

**26 498**

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

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2000

Op 7 december 1999 heeft uw Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene bijstandswet (Abw) in verband met de evaluatie van de bijstandsverlening aan zelfstandigen behandeld. Tijdens deze behandeling heeft mevrouw Jaarsma van de fractie van de PvdA een aantal vragen gesteld. Ik heb toegezegd dat ik op een later tijdstip deze vragen schriftelijk zou beantwoorden. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

In deze brief wordt allereerst de behandeling van bijstandsmoeders vergeleken met die van starters op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Daarna wordt ingegaan op door mevrouw Jaarsma aangereikte casusposities, waarbij een vergelijking werd gemaakt tussen starter A (start op grond van het Bbz) en starter B (zonder Bbz). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de berekening van de belasting bij starters op grond van het Bbz. Daarna wordt ingegaan op de vermogenspositie van de starters op grond van het Bbz. Op grond van deze antwoorden kom ik tot de conclusie dat starters op grond van het Bbz niet worden bevoordeeld ten opzichte van andere bijstandsontvangers of ten opzichte van starters die geen gebruik van het Bbz kunnen maken.

#### **1. Vergelijking tussen de positie van bijstandsmoeders en -starters**

Mevrouw Jaarsma wees tijdens de behandeling van het wetsvoorstel allereerst op mogelijke ongelijke behandeling tussen bijstandsgerechtigden onderling; zij gaf daarbij aan dat een bijstandsmoeder frequent en grondig aan een onderzoek van de GSD wordt onderworpen terwijl een starter pas zes maanden na afloop van het kalenderjaar zijn boekhouding behoeft in te leveren.

In reactie op deze opmerkingen over een mogelijke ongelijke behandeling wijs ik er allereerst op dat bij een starter op grond van het Bbz rekening moet worden gehouden met het feit dat bij het onderzoek naar de levensvatbaarheid van het te beginnen bedrijf vrijwel altijd deskundige derden worden ingeschakeld voordat de GSD toestemming verleent om te starten. Vóór de start vindt derhalve toetsing door een deskundige plaats. Bovendien is in het Bbz geregeld dat een half jaar na de start wordt beoordeeld of de verwachte levensvatbaarheid nog aanwezig is. Dit onderzoek wordt na 6 maanden en vervolgens na 12 maanden herhaald. Op het moment dat uit deze onderzoeken blijkt dat de ontwikkeling van het bedrijf minder goed verloopt dan aanvankelijk werd verwacht en de levensvatbaarheid niet meer aanwezig is wordt de bijstandsverlening op grond van het Bbz beëindigd.

Bij de recente wijziging van de Abw en het Bbz is voorzien in meer begeleidingsmogelijkheden zowel in de voorbereidingsperiode als na de start. Ook tijdens deze begeleiding wordt de ontwikkeling in de financiële situatie nadrukkelijk getoetst. Tenslotte wordt, om de bijstand definitief vast te stellen, binnen 6 maanden na afloop van het jaar het boekhoudverslag overgelegd aan de GSD.

Bij de bijstandsmoeder dient tenminste eens in de 8 maanden een heronderzoek plaats te vinden. Ook stellen de meeste gemeenten de eis dat elke maand een inkomstenbriefje moet worden ingeleverd. Dit is echter te onderscheiden van een levensvatbaarheidsonderzoek bij een starter. Het maandelijks inkomstenbriefje is nodig om te kunnen bepalen hoe hoog de uitkering moet zijn bij eventuele verdiensten. De bijstand valt immers slechts aan tot de noodzakelijke kosten van het bestaan, als er eigen verdiensten zijn.

De bijstandsverlening op grond van het Bbz aan starters is bestemd om het bedrijf op te bouwen en daarmee na verloop van enige tijd zelfstandig in het bestaan te voorzien. Het is niet mogelijk om het inkomen van de zelfstandige per maand vast te stellen. Dan zou immers aan het eind van elke maand onder meer een voorraadinventarisatie moeten plaatsvinden. Daarom wordt bij de bijstandsverlening uitgegaan van een geschat bedrijfsinkomen over een jaar en wordt deze bijstand voorlopig in de vorm van een renteloze lening verstrekt. Na afloop van het jaar wordt aan de hand van het feitelijk genoten inkomen de bijstand definitief vastgesteld.

In dit opzicht zijn beide groepen dan ook niet zonder meer met elkaar te vergelijken. Buiten kijf staat echter dat de controle om onterechte bijstandsverlening te voorkomen bij beide groepen zorgvuldig dient te gebeuren en dat hiervoor waarborgen in de wet- en regelgeving zijn opgenomen.

## **2. Uitwerking casusposities**

Mevrouw Jaarsma wees voorts op mogelijke concurrentievervalsing ten opzichte van de «gewone» startende ondernemers buiten de bijstand. Daarbij schetste zij een tweetal casusposities: die van de heer A, die bij de start van zijn bedrijf een beroep doet op het Bbz en die van de heer B die geen beroep op het Bbz kan doen omdat zijn partner een inkomen heeft ter hoogte van het netto minimumloon. In dat verband stelde zij de nadelige positie van de heer B aan de orde die de opgenomen lening op grond van de zgn. Tante Agaath-regeling moet blijven meetorsen en bij zijn kostprijscalculaties rekening moet houden met zijn privé-opnamen.

Alvorens op de uitwerking van deze casusposities in te gaan wil ik erop wijzen dat de in het wetsvoorstel opgenomen uitbreiding van de mogelijkheden om het bedrijfsinkomen tot maximaal 3 jaar aan te vullen starters betreft die niet op eigen kracht of met hulp van een bank kunnen

starten en die, hetzij door een of andere oorzaak meer tijd dan gebruikelijk nodig hebben een bedrijf op te bouwen, hetzij voor hun nieuwe producten nog helemaal een markt moeten opbouwen. In de casus worden onvoldoende gegevens verstrekt om te beoordelen of de heer A wel in zodanige omstandigheden verkeert of zoveel tijd nodig heeft om een markt voor zijn product op te bouwen dat hij een inkomensondersteuning gedurende de maximale periode van drie jaar kan verkrijgen. In het algemeen geldt voor starters op grond van het Bbz dat zij binnen anderhalf jaar een toereikend inkomen kunnen verwerven; inkomensaanvulling voor de maximale periode van drie jaar betreft derhalve uitzonderlijke situaties. Daarvan abstraherend geldt het volgende.

In de casus is het bedrijfsinkomen van de heer A, die met bijstand op grond van het Bbz start, f 5 000,- in het eerste jaar, f 10 000,- in het tweede jaar en f 15 000,- in het derde jaar. Uitgaande daarvan kan de aanvullende bijstand in de eerste drie jaar na de start als volgt worden berekend:

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Bedrijfsinkomen	5 000	10 000	15 000
Forfaitair te betalen belasting	950	1900	2 850
Netto inkomen	4 050	8 100	12 150
Bijstandsnorm (afgerond)	25 500	25 500	25 500
Aanvullende bijstand	21 450	17 400	13 350

In de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel (EK 1999–2000, 26 498, nr. 49a) is reeds aangegeven op welke manier de aanvullende bijstand van de zelfstandige wordt vastgesteld. Uitgegaan wordt van het bedrijfsinkomen. Daarop wordt de forfaitair berekende inkomstenbelasting en premie volksverzekering in mindering gebracht. Op grond van artikel 45, tweede lid, van de Abw wordt de verschuldigde inkomstenbelasting en premie volksverzekering gesteld op 19% van het bedrijfsinkomen. Vervolgens wordt het daaruit resulterende nettoinkomen afgezet tegen de bijstandsnorm. Op die manier wordt de aanvullende bijstand vastgesteld. Om te voorzien in de kosten van het bestaan ontvangt de heer A over de drie jaar derhalve in totaal f 52 200,- aan bijstand. In deze bijstand is begrepen een tegemoetkoming in de verzekering tegen ziektekosten. Daarbij wordt rekening gehouden met de werkelijk te betalen kosten.

Ervan uitgaande dat de heer A afschrijvingen moet reserveren voor het doen van nieuwe investeringen of voor de aflossing op de opgenomen lening, heeft de heer A in totaal het volgende voor levensonderhoud beschikbaar:

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Bedrijfsinkomen	5 000	10 000	15 000
Aanvullende bijstand	21 450	17 400	13 350
Totaal beschikbaar	26 450	27 400	28 350

In totaal heeft de heer A samen met zijn partner over 3 jaar dus f 82 200 beschikbaar.

Voor de heer B wiens partner het minimumloon verdient, ziet de situatie er anders uit. Daarbij wordt er, evenals in het geval van de heer A, vanuit gegaan dat afschrijvingen gereserveerd moeten worden voor nieuwe investeringen of voor aflossing van de opgenomen lening.

Voor de heer B is in de achtereenvolgende jaren voor levensonderhoud het volgende beschikbaar:

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3
Bedrijfsinkomen	5 000	10 000	15 000
Netto minimumloon	25 500	25 500	25 500
Totaal beschikbaar	30 500	35 500	40 500

In totaal heeft de heer B samen met zijn partner over 3 jaar dus f 106 500,- beschikbaar.

Aangenomen mag worden dat de heer B tegen ziektekosten in 1999 was meeverzekerd bij de verplichte ziekenfondsverzekering van zijn partner. Met ingang van het jaar 2000 is de heer B als zelfstandige verzekerd in het ziekenfonds.

Worden de beschikbare inkomens uit de twee casussen met elkaar vergeleken dan blijkt dat de heer B samen met zijn partner f 24 300,- meer inkomen beschikbaar heeft dan de heer A. Hierdoor zal hij ook in staat zijn de opgenomen lening op grond van de Tante Agaath-regeling eerder af te lossen dan de heer A.

Anderzijds beschikt de heer A over een zodanig inkomen dat hij in staat is om te voorzien in de kosten van zijn bestaan en zijn bedrijf in stand te houden. Ik ben dan ook van mening dat in het Bbz op een redelijke manier met het eigen inkomen van de starter wordt omgegaan.

Mevrouw Jaarsma veronderstelde in haar bijdrage verder dat de bijstandsgerechtigde de fiscale afschrijvingsmogelijkheden maximaal zou benutten om zoveel mogelijk aanvullende bijstand te verkrijgen. Wat dit betreft wil ik erop wijzen dat door gebruik te maken van de mogelijkheden van de investeringsaftrek en de zelfstandigenaftrek *beide* zelfstandigen in deze drie jaar geen belasting zullen behoeven te betalen. Daarnaast kunnen in deze drie jaren *beide* ondernemers van de mogelijkheden van de methode van de zgn. willekeurige afschrijving gebruik maken, waardoor het compensabele verlies als gevolg daarvan kan toenemen. In de daaropvolgende jaren leidt dit echter tot verminderde afschrijvingsmogelijkheden. In verband met dit laatste is het overigens wel de vraag of zij wel gebruik willen maken van de mogelijkheden van de zgn. willekeurige afschrijving.

In elk geval wordt voor de berekening van de aanvullende bijstand geen rekening gehouden met de afschrijvingen als hier bovenbeschreven. Voorts is het volgende van belang.

Als het boekhoudverslag wordt overgelegd om de bijstand definitief vast te stellen worden de begrotingen die bij de start van het bedrijf zijn opgesteld in de beoordeling betrokken. Blijkt uit deze vergelijkingen dat de starter bewust gebruik maakt van boekhoudkundige mogelijkheden om de winst te beperken en de bijstand te maximaliseren dan hebben de gemeenten mogelijkheden om correcties aan te brengen.

De Bbz-starter kan volstaan met het overleggen van het boekhoudverslag dat hij ten behoeve van de fiscus opstelt. Anders dan mevrouw Jaarsma meende is het derhalve niet nodig dat deze starter voor het vaststellen van de definitieve bijstand een apart boekhoudverslag overlegt. Zo nodig brengt de gemeente immers zelf correcties aan voor de berekening van de aanvullende bijstand.

### **3. Over de Bbz-bijstand berekende belasting**

Mevrouw Jaarsma vroeg vervolgens of er bij de Bbz-starter ook met het forfaitaire percentage aan te betalen belasting rekening wordt gehouden, als er geen belasting behoeft te worden betaald.

Zoals eerder weergegeven wordt op grond van artikel 45, tweede lid, van de Abw de verschuldigde inkomstenbelasting en premie volksverzekering gesteld op 19% van het bedrijfsinkomen. Er wordt derhalve rekening gehouden met een forfaitair percentage om de hoogte van de bijstand te bepalen. De reden hiervan is dat de zelfstandige bij de fiscus zelfstandigenaftrek geniet omdat zijn inkomen niet alleen de functie heeft van inkomensvoorziening maar ook nodig is om te investeren en te reserveren. Rekening houdend met laatstgenoemde functies zou het niet juist zijn de voordelen die de zelfstandige van de fiscus geniet om zijn bedrijf in stand te houden in mindering te brengen op de te verlenen bijstand. Daarmee zouden deze fiscale tegemoetkomingen die voor alle zelfstandigen gelden immers weer ongedaan worden gemaakt. Ook als de zelfstandige als gevolg van de zelfstandigenaftrek en andere fiscale faciliteiten geen belasting zou behoeven te betalen wordt voor de bijstandsverlening dus wel rekening gehouden met het forfaitair berekende bedrag aan te betalen belasting.

### **4. Hoe wordt omgegaan met bedrijfsvermogen?**

Mevrouw Jaarsma vroeg hoe bij de beoordeling van een aanvraag op grond van het Bbz omgegaan wordt met het ondernemingsvermogen dat een starter nodig heeft.

Bij de toepassing van het Bbz kan het bezit van vermogen bijstandsverlening niet in de weg staan. Een zelfstandige heeft voor de uitoefening van zijn bedrijf immers vermogen nodig en is niet in staat om dit vermogen op een andere manier aan te wenden. Wel wordt in de gevallen waarin sprake is van een eigen vermogen van betekenis eerst nagegaan of een bank op grond van dit vermogen in staat is de kredietverlening uit te breiden, waardoor geen of minder bijstand op grond van het Bbz nodig is. Daarnaast kan op grond van het Bbz geen bijstand om niet worden verleend als het eigen vermogen een bepaalde grens te boven gaat. Deze grens ligt echter hoger dan het bescheiden vermogen dat bij een bijstandsontvangend echtpaar wordt vrijgelaten.

Ik vertrouw erop de vragen van mevrouw Jaarsma hiermee voldoende te hebben beantwoord.

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