de vorm van een rentedragende lening niet. Er is geen reden de gevestigde zelfstandige die behoefte heeft aan zowel algemene 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 bedrijfskrediet op grond van artikel 10 algemene bijstand aanvragen. De consequentie van het vervallen van artikel 20, tweede lid, is wel 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 bedrijfskapitaal en algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan betrof.

De wijziging werkt in het (financiële) voordeel van de gevestigde zelfstandige, met name omdat deze nu over verleende algemene bijstand waarvoor een terugbetalingsverplichting geldt, geen rente conform artikel 15 hoeft te betalen.

Met deze wijziging is de uitvoering van het Bbz 2004 voor gemeenten vereenvoudigd. Hier ligt ook een relatie met de gewijzigde financieringssystematiek. In de vernieuwde financieringssystematiek geldt een helder onderscheid tussen de financiering van de bijstand voor levensonderhoud en de financiering van de kapitaalverstrekking. Een goede werking van de financieringssystematiek heeft baat bij hetzelfde heldere 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 behaalde inkomen van de gevestigde zelfstandige in het jaar vóór de bijstandsaanvraag of in het jaar van de aanvraag laag was, 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 jaar vóór de bijstandsaanvraag of het jaar van de aanvraag. 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') in 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 voor het bedrijfskapitaal te verkrijgen. In de oude regeling betrof dit het deel van het bedrijfskapitaal dat feitelijk voor levensonderhoud was toegekend. Voor de berekening van het bedrag om niet kon de gevestigde daarbij een keuze maken uit het boekjaar, waarin de bijstandsaanvraag was ingediend of het daaraan voorafgaande jaar.

#### *Geen dubbel voordeel*



Artikel 21, tweede lid, (oud) 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 bedrijfskrediet over deze jaren niet of slechts voor een deel hoefde te worden betaald. Artikel 21, tweede lid, (oud) wordt – met het vervallen van het eerste lid - vernummerd tot eerste lid. 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. Reden voor deze toevoeging is voorkomen dat de gevestigde zelfstandige die zowel algemene bijstand als bedrijfskrediet verleend is, als het netto inkomen in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag lager is dan de jaarnorm, aanspraak kan maken zowel op omzetting van de leenbijstand in een bedrag om niet ingevolge artikel 12 als op rentereductie op het bedrijfskrediet.

#### *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 deze gevestigde zelfstandigen zowel behoefte hebben aan bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan als aan bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal.

#### *Budgettaire gevolgen*

**P.M.**

## **6. 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 afsluiten van de instroom van oudere zelfstandigen en van de instroom in de aparte uitvoeringsstructuur voor ondernemers in de binnenvaart heeft verwaarloosbare gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Het afsluiten van de regeling voor oudere zelfstandigen heeft tot gevolg dat deze doelgroep per 1 januari 2020 geen aanvraag om bijstandsverlening vanuit het Bbz 2004 kunnen doen. De meeste zelfstandigen die niet meer in de Bbz-oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf kunnen stromen, zullen hierdoor in de Bbz-beëindiging of de IOAZ stromen. De regeldruk van deze drie regelingen is vergelijkbaar. Het afsluiten van de instroom in de aparte uitvoeringsstructuur voor bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart betekent dat de ondernemer in de binnenvaart zich voortaan moet en kan wenden tot het college van de woongemeente in plaats van het college van de betreffende centrumgemeente. Het afsluiten van de instroom bij centrumgemeenten voor Bbz-bijstandsverlening aan ondernemers in de binnenvaart heeft gezien de beperkte grootte van deze groep minimale gevolgen voor de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Voor bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart geldt dat zij blijven bij de centrumgemeente die heeft beslist op de aanvraag om bijstand en dat zij dus geen nieuwe administratieve handelingen behoeven te verrichten. Voor nieuwe gevallen geldt slechts dat zij zich niet meer tot een centrumgemeente kunnen richten, maar zich moeten en kunnen wenden tot de woongemeente.

## **7. Consultaties**

### *7.1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

### *7.2 Uitvoeringspanel*

(Vooruitlopend op het definitieve advies van het Uitvoeringspanel: Het Uitvoeringspanel van 21 januari jl. heeft in het kader van de nieuwe financieringssystematiek 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 het huidige artikel 20, tweede lid.)

### *7.3 Adviescollege toetsing regeldruk*

De ATR heeft naar het besluit gekeken en is akkoord met de beschrijving van de regeldruk.

### *7.4 Internetconsultatie*

CONCEPT

## 8. 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 afgesloten. Om als oudere zelfstandige met een niet-levensvatbaar bedrijf in aanmerking te komen voor bijstand op grond van het Bbz 2004 moet de aanvraag voor 1 januari 2020 (datum van inwerkingtreding van dit besluit) zijn ingediend. Wie voor 1 januari 2020 reeds recht had op bijstand op grond van het Bbz 2004, blijft dit recht behouden. De overige regels met betrekking tot oudere zelfstandigen blijven daarom ongewijzigd. Het kan nog zeker tien jaar duren voordat alle oudere zelfstandigen uit het Bbz 2004 zijn uitgestroomd.

#### 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 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 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, maar uitsluitend voor de bijstandsverlening aan de nieuwe instroom van gevestigde zelfstandigen met ingang van 1 januari 2020.

#### Onderdeel C (artikel 21)

In het eerste lid (oud) 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. In paragraaf 5 van de algemene toelichting is uiteengezet dat deze bepaling is geschrapt, aangezien die op gespannen voet staat met de uitgangspunten van de Participatiewet.

Door het schrappen van het eerste lid (oud), vervalt de mogelijkheid dat voor de nieuwe instroom de gevestigde zelfstandige het boekjaar kan kiezen (te weten: van de aanvraag dan wel het daaraan voorafgaande jaar) waarover de bijstand wordt omgezet in een bedrag om niet.

Met de wijziging van het eerste lid (nieuw) wordt geregeld dat de mogelijkheid tot rentereductie die betrekking heeft op de lening voor bedrijfskapitaal in een of beide boekjaren volgend op het boekjaar van de aanvraag, niet kan worden toegepast als de gevestigde zelfstandige naast de lening voor bedrijfskapitaal in een boekjaar ook algemene bijstand ontvangt voor het levensonderhoud.

In het tweede en derde lid (nieuw) zijn louter technische wijzigingen doorgevoerd die nodig zijn in verband met het vervallen van het eerste lid (oud).

Deze wijzigingen hebben geen gevolgen voor bestaande Bbz-gerechtigden, maar uitsluitend voor de bijstandsverlening aan de nieuwe instroom van gevestigde zelfstandigen met ingang van 1 januari 2020.

#### Onderdeel D (artikel 23)

In paragraaf 2.4 ('Meer ruimte voor lokaal beleid') is aangegeven dat de bepaling die een verplichting tot periodieke herbeoordeling van de levensvatbaarheid van het bedrijf of zelfstandig beroep van beginnende zelfstandigen – gezien de grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten – kan worden 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 F (artikel 33)

In dit artikel wordt het tweede woord "netto" geschrapt. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Het gaat om de winst van de rechtspersoon verminderd met de hierover verschuldigde vennootschapsbelasting: het te schrappen woord is overbodig.

#### Onderdeel G (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 H (artikel 36)

Met het vervallen van artikel 36 wordt geregeld 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 per die datum worden ingediend bij het college van de woongemeente van de betrokkene (artikel 40 van de Participatiewet). Aangezien de centrumgemeenten de bijstandsverlening aan bestaande Bbz-gerechtigde ondernemers in de binnenvaart blijven uitvoeren, blijft voor deze centrumgemeenten een 100% vergoeding van deze bijstandskosten bestaan. Zie hiervoor hoofdstuk VII, paragraaf 2 en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

#### Onderdeel I (artikel 39)

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

#### Onderdeel J (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 K (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.

In het nieuwe zesde lid wordt verduidelijkt dat de renteverplichting ook bij beëindiging van de lening doorloopt. Hiermee wordt voorkomen dat een voordeel zou kunnen ontstaan wanneer de zelfstandige 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. Een beëindiging van de Bbz-renteverplichting geschiedt wel in het geval dat artikel 43 van toepassing is, namelijk bij beëindiging van het bedrijf of zelfstandig beroep.

#### Onderdeel L (artikel 43)

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

#### Onderdeel M en N (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 uit 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 artikel 44 nog slechts het enige artikel in dat hoofdstuk is.

Volledigheidshalve wordt vermeldt dat er geen terugvorderingsgronden zijn komen te vervallen. Zo behoudt het college op grond van artikel 58, eerste lid, van 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. Ook kan het college in de gevallen genoemd in artikel 58, tweede lid, van de Participatiewet bijstand terugvorderen. Bijvoorbeeld als de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend of indien de aan de geldlening verbonden verplichten niet of niet behoorlijk worden nagekomen.

#### Onderdeel O (hoofdstuk VII)

Gezien de nieuwe financieringssystematiek is ervoor gekozen om geheel hoofdstuk VII te vervangen door een nieuw hoofdstuk VII. In het nieuwe hoofdstuk wordt in paragraaf 1 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 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 aan de beginnende zelfstandigen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b.

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

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 kosten 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 kosten 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) wordt 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 wordt allereerst bepaald op wie en welke situatie paragraaf 2 van hoofdstuk VII van toepassing is. Deze paragraaf ziet alleen op de vergoeding aan de negen centrumgemeenten die op grond van het voormalig artikel 36 bijstand verlenen aan ondernemers in de binnenvaart. De vergoeding heeft daarbij uitsluitend betrekking op 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 hun woongemeente, 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 51 wordt 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 P (artikel 60a)

In het eerste lid wordt 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 bijstandsaanvragen uiterlijk de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit hebben ingediend. Indien de aanvragen tijdig 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 het tweede lid wordt overgangsrecht vastgelegd met betrekking tot de vaststelling van de vergoeding over de jaren voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit. De bepalingen met betrekking tot de vergoeding van de ten laste van de gemeente gebleven kosten (artikelen 48 tot en met 55 (oud)) en de vergoeding van uitvoeringskosten en kosten van onderzoek (artikelen 56 tot en met 59 (oud)) zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van dit besluit, blijven van toepassing op de vaststelling van de vergoeding over de jaren voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit besluit.

Het overgangsrecht in artikel 60a (oud) zoals dat luidde voor 1 januari 2020 vervalt, omdat de vaststelling van de vergoedingen waarop dit overgangsrecht betrekking heeft, reeds hebben plaatsgevonden. Dat overgangsrecht zag op de periode voor 1 januari 2010.

## **Artikel II**

### Onderdelen A en B

Deze wijziging houdt verband met de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde 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.

### Onderdeel C

Deze wijziging houdt verband met de toevoeging van de middelen voor het levensonderhoud van gevestigde 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 (SSB) 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,

T. van Ark