

# Staatssteuntoets Bbz-instrumentarium

## I. Inleiding

Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) is een gemeentelijke bijstandsregeling voor zelfstandige ondernemers met financiële problemen.

Het Bbz is een AMvB onder de Participatiewet. De Participatiewet is bedoeld om mensen zonder inkomen en vermogen op te vangen en te voorzien in hun levensonderhoud. Het Bbz is bedoeld als vangnet voor ondernemers die er onder bepaalde voorwaarden beroep op kunnen doen.

Op grond van het Bbz kunnen **a. pre-startende, b. startende en c. gevestigde zelfstandigen** onder bepaalde voorwaarden beroep doen op bijstand. Het gaat in principe om (tijdelijke) bijstand aan zelfstandig ondernemers in de vorm van een (aanvullende) uitkering voor 1. levensonderhoud en/of 2. bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal.

NB: het Bbz kent ook een (aflopende) regeling voor de oudere (gevestigde) ondernemer (geboren vóór 1 januari 1960) en een regeling voor de stoppende (gevestigde) ondernemer. Deze twee onderdelen zijn bewust niet meegenomen in dit stuk omdat het om kleinere bedragen gaat en om mensen die binnen afzienbare tijd stoppen met hun onderneming.

### *Levensonderhoud*

Algemene bijstand voor levensonderhoud in het Bbz wordt eerst voorlopig als lening verstrekt en is renteloos. Na het boekjaar wordt bezien of het huishoudgezininkomen van de zelfstandige onder of boven het sociaal minimum was en wordt de bijstand definitief vastgesteld. Daarbij kan de leenbijstand geheel of gedeeltelijk om niet worden verstrekt als achteraf blijkt dat het huishoudinkomen minder is dan de voor de belanghebbende geldende jaarnorm.

### *Bedrijfskapitaal*

De bijstand voor bedrijfskapitaal wordt als rentedragende lening verstrekt. De rente is marktconform<sup>1</sup> en bedraagt al enige tijd 8%.

Als het gaat om een ondernemer uit de landbouw, tuinbouw of visserij wordt geadviseerd contact op te nemen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)<sup>2</sup>.

In het Bbz zijn er mogelijkheden voor korting op de lening of kwijtschelding van de rente. En daarnaast geldt voor de zelfstandige de mogelijkheid van een aanvullende uitkering in levensonderhoud (algemene bijstand) tot aan de geldende sociale bijstandsnorm (van het huishouden).

In hoofdstuk II wordt staatssteun toegelicht en in hoofdstuk III op de 3 doelgroepen van het Bbz toegepast.

## II. Staatsteun

Bij steun aan zelfstandige ondernemers via een bijstand 'om niet' of een lening zonder marktconforme rente, of een lening met marktconforme rente maar met niet-marktconforme voorwaarden, kan sprake zijn van staatssteun. Met de tijdelijke algemene bijstand ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het levensonderhoud is sprake van een doelstelling van sociaal beleid. Gelet op paragraaf 2.3 van de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" als in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01), wordt een dergelijke uitkering niet als staatssteun aangemerkt. Als wel sprake is van staatssteun dan moet bekeken worden of de staatssteun geoorloofd kan worden verstrekt op basis van een Europees steunkader of zo minimaal is dat een De-minimisverordening (zie blz. 3 voor nadere uitleg) kan worden toegepast. De decentrale overheden, de gemeenten die het Bbz uitvoeren, hebben een eigen verantwoordelijkheid voor wat betreft staatssteun.

---

<sup>1</sup> Marktconform voor hoog risicovolle zakelijke kredieten zonder zekerheden. Met het oog op een min of meer vergelijkbare doelgroep ondernemers wordt daarbij gekeken naar de rente die Qredits toepast op bedrijfskredieten. En de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en verdisconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19 januari 2008, p. 6)

<sup>2</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/besluit-bijstandverlening-zelfstandigen-bbz>

### *Algemeen*

Het Europees staatssteunverbod staat in artikel 107, lid, 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Hierdoor 'zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt'.

Uit artikel 107, lid 1, VWEU is een aantal voorwaarden af te leiden waaraan moet worden voldaan om een maatregel als staatssteun aan te kunnen merken. Deze voorwaarden zijn cumulatief. Dat wil zeggen dat een maatregel pas staatssteun oplevert als aan *alle* hieronder opgesomde voorwaarden is voldaan:

1. Er is sprake van overdracht van [staatsmiddelen/overheidsmiddelen](#).
2. Dit leidt tot een [selectief, niet-marktconform voordeel](#) voor [een onderneming](#).
3. De maatregel kan de mededinging vervalsen.
4. De maatregel kan het handelsverkeer tussen de EU lidstaten ongunstig beïnvloeden ([grensoverschrijdend effect](#)).

Pas wanneer de conclusie is dat er aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, dan is er mogelijk sprake van staatssteun. Op de website van Europa decentraal en in de [Handreiking Staatssteun voor de Overheid](#) is een nadere toelichting op elk van deze criteria te vinden.

*ad 1. Er is sprake van overdracht van overheidsmiddelen.*

Het Bbz is een maatregel of regeling van de staat die met staatsmiddelen wordt bekostigd.

*ad 2. Dit leidt tot een selectief, niet-marktconform voordeel voor een onderneming.*

### Onderneming

Elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm, de wijze waarop zij wordt gefinancierd en ongeacht of er (al dan niet) sprake is van een winstoogmerk. Onder economische activiteit wordt verstaan het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. Winstoogmerk is niet relevant. Een zelfstandige concurreert met andere marktdeelnemers die winst nastreven, verricht prestaties die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht.

### Marktconform voordeel

Principe van de investeerder in een markteconomie:

- Overheid mag alleen maar rekening houden met commerciële belangen.
- De toetsing vindt vooraf plaats.
- Het effect van een maatregel wordt bepaald aan de hand van alle relevante omstandigheden.
- Een aanvaardbare methode hanteren zoals: het pari passu-beginsel (op voet van gelijkheid), openbare biedprocedure, benchmarking of een andere waarderingsmethode.

*Voor leningen in het bijzonder:*

1. Marktconforme voorwaarden hanteren.
2. Rekening gehouden met de financiële gezondheid van de onderneming.
3. Voldoende zekerheden verlangd.
4. Geen sprake van een achtergestelde lening.
5. Kunnen overleggen van bv. bancaire correspondentie.

### Selectief voor wat betreft de vorm of effect van de maatregel

Selectiviteit houdt in dat voordelen alleen ten goede komen aan bepaalde ondernemingen, categorieën van ondernemingen of bepaalde economische sectoren of geografische gebieden. Omgekeerd betekent dit dat algemene maatregelen, waar daadwerkelijk alle ondernemingen die binnen Nederland actief zijn van kunnen profiteren buiten het bereik van de staatssteunregels vallen. In de [mededeling staatssteun](#)<sup>3</sup> van de Europese Commissie wordt nader op het begrip "selectiviteit" ingegaan (zie paragraaf 5).

Het gaat bij het Bbz om ondernemingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, met name de ondernemingen in moeilijkheden, maar met een levensvatbaar bedrijf.

---

<sup>3</sup> Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie, 19.7.2016, C262/1

### *ad 3. en 4. Interstatelijk handelsverkeer*

In de praktijk worden deze criteria bij de beoordeling van staatssteunmaatregelen vaak gezamenlijk behandeld, omdat zij in de regel als onlosmakelijk met elkaar verbonden worden beschouwd. Praktisch gezien, kan doorgaans tot het bestaan van een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag worden geconcludeerd wanneer de Staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn.

Een daadwerkelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU is niet vereist. Er dient enkel te worden onderzocht of een steunmaatregel het handelsverkeer ongunstig *kán* beïnvloeden. Dit zal op basis van voorzienbare gevolgen van een maatregel moeten worden nagegaan.

De Europese Commissie (EC) heeft een zevental besluiten genomen waarin enige ruimte wordt geboden bij dit criterium. Kort gezegd stelt de EC dat zolang er niet meer dan een marginaal effect is, de maatregel geen staatssteun oplevert:

- a. de steun leidt er niet toe dat economische vraag of investeringen naar de betrokken regio worden aangetrokken en werpt geen belemmeringen op voor de vestiging van ondernemingen uit een andere lidstaat
- b. de door de begunstigde onderneming geproduceerde goederen of diensten hebben een zuiver lokaal karakter of een geografisch beperkt aantrekkingsgebied, en
- c. er is niet meer dan een marginaal effect op de markten en consumenten uit aangrenzende lidstaten.

Zie verder: <https://europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2015/11/Factsheet-Puur-Lokaal-wat-mag-er-allemaal.pdf>

De EC vindt dat geringe steunbedragen het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloeden en de mededinging niet vervalst. Op enkele uitzonderingen na is de **De-minimisverordening** van toepassing op alle **sectoren**. De verordening is niet van toepassing op exportsteun of steun die afhangt van het gebruik van binnenlandse in plaats van ingevoerde producten.

Let wel, hiertoe dient een onderneming voorafgaand aan de steun een De-minimisverklaring te overleggen, namelijk of de onderneming nog de-minimissteunruimte heeft. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming zorgvuldig na te gaan of zij de de-minimisdrempel niet overschrijden. Zonder de-minimisverklaring kan de gemeente geen steun verstrekken.

Een [voorbeeldverklaring](#) uit de Handreiking Staatssteun voor de Overheid (versie juli 2016) en [de de-minimisverklaring](#) die de RVO gebruikt.

#### *Reguliere De-minimisverordening*

Het totale bedrag van de de-minimissteun aan één onderneming mag niet hoger zijn dan € 200.000 over een periode van drie belastingjaren. Dit maximum geldt voor alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend.

Het plafond van € 200.000 wordt uitgedrukt als een subsidie voor aftrek van directe belastingen. Wanneer steun in een andere vorm dan in een rechtstreekse subsidie wordt verleend, moet het steunbedrag berekend worden als het bruto subsidie equivalent van de steun. De de-minimissteun moet beperkt blijven tot de zogenaamde transparante vormen van steun: steun waarvan de hoogte vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse hoeft te worden uitgevoerd.

#### *De-minimisverordening voor speciale sectoren*

Indien de gemeente een ondernemer in de landbouw of in de visserij wil ondersteunen zijn de maximale bedragen € 20.000, respectievelijk € 30.000. Wanneer het gaat om een onderneming in de sector wegvervoer gaat het om € 100.000.

Bij alle bedragen gaat het over het totaalbedrag aan ondersteuning (evt. vanuit verschillende regelingen) over 3 jaar. Cumulatie met andere subsidies, waardoor deze drempelbedragen worden overschreden, is niet toegestaan. Eveneens is het van belang om te kijken naar de definitie van een zelfstandige onderneming omdat verbonden ondernemingen voor de toepassing van de de-

minimisverordening bij elkaar worden genomen. Zie voor meer informatie eveneens deze praktijkvraag van Europa decentraal.

Bij het verlenen van de-minimissteun moet de betrokken onderneming in kennis worden gesteld van het toegekende bedrag aan de-minimissteun, dat het om de-minimissteun gaat en daarbij wordt uitdrukkelijk naar deze verordening verwezen. De-minimissteun moet worden gemonitord. Daarvoor is het van belang dat de gemeente de ondernemer voorafgaand aan de steun een formulier laat invullen. Er moet worden gekeken hoeveel de-minimissteun er in dat belastingjaar en in de twee voorgaande belastingjaren al aan de desbetreffende onderneming is verstrekt. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente als Bbz-uitvoerder bij te houden hoeveel de-minimissteun aan de zelfstandige onderneming is/wordt verstrekt en wanneer het plafond wordt bereikt<sup>4</sup>. Bij de-minimissteun geldt een bewaarplicht van 10 jaar en goede dossiervorming.

Vindplaats van de (reguliere/specifieke) verordeningen (of via [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)):

- Reguliere de-minimisverordening (1407/2013);  
[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/de\\_minimis\\_regulation\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_nl.pdf)
- Landbouw de-minimisverordening (1408/2013) en de wijziging:  
<https://europadecentraal.nl/wijziging-landbouw-de-minimisverordening-hoger-plafond-van-e-20-000/>
- Visserij de-minimisverordening (717/2014)

### III. Staatssteuntoets per doelgroep

#### a. Pre-starter

De pre-starter heeft een bijstandsuitkering vanuit de Participatiewet en mag met toestemming van de gemeente maximaal een jaar met behoud van uitkering werken aan het voorbereiden van het opstarten van een onderneming. Hiernaast kan een voorbereidingskrediet<sup>5</sup> beschikbaar worden gesteld door de gemeente, bijv. om marktonderzoek te doen, het bedrijfsplan op te stellen, cursussen te volgen of om kleine investeringen te doen. Kan de potentiële starter uiteindelijk niet starten dan wordt dat krediet omgezet in bijstand 'om niet'. De klant hoeft het krediet dan niet terug te betalen. Start de klant wel dan wordt het krediet in een rentedragende lening omgezet (artikel 29, derde lid, onderdeel b, Bbz) en betaalt de klant wel terug

#### *Bedragen*

De hoogte van het bedrag aan voorbereidingskosten wordt door het gemeentelijke beleid bepaald. Als de geldlening wordt omgezet in een rentedragende geldlening wordt in het algemeen aangesloten bij het Bbz. De looptijd is dan 10 jaar en de rente de Bbz-rente.

#### *Staatssteun*

Nee, de pre-starter is nog niet als een onderneming te kwalificeren. Pas als uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk start is er sprake van een onderneming. De uitkeringsgerechtigde heeft overigens direct een afbetalingsverplichting op de voorbereidingskosten.

#### b. Starter

Na een succesvol voorbereidingstraject kan de starter een Bbz-voorziening aanvragen. Maar ook zonder voorbereidingstraject met een ondernemingsplan. De gemeente beoordeelt het ondernemingsplan op levensvatbaarheid (= de starter kan met de verdiensten uit de onderneming binnen korte tijd voorzien in het levensonderhoud en zorgen voor het voortbestaan van de onderneming). Wanneer het plan levensvatbaar is, kan op basis van het Bbz voor maximaal 36 maanden (als leenbijstand) een uitkering voor levensonderhoud van het huishouden worden toegekend en/of een bedrijfskapitaal als rentedragende lening worden toegekend en/of begeleiding na de start (hulp in natura).

#### *Bedragen*

Maximaal bedrijfskapitaal starter 2020: € 37.398,00

Max. uitkering gehuwden (op basis van bedragen 2020): 36 x € 1503,31 (incl. vt) = € 54.119,16

<sup>4</sup> Hierbij kan helpen dat per 1-1-2020 de bijstandsuitkeringsstatistiek (BUS) is aangepast. Daarbij is specifiek gekeken naar de registratie van bedrijfskapitaal/rente en hetgeen daarvan wordt kwijtgescholden of wordt omgezet in bijstand om niet.

<sup>5</sup> Bijstand in de met de voorbereiding samenhangende kosten, bedoeld in artikel 2, derde lid, kan worden verleend aan een persoon als bedoeld in artikel 2, derde lid, artikel 29, Bbz.

Kosten begeleiding (ingevolge artikel 2, derde lid, onder b, Bbz, is de belanghebbende verplicht mee te werken aan door het college aangewezen begeleiding).

#### *Staatssteun*

De tijdelijke uitkering om in het levensonderhoud te voorzien wordt niet als staatssteun aangemerkt omdat de doelstelling van sociaal beleid is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel dat gekoppeld is aan het waarborgen dat het huishouden het sociaal minimum is.

De rentedragende lening is niet aan te merken als Staatssteun, nu deze tegen marktconforme voorwaarden (waaronder een marktconforme rente) wordt verstrekt.

Kwijtschelding van rente of korting op de hoofdsom van de lening bedrijfskapitaal is wel staatssteun.

#### **c. Gevestigde zelfstandigen**

Wanneer een zelfstandige al geruime tijd als ondernemer in zijn levensonderhoud voorziet, een levensvatbaar bedrijf heeft, maar tijdelijke financiële problemen dan kan hij of zij ook een aanvraag voor het Bbz indienen. Na het toetsen van de levensvatbaarheid kan op basis van het Bbz voor maximaal 12 maanden (als leenbijstand) een uitkering voor levensonderhoud van het huishouden worden toegekend -bij externe omstandigheden van tijdelijke aard kan dit met max. 24 maanden worden verlengd- en/of een bedrijfskapitaal als rentedragende lening en/of begeleiding bij bijv. de schuldenproblematiek (hulp in natura).

#### *Bedragen*

Maximaal bedrag om niet voor gevestigde zelfstandige; mag niet samengaan met ander (Bbz) krediet, 2020: € 10.157,00.

Maximaal bedrijfskapitaal gevestigde ondernemer 2020: € 203.135,00

Max. uitkering gehuwden (op basis van bedragen 2020):  $36 \times € 1503,31 = € 54.119,16$

Kosten begeleiding: voor zover gemeenten begeleiding of coaching aanbieden, wordt dit uit gemeentelijke middelen (meestal de armoedemiddelen) bekostigd.

#### *Staatssteun*

De tijdelijke uitkering om in het levensonderhoud te voorzien wordt niet als staatssteun aangemerkt omdat de doelstelling van sociaal beleid is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel dat gekoppeld is aan het waarborgen dat het huishouden het sociaal minimum is.

De rentedragende lening is niet aan te merken als Staatssteun, nu deze tegen marktconforme voorwaarden (waaronder een marktconforme rente) wordt verstrekt.

Kwijtschelding van rente of korting op de hoofdsom van de lening bedrijfskapitaal is wel staatssteun.