

Vergaderjaar 1983–1984

18 420

## **Verlening van een eenmalige uitkering met het oog op de inkomenssituatie in 1983 van zelfstandigen die alleen dan wel te zamen met een of meer anderen over niet meer dan een minimuminkomen beschikken**

Nr. 1

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW EN VISSERIJ EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 juni 1984

#### **1. INLEIDING EN SAMENVATTING**

##### **1.1. Inleiding**

Bij brief van 9 december 1982 (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 666, nr. 4) hebben de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Financiën en van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een notitie over de koopkrachtontwikkeling in 1983 doen toekomen. De voorstellen tot koopkrachtverbetering die hierin vervat waren hielden onder andere een nog te treffen voorziening voor de echte minima in. Het kabinet heeft daarbij te kennen gegeven ook over het jaar 1983 een eenmalige voorziening te willen treffen voor de echte minima onder zelfstandigen in de vorm van een afzonderlijke regeling. De inhoud en vorm hiervan zou bepaald worden door de ervaring opgedaan met de zogenaamde Eenmalige uitkering voor zelfstandigen 1982 (EUZ'82).

In de brief van 21 juni 1983 van de staatssecretaris van Economische Zaken, P. H. van Zeil, de minister van Landbouw en Visserij en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, over de EUZ'82 (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 416, nr. 3) is dit eveneens aangekondigd. Omdat voor zelfstandigen nog niet eerder een regeling als de EUZ'82 getroffen was, is in dezelfde brief toegezegd dat er een evaluatie van deze regeling zou plaatsvinden en hierover verslag zou worden gedaan.

In deze brief is een verslag opgenomen van een voorlopige evaluatie van de ervaringen die opgedaan zijn met de EUZ'82. Een definitieve rapportage met name over de kenmerken van de doelgroep zullen wij in het najaar van 1984 aanbieden.

Op grond van de voorlopige evaluatie is een nieuwe regeling Eenmalige uitkering zelfstandigen 1983 (EUZ'83) uitgewerkt. Een concept hiervan is bij deze brief opgenomen. De EUZ'83 is in grote lijnen hetzelfde als de EUZ'82

en zal op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Wijzigingen ten opzichte van de EUZ'82 zijn het gevolg van de inhoud van de Wet van 28 september 1983 tot verlening van een eenmalige uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1983 aan personen die alleen dan wel te zamen met een of meer anderen over niet meer dan een minimuminkomen beschikken (Staatsblad, jaargang 1983, 542) en van ervaringen met de EUZ'82 opgedaan. Indien de Tweede Kamer dit wenst, zijn wij gaarne bereid tot mondeling overleg over de voorlopige evaluatie en over de hier gepresenteerde voornemens. Daarbij wijzen wij erop dat het in de bedoeling ligt dat de regeling op 1 juli 1984 in werking treedt. Met het oog op de voorbereiding hiervoor zouden wij het op prijs stellen indien dit eventuele overleg spoedig zou kunnen plaatsvinden.

## **1.2. Samenvatting**

### *1.2.1. Ervaringen met EUZ'82*

Het betreft – zoals gezegd – een voorlopige evaluatie; in het aanstaande najaar volgt een definitieve rapportage. De EUZ'82 heeft in belangrijke mate de doelgroep bereikt; 77 444 personen vroegen een uitkering aan en aan 64 030 zelfstandigen is een uitkering verstrekt. Dit betekent dat bijna 60% van de geschatte doelgroep een uitkering heeft ontvangen. Het bleek dat een groot deel van de zelfstandigen zijn aanvraag liet verzorgen door zijn boekhouder of accountant. Een belangrijk deel van de aanvragers had een zeer gering of negatief inkomen. De kosten van de EUZ'82 bedroegen in totaal f 33 mln. (f 27,2 mln. aan uitkeringen; f 5,8 mln. voor de uitvoering). Via een veelsporige publiciteit en voorlichting is de EUZ'82 bekend gemaakt bij de doelgroep. De uitvoering is in het algemeen vlot verlopen, hoewel de verwerking van de aanvragen meer werk vergde dan tevoren was verwacht. Dit kwam met name door slecht verzorgde aanvragen. Een bijzonder probleem bij de EUZ'82 was de interpretatie van het begrip zelfstandige. De afbakening hiervan is niet zonder meer in een kwantitatieve grootheid te vinden en dit leidde bij zowel de aanvragers als uitvoerders tot interpretatiekwesaties. Voor de oplossing hiervan is een evenwichtige en soepele benadering gekozen.

Steekproefsgewijs worden achteraf controles uitgevoerd bij onder meer de belastingdienst. Hierover zal in het aanstaande najaar worden gerapporteerd. Dit zal ook gebeuren met betrekking tot de onderzoeken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI).

Algemene conclusie op grond van de ervaringen is dat de EUZ'82 een succesvolle regeling was. De doelgroep is in belangrijke mate bereikt en in de meeste gevallen verliep de uitvoering vlot. Er kwamen wel problemen voor, die echter tijdens de uitvoering opgelost konden worden. Met verbeteringen c.q. verduidelijkingen in de EUZ'83 wordt getracht deze problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

### *1.2.2. EUZ'83*

De EUZ'83 sluit aan bij de eerder genoemde Wet van 28 september 1983. Geschat wordt dat er ongeveer 95 000 aanvragers zullen zijn; aan ruim 80 000 zelfstandigen zal waarschijnlijk een uitkering worden toegekend. De kosten bedragen circa f 53,5 mln. (f 48 mln. uitkeringen; f 5,5 mln. uitvoering). De regeling is hetzelfde opgezet, zowel inhoudelijk als qua uitvoering, als de EUZ'82. De uitkeringen bedragen f 575 voor gehuwde en samenwonende zelfstandigen, f 525 voor ongehuwde zelfstandigen met een of meer kinderen en f 400 voor alleenstaande ongehuwde zelfstandigen. Deze bedragen worden verhoogd met f 25 per kind en met f 55 als in 1983 huursubsidie (en dergelijke) is ontvangen. Als zelfstandige wordt beschouwd diegene die geheel of gedeeltelijk in zijn levensonderhoud voorziet door

het verrichten van zelfstandige arbeid. Voor de inkomenstoetsing worden bruto-normen gehanteerd. Het is de bedoeling dat de regeling loopt van 1 juli 1984 tot en met 28 februari 1985. De regeling wordt wederom uitgevoerd door de Stichting tot Uitvoering van Landbouwmaatregelen, de STULM (zelfstandigen uit de agrarische sector en de visserij) en de Stichting Coördinatie Dienstverleningscentra Kleinbedrijf, de SCDK te zamen met de Stichtingen Regionaal Dienstverleningscentrum Kleinbedrijf, de RDK's (overige zelfstandigen).

## **2. ERVARINGEN MET DE EUZ'82**

### **2.1. Inleiding**

De evaluatie is gebaseerd op de ervaringen opgedaan bij de uitvoering. Hierin zijn nog niet opgenomen alle ervaringen die opgedaan zijn bij de controle die achteraf wordt gepleegd ten aanzien van de juistheid van de beslissing ten aanzien van het recht op uitkering met name via vergelijking met de gegevens van de belastingdienst. Daarnaast is een deel van de beroepen die zijn ingesteld tegen de beslissingen van de uitvoerende organisaties nog in behandeling. Een opdracht is verstrekt aan het EIM en aan het LEI voor een onderzoek naar de kenmerken van aanvragers voor de EUZ'82 en de ervaringen die zij hebben gehad met de EUZ'82. Dit onderzoek is onlangs gestart. Het CBS zal in het najaar een statistische rapportage verzorgen van de aanvragers van de EUZ'82. Er heeft een beperkt evaluatie-onderzoek plaatsgevonden bij de zogenaamde intermediairen (boekhouders, accountants en dergelijke) die een belangrijke rol bleken te spelen bij het aanvragen van een uitkering. Resultaten hiervan zijn meegenomen in de voorlopige evaluatie. In het aanstaande najaar zal een meer definitieve rapportage over de EUZ'82 volgen, waarin ook resultaten van de onderzoeken zijn opgenomen.

### **2.2. Bereik regeling in verhouding tot de doelgroep**

De doelgroep waren de echte minima onder de zelfstandigen. Oorspronkelijk werd de omvang geschat op 70 000. Aan de hand van meer recente gegevens van het CBS die later ter beschikking kwamen is de schatting verhoogd tot 110 000. Binnenkort zullen er nieuwe gegevens van het CBS beschikbaar komen die wellicht een andere schatting opleveren.

77 444 zelfstandigen hebben een uitkering aangevraagd. Bij de Stichting Coördinatie Dienstverleningscentra Kleinbedrijf (SCDK) kwamen 46 820 aanvragen binnen, bij de Stichting tot Uitvoering van Landbouwmaatregelen (STULM) 30 624. Aan 64 030 zelfstandigen is een uitkering verstrekt. Dit betekent dat van de totale geschatte doelgroep bijna 60% een uitkering heeft ontvangen. Een deel van de doelgroep heeft wellicht overwogen een uitkering aan te vragen maar om bepaalde redenen hiervan afgezien. Te denken valt aan een principiële afwijzing van overheidssteun aan zelfstandigen, het zich zelf niet beschouwen als een kleine zelfstandige, omdat men in andere jaren dan 1982 een ruim voldoende inkomen genoot, het niet de moeite waard vinden om een aanvraag te doen of aan het hebben van een «zwart» inkomen naast het aan de fiscus opgegeven inkomen. Een (klein) deel van de zelfstandigen kwam reeds in aanmerking voor de eenmalige uitkering in 1982 op grond van de betreffende Wet van 7 oktober 1982 (Stb. 568). Een ander deel van de zelfstandigen zal niet op de hoogte zijn geweest van de mogelijkheid om een uitkering aan te vragen, ondanks de intensieve voorlichting.

Concluderend stellen wij dat de doelgroep namelijk de echte minima onder de zelfstandigen in belangrijke mate bereikt is.

### 2.3. Enkele kenmerken van de groep aanvragers

Zoals reeds is opgemerkt, zullen het EIM en LEI een nader onderzoek doen naar de kenmerken van de groep aanvragers. In het najaar worden deze gegevens gepubliceerd. Dit geldt ook voor enkele statistische gegevens die het CBS zal opstellen.

Enkele kenmerken zijn er wel bekend uit gegevens die het SCDK en STULM uit hun bestand kunnen leveren. Het SCDK-bestand levert onder andere het volgende op:

– Een groot deel van de zelfstandigen liet hun aanvragen verzorgen door hun boekhouder of accountant (zogenaamde intermediair). Hoeveel dit er precies waren is niet na te gaan, maar de indruk bestaat dat de intermediairs een essentiële rol hebben gespeeld in het aanvragen van de uitkering. Een en ander bevestigt het bekende beeld uit verschillende onderzoeken, namelijk dat zelfstandigen hun administratie grotendeels uitbesteden.

– Voor wat betreft het m.k.b. bleek 20% van de aanvragers met een winst uit onderneming een negatieve winst uit onderneming op te geven. Ruim 20% behaalde een kleine tot zeer geringe winst (minder dan f 10 000). Meer dan 80% van de aanvragers genoot neveninkomsten (inkomen uit arbeid of sociale verzekering en overig inkomen uit bij voorbeeld rente, effecten en dergelijke). Aanvragers met een totaal inkomen dat negatief was maakten ruim 14% uit van het totaal. Een positief onzuiver inkomen kleiner dan f 10 000 had 14% van de aanvragers. Veel aanvragers bleken dus over een negatief of zeer klein inkomen te beschikken. Weinig aanvragers hadden een inkomen dat gelijk aan of even hoger was dan de in de regeling gehanteerde minimuminkomensgrenzen. Dit betekende dat bijna iedereen bij toekenning het volledige bedrag van de uitkering ontving. Het uitgekeerde bedrag bedroeg gemiddeld f 425.

– Ruim 80% van de aanvragers in het m.k.b. gaf op gehuwd of samenwonend te zijn (1,5% hiervan woonde samen). Eenderde van de partners had geen inkomen en bijna tweederde had toegerekende winst als inkomensbron.

– 70% van de aanvragers in het m.k.b. viel in de leeftijdsklasse van 30 tot en met 55 jaar. Jonger dan 30 jaar was ruim 10%; ouder dan 55 jaar maar jonger dan 65 jaar was ruim 15%. Ruim 2% was ouder dan 65 jaar.

– De verdeling over de verschillende sectoren in het m.k.b. was als volgt:

| Sector                      | % van het totaal aantal aanvragers uit m.k.b. |
|-----------------------------|---|
| Industrie/ambacht           | 12  |
| Bouw en installatie         | 8   |
| Groothandel                 | 3   |
| Levensmiddelen detailhandel | 12  |
| Overige detailhandel        | 28  |
| Horeca                      | 12  |
| Vervoer                     | 9   |
| Vrije beroepen              | 14  |
| Overige diensten/onbekend   | 2   |
| Totaal                      | 100   |

– Ruim tweederde van de aanvragers was in 1982 al 5 jaar of langer gevestigd als zelfstandige.

Uit het bestand van de STULM kunnen op deze termijn minder gegevens gemeld worden aangezien door de wijze van verwerking van de aanvragen minder in een geautomatiseerd gegevensbestand is opgeslagen. In het aanstaande najaar komen er meer gegevens beschikbaar.

- Ook hier bleek het grootste deel van de aanvragen verzorgd te zijn door de boekhouder of accountant.
- Gemiddeld bedroeg de uitkering ook hier f 425. Dit betekent dat vrijwel ieder die een toekenning ontving ook de volledige uitkering ontving.
- De verdeling over de verschillende sectoren was als volgt:

| Sector      | % van het totaal aantal aanvragen uit de landbouw en visserij |
|-------------|---|
| Akkerbouw   | 7   |
| Tuinbouw    | 24  |
| Veehouderij | 47  |
| Gemengd     | 21  |
| Visserij    | 1   |
| Totaal      | 100   |

#### 2.4. Toekenning en afwijzing

Bij het SCDK werd 21% van de aanvragen afgewezen. Bij de STULM werd 10% van de aanvragen afgewezen. Een verklaring van het verschil ligt in het feit dat de STULM decentraal de aanvragen verwerkt. Men moest de aanvraag indienen bij de districts-bureauhouder. Deze fungeerde daarbij ook als voorportaal in die zin dat men na informatie bij hem te hebben ontvangen eventueel afzag van het indienen van een aanvraag. Meestal werd men afgewezen omdat men:

- een te hoog inkomen bezat;
- geen zelfstandige was in de zin van de regeling (men was voor zijn levensonderhoud niet op zelfstandige arbeid aangewezen);
- niet of niet op tijd reageerde op een verzoek om onvolledige informatie aan te vullen of om extra informatie te leveren;
- zijn/haar aanvraag te laat indiende.

In circa 800 gevallen is beroep aangetekend tegen het niet toekennen van een uitkering.

#### 2.5. Kosten EUZ'82

Een overzicht van de gemaakte kosten levert het volgende beeld op:

|  | SCDK       | STULM | Totaal |
|--|------------|-------|--------|
|  | x f 1 mln. |       |        |
| Bedrag uitkeringen                           | 15,5       | 11,7  | 27,2   |
| Uitvoeringskosten (incl. publiciteitskosten) | 4,5        | 1,3   | 5,8    |
| Totale kosten                                | 20         | 13    | 33     |

Beschikbaar was een bedrag van f 28 mln. voor uitkeringen en f 7 mln. voor de uitvoering. De uitvoeringskosten werden aanvankelijk geraamd op ruim f 4 mln. Zij bleken hoger dan geraamd omdat:

- er meer aanvragers waren dan geraamd was;

- de verwerking van de aanvragen meer werk vergde dan verwacht was ten gevolge van de dikwijls gebrekkige of onvolledige gegevensverstrekking door de aanvrager;
- meer werk dan verwacht gemoeid was met het bepalen van het recht op uitkering.

Het verschil tussen de uitvoeringskosten van SCDK en STULM is ontstaan doordat bij de STULM sprake was van een bestaande instantie die vele regelingen uitvoert en bij de SCDK een nieuw apparaat moest worden opgezet, hetgeen aanloopkosten met zich bracht. Daarnaast verzorgde de SCDK ook een deel van de publiciteit voor de totale doelgroep. Ten slotte waren er meer aanvragen bij de SCDK. Per aanvraag bedroegen de totale uitvoeringskosten (incl. publiciteit) ongeveer f 75. Dit is vrij hoog, maar hierbij inbegrepen zijn ook eenmalige aanloopkosten.

## **2.6. De uitvoering**

### *2.6.1. Voorlichting en publiciteit*

Voor de EUZ'82 werden de volgende wegen bewandeld:

- Publikatie in de Staatscourant van de regeling.
- Persbericht van het ministerie van Economische Zaken (en dientengevolge berichten in vele dagbladen).
- Advertenties in dagbladen en vakbladen aan het begin van de regeling en tegen het einde van de looptijd, zowel gericht op zelfstandigen als intermediairs.
- Toezenden van een folder aan zelfstandigen met een antwoordkaart waarmee men een aanvraagformulier kon aanvragen.
- Toezenden van informatiemap aan intermediairs.
- Affiches bij verschillende instellingen.
- Bij het aanvraagformulier was een uitgebreide toelichting gevoegd.
- Voor informatie kon men ook terecht bij SCDK en RDK's en bij de STULM (districtbureaus).

Via deze veelsporige publiciteit en voorlichting is getracht de doelgroep en hun intermediairs te bereiken. Het aantal aanvragen geeft aan dat dit in belangrijke mate is gelukt. Het informeren van de intermediairs heeft hier een grote rol gespeeld.

### *2.6.2. Ervaringen van de uitvoerders*

#### *SCDK en RDK*

De verwerking van de aanvragen van zelfstandigen uit het m.k.b. vond centraal plaats bij de SCDK. Hiertoe is een projectorganisatie opgericht bij een particulier organisatie adviesbureau die werkte onder verantwoordelijkheid van de SCDK. De verwerking werd zoveel mogelijk geautomatiseerd verricht. De SCDK besliste over toekenning van de uitkering, verzond hierover bericht en betaalde uit. De aanvragen konden via twee ingangen worden ingediend: bij de RDK's en bij het SCDK via een antwoordnummer. In de praktijk werd slechts een klein aantal bij de RDK's ingediend. Gezien de grote werkdruk bij de RDK's was dit een positieve omstandigheid.

De stroom aanvragen was na de start van de EUZ'82 op 5 september 1983 de eerste maanden het grootst; daarna leidde de staking bij de PTT tot het opdrogen hiervan. Na afloop van de staking kwam er een golf aanvragen binnen; daarna had de stroom een minder grote omvang dan in de eerste maanden. In februari jl. (de laatste maand) nam de stroom aanvragen weer sterk toe naarmate het einde van de aanvraagperiode (29 februari) naderde. Over de gehele periode bedroeg het aantal aanvragen gemiddeld 345 per werkdag.

De aanvraagformulieren bleken ondanks een uitgebreide toelichting vaak slecht ingevuld te zijn, waarbij de vereiste bijlagen niet, onvolledig of in een ondoorzichtige opzet werden meegezonden. In 30% van de gevallen moesten verzoeken uitgaan om de vereiste gegevens alsnog te verkrijgen. Een en ander betekende dat de uitvoering meer inspanning en daarmee meer kosten met zich bracht.

Tijdens de verwerking bleken aan het systeem praktische onvolkomenheden te kleven hetgeen aanpassingen vergde. Dit was niet verbazingwekkend gezien het feit dat hier sprake was van een geheel nieuwe regeling voor zelfstandigen en er nauwelijks gebruik kon worden gemaakt van ervaringen, die elders zijn opgedaan.

In het algemeen werden volledige aanvragen binnen de gestelde termijnen afgehandeld, zij het dat dit vaak niet zonder moeite ging.

Ondanks verschillende, soms onverwachte problemen, is de uitvoering goed verlopen.

### *STULM*

Anders dan bij het SCDK is bij de STULM gekozen voor een decentrale opzet van de verwerking van aanvragen van zelfstandigen uit de landbouw en visserij. De indiening van de aanvragen vond plaats bij de districtsbureauhouder (60 in het land verspreid). Na controle gaf deze een advies aan de gewestelijke directeur (in elke provincie één). Deze nam de beslissing over wel of niet toekenning. De formulieren werden uiteindelijk centraal verwerkt bij het landelijk secretariaat van de STULM en van daaruit werd bericht gezonden en uitbetaald.

Met betrekking tot de stroom aanvragen heerste hetzelfde beeld als bij het SCDK, zij het dat de poststaking weinig invloed had omdat men zijn aanvraag naar de districtsbureauhouder kon brengen. Per werkdag kwamen gemiddeld 225 aanvragen binnen.

Ook hier speelde het probleem van niet goed ingevulde aanvraagformulieren en bijlagen een rol. Hierbij kon echter de districtsbureauhouder een informerende en probleemoplossende rol spelen. Ook bij STULM bleek de verwerking van de aanvragen meer inspanning en dus kosten te vergen dan aanvankelijk was voorzien. Niettemin werden de meeste aanvragen binnen de gestelde termijnen afgehandeld, maar deze termijnen bleken vaak krap.

Ondanks ook hier soms onverwachte problemen is de uitvoering goed verlopen.

### *Begeleiding uitvoering door ministerie van Economische Zaken*

Tijdens de uitvoering functioneerde een begeleidingsgroep die regelmatig bijeenkwam onder voorzitterschap van het ministerie van Economische Zaken. In deze groep werden problemen en oplossingen besproken, de voortgang van de uitvoering bewaakt en richtlijnen verstrekt aan de uitvoeringsorganen voor het interpreteren van de regeling. Op deze wijze werd ervoor gezorgd dat de uitvoering door de SCDK en de STULM zoveel mogelijk uniform verliep.

### *2.6.3. Intermediairs*

Zoals reeds is gesteld, verzorgen de intermediairs (boekhoud-, administratie-, accountants- en belastingadviesbureaus) voor de meeste zelfstandigen de administratie. Ook bij de EUZ'82 bleek dit weer. Het grootste deel van de aanvragen werd door de intermediairs verzorgd. Deze groep heeft dan ook tevoren uitgebreide informatie ontvangen over de EUZ'82. Om op korte termijn te weten hoe deze groep de EUZ'82 ervaren had en hieruit eventueel lering te kunnen trekken voor de EUZ'83 (met name om de uitvoering efficiënter te kunnen laten verlopen) heeft de SCDK een korte telefonische enquête laten houden bij deze groep. Dit leverde onder andere de volgende resultaten op:

- Een meerderheid (56%) stond in het algemeen positief tegenover de EUZ'82 op zich; 22% was negatief (men vond de uitkering te laag, mede in verhouding tot het werk om de aanvraag te kunnen doen).
- Advertenties in vakbladen bleken een belangrijke rol te spelen als eerste informatie.
- De aan de groep toegezonden informatiemap over de EUZ'82 bleek door de overgrote meerderheid als goed beoordeeld te worden. Een deel had kritiek op de afbakening van degenen die wel of niet in aanmerking kwamen.
- 90% had geen problemen met het invullen van het aanvraagformulier.
- Een meerderheid (84%) bleek aanvragen verzorgd te hebben voor cliënten. Tweederde van de aanvragen die de intermediairs hebben verzorgd heeft men ook op eigen initiatief ingediend. Eenderde van degenen die een aanvraag verzorgden heeft ook een of meer cliënten afgeraden een aanvraag in te dienen (meestal omdat men niet in aanmerking kwam). Bij intermediairs die geen aanvragen hadden ingediend bleek 13% een of meer cliënten te hebben afgeraden een aanvraag in te dienen.
- Per aanvraag werden kosten gemaakt die gemiddeld een bedrag van f 56 behelsden.
- Degenen die een oordeel hadden over de afhandeling van de aanvragen hadden hierover merendeels een positief oordeel. De minderheid die hierover minder te spreken was vond onder meer dat het te lang duurde of dat de motivering van de afwijzing onduidelijk was.

Er zijn ook vragen gesteld over de voorgenomen EUZ'83:

- De intermediairs zouden problemen ondervinden bij het verzorgen van de aanvragen als de termijn van de EUZ'83 eerder afliep dan die van de uitstelregeling voor de aangifte inkomstenbelasting (eind februari).
- Men verwacht 20% meer aanvraagformulieren nodig te hebben.

#### 2.6.4. Een bijzonder probleem bij de EUZ'82

Een probleem dat zowel aanvragers (zelfstandigen en hun intermediair) als uitvoerders ondervonden was de interpretatie van het begrip zelfstandige. In de regeling EUZ'82 wordt in artikel 2, lid 2, gesteld: «voor de toepassing van deze regeling (wordt) niet als zelfstandige beschouwd degene voor wie de uitoefening van het in dat lid bedoelde bedrijf of beroep slechts een bijkomstige bron van inkomen vormt». Dit is het geval als de winst zo laag is dat hij niet geacht kan worden te dienen tot voorziening in het levensonderhoud. Een probleem is dat de regeling het inkomen in één bepaald jaar, i.c. 1982, als uitgangspunt hanteert. Daarom is het niet mogelijk zonder meer het criterium te hanteren dat de eenmalige uitkering voor werknemers, uitkeringstrekken en dergelijke heeft, namelijk dat het inkomen ten minste één derde van het minimuminkomen moet bedragen.

Zelfstandigen hebben een wisselend inkomen. Gedurende enige tijd kan dit zeer laag of zelfs negatief zijn. Hantering van het één derde criterium zou betekenen dat zelfstandigen met een zeer laag of negatief inkomen uitgesloten zouden worden en dat is niet juist. Waar het om gaat is dat de zelfstandige structureel gezien een serieus bedrijf heeft of beroep uitoefent. Inzicht hierin kunnen jaarstukken, tijdsbesteding en de omvang van het bedrijf geven. In gevallen dat er gereede twijfel bestond over de vraag of er sprake was van een zelfstandige in de zin van de regeling werd daartoe om nadere informatie gevraagd. Daarnaast speelde dat de zelfstandige naast inkomen uit zelfstandige arbeid ook nog zelf over een ander inkomen uit arbeid (loon- of uitkering of inkomsten uit vermogen beschikte) of dat zijn echtgenote/partner hierover beschikte (het gezinsinkomen is de relevante grootte). In de praktijk werden in deze gevallen op grond van artikel 2, lid 2, afgewezen:

- personen met inkomsten uit andere bron dan eigen onderneming die het minimumniveau overschreden;
- personen met een volledige AOW-uitkering;
- personen met een lage winst en verhoudingsgewijs hoge andere inkomsten.



Een evenwichtige en soepele benadering is gehanteerd. Enerzijds mocht het niet zo zijn dat men tussen de wal (de Wet voor de overige minima) en het schip (de EUZ'82) terecht kwam, anderzijds was het niet de bedoeling voor loon- en uitkeringstrekkers die ook nog er zelfstandig wat bijwerkten een herkansing te creëren die anderen niet hadden (rechtsongelijkheid). Bij de beslissing over het al of niet toekennen, met name bij de eerste hiervoor genoemde categorie werd ook aangesloten bij de praktijk van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen. Voor aanvragers was een en ander niet altijd duidelijk, met name indien men afgewezen werd.

Bij de uitvoeringsorganisaties werd hierdoor de verwerking gecompliceerd. Van de 800 beroepen die zijn ingesteld had een belangrijk deel betrekking op het hier geschetste probleem.

#### 2.6.5. *Controle*

Steekproefsgewijs, zowel gericht als niet gericht, wordt door de SCDK en de STULM bij de belastingdienst gecontroleerd of de opgegeven inkomens juist zijn. Bij gemeentelijke sociale diensten wordt via een gerichte steekproef gecontroleerd of men daar reeds over 1982 een eenmalige uitkering had ontvangen op basis van de regeling voor de overige echte minima. Deze controle is nog gaande. In het aanstaande najaar zal nadere verslaglegging volgen. Voorlopig lijkt slechts in enkele gevallen een correctie op de toekenning van de uitkering nodig.

Ten slotte worden de bestanden van de SCDK en de STULM met elkaar vergeleken om dubbele aanvragen op te sporen. Ook hierover volgt in het aanstaande najaar nog verslaglegging.

#### **2.7. Belangrijkste conclusies uit ervaringen met EUZ'82 ten behoeve van EUZ'83**

1. De doelgroep is in belangrijke mate bereikt, mede dankzij een veel-sporige voorlichting en publiciteit.

*Conclusie voor EUZ'83:* Er zal weer een uitgebreide voorlichtings- en publiciteitscampagne nodig zijn omdat

- a. een deel van de doelgroep niet op de hoogte zal zijn geweest van het bestaan van de EUZ'82 en deze zelfstandigen ook bereikt zouden moeten worden en
- b. een deel van de doelgroep «nieuw» is, in die zin dat zij voor 1982 niet en voor 1983 wel tot de echte minima gerekend kunnen worden.

2. Een groot deel van de zelfstandigen lieten hun aanvraag verzorgen door een intermediair (boekhouder, accountant en dergelijke). Deze intermediairs speelden hierdoor een wezenlijke rol in het gebeuren van de EUZ'82. Uit de enquête onder intermediairs bleek men redelijk tevreden over de voorlichting.

*Conclusie voor EUZ'83:* Ook nu zullen de intermediairs weer eenzelfde rol spelen. Zij moeten in ruime mate geïnformeerd worden.

3. Uit het verloop van de stroom aanvragen bleek dat de gehanteerde periode waarin aanvragen konden worden gedaan met name voor wat betreft de uitloop tot en met eind februari goed spoorde met de uitstelregeling voor de aangifte inkomstenbelasting, waarvan veel zelfstandigen en hun intermediairs gebruik maken. Dit bleek ook uit de enquête die onder intermediairs gehouden is.

*Conclusie voor EUZ'83:* De periode voor het aanvragen van de uitkering zal weer tot eind februari moeten lopen.

4. De uitvoering van de EUZ'82 is in het algemeen goed verlopen, zowel bij de SCDK (en RDK's) als bij de STULM. Er deden zich wel enkele problemen voor:

- een niet onbelangrijk deel van de aanvragen was niet goed verzorgd; dit veroorzaakte veel extra kosten;
- er waren problemen rond de vraag of aanvragers nu wel of niet als zelfstandige in de zin van de EUZ'82 beschouwd konden worden;
- de voor afhandeling gestelde termijnen waren bij goed verzorgde en verder probleemloze aanvragen haalbaar, maar zij werden door de uitvoeringsorganen wel als krap ervaren.

*Conclusie voor EUZ'83:* De uitvoering zal hetzelfde kunnen lopen als bij de EUZ'82. De geschetste problemen zullen voor zover mogelijk worden opgelost.

- Daar waar mogelijk zullen verbeteringen moeten worden aangebracht in de inhoud van de voorlichting (dat wil zeggen in de toe te zenden folder, de toelichting bij het aanvraagformulier en het informatiemateriaal voor intermediairs) en het aanvraagformulier zal voor zover dat mogelijk is worden verbeterd.
- Het begrip zelfstandige zal voor zover mogelijk verduidelijkt moeten worden in de regeling. Dit maakt de voorlichting ook duidelijker.
- De afhandelingstermijnen zullen iets ruimer moeten worden gesteld, zodat de verwerking gelijkmatiger kan verlopen.

Doelstelling is op deze manier te komen tot besparingen in de kosten van de uitvoering en in het werk dat zelfstandigen en hun intermediairs moeten doen voor de aanvraag.

5. Slechts weinig aanvragers hadden een inkomen dat dichtbij de in de EUZ'82 gehanteerde minimumniveaus lag. Dit betekent dat het hanteren van bruto-inkomensgrenzen (het onzuiver inkomen was het relevante inkomensbegrip) weliswaar een vrij grove maar wel aanvaardbare maatstaf is. Bovendien geldt dat het hanteren van netto-inkomensbegrippen bij zelfstandigen grote problemen met zich brengt vanwege de interpretatie van wat nu wel of niet onder netto beschikbaar inkomen moet worden verstaan en zo een weinig of geen betrouwbaarder maatstaf oplevert. Er kan van worden uitgegaan dat het overgrote deel van degenen die een uitkering ontvingen zich ook qua netto-inkomen onder het minimum bevond. Daarbij geldt wel de beperking dat uitgegaan is van het aan de fiscus opgegeven inkomen.

*Conclusie voor EUZ'83:* Ook nu zullen weer dezelfde bruto-inkomensbegrippen kunnen worden gehanteerd omdat zij, hoewel vrij grof, voor het overgrote deel tot een juiste beslissing leiden. Nadere verfijningen zouden slechts voor een beperkt aantal gevallen tot andere beslissingen leiden waarbij het de vraag is of deze dan ook juister zouden zijn. Het zou wel sterk verhoogde uitvoeringskosten met zich brengen en meer moeite, inspanning en kosten vergen van de aanvragers.

6. Voor het antwoord op de vraag hoeveel gevallen ten onrechte een uitkering is toegekend zal de nu nog voortgaande controle meer duidelijkheid verschaffen.

*Conclusie voor EUZ'83:* Een steekproefsgewijze controle lijkt weer de juiste manier. De omvang van de steekproef zal bepaald worden door de resultaten van de controle bij de EUZ'82.

7. De inhoud van de EUZ'82 was bepaald door de voorziening voor de echte minima onder werknemers en uitkeringsgerechtigden die voor 1982 bij de Wet van 7 oktober 1982 was getroffen. Daar waar nodig was de EUZ'82 aangepast aan de specifieke kenmerken van de zelfstandigen. De regeling bleek goed uitvoerbaar.

*Conclusie voor EUZ'83:* Deze regeling zal aansluiten bij de Wet van 28 september 1983 met aanpassingen met het oog op de specifieke kenmerken van zelfstandigen. Hieruit vloeit tevens voort dat de eisen die gesteld worden aan de wijze van uitvoering hetzelfde blijven als bij de EUZ'82.

### **3. VERLENING VAN EEN EENMALIGE UITKERING MET HET OOG OP DE INKOMENSSITUATIE IN 1983 VAN ZELFSTANDIGEN DIE ALLEEN DAN WEL TE ZAMEN MET EEN OF MEER ANDEREN OVER NIET MEER DAN EEN MINIMUMINKOMEN BESCHIKKEN (EUZ'83)**

#### **3.1. Inleiding**

De EUZ'83 sluit aan bij de reeds eerder genoemde wet van 28 september 1983. Dit betekent dat op een aantal punten wordt afgeweken van de EUZ'82. Daarnaast zijn er enkele verduidelijkingen en verbeteringen aangebracht ten opzichte van de EUZ'82, zowel qua inhoud als qua uitvoering.

De doelgroep zijn de echte minima onder de zelfstandigen. Het aantal aanvragers wordt geschat op 95 000 personen (60 000 via de SCDK/RDK's en 35 000 via de STULM). De verwachte stijging ten opzichte van het aantal aanvragers bij de EUZ'82 is op het volgende gebaseerd:

- het inkomen van zelfstandigen lag in 1983 gemiddeld lager dan in 1982;
- de bekendheid van de regeling zal groter zijn omdat er sprake is van een herhaling;
- de enquête onder intermediairs geeft een te verwachten stijging aan van door hen te verzorgen aanvragen.

De uitvoering is zodanig dat ook grotere aantallen aanvragen kunnen worden verwerkt.

Het inkomen van zelfstandigen kan pas achteraf worden vastgesteld; dat wil zeggen na afloop van het boekjaar, meestal gelijk aan het kalenderjaar. Het inkomen over het jaar 1983 kan dus pas worden vastgesteld in 1984. Dit gebeurt meestal op het moment van de aangifte voor de inkomstenbelasting (i.c. van begin 1984 tot en met 28 februari 1985).

#### **3.2. Voorwaarden waar de regeling aan moet voldoen**

Evenals voor de EUZ'82 gelden de volgende criteria:

- a. De regeling moet zo eenvoudig en praktisch mogelijk zijn.
- b. Degenen die een uitkering ontvangen moet zoveel mogelijk ook tot de doelgroep behoren.
- c. De doelgroep moet maximaal worden bereikt.
- d. De gerechtigden moeten hun uitkering binnen een redelijke termijn ontvangen.
- e. De regeling dient in beginsel dezelfde rechten te verschaffen als bij de wet van 28 september 1983 is voorzien voor de overige echte minima.

Ook nu is weer gekozen voor een pragmatische aanpak daarbij zoveel mogelijk de bovengenoemde criteria in acht nemend.

#### **3.3. Kosten van de regeling**

Uitgaande van circa 95 000 aanvragers en een aantal toekenningen van ruim 80 000 wordt het totaal uit te keren bedrag geschat op ongeveer f 48

mln. De uitvoeringskosten zullen f5,5 mln. bedragen. De uitvoering van de regeling geschiedt door de Stichting Coördinatie Dienstverleningscentra Kleinbedrijf (SCDK) en de daaraan verbonden Stichtingen Regionaal Dienstverleningscentrum Kleinbedrijf (RDK) en de Stichting tot Uitvoering van Landbouwmaatregelen (STULM).

Op de begroting 1984 van het ministerie van Economische Zaken is f35 mln. beschikbaar. Dit bedrag is niet toereikend. Een aanvulling hierop zal gepleegd worden.

### 3.4. Vormgeving van de regeling

– Voor gehuwde en samenwonende zelfstandigen bedraagt de uitkering f575, voor ongehuwde zelfstandigen met een of meer kinderen f525 en voor alleenstaande ongehuwde zelfstandigen f400. Deze bedragen worden verhoogd met f25 per (tel)kind waarvoor recht op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet bestond (in het buitenland verblijvende kinderen tellen niet mee) en met f55 als in 1983 huursubsidie, huurmatiging, woonkostensubsidie voor woonwagewoonders of woonkostentoeslag uit hoofde van de Algemene Bijstandswet is ontvangen. Bij een inkomen even boven het minimum heeft men recht op een deel van het uitkeringsbedrag. De eenmalige uitkering vormt geen belastbaar inkomensbestanddeel. De staatssecretaris van Financiën heeft dit desgevraagd meegedeeld.

– Als zelfstandige wordt beschouwd diegene die geheel of gedeeltelijk in zijn levensonderhoud voorziet door het verrichten van zelfstandige arbeid.

– Buitengesloten worden personen voor wie zelfstandige arbeid slechts een bijkomstig middel van bestaan is. In concreto zijn dit:

- personen met inkomsten uit andere bron dan zelfstandige arbeid die het minimumniveau overschreden (zie artikel 6, lid 4);
- personen met een volledige AOW-uitkering (zie artikel 6, lid 5);
- personen met een lage winst en verhoudingsgewijs hoge andere inkomsten (of zij zelfstandige zijn in de zin van de regeling wordt bezien aan de hand van jaarstukken die worden opgevraagd, het aantal gewerkte uren of de bedrijfsomvang).

Bepalend is de situatie tussen 1 september 1983 en 31 december 1983. In die periode moet in elk geval voldoende zelfstandige arbeid zijn verricht. Zelfstandigen die in de loop van 1983 met hun bedrijf of beroep zijn gestart kunnen dus ook een eenmalige uitkering krijgen. Zelfstandigen die voor 1 september 1983 hun bedrijf beëindigden hebben geen recht op de uitkering. Het bovengenoemde tijdvak is gekozen om de EUZ'83 zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de wet van 28 september 1983 (september of oktober was daarbij de peilperiode).

– Voor de indiening van de aanvraag moet men gebruik maken van een aanvraagformulier, dat men moet invullen. Daarnaast moeten een of meer bijlagen meegezonden worden, in de meeste gevallen kopieën van het aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting (eventueel kan met een afschrift worden volstaan).

– Het is de bedoeling dat op 1 juli 1984 de regeling in werking treedt. Tot en met 28 februari 1985 kan men een aanvraag indienen. Uitbetaling na toekenning gebeurt zo snel mogelijk.

– Tegen de beslissingen van de SCDK en de STULM kan beroep worden ingesteld bij de minister van Economische Zaken.

– Aan de hand van onder meer de gegevens van de belastingdienst zal achteraf controle kunnen worden uitgevoerd op de juistheid van toekenningen. De omvang van deze controle zal worden vastgesteld aan de hand van de ervaringen hiermee bij de EUZ'82.

De SCDK en de STULM kunnen zo nodig tot terugvordering overgaan. Voor een meer uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar de in de bijlage opgenomen conceptregeling met toelichting<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

### **3.5. Inkomenstoetsing**

De minimumniveaus zijn afgeleid van die welke gehanteerd werden bij de wet van 28 september 1983 volgens dezelfde methodiek als bij de EUZ'82. Dit betekent dat voor zelfstandigen bruto-normen worden gehanteerd. Het relevante ofte wel het norminkomen is de resultante van het onzuiver inkomen, waarop eventueel in mindering kan worden gebracht huursubsidie, tegemoetkoming in de studiekosten van studerende kinderen en persoonlijke verplichtingen jegens duurzaam gescheiden dan wel gewezen echtgenoten. Voor zelfstandigen van 65 jaar en ouder gelden afwijkende bedragen. Op deze manier wordt rekening gehouden met het feit dat deze groep geen premies volksverzekeringen verschuldigd is; dat betekent dat een lager bruto-inkomen een gelijk netto-inkomen oplevert.

### **3.6. Uitvoering van de regeling**

#### **3.6.1**

De EUZ'83 wordt uitgevoerd door de STULM voor de zelfstandigen in de agrarische sector en de visserij en door de SCDK te zamen met de RDK's voor de overige zelfstandigen.

#### **3.6.2**

De voorlichting en publiciteit zal op dezelfde wijze geschieden als bij de EUZ'82. De EUZ'83 wordt in de Staatscourant gepubliceerd en een persbericht zal uitgaan. Daarnaast zullen de SCDK, de RDK's en de STULM zorgdragen voor voorlichting en publiciteit via advertenties, folders, informatiemateriaal en dergelijke. De inhoud van de voorlichting zal zo mogelijk verder verbeterd worden.

### **3.7. Verwerking en controle van de aanvragen en betaalbaarstelling van de uitkering**

Aanvragen kunnen worden ingediend bij de SCDK en de RDK's. De verwerking vindt centraal plaats. De SCDK beslist over de toekenning van de uitkering. Bij de STULM wordt de regeling decentraal uitgevoerd. De provinciale directeurs beslissen op de aanvragen na advies van de districts bureahouders.

De uitbetaling gebeurt centraal. Het streven is om de beslissing binnen 6 weken na indiening van de aanvraag mee te delen. In het geval van toekenning volgt de uitbetaling binnen 21 dagen. Is besloten de aanvraag af te wijzen dan wordt de betrokkene gewezen op de mogelijkheid om beroep in te stellen.

### **3.8. Inhoudelijke beoordeling van de aanvraag**

Naast de door de aanvrager ingevulde formulieren en daarbij te voegen bewijsstukken (kopieën of afschriften) kunnen de SCDK en de STULM desgewenst om meer informatie vragen via nadere bewijsstukken en via andere instanties. Op grond van deze gegevens wordt besloten over al of niet toekenning van de uitkering.

Achteraf zullen steekproefsgewijs de verstrekte gegevens vergeleken worden met die van de belastingdienst. Bij sociale diensten zal achteraf en steekproefsgewijs geïnformeerd worden of betrokkene niet reeds een uitkering heeft ontvangen op grond van de wet van 28 september 1983. De bestanden van de SCDK en de STULM worden achteraf vergeleken om eventuele dubbele aanvragen op te sporen.

### **3.9. Evaluatie en verslaglegging**

Tijdens het verloop van de EUZ'83 zal indien nodig aan de hand van ervaringen en eventuele problemen bijsturing en afstemming van de toepassing en uitvoering van de regeling door de SCDK en de STULM plaatsvinden. Achteraf zal verantwoording worden afgelegd over de uitvoering van de regeling.

### **4. SLOT**

In de notitie «Inkomensontwikkeling en -verdeling», die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 8 december 1983 heeft verzonden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1983–1984, 18 189, nrs. 1–2) is in paragraaf 4.3.2 meegedeeld, dat ook voor 1984 een uitkering is voorgenomen voor de echte minima onder de zelfstandigen. Ook nu geldt weer dat bij de opzet van een dergelijke voorziening rekening zal worden gehouden met de ervaringen die worden opgedaan met de EUZ'83.

De staatssecretaris van Economische Zaken,  
P. H. van Zeil

De minister van Landbouw en Visserij, a.i.,  
J. de Koning

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf