

M. Blommesteijn, M. Brukman en J. Mevissen

Ondersteuning van zzp'ers door gemeenten

Situatie begin 2010

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan en expertisecentrum van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoren eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Juli 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Achtergrond.....	5
1.2	Onderzoeksvragen.....	5
1.3	Aanpak.....	6
1.4	Leeswijzer.....	8
2	Achtergronden van de vraag	9
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Zzp'ers in de populatiegemeenten volgens het CBS.....	10
2.3	Effecten van de economische crisis volgens het CBS.....	12
2.3.1	Gemeenten over achtergronden van de ondersteuningsbehoefte.....	14
2.4	De 34 onderzoeksgemeenten over hun zzp'ers.....	16
2.5	Aandachtspunten.....	17
3	Gemeentelijke ondersteuning van zzp'ers	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Financiële ondersteuning: wettelijke regelingen en pilots borgstelling en microkrediet.....	19
3.2.1	Bbz en IOAZ.....	19
3.2.2	Pilots Microfinanciering.....	22
3.3	De gemeentelijke ondersteuning in cijfers.....	23
3.3.1	Inleiding.....	23
3.3.2	Gebruik van Bbz en IOAZ in het algemeen.....	23
3.3.3	Gebruik van Bbz en IOAZ in de G4-, G27- en Ortega-gemeenten.....	25
3.4	Aanbod vanuit Sociale Zaken.....	29
3.4.1	De breedte van het aanbod: drie varianten.....	29
3.4.2	Variant 1: Enge invulling beleidsvrijheid Bbz.....	29
3.4.3	Variant 2: Ruime(re) invulling beleidsvrijheid Bbz.....	30
3.4.4	Variant 3: Extra ondersteuningsmogelijkheden.....	31
3.5	Aanbod vanuit Economische Zaken.....	34
3.6	Samenwerking in ondersteuning.....	35
3.7	Effecten van de crisis op het ondersteuningsaanbod?.....	37
3.8	Knelpunten en aandachtspunten.....	37
4	Praktijkvoorbeelden.....	41
4.1	Inleiding.....	41
4.2	Ruimere invulling beleidsvrijheid.....	41
4.3	Extra ondersteuningsmaatregelen.....	43
4.4	Eerder en beter bereiken van de doelgroep.....	44
4.5	Gebruik van andere financieringsbronnen.....	45
4.6	Aandachtspunten.....	46
5	Conclusies en samenvatting.....	47
5.1	Inleiding.....	47
5.2	De ondersteuningsbehoefte van zzp'ers.....	48
5.3	Wat doen gemeenten (extra) voor zelfstandigen?.....	49
5.4	Samenwerking.....	51
5.5	Praktijkvoorbeelden.....	52
5.6	Knelpunten en aandachtspunten.....	52
	Bijlage 1: Respondenten.....	57
	Bijlage 2: Illustraties uit onderzoeksgemeenten.....	59

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 20 mei 2009 is door gemeenten en sociale partners een overeenkomst gesloten onder de naam Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt. Het doel van deze overeenkomst is om door middel van een gezamenlijke aanpak van gemeenten en werkgevers- en werknemersorganisaties op regionaal niveau, de negatieve gevolgen van de economische crisis op de arbeidsmarkt te verminderen. Hiertoe zijn vijf kernthema's benoemd; de ondersteuning van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is er daar één van. De RWI heeft onder andere de taak gekregen om in kaart te brengen wat bij gemeenten de stand van zaken is met betrekking tot de ondersteuning van zzp'ers in het kader van de Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt. Aangezien deze gezamenlijke aanpak niet nader is geconcretiseerd, gaat het hier nadrukkelijk om een eerste inventarisatie. Regioplan heeft in opdracht van de RWI deze eerste inventarisatie van de gemeentelijke ondersteuning van zzp'ers uitgevoerd. Deze inventarisatie is erop gericht om in kaart te brengen hoe de ondersteuning van zzp'ers die door de crisis een terugval in inkomsten ervaren, door de grote gemeenten wordt toegepast. De inventarisatie is benaderd vanuit het perspectief van de gemeente. De inzichten, ervaringen en oordelen van uitvoerders en beleidsmedewerkers van gemeenten staan dus centraal; niet die van zzp'ers dan wel de gebruikers van de regelingen. Daarbij is gekozen voor een kwalitatieve benadering, omdat dit het benodigde inzicht kan geven in de mogelijkheden en knelpunten bij het gebruik van de ondersteuning voor zzp'ers. De nadruk in het onderzoek ligt dan ook op het hoe en wat en op achtergronden en niet op het hoeveel en hoe vaak.

Het onderzoek richt zich primair op de G4-, de G27- en de Ortega-gemeenten (in totaal 36 gemeenten).¹ Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een representatief beeld te geven van de ondersteuning aan zzp'ers door alle Nederlandse gemeenten.

Het onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van gemeenten, sociale partners en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

1.2 Onderzoeksvragen

De doelen van het onderzoek zijn om:

- a. te inventariseren in hoeverre zzp'ers een beroep moeten doen op ondersteuning door gemeenten;
- b. de ontwikkelingen in kaart te brengen in de omvang en kenmerken van gevestigde zzp'ers die door de crisis te kampen hebben met een (tijdelijke) terugval van inkomsten en de afspraken in kaart te brengen die worden gemaakt over ondersteuning van deze zzp'ers;
- c. aanknopingspunten op te leveren voor gemeenten om de dienstverlening aan deze groep zzp'ers te verbeteren (en daarmee bij te dragen aan de implementatie van afspraken uit het Nationaal Arrangement Arbeidsmarkt).

Deze doelen zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen:

1. De omvang van de groep zzp'ers die voor ondersteuning bij de gemeenten aanklopt: hoeveel zzp'ers doen een beroep op ondersteuning door de gemeenten (hoe ontwikkelt dit zich in de tijd? Hoe lang zijn ze van ondersteuning afhankelijk?)?
2. De aard van deze groep: zijn er specifieke kenmerken te benoemen van zzp'ers die op de gemeenten zijn aangewezen (beroepen, sectoren, leeftijd van de onderneming, situatie van waaruit men als zzp'er is gestart, leeftijd van de zzp'er, opleidingsniveau, herkomst et cetera)?

¹ Begin 2009 zijn vijf gemeenten, de zogenaamde Ortega-gemeenten, aan de G27 toegevoegd omdat ze de 100.000-inwonersgrens inmiddels overschreden hadden én problemen ervaren die vergelijkbaar zijn met die van de grote steden. Deze gemeenten zijn: Almere, Apeldoorn, Ede, Haarlemmermeer en Zoetermeer.

3. Redenen waarom ondersteuning nodig is: wat zijn de redenen waarom deze zzp'ers in de problemen zijn gekomen (wel/niet door de crisis gebrek aan opdrachten, gebrek aan krediet et cetera)?
4. Inventarisatie van de ondersteuning: welke instrumenten zetten gemeenten in om zzp'ers te ondersteunen? Waar is deze ondersteuning op gericht: financiële ondersteuning of inhoudelijke ondersteuning dan wel begeleiding van zzp'ers? Wat is het doel van de ondersteuning (doorstart van het zzp-schap, opzetten van een andersoortige onderneming, toeleiding naar loondienst)? In hoeverre worden voor verschillende groepen zzp'ers verschillende instrumenten ingezet?
5. Zijn er knelpunten bij het gebruik van de ondersteuning voor zzp'ers? Zo ja, welke?
6. In hoeverre voldoen deze zzp'ers niet aan de voorwaarden voor het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)² en moeten zij een beroep doen op de Wet werk en bijstand (WWB)³?
7. In hoeverre werken gemeenten samen met sociale partners en/of andere partijen (bijvoorbeeld belangenorganisaties van zzp'ers of Kamer van Koophandel (KvK) in de ondersteuning van deze groep zzp'ers? Waar bestaat deze samenwerking uit?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is gericht op de G4-, G27- en de Ortega-gemeenten en bevat een kwantitatief deel en een kwalitatief deel.

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek betreft, voor zover gebaseerd op CBS-gegevens, de gehele onderzoekspopulatie (de 36 populatiegemeenten). Het geeft een beeld van het aantal zzp'ers in de onderzoekspopulatie, de algemene kenmerken van deze zzp'ers en van ontwikkelingen in de omvang van het gebruik van ondersteuning die wordt aangeboden door gemeenten. De informatie van het CBS is afkomstig van de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) en de Enquête Beroepsbevolking (EBB) en aangevuld met kwantitatieve informatie die geleverd is door negen onderzoeksgemeenten.⁴

Het kwalitatieve deel van dit rapport betreft de 34 onderzoeksgemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Dit deel beschrijft de aard van de ondersteuning, de kenmerken van zzp'ers die hierop moeten terugvallen, de mogelijkheden en de knelpunten die bij de ondersteuning worden ervaren en de verbeterpunten die kunnen worden aangebracht. Daarnaast is globaal in kaart gebracht in hoeverre andere gemeenten (dus niet behorend tot de G4-, G27- of Ortega-gemeenten) actieve ondersteuning aan zzp'ers bieden. Dit was mogelijk doordat 28 van de 34 onderzoeksgemeenten ook dienstverlening aan zzp'ers uitvoeren voor omliggende gemeenten: de contractgemeenten.⁵

Verloop onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek hebben wij contact gelegd met de afdelingen en beleidsmedewerkers van de G4-, G27- en Ortega-gemeenten (de 36 populatiegemeenten) die betrokken zijn bij de uitvoering van de ondersteuning aan zzp'ers die om hulp vragen. Op twee gemeenten na hebben alle gemeenten medewerking verleend.

² Starters en zelfstandigen kunnen voor financiële bijstand een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Voor meer uitleg over de regeling, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

³ De Wet werk en bijstand (WWB) is de wet die in Nederland de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand regelt voor mensen die weinig of geen ander inkomen hebben en ook weinig of geen vermogen.

⁴ Voorafgaand aan het onderzoek is door Regioplan aangegeven dat niet binnen alle gemeenten en samenwerkende gemeenten achtergrondgegevens beschikbaar zijn over zzp'ers die vanwege financiële problemen om steun vragen. Tijdens het onderzoek is dit beeld bevestigd: slechts een paar gemeenten zijn recentelijk begonnen met het registreren van zzp'ers. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan. Een kwart van de onderzoeksgemeenten heeft gegevens kunnen aanleveren over zelfstandigen, maar daarbij is geen onderscheid te maken tussen zelfstandig ondernemers met en zonder personeel.

⁵ In totaal gaat het om tussen de 150 en 200 contractgemeenten. Aangezien het aantal contractgemeenten per jaar verschilt en het onderzoek een inventarisatie weergeeft van de periode 2008, 2009 en begin 2010 (in plaats van één vaste peildatum), is het niet mogelijk om een exact aantal te geven.

In de tweede fase hebben wij aanvullend uiteenlopende respondenten telefonisch geïnterviewd over het op zzp'ers gerichte ondersteuningsbeleid in de 34 onderzoeksgemeenten en de bijbehorende contractgemeenten. De kwalitatieve onderzoeksresultaten zijn daarmee gebaseerd op interviews met:

- verantwoordelijken en uitvoerders bureaus zelfstandigen (dan wel vertegenwoordigers van afdelingen Sociale Zaken die betrokken zijn bij de uitvoering van regelingen voor zelfstandigen);
- beleidsmedewerkers gemeenteafdeling Economische Zaken en medewerkers ondernemersbalie;
- medewerkers externe organisaties (KvK, externe uitvoerders levensvatbaarheidstoets, Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf).

Ondanks het streven om gemiddeld per gemeente drie telefonische interviews af te nemen, zijn niet in iedere onderzoeksgemeente drie gesprekken gevoerd.

Dit heeft te maken met de toegevoegde waarde van de gesprekken, de bereikbaarheid van de respondenten en de doorlooptijd van het onderzoek: wanneer een tweede en/ of derde gesprek naar verwachting weinig aanvullende informatie zou opleveren, is ervoor gekozen (ook gezien de doorlooptijd van het onderzoek) deze gesprekken niet te voeren.

Op basis van de interviews zijn tien gemeenten⁶ geselecteerd voor verdiepende face-to-face-interviews. Deze gemeenten zijn, in overleg met de RWI, geselecteerd op het criterium of hun beleid of ervaringen aanknopingspunten bieden voor andere gemeenten om de dienstverlening aan zzp'ers te verbeteren. Hierbij is getracht een redelijke spreiding aan te houden tussen:

- voorbeeld- en mainstreamgemeenten;
- de verschillende regio's;
- gemeenten die zelf ondersteuning aan zzp'ers aanbieden en diensten die dat voor meerdere gemeenten tegelijk doen;
- grote en relatief kleinere gemeenten.

Context van het onderzoek

Het onderzoek is toegespitst op beleid van gemeenten voor zzp'ers die door de crisis problemen hebben om voldoende in hun inkomen te voorzien. Aangezien er door gemeenten geen eenduidige definitie van het begrip zzp'er wordt gehanteerd, is besloten om het begrip zzp'er voor dit onderzoek niet af te bakenen. In het onderzoek is afgegaan op de definities die gemeenten aan het begrip verbinden (zie in paragraaf 2.1: 'afbakening onderzoeksgroep').

Een tweede belangrijke opmerking die hier geplaatst moet worden is dat het niet mogelijk is gebleken conclusies te geven over ervaringen van gemeenten met de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)⁷ en met de instroom van zzp'ers in de WWB. Ondanks dat er in de interviews met de 34 onderzoeksgemeenten wel aandacht is besteed aan de IOAZ en de WWB⁸, heeft het onderzoek op deze onderwerpen geen volledig beeld opgeleverd. Als laatste is het van belang op te merken dat het relatief kleine aantal onderzoeksgemeenten gecombineerd met het kwalitatieve karakter van de gegevensuitvraag invloed heeft op de wijze waarop de uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd. Aangezien de marges rond de gevonden uitkomsten relatief groot kunnen zijn, is ervoor gekozen om in dit rapport een indicatief beeld te schetsen. Daar waar gesproken wordt over 'een aantal' of 'een deel' van de gemeenten, gaat het om een minderheid van de onderzoeksgemeenten. Wanneer een uitkomst geldt voor de meerderheid van de onderzoeksgemeenten, wordt dat als zodanig vermeld.

⁶ Amersfoort, Eindhoven, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Rotterdam, Tilburg, Utrecht.

⁷ De uitkering op basis van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ-uitkering) is een uitkering voor ouderen die gestopt zijn met hun werk als zelfstandige. De IOAZ-uitkering vult het (gezins)inkomen aan tot het bijstandsniveau. Ouderen kunnen deze uitkering tot hun 65ste krijgen. Voor meer uitleg over de regeling, zie zie hoofdstuk 3, paragraaf 2.1.

⁸ In de interviews zijn onder andere vragen gesteld over het gebruik/de instroom van de regelingen (naar aanleiding van de crisis), redenen van instroom, voorwaarden voor gebruik, redenen van afwijzing, het soort ondersteuning dat wordt geboden, belangrijkste ervaringen en knelpunten.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van het rapport volgt de onderzoeksvragen, zoals beschreven in paragraaf 1.2. In hoofdstuk 2 beschrijven we het aandeel en aantal zzp'ers in de onderzoeksgemeenten, de kenmerken van deze zzp'ers en de achtergronden van de steunbehoefte. Hoofdstuk 3 bevat een inventarisatie van de gemeentelijke ondersteuning: in dit hoofdstuk gaan we in op wat de onderzoeksgemeenten (extra) doen voor gevestigde zzp'ers die door de crisis in de problemen zijn gekomen, welke vormen van samenwerking zij hiervoor zijn aangegaan en welke aandachtspunten zij benoemen. In hoofdstuk 4 geven we een aantal voorbeelden van de wijze waarop gemeenten de ondersteuning in hun geval hebben vormgegeven. Daarbij gaat het zowel om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de wettelijke regelingen, als om aanvullende initiatieven. Hoofdstuk 5 bevat de samenvatting en de conclusies.

Bij het lezen van dit rapport dient men zich te realiseren dat een belangrijk deel van de ondersteuning is gericht op een bredere groep dan alleen de zzp'ers (zie verder hoofdstuk 2). Waar in dit rapport over zelfstandigen wordt gesproken, kan het dus om een ruimere groep gaan dan alleen de zelfstandigen zonder personeel.

2 Achtergronden van de vraag

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de achtergrond van de behoefte aan financiële ondersteuning centraal. Op basis van enerzijds de beschikbare statistische informatie⁹ over de 36 populatiegemeenten en anderzijds de informatie uit de interviews met de 34 onderzoeksgemeenten, geven wij in dit hoofdstuk een beschrijving van de kenmerken van gevestigde zzp'ers die een beroep doen op ondersteuning door hun gemeente en van de redenen waarom ondersteuning nodig is.

Als laatste wordt ingegaan op de door de geïnterviewde gemeenten ervaren knelpunten bij het bieden van ondersteuning, samenhangend met de aard en problematiek van deze doelgroep en de regelgeving rond het ondersteuningsinstrumentarium.

Afbakening van de onderzoeksgroep

De gemeenten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, hanteren verschillende definities en ook (overheids)instellingen¹⁰ gebruiken niet allemaal dezelfde definities.

Voorbeelden van definities van de zzp'er uit interviews:

- Ieder die als zelfstandige werkt en niemand in dienst heeft (dus ook de boeren, winkeliers zonder personeel en kleine horecaondernemers).
- Iemand is een zzp'er als hij of zij 'geen eigen bedrijfsruimte heeft en geen goederen verkoopt, maar enkel de eigen diensten aanbiedt'.
- Zelfstandigen zonder personeel, maar geen winkeliers.

Een verklaring voor het ontbreken van een eenduidige definitie of omschrijving voor het begrip zzp'er is dat in de landelijke regelingen, zoals het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)¹¹ en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)¹², geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende categorieën van zelfstandigen. Daarnaast speelt mee dat het begrip zzp'er geen statisch gegeven is. Zzp'ers kunnen al dan niet voor langere tijd uitgroeien tot zelfstandigen met personeel en ook de omgekeerde beweging is mogelijk. In lijn hiermee geldt vaak ook voor de lokaal ingerichte ondersteuningsmogelijkheden dat deze niet specifiek bestemd zijn voor zzp'ers. Volgens een aantal respondenten maakt dit een ruimere toepassing van het ondersteuningsinstrumentarium mogelijk, doordat voor iedere soort zelfstandige gemakkelijker een toepassing van het instrumentarium is te vinden. Bij de geïnterviewde gemeenten vormen de zzp'ers dan ook geen specifieke doelgroep voor beleid. De gemeenten maken, op enkele uitzonderingen na¹³, in de registraties en uitvoering geen onderscheid tussen verschillende typen zelfstandigen (freelancers, eenmanszaken, zzp'ers, zelfstandigen met personeel).

⁹ Er is hiertoe gebruikgemaakt van gegevens over zzp'ers van het CBS over de periode van 2007 tot en met 2009 op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Te weinig gemeenten hadden achtergrondgegevens van de zzp'ers in hun cliëntenbestand beschikbaar om op basis daarvan een betrouwbaar beeld te geven van deze doelgroep.

¹⁰ N. van den Berg, J.W.M. Mevissen en N. Tijsmans (2009) *Zzp'ers en hun arbeidsmarktpositie, onderzoek naar de mate waarin zzp'ers investeren in en ondersteuning (kunnen) krijgen bij het behouden en vergroten van hun arbeidsmarktpositie*. RWI/Regioplan, 2009.

¹¹ Voor meer uitleg over de regeling, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.

¹² Idem.

¹³ Een klein aantal monitorgemeenten is recent begonnen om zzp'ers te registreren en een klein aantal monitorgemeenten hanteert eigen indelingen van zelfstandigen om te komen tot een afbakening van de doelgroep (bijvoorbeeld zelfstandigen met maximaal vijf man personeel versus zelfstandigen met meer dan vijf man personeel).

Ook voor het onderscheid tussen de begrippen 'starter' en 'gevestigde' worden bij de 34 onderzoeksgemeenten verschillende criteria gehanteerd. Terwijl volgens het Bbz geldt dat een zelfstandige als gevestigde zelfstandige kan worden aangemerkt wanneer deze persoon langer dan anderhalf jaar een bedrijf of beroep uitoefent, is gebleken dat de onderzoeksgemeenten voor hun lokaal ingerichte ondersteuningsmogelijkheden andere indelingen aanhouden, variërend van twee maanden tot vijf jaar.

Om ondanks deze verschillen in afbakening van de onderzoeksgroep toch een compleet beeld te krijgen van de lokale invulling van de uitvoering van het landelijk beleid en van de lokale initiatieven en samenwerkingsverbanden ten behoeve van gevestigde zzp'ers, is besloten om in dit onderzoek aan te sluiten bij de perceptie van de geïnterviewden met betrekking tot de begrippen zzp en gevestigd. Dit betekent dat bij gemeenten waar (gevestigde) zzp'ers niet apart worden geregistreerd, de respondenten is gevraagd bij de beantwoording van de onderzoeksvragen een inschatting te geven van de omvang en de aard van de groep gevestigde zzp'ers en hun problemen. Bij gemeenten waar (gevestigde) zzp'ers wel apart worden geregistreerd, is aangesloten bij de in de betreffende gemeente geldende definitie van de gevestigde zzp'er.

Zoals in het eerste hoofdstuk reeds is aangegeven, gaat het in dit rapport dus niet altijd alleen over zzp'ers, maar vaak over een bredere groep kleine zelfstandigen.

2.2 Zzp'ers in de populatiegemeenten volgens het CBS

Nederland telde volgens de definitie van het CBS in 2009 gemiddeld 632.000 zzp'ers. Zij maakten negen procent uit van de totale potentiële beroepsbevolking. Het aandeel zzp'ers binnen de potentiële beroepsbevolking van de 36 populatiegemeenten verschilt aanzienlijk. Het grootste aandeel (16%) én aantal (56.000) zzp'ers is te vinden in Amsterdam. Het merendeel (30 van de 36) van de in het onderzoek betrokken gemeenten heeft volgens de cijfers van het CBS een aandeel zzp'ers binnen haar potentiële beroepsbevolking dat lager of op hetzelfde niveau ligt dan het landelijke gemiddelde van negen procent (zie tabel 2.1). Van de G4 hebben alleen Amsterdam en Utrecht een aandeel dat hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.1 Aandeel en aantal zzp'ers in de populatiegemeenten (jaargemiddelde 2009) en ontwikkeling van het aantal zzp'ers tussen 2007 en 2009

G4 + G27 + Ortega-gemeenten	Percentage van de potentiële beroepsbevolking	Absoluut (x 1.000)	mutatie 07-09
Alkmaar	5	2	+
Almelo	8	3	+
Almere	7	6	0
Amersfoort	7	4	+
Amsterdam	16	56	+
Apeldoorn	8	5	-
Arnhem	8	5	-
Breda	6	5	-
Den Bosch	10	6	-
Den Haag	9	19	-
Deventer	6	3	-
Dordrecht	5	3	+
Ede	10	5	+
Eindhoven	7	7	+
Emmen	7	3	-
Enschede	6	4	+
Groningen	10	8	0
Haarlem	8	6	+
Haarlemmermeer	7	5	-
Heerlen	6	2	+
Helmond	8	3	+
Hengelo	9	3	+
Leeuwarden	8	3	-
Leiden	6	4	+
Lelystad	7	3	+
Maastricht	11	5	-
Nijmegen	8	6	0
Rotterdam	8	19	-
Schiedam	5	2	+
Sittard-Geleen	6	2	+
Tilburg	8	8	+
Utrecht	10	14	+
Venlo	6	2	-
Zaanstad	6	4	-
Zoetermeer	5	3	-
Zwolle	5	3	+
Nederland Totaal	9	632	+

Bron: CBS

Het aantal zzp'ers in de populatiegemeenten bedroeg in 2009 gemiddeld 241.000; dit is 38 procent van het totaal aantal zzp'ers in Nederland.

Enige algemene kenmerken van zzp'ers in 2009:

- Twee op de drie zzp'ers is man;
- Jonge zzp'ers zijn ondervertegenwoordigd;
- De meeste zzp'ers zijn werkzaam in de zakelijke dienstverlening en in de culturele en overige dienstverlening.

Kenmerk	Abs. Aantal	%
<u>Sexe</u>		
Mannen	410	64,9
Vrouwen	222	35,1
<u>Leeftijd</u>		
15 -34 jaar	131	20,7
35 -54 jaar	371	58,7
55 -64 jaar	130	20,6
<u>Sector</u>		
Landbouw en visserij	61	12,7
Delfstoffen en energie en waterleiding	.	.
Industrie	25	5,2
Bouwnijverheid	76	15,9
Handel	56	11,7
Horeca	12	2,5
Vervoer en communicatie	16	3,3
Financiële instellingen	6	1,3
Zakelijke dienstverlening	125	26,1
Openbaar bestuur	4	0,8
Onderwijs	20	4,2
Gezondheids - en welzijnszorg	53	11,1
Cultuur - en overige dienstverlening	86	18,0

Bron: CBS, bewerking Regioplan¹⁴

2.3 Effecten van de economische crisis volgens het CBS

Het verschijnsel zelfstandige zonder personeel trok in de afgelopen jaren onder andere aandacht door de relatief snelle groei ervan. De financiële crisis eind 2008 en de daarop volgende economische laagconjunctuur hebben ook effect gehad op het aantal zzp'ers. Volgens opgave van het CBS sloeg de groei, die tussen 2007 en 2008 landelijk nog een omvang had van 31.000 zzp'ers, tussen 2008 en 2009 om in een afname van 9000, tot een jaargemiddelde van 632.000 zzp'ers. Deze afname hield daarbij in relatieve zin overigens gelijke tred met de ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking. Onder de populatiegemeenten is het beeld niet eenduidig:

- in twaalf gemeenten nam het aantal zzp'ers van 2008 ten opzichte van 2009 af;
- in negen gemeenten nam het aantal in die periode toe;
- in vijftien bleef het aantal gelijk (op duizendtallen afgerond);
- in vijftien gemeenten nam het aandeel zzp'ers binnen de gemeentelijke potentiële beroepsbevolking af;

¹⁴ Nota bene: bij de weergave van de sectorale gegevens in deze tabel is geen rekening gehouden met de categorieën 'overig' en 'onbekend'. Met name de laatstgenoemde categorie is betrekkelijk groot.

- in twaalf gemeenten nam het aandeel zzp'ers toe;
- in negen gemeenten bleef van 2008 op 2009 het aandeel binnen de gemeentelijke potentiële beroepsbevolking gelijk.

Overigens is ondanks de crisis die in 2008 inzette volgens de gegevens van het CBS het aantal zzp'ers in Nederland in 2009 nog steeds groter dan in 2007. Dit geldt ook voor negentien van de in het onderzoek betrokken gemeenten (zie ook tabel 2.1).

De effecten van de crisis lijken per gemeente dus nogal verschillend uit te pakken (zie ook tabel 2.1). Hierbij moet echter wel bedacht worden dat:

- toe- of afname van het aantal of aandeel zzp'ers binnen een gemeente niets zegt over het beroep dat gedaan wordt op gemeentelijke voorzieningen;
- het totaal aantal zzp'ers en hun aandeel binnen de potentiële beroepsbevolking de resultante is van 'toetredende' en 'uittredende' zzp'ers¹⁵, waarbij uittreding niet noodzakelijkerwijze hoeft te betekenen dat men stopt met de uitoefening van economische activiteiten. Het kan ook betekenen dat men personeel heeft aangenomen of dat men minder dan twaalf uur per week als zelfstandige werkzaam is.

Effecten van de crisis

Uit ons onderzoek naar de marktpositie van zzp'ers in 2009 (N. van den Berg, J.W.M. Mevissen en N. Tijsmans, 2009) bleek dat een derde van de zzp'ers negatieve effecten van de crisis ervaart, twaalf procent heeft het moeilijk, de rest weet aardig te overleven of groeit zelfs. Deze cijfers komen aardig overeen met een recentere onderzoek van EIM over hetzelfde onderwerp ('Een kwestie van ondernemen. Zzp'ers in de crisis'): een kwart ziet de crisis als bedreiging (de rest ziet kansen of is neutraal), negen procent had in 2009 een omzetsdaling van meer dan 25 procent.

¹⁵ De uitstroom van zzp'ers was in 2008-2009 volgens opgave van het CBS tien procent. Dit percentage wijkt niet af van het aandeel uittreeders in 2006-2007 en 2007-2008. De crisis lijkt dus (nog) geen effect te hebben gehad op het aandeel zzp'ers dat ermee stopt.

Overige veranderingen tussen 2008 en 2009

- de sterkste daling van het aantal zzp'ers heeft zich voorgedaan in de industrie en handel;
- de recessie lijkt vooral invloed te hebben gehad op mannelijke zzp'ers¹⁶;
- het aantal oudere zzp'ers is niet of nauwelijks afgenomen;
- ondanks de crisis is er in het openbaar bestuur, bij financiële instellingen en in het onderwijs sprake van een sterke stijging van het aantal zzp'ers.

	2009 abs (x 1.000).	2009 in %	Mutatie 2008-2009 in %
<u>Sexe</u>			
Mannen	410	64,9	-2,4
Vrouwen	222	35,1	0,5
<u>Leeftijd</u>			
15-34 jaar	131	20,7	-3,0
35-54 jaar	371	58,7	-1,9
55-64 jaar	130	20,6	1,6
<u>Sector</u>			
Landbouw en visserij	61	12,7	-11,6
Delfstoffen/energie/waterleiding	.	.	.
Industrie	25	5,2	-13,8
Bouwnijverheid	76	15,9	-3,8
Handel	56	11,7	-13,8
Horeca	12	2,5	9,1
Vervoer en communicatie	16	3,3	-5,9
Financiële instellingen	6	1,3	20,0
Zakelijke dienstverlening	125	26,1	-11,3
Openbaar bestuur	4	0,8	33,3
Onderwijs	20	4,2	17,6
Gezondheids- en welzijnszorg	53	11,1	-5,4
Cultuur- en overige dienstverl.	86	18,0	0,0

Bron: CBS, bewerking Regioplan

Nota bene: bij de weergave van de sectorale gegevens in deze tabel is geen rekening gehouden met de categorieën 'overig' en 'onbekend'. Met name de laatstgenoemde categorie is betrekkelijk groot.)

2.3.1 Gemeenten over achtergronden van de ondersteuningsbehoefte

Op basis van de gesprekken met de respondenten in de 34 onderzoeksgemeenten¹⁷ is een drietal beelden ontstaan over de achtergronden van de ondersteuningsbehoefte van zzp'ers in hun gemeente.

Ondanks dat deze beelden in bijna ieder gesprek zijn beschreven, moeten de beelden, gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek, als indicatief worden geïnterpreteerd. De informatie is daardoor niet geschikt om oorzaak-gevolgrelaties te benoemen.

¹⁶ Wellicht is hier sprake van een sectorinvloed: de crisis heeft in de eerste plaats zijn weerslag gehad op de sectoren industrie en handel. Dit zijn de sectoren waarin van oudsher vooral mannen werken. Op basis van onze gegevensset kunnen wij hier echter geen sluitende uitspraak over doen.

¹⁷ Geconstateerd moet worden dat de observaties van respondenten op gemeentelijk niveau met betrekking tot de specifieke groep van gevestigde zzp'ers die door de crisis in de problemen zijn gekomen en bij de gemeente om hulp vragen voor een deel niet overeen lijken te komen met het landelijke beeld over alle zzp'ers dat uit de algemene CBS-data naar voren komt.

Het eerste beeld gaat over de problemen die zzp'ers in de bouwsector ervaren. Over het algemeen blijkt volgens de respondenten dat de problemen die deze zzp'ers ervaren, te maken hebben met de economische en financiële crisis in combinatie met een seizoenseffect. Zo hebben veel zzp'ers uit de bouw, juist door de lange vorstperiode, moeilijkheden ondervonden bij het verwerven van opdrachten op de markt. Deze problemen worden volgens de respondenten echter versterkt en deels ook veroorzaakt doordat deze zzp'ers over een tekort aan capaciteiten en ondernemersvaardigheden beschikken. Het is, volgens de respondenten, een kwetsbare groep die relatief laag is opgeleid, weinig ervaring heeft met ondernemen en vaak aangeeft het gevoel te hebben door de markt te zijn 'gedwongen' om voor zichzelf te beginnen. Volgens de respondenten hebben deze zzp'ers onvoldoende geleerd om zelf opdrachten te werven, doordat zij bijvoorbeeld voorafgaand aan de crisis fulltime door hun ex-werkgevers werden ingehuurd. Dus terwijl het gebrek aan capaciteiten en ondernemersvaardigheden tijdens de hoogconjunctuur verborgen kon blijven door een voldoende aanbod van opdrachten (van de ex-werkgever), maakt de crisis zichtbaar dat deze zzp'ers veelal onvoldoende vaardigheden bezitten in het werven van nieuwe opdrachten bij andere opdrachtgevers, het netwerken, de bedrijfsvoering en het beheer van hun privé-gelden.¹⁸ Als zij al reserves hadden, zijn deze door crisis ruimschoots aangesproken.¹⁹

Het tweede beeld gaat over de zzp'ers uit de financiële wereld, de ICT en het transport. Voor deze zzp'ers geldt volgens de geïnterviewde gemeenten dat zij hoofdzakelijk worden geconfronteerd met twee problemen: vraaguitval en een financieringsprobleem. Veel van deze zzp'ers geven bij de geïnterviewde gemeenten aan dat het door de recessie niet alleen moeilijker is om opdrachten te verwerven, maar dat het ook moeilijker is om krediet te krijgen voor bijvoorbeeld het aflossen van schulden of achterstallige rekeningen. Vanwege de recessie lijken veel banken terughoudender te zijn geworden in het verstrekken van kredieten. Er worden zeker nog wel kredieten verstrekt, maar de banken zijn kritischer en indien er kredieten worden verstrekt, gebeurt dit vaak op zeer strikte voorwaarden. Er worden meer zekerheden gevraagd en de gehanteerde rentepercentages zijn relatief hoog. Maar terwijl voor een deel van de zzp'ers uit de financiële wereld, de ICT en het transport geldt dat deze terughoudendheid van banken als hoofdoorzaak kan worden gezien voor hun problemen, geldt volgens de respondenten voor een minstens zo groot deel van deze zzp'ers dat zij extra gevoelig zijn voor financieringsproblemen en/of vraaguitval vanwege een gebrek aan voldoende ondernemersvaardigheden. Net zoals bij de bouw stellen gesprekspartners bij gemeenten ook voor deze groep zzp'ers dat, terwijl het gebrek aan ondernemersvaardigheden tijdens de hoogconjunctuur verborgen kon blijven, de crisis dit gebrek zichtbaar maakt.

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat er een relatie is tussen de problematiek van de zzp'ers die bij de gemeente om hulp vragen en de economische structuur in hun regio. Juist door de conjunctuurgevoelige economische structuur en het feit dat veel zzp'ers in de extra conjunctuur-gevoelige sectoren werken, worden zzp'ers in bepaalde regio's volgens de betreffende respondenten naar verhouding extra zwaar getroffen door de recessie: zij zijn deels een buffer geweest voor ondernemingen die in de problemen zijn gekomen tijdens de economische recessie.

¹⁸ In de interviews is benoemd dat het regelmatig voorkomt dat de financiën van de onderneming en de privé-geldzaken niet goed zijn gescheiden. Ook is vaak benoemd dat slechte bedrijfsvoering regelmatig samengaat met een slecht overzicht op de privé-uitgaven.

¹⁹ Dit beeld komt ook naar voren in: N. van den Berg, J.W.M. Mevissen en N. Tijsmans (2009). Zzp'ers en hun arbeidsmarktpositie, onderzoek naar de mate waarin zzp'ers investeren in en ondersteuning (kunnen) krijgen bij het behouden en vergroten van hun arbeidsmarktpositie. RWI/RegioPlan, 2009.

De sector automotive is geconcentreerd in Zuidoost-Brabant en Zuid-Limburg. Het is een zeer conjunctuurgevoelige sector (bijna anderhalf maal zo gevoelig als de hele economie) met bovendien een grote uitstraling naar andere sectoren: met name in de toeleverende industrie, een sector waarin veel zzp'ers actief zijn.

Daarnaast zijn veel zzp'ers actief in de sector hightech systems. Deze sector is ook zeer conjunctuurgevoelig (ongeveer 1,25 maal zo gevoelig als de hele economie) en praktisch in heel Brabant prominent aanwezig. Zuidoost-Brabant vormt in deze een uitzonderlijke zwaargewicht.²⁰

2.4 De 34 onderzoeksgemeenten over hun zzp'ers

De voor het onderzoek uitgevoerde interviews hebben een kwalitatief beeld opgeleverd van de kenmerken van zzp'ers die bij gemeenten hebben aangeklopt voor financiële of andere ondersteuning. In de interviews is gevraagd naar specifieke kenmerken, zoals beroep, sector, leeftijd van de onderneming, situatie van waaruit de zzp'er is gestart, leeftijd van de zzp'er, opleidingsniveau en herkomst. Aangezien de respondenten niet bleken te beschikken over kwantitatieve achtergrondgegevens of deze zeer beperkt waren, is hen gevraagd een indruk te geven van hoe de doelgroep er in hun gemeente uitziet. Het beeld dat op basis van deze gespreksinformatie gegeven kan worden, is met name gebaseerd op de kenmerken sector en beroep.²¹

Ondanks de verschillen in gebruikte definities en afbakeningen, komt het totaalbeeld van alle geïnterviewde gemeenten met betrekking tot de doelgroep in grote mate overeen: de meeste hulp- en ondersteuningsvragen komen op dit moment uit de bouwsector. Bijna alle gemeenten hebben aangegeven dat het merendeel van de aanvragen afkomstig is van gevestigde zzp'ers met beroepen als timmerman, bouwvakker/klusser, schilder, installateur, metselaar, stukadoor en tegelzetter. Na de bouwsector wordt de financiële sector het vaakst genoemd (een derde van de gemeenten). Veel van de zzp'ers uit deze sector die voor hulp aankloppen, werken als financieel adviseur, commercieel adviseur, administrateur of boekhouder. Tot slot worden ook de transportsector en de ICT-sector door een aantal gemeenten genoemd. Opvallend is dat dit niet de sectoren zijn waarin volgens de CBS-data de meeste zzp'ers werkzaam zijn of de sectoren waarin zich van 2008 op 2009 de sterkste daling van het aantal zzp'ers heeft voorgedaan.

Hoewel het totaalbeeld wordt gevormd op basis van de kenmerken sector en beroep, worden door een aantal respondenten daarnaast ook de volgende kenmerken genoemd:

- de leeftijd van de onderneming: met name jonge ondernemingen, die net voor de crisis zijn opgestart, zouden extra kwetsbaar zijn en daardoor snel in de problemen komen;
- het opleidingsniveau: veel zzp'ers die hulp aanvragen zijn laagopgeleid;
- de situatie waaruit de zzp'er is gestart: zzp'ers die zijn gestart vanuit een uitkeringssituatie en zzp'ers die zijn gestart omdat zij door de markt zijn gedwongen voor zichzelf te beginnen, lijken extra kwetsbaar en komen daardoor snel in de problemen.

²⁰ De cijfers in dit kader zijn overgenomen uit het advies van SER Brabant *Internationale kredietcrisis; doorwerking naar de regionale economie*. 's-Hertogenbosch, december 2008.

²¹ De CBS-data over de sectoren waarin zzp'ers werkzaam zijn, konden niet verfijnd worden naar het niveau van afzonderlijke gemeenten.

2.5 Aandachtspunten

Het onderzoek heeft ook een aantal aandachtspunten inzichtelijk gemaakt die samenhangen met de aard en de problematiek van de doelgroep.

Het belangrijkste aandachtspunt dat uit de onderzoeksgegevens naar voren is gekomen, betreft het bereiken van de doelgroep: de geïnterviewde gemeenten ervaren het als lastig om de gevestigde zzp'ers te bereiken die door de crisis in de problemen zijn gekomen. De gemeenten in kwestie weten niet wie ze moeten informeren en hoe ze dit het best kunnen doen. Hiertoe zouden vragen beantwoord moeten worden als: hoeveel zzp'ers zijn in een gemeente werkzaam, in welke sectoren en beroepen en waar zijn daarbinnen de groepen te vinden die de meeste behoefte aan hulp (zullen) hebben? Het effect van het niet of onvoldoende bereiken van de potentiële doelgroep voor ondersteuning heeft volgens respondenten tot gevolg: onbekendheid met de beschikbare regelingen en de toegang hiertoe, misverstanden over de regelingen (zoals voorwaarden voor het gebruik ervan), maar ook schroom om een beroep op gemeentelijke instanties te doen.

De onbekendheid en misverstanden hangen met elkaar samen. Volgens de geïnterviewde respondenten weten veel zzp'ers niet welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn, hoe zij hier recht op kunnen krijgen en op welk moment zij hun hulpvraag het beste kunnen indienen. De onbekendheid en de misverstanden hebben tot gevolg dat een grote groep gevestigde zzp'ers verkeerde voorzieningen aanvraagt, waardoor kostbare tijd verloren gaat en/of men gewoonweg te laat bij de gemeente aanklopt voor hulp. De schulden zijn dan vaak al zo hoog opgelopen, dat het bedrijf niet meer kan worden voortgezet of er niet meer tijdig ingegrepen kan worden.²²

Dat zzp'ers laat aankloppen wordt door de geïnterviewde respondenten deels ook toegeschreven aan de (houding van) zzp'ers zelf. Zzp'ers zijn volgens de respondenten vaak geneigd hun problemen zelf op te (willen) lossen en het vragen om hulp zo lang mogelijk uitstellen. Een andere oorzaak (die door de respondenten van dit onderzoek is genoemd) is dat, vóórdat zzp'ers bij de gemeenten komen, zij eerst elders hulp hebben gevraagd (banken, Qredits en dergelijke) waardoor hun problemen zich in de tussenliggende tijd nog verder hebben kunnen opstapelen. Al met al is het beeld dat zzp'ers de weg naar de gemeente moeilijker weten te vinden dan naar andere instanties.²³

²² Hierbij speelt volgens respondenten mee dat veel zzp'ers die hulp vragen hun administratie zolang niet hebben bijgewerkt, dat zij geen cijfers (zoals jaarrekeningen) kunnen leveren om bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van het bedrijf aan te tonen.

²³ Om dit beeld te kunnen controleren, is het nodig om aanvullend onderzoek te doen onder zzp'ers die bij de gemeenten hebben om hulp hebben gevraagd.

3 Gemeentelijke ondersteuning van zzp'ers

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ondersteuning die de onderzoeksgemeenten bieden aan gevestigde zelfstandigen. We spreken hier bewust over gevestigde zelfstandigen omdat, zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, de onderzoeksgemeenten geen (aanvullend) beleid²⁴ hebben geformuleerd dat specifiek op zzp'ers is gericht. Er zijn wel voorbeelden van activiteiten en projecten die gericht zijn op zzp'ers. Eén van deze voorbeelden betreft een grootschalig stimuleringsprogramma. We besteden expliciet aandacht aan de zzp-activiteiten.

Het onderzoek is gericht op het aanbod dat wordt geboden vanuit de gemeenteafdelingen Sociale Zaken en Economische Zaken. Als startpunt is Sociale Zaken genomen. Deze afdeling geeft uitvoering aan de wettelijke regelingen die financiële ondersteuning bieden aan zelfstandigen die problemen ervaren. Het gaat daarbij om de uitvoering van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Voordat we het complete aanbod beschrijven, geven we in paragraaf 3.2 meer informatie over deze wettelijke regelingen en besteden we ook aandacht aan de landelijke regelingen voor microkrediet. In paragraaf 3.3 presenteren we cijfermateriaal over het gebruik van het Bbz en de IOAZ in het algemeen en van de onderzoekspopulatie²⁵ in het bijzonder. Het aanbod vanuit SZ van de onderzoeksgemeenten wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.4, waarbij we naast de landelijke regelingen ook aandacht besteden aan de gemeentelijke instrumenten en beperkt ingaan op de Wet werk en bijstand (WWB). In paragraaf 3.5 komt het ondersteuningsaanbod van Economische Zaken aan de orde. Vervolgens besteden we in paragraaf 3.6 aandacht aan de vormen van samenwerking binnen de gemeenten, tussen gemeenten en met externe organisaties. In paragraaf 3.7 vatten we samen wat de effecten van de crisis zijn op het ondersteuningsaanbod. Tot slot in zetten we in paragraaf 3.8 de aandachtspunten en de opgetekende knelpunten op een rij.

3.2 Financiële ondersteuning: wettelijke regelingen en pilots borgstelling en microkrediet

3.2.1 Bbz en IOAZ

Er zijn twee wettelijke regelingen waarvan de doelgroep van het onderzoek gebruik kan maken. Dit zijn het Bbz en de IOAZ. Op het Bbz kan een beroep worden gedaan door startende zelfstandigen, gevestigde zelfstandigen met tijdelijke financiële problemen, oudere zelfstandigen met een niet-levensvatbaar bedrijf en zelfstandigen die hun niet-levensvatbare bedrijf willen beëindigen. Zzp'ers worden niet als afzonderlijke groep onderscheiden.

Om voor het Bbz in aanmerking te komen, moet aan een aantal eisen worden voldaan. Voor gevestigde zelfstandigen zijn eisen gesteld omtrent leeftijd²⁶, inkomen, vermogen²⁷, levensvatbaarheid van het bedrijf en vestiging van bedrijf en zelfstandige.²⁸ Daarnaast moeten zij een minimaal aantal uren per jaar in de eigen onderneming werkzaam zijn. Hierbij is het van belang op te merken dat het minimum van 1225 uur per jaar werkzaam zijn in het eigen bedrijf door staatssecretaris De Jager is opgerekt naar 'uren voor bedrijfsvoering en scholing'. Omdat het Bbz voor wat betreft het urencriterium verwijst naar de Wet Inkomstenbelasting, geldt deze verruiming ook voor het Bbz.

²⁴ Op het moment van het onderzoek werkt één gemeente aan het formaliseren van haar aanpak.

²⁵ G4-, G27- en de Ortega-gemeenten ofwel de 36 grote gemeenten.

²⁶ Tussen de 18 en 65 jaar en oudere zelfstandigen vanaf 55 jaar.

²⁷ Vermogen staat een Bbz-uitkering in principe niet in de weg. Als het vermogen een bepaalde grens overgaat, verstrekt de sociale dienst de bijstand op grond van het Bbz als een lening. Wel dient men al het vermogen waarover men redelijkerwijs kan beschikken, aan te wenden voor de instandhouding van het zelfstandige bedrijf of beroep. Vermogen dat verbonden is aan het bedrijf en/of de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

²⁸ De zelfstandige is woonachtig in Nederland en het bedrijf is gevestigd in Nederland of de zelfstandige oefent een zelfstandig beroep uit in Nederland.

De laatste eis is dat hulp via een bank of een borginstellingsfonds niet meer mogelijk is.

Indien de zelfstandige aan de gestelde eisen voldoet, kan hij in aanmerking komen voor een periodieke uitkering of bedrijfskapitaal. Voor de verschillende doelgroepen zijn verschillende voorwaarden en bedragen van toepassing.

- Een periodieke uitkering wordt verleend als de zelfstandige niet in het levensonderhoud kan voorzien vanwege tijdelijke inkomensproblemen. In principe is de uitkering een renteloze lening. De gemeente bekijkt of de zelfstandige een deel van de lening moet terugbetalen. Rechthebbende maakt maximaal twaalf maanden aanspraak op de uitkering. Als rechthebbende daarna vanwege externe omstandigheden nog behoefte heeft aan financiële ondersteuning, kan de sociale dienst besluiten de uitkering met maximaal 24 maanden te verlengen.
- Als het voortbestaan van een levensvatbaar bedrijf gevaar loopt, kan de zelfstandige in aanmerking komen voor bedrijfskapitaal. Het maximumbedrag dat door de gemeente kan worden uitgekeerd is € 178.731,-. Dit is een rentedragende lening, die binnen tien jaar moet worden terugbetaald. Als de zelfstandige een mager inkomen heeft in de twee volgende jaren, dan kan de sociale dienst de rente over deze lening geheel of gedeeltelijk kwijtschelden.
- Als de zelfstandige voor langere tijd een inkomen onder bijstandsniveau heeft en het vermogen niet meer dan € 172.011,- is, dan kan hij in aanmerking komen voor een bedrijfskapitaal van € 8.937,-. Dit hoeft niet te worden terugbetaald. Deze regeling gaat niet samen met de lening van maximaal € 178.731,-.
- Voor oudere zelfstandigen (ouder dan 55 jaar) met een niet-levensvatbaar bedrijf geldt dat zij, in bijzondere gevallen, ook een bedrag van maximaal € 8.937,- van de gemeente kunnen lenen. Dit bedrijfskapitaal is bedoeld voor het doen van investeringen. Als het vermogen van de oudere zelfstandige niet meer is dan € 120.408,-, dan hoeft hij dit bedrag niet terug te betalen.

De levensvatbaarheidstoets²⁹ wordt uitgevoerd om te kunnen vaststellen of het bedrijf (ondanks de tijdelijke financiële problemen) levensvatbaar is. Deze toets moet voldoende inzicht geven in de financiële situatie van de zelfstandige, de toekomst van de onderneming na de 'doorstart' en in de ondernemersvaardigheden van de zelfstandige. Gemeenten kunnen deze levensvatbaarheidstoets zelf uitvoeren of uitbesteden.

Zelfstandigen met een inkomen onder het bijstandsniveau (inclusief inkomen van de partner) die niet in aanmerking (willen) komen voor het Bbz, zijn mogelijk aangewezen op de Wet werk en bijstand (WWB), hiervoor geldt een zwaardere vermogenstoets dan voor het Bbz.

Startende zelfstandigen kunnen via het Bbz in aanmerking komen voor professionele begeleiding voorafgaand aan en na de start van de onderneming. Dit geldt niet voor gevestigde zelfstandigen.³⁰

In het Bbz staat het individualiseringsbeginsel centraal. Dit betekent dat in de wet- en regelgeving de kaders staan aangegeven en dat gemeenten de vrijheid hebben om rekening te houden met iemands individuele omstandigheden bij de invulling daarvan. Zo is bijvoorbeeld de voorwaarde van levensvatbaarheid niet ingevuld met nadere criteria.

²⁹ Levensvatbaar bedrijf of zelfstandig beroep: het bedrijf of zelfstandig beroep waaruit de zelfstandige naar verwachting na bijstandsverlening een inkomen zal verwerven dat, samen met het overige inkomen, toereikend is voor de voortzetting van het bedrijf of zelfstandig beroep en voor de voorziening in het bestaan (bron: <http://wetten.overheid.nl>).

³⁰ Er zijn wel gemeenten die ook gevestigde zelfstandigen begeleiden, maar dit gebeurt op eigen initiatief van die gemeenten en wordt niet bekostigd vanuit het Bbz (zie paragraaf 3.4.4, ad. A.).

IOAZ

De IOAZ is bedoeld voor oudere zelfstandigen die noodgedwongen zijn gestopt (of moeten stoppen) met hun werk als zelfstandige, omdat de inkomsten daaruit onvoldoende zijn. De uitkering is bedoeld voor oudere gewezen zelfstandigen tussen de 55 en 65 jaar en vult het (gezins)inkomen aan tot een sociaal minimum. Zzp'ers worden in de regeling niet onderscheiden van overige zelfstandigen.

Om in aanmerking te komen voor een IOAZ-uitkering moet de bedrijfsbeëindiger onder andere voldoen aan de volgende voorwaarden:³¹

- rechthebbende is 55 jaar of ouder;
- rechthebbende heeft ten minste tien jaar als zelfstandige gewerkt, of heeft drie jaar als zelfstandige gewerkt en is daaraan voorafgaand zeven jaar in loondienst geweest;
- rechthebbende heeft 1225 uur of meer per jaar in het eigen bedrijf gewerkt (dit is gemiddeld zo'n 24 uur per week); als de partner ook meewerkte in het bedrijf moet rechthebbende minimaal 875 uur per jaar en de partner minimaal 525 uur in het bedrijf hebben gewerkt;
- de inkomsten (dat is de winst) uit het bedrijf moeten, samen met eventuele andere inkomsten, de laatste drie jaar minder zijn geweest dan € 19.792,- bruto gemiddeld per jaar. Voor de toekomst mag geen hoger inkomen dan € 20.806,- bruto worden verwacht. De gemeente zal dit onderzoeken. Bij de inkomsten tellen de inkomsten van de partner ook mee als hij of zij meewerkt in het bedrijf en daarvoor een meewerkvergoeding of een winstaandeel krijgt. Andere inkomsten, bijvoorbeeld loon of een WW-uitkering, tellen niet mee.

Verschillen tussen Bbz en IOAZ

Een belangrijk verschil tussen het Bbz en de IOAZ is dat Bbz vooral gericht is op zelfstandigen met tijdelijke financiële problemen, waarbij het uitgangspunt is dat ze na tijdelijke ondersteuning hun onderneming zelfstandig zullen voortzetten.³² Oudere zelfstandigen (vanaf 55 jaar) die een bedrijf hebben dat niet levensvatbaar is, kunnen ook een beroep doen op het Bbz. Zij kunnen in deze regeling in aanmerking komen voor een *periodieke* uitkering of voor bedrijfskapitaal. De IOAZ is sinds 2007 uitsluitend voor oudere zelfstandigen die zijn gestopt met het zelfstandige bedrijf/beroep. De IOAZ-uitkering vult het (gezins)inkomen aan tot het bijstandsniveau. Ouderen kunnen deze uitkering tot hun 65^{ste} krijgen.

Verder gelden andere eisen rondom het vermogen. De zelfstandige heeft geen recht op het Bbz als het eigen vermogen groot genoeg is om een lening bij een bank te kunnen krijgen. Als het eigen vermogen groter is dan € 172.011,- (per 1 januari 2010) dan heeft het Bbz altijd de vorm van een lening. Bij de berekening van de IOAZ-uitkering telt het eigen vermogen (waaronder een eigen huis) tot een bedrag van € 120.408,- niet mee. Voor aanvullende pensioenvoorzieningen kan een bedrag tot maximaal € 114.478,- buiten beschouwing worden gelaten.

Oproep staatssecretaris SZW

Oud-staatssecretaris van SZW (Klijnsma) geeft in de verzamelbrieven van februari 2009 en december 2009 aan, dat door de gevolgen van de kredietcrisis (kleine) zelfstandigen in de financiële problemen zijn geraakt of dreigen te raken. In antwoord daarop heeft zij, via deze brieven, gemeenten opgeroepen een zo breed mogelijke bekendheid³³ te geven aan het Bbz en de uitvoering daarvan te versnellen. De gemeenten is verder verzocht om maximaal de mogelijkheden te benutten die het Bbz 2004 biedt om inkomensondersteuning te verlenen aan zelfstandigen, die als gevolg van een (tijdelijke) terugval in inkomsten niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen voorzien.

³¹ Bron: website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (IOAZ: Algemene informatie).

³² Zelfstandigen die hun onderneming beëindigen kunnen ook in aanmerking komen voor het Bbz.

³³ In de verzamelbrief december 2009 wordt daarbij verzocht het Bbz specifiek onder consulenten van de werkpleinen onder de aandacht te brengen.

Gemeenten wordt verzocht bij de beoordeling van de Bbz-aanvragen zich in eerste instantie zo veel mogelijk te richten op het lenigen van de directe financiële problematiek. Daarbij wordt het belang benadrukt van tijdige bevoorschotting om te voorkomen dat de zelfstandigen in liquiditeitsproblemen geraken.³⁴

Uitvoeringsorganen Bbz en IOAZ

De uitvoering van het Bbz en de IOAZ is een taak van gemeenten, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door gemeenten vaak belegd is bij de afdeling Sociale Zaken. De uitvoering van deze regelingen wordt in veel gevallen verzorgd door teams die zijn gespecialiseerd in de uitvoering van deze zelfstandigenregelingen (bijvoorbeeld teams Zelfstandigen).³⁵ Deze kunnen deel uitmaken van de afdeling Sociale Zaken of zijn ondergebracht in een aparte organisatie.

Onderzoeksgemeenten

De meeste onderzoeksgemeenten voeren de regelingen zelf uit, in zes gemeenten is dit uitbesteed aan andere (onderzoeks)gemeenten. Vijf gemeenten voeren de regelingen alleen voor de inwoners van hun eigen gemeente uit. De overige gemeenten doen dit ook voor omliggende gemeenten en/of gemeenten in de regio. Het aantal gemeenten waarvoor dit wordt gedaan, varieert van een paar tot vijftien en zelfs tweeëntwintig gemeenten. De onderstaande tabel geeft een overzicht. In totaal voeren de onderzoeksgemeenten voor tussen de 150 en 200 gemeenten de regelingen uit.

Tabel 3.1 Uitvoering Bbz

Uitvoeringsconstructies	Aantal onderzoeksgemeenten
Uitbesteed aan andere gemeente	6
Uitvoering alleen voor eigen gemeente	5
Uitvoering voor maximaal 5 gemeenten	9
Uitvoering voor tussen 6 en 10 gemeenten	9
Uitvoering voor tussen 11 en 15 gemeenten	1
Uitvoering voor meer dan 15 gemeenten	4

3.2.2 Pilots Microfinanciering

Begin 2009 zijn in Nederland twee pilots beschikbaar gekomen voor de verstrekking van kredieten tot € 35.000,-: de 'tijdelijke SZW-borgstellingsregeling zelfstandigen 2009–2010' (hierna SZW-borgstellingsregeling) en de pilot 'Stichting Microkrediet Nederland, handelend onder de naam 'Qredits'.

In de borgstellingsregeling van SZW wordt kredietverstrekking door banken onder borgstelling van de overheid getest. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de screening en begeleiding van klanten. De borgstellingsregeling van SZW wordt in de regio's Rotterdam, Twente, Tilburg, Leeuwarden en de omgeving en Flevoland uitgevoerd. In de rest van Nederland wordt een vorm van fondsfinanciering getest. Hierbij screent een organisatie (genaamd Qredits) de klanten zelf en verstrekt en beheert zij de leningen.

Met de pilots is het voor zelfstandigen die bij een bank geen krediet kunnen krijgen en wel een goed ondernemersplan hebben, mogelijk geworden om een krediet te verkrijgen tot € 35.000,- met een borgstelling van de staat of via kredietverlening door Qredits. Doel van beide pilots is het

³⁴ Bevoorschotting van de bijstand dient uiterlijk binnen vier weken na het indienen van de aanvraag plaats te vinden (artikel 14, tweede lid, Bbz 2004 juncto artikel 52 WWB).

³⁵ Niet bij alle onderzoeksgemeenten is sprake van een dergelijke specialisatie.

proefondervindelijk vaststellen van de meest optimale wijze van kredietverstrekking. Beide pilots hebben een looptijd van twee jaar, tot eind 2010.

De pilots staan open voor zowel startende als gevestigde zelfstandigen. Zzp'ers worden niet als aparte groep onderscheiden. Verder zijn deze pilots niet specifiek bedoeld voor zelfstandigen die tijdelijk problemen ervaren met het voortzetten van hun ondernemersactiviteiten. De gemeenten constateren wel een grote belangstelling voor deze pilots. Zij geven echter aan dat het gebruik van deze regelingen door zzp'ers die problemen ervaren met het voortzetten van hun werkzaamheden waarschijnlijk zeer beperkt is.

3.3 De gemeentelijke ondersteuning in cijfers

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf presenteren we op basis van gegevens van de Bijstandsuitkeringenstatistiek van het CBS de ontwikkeling in het gebruik (verstrekkingen) van het Bbz en de IOAZ over de periode van 2007 tot en met de eerste negen maanden van 2009. De gegevens hebben betrekkingen op het totale gebruik (inclusief starters Bbz) en niet op gevestigde zzp'ers. We gebruiken de gegevens dan ook als indicatie voor trends in het gebruik door gevestigde zzp'ers van deze regelingen in de onderzoekspopulatie en de onderzoeksgemeenten. Om de ontwikkelingen te kunnen duiden maken we gebruik van de bevindingen uit de interviews en de kwantitatieve gegevens die zijn aangeleverd door een deel van de onderzoeksgemeenten. Het gaat daarbij onder meer om de ontwikkeling van het aantal aanvragen, het aandeel gevestigde zelfstandigen, het aandeel zzp'ers en het aandeel toekenningen.

Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) van het CBS.

Kenmerken gebruikte gegevens:

- Periode 2007 tot en met de eerste negen maanden van 2009.
- Het gaat om verstrekkingen en niet om aanvragen.
- De gegevens zijn niet uitgesplitst naar starters en gevestigde zelfstandigen.
- Het is niet mogelijk om te specificeren voor zzp'ers.
- Het CBS adviseert om de Bbz-gegevens met de nodige voorzichtigheid te gebruiken vanwege de mindere kwaliteit van de deze gegevens.

3.3.2 Gebruik van Bbz en IOAZ in het algemeen

De onderstaande gegevens hebben betrekking op alle zelfstandigen die gebruik kunnen maken van de beide regelingen. Voor 2009 hebben de cijfers betrekking op de eerste negen maanden. Onder de zelfstandigen bevinden zich ook zzp'ers. Op basis van de interviews wordt geschat dat tussen de vijftig en negentig procent van de totale populatie Bbz-cliënten bestaat uit zzp'ers. Voor de IOAZ valt dit percentage niet goed aan te geven, omdat de aantallen IOAZ-cliënten in de onderzoeksgemeenten te klein waren en per maand teveel verschilden. Daardoor konden respondenten zich over het aandeel zzp'ers meestal geen goed beeld vormen.

Met betrekking tot het gebruik van het Bbz valt vast te stellen dat:

- het gebruik van het Bbz al in het overgangsjaar 2008 is gaan toenemen; in vergelijking met 2007 is het gebruik van de Bbz september 2009 met 32 procent gestegen;
- het in absolute aantallen nog steeds niet om een zeer omvangrijke groep gaat (volgens deze cijfers circa 3000 landelijk); dat neemt overigens niet weg dat de toename voor een individuele

gemeente behoorlijk kan zijn;

- het gebruik van het Bbz het grootst is bij de leeftijdscategorie 35 tot 55 jaar, maar de toename in het gebruik is het sterkst bij de 55-plussers.

Tabel 3.2 Ontwikkeling gemiddeld Bbz-gebruik per maand* (indexcijfers, 2007=100)³⁶

	2007	2008	2009	N (gem.) 2009
Totaal Bbz-cliënten	100	114	132	2961
Mannen	100	111	132	1872
Vrouwen	100	119	129	1088
34 jaar en jonger	100	101	101	466
35 tot en met 54 jaar	100	118	136	1786
55 jaar en ouder	100	115	147	712

* Inclusief starters en gevestigde zelfstandigen.

Bron: CBS, 2010; bewerking Regioplan

Het aantal *nieuwe* IOAZ-uitkeringen bedroeg op jaarbasis in 2007 390 en in 2008 350. Met betrekking tot het gebruik van de IOAZ valt vast te stellen dat:

- het gebruik van deze regeling minder is dan van het Bbz³⁷;
- het gebruik vanaf 2007 gedaald is³⁸;
- de regeling vanaf 2007 alleen nog toegankelijk is voor de oudste leeftijdscategorie.³⁹

Tabel 3.3 Ontwikkeling gemiddeld IOAZ-gebruik per maand (indexcijfers, 2007=100)⁴⁰

	2007	2008	2009	N (gem.) 2009
Totaal	100	93	85	1479
Mannen	100	92	84	1140
Vrouwen	100	94	92	340
35 tot en met 54 jaar	100	100	11	1
55 jaar en ouder	100	93	86	1479

Bron: CBS, 2010; bewerking Regioplan

³⁶ De indexen zijn berekend op het gemiddelde aantal cliënten per maand in het desbetreffende jaar. Over het jaar 2009 was alleen informatie beschikbaar over de eerste negen maanden). De laatste kolom geeft in absolute aantallen het gemiddelde aantal cliënten per maand in de desbetreffende categorie weer.

³⁷ Daarbij moet worden opgemerkt dat ook de doelgroep van de IOAZ kleiner is dan van het Bbz.

³⁸ De afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de daling van de categorie 35 tot 55 jaar. Met de afschaffing geldt de IOAZ alleen nog voor oudere gewezen zelfstandigen.

Arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (jonger dan 55 jaar) die niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien, kunnen eventueel aanspraak maken op de WWB. In 2008 is geen nieuwe IOAZ-uitkering verstrekt in de leeftijdscategorie 35 tot en met 54 jaar.

³⁹ Uit CBS gegevens blijkt dat er in 2007 en 2008 nog een zeer kleine groep mensen jonger dan 55 jaar gebruikmaakt van de IOAZ-uitkering.

⁴⁰ De indexen zijn berekend op het gemiddelde aantal cliënten per maand in het desbetreffende jaar. Over het jaar 2009 was alleen informatie beschikbaar over de eerste negen maanden). De laatste kolom geeft in absolute aantallen het gemiddelde aantal cliënten per maand in de desbetreffende categorie weer.

3.3.3 Gebruik van Bbz en IOAZ in de G4-, G27- en Ortega-gemeenten

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van het gebruik van **het Bbz** weergegeven. Rekening houdend met de kleine aantallen in veel gemeenten en de eerder gemaakte opmerkingen over de betrouwbaarheid van de data, kan met de nodige voorzichtigheid het volgende worden vastgesteld:

- in 27 gemeenten, net als in de landelijke trend, het beroep op het Bbz is gestegen ten opzichte van 2007 (bij een deel van deze gemeenten is het beroep in 2009 overigens weer kleiner dan in 2008);
- in 19 van de 36 gemeenten is de toename van het Bbz-gebruik groter dan landelijk;
- in 8 van de 36 gemeenten is het beroep op het Bbz gedaald ondanks de economische crisis;
- de verschillen in de ontwikkeling van het Bbz-gebruik binnen de G36 zeer groot (indexcijfers tussen 53 en 1000) zijn;
- in 2009 de G36 ongeveer 54 procent van het totale Bbz-gebruik in Nederland beslaan;
- er geen samenhang is tussen de ontwikkeling van het aantal zzp'ers in de onderzoeksgemeenten en de ontwikkeling van het Bbz-gebruik.

Tabel 3.4a Ontwikkeling Bbz-gebruik* in onderzoekspopulatie (indexcijfers, 2007=100)⁴¹

	2007	2008	2009	<i>N (gem.) 2009</i>
Alkmaar	100	267	400	20
Almelo	100	83	56	2
Almere	100	148	179	32
Amersfoort	100	103	115	34
Amsterdam	100	131	145	128
Apeldoorn	100	100	189	19
Arnhem	100	116	188	90
Breda	100	78	67	10
Den Bosch	100	72	53	27
Den Haag	100	94	98	69
Deventer	100	117	161	32
Dordrecht	100	83	63	22
Ede	100	96	106	21
Eindhoven	100	110	123	83
Emmen	100	133	167	17
Enschede	100	131	181	118
Groningen	100	112	111	202
Haarlem	100	92	89	27
Haarlemmermeer	100	95	95	20
Heerlen	100	158	140	27
Helmond	100	133	173	43
Hengelo	100	212	258	57
Leeuwarden	100	108	121	67
Leiden	100	400	1000	10
Lelystad	100	111	139	17
Maastricht	100	134	160	29
Nijmegen	100	142	155	82
Rotterdam	100	84	71	62
Schiedam	100	800	300	3
Sittard-Geleen	100	188	208	17
Tilburg	100	157	130	23
Utrecht	100	129	132	120
Venlo	100	108	189	19
Zaanstad	100	50	100	10
Zoetermeer	100	118	222	27
Zwolle	100	135	120	16
<i>Nederland</i>	100	111	132	2961

* Inclusief starters en gevestigde zelfstandigen.

Bron: CBS, 2010; bewerking Regioplan

⁴¹ De indexen zijn berekend op het gemiddelde aantal cliënten per maand in het desbetreffende jaar. Over het jaar 2009 was alleen informatie beschikbaar over de eerste negen maanden). De laatste kolom geeft in absolute aantallen het gemiddelde aantal cliënten per maand in de desbetreffende categorie weer.

Uit de interviews is gebleken dat afzonderlijke gemeenten het aantal aanvragen wel bijhouden, maar het verschilt wat men als een aanvraag beschouwt. De ene gemeente vat elk eerste contact op als een aanvraag, anderen zien dit pas als een aanvraag wanneer dit tot een of andere vorm van vervolgactie leidt. Sommige gemeenten registreren alleen aanvragen nadat is gebleken dat de aanvraag van voldoende kwaliteit is om in behandeling te worden genomen. De verschillen in aantallen die dit oplevert tussen gemeenten zijn groot. Verder is in de interviews het volgende aangegeven:

- De meeste gemeenten geven aan dat in 2009 een stijging in aantallen intakes en/ of aanvragen⁴² is ingezet. Deze stijging zet zich sterk door in de eerste maanden van 2010.
- Meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten meldt een stijging in aantallen intakes en/of aanvragen van ongeveer 150 tot 200 procent in 2009 ten opzichte van 2008, een deel een stijging van 300 tot 400 procent⁴³.
- De stijging in aantallen intakes en/of aanvragen vanaf 2009 wordt door de respondenten voornamelijk toegeschreven aan de crisis. Daarnaast draagt volgens hen een grotere bekendheid van de regeling ook bij aan de groei in aantallen intakes en/ of aanvragen.
- Een groot deel van de onderzoeksgemeenten geeft aan dat het aandeel toekenningen niet of nauwelijks is gewijzigd. Gegeven de gerapporteerde stijging in het aantal aanvragen zal het aantal toekenningen in deze gemeenten dus naar rato zijn gestegen;
- Een paar onderzoeksgemeenten geven aan dat percentueel minder aanvragen worden toegekend. Een paar gemeenten geven aan dat percentueel juist meer aanvragen worden toegekend (als gevolg van de ruimere benutting van de beleidsvrijheid);
- Er zijn grote verschillen tussen gemeenten wat betreft (hun schatting van) het toekenningpercentage en de percentages afwijzingen. De meest voorkomende afwijzingsgrond is dat een bedrijf niet levensvatbaar is. Ook worden in de persoon gelegen factoren genoemd, zoals grote privéonttrekkingen.
- Er zijn grote verschillen in de schattingen die gemeenten maken over het aandeel zzp'ers. Geschat wordt dat tussen de vijftig en negentig procent van de gevestigde zelfstandigen bestaat uit zzp'ers. Een paar gemeenten schatten dat (bijna) alle aanvragen van zzp'ers zijn.
- Vanaf 2009 is het aandeel van gevestigde zelfstandigen in de totale Bbz-populatie groter geworden (ten opzichte van de starters)⁴⁴.

Zie bijlage 2 voor achtergrondinformatie bij het bovenstaande.

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van het gebruik van **de IOAZ** weergegeven. Met dezelfde kanttekening als hierboven gemaakt bij het Bbz-data, kan opnieuw met de nodige voorzichtigheid worden vastgesteld de dat:

- niet alle gemeenten met een afname van het beroep op de IOAZ te maken hebben gekregen: in 2 van de 36 gemeenten is het beroep op de IOAZ gestegen;
- in 10 van de 36 gemeenten de afname van het IOAZ-gebruik groter is dan de landelijke afname;
- de verschillen in de ontwikkeling van het IOAZ-gebruik binnen de G36 kleiner zijn (indexcijfers tussen 22 en 182) dan de verschillen tussen onderzoeksgemeenten in het gebruik van het Bbz;
- in 2009 de G36 ongeveer 38 procent van het totale IOAZ-gebruik in Nederland beslaan.

⁴² Aangezien de geïnterviewde gemeenten de intakes en aanvragen niet op dezelfde manier registreren (wat bij de ene gemeente nog als intake wordt geregistreerd, is in de andere gemeente al een aanvraag), is ervoor gekozen om in intakes/aanvragen samen te nemen.

⁴³ De door gemeenten gerapporteerde cijfers hebben betrekking op het aantal aanvragen dan wel intakes. De stijging hierin ligt beduidend hoger dan de door het CBS gerapporteerde stijging in het gemiddeld gebruik van het Bbz. Daarbij is het logisch dat het aantal aanvragen sterker stijgt dan het gemiddeld verbruik (wat immers het saldo is van daadwerkelijke toekenningen, lopende gevallen en uitstroom).

⁴⁴ Dit is niet in alle onderzoeksgemeenten besproken waardoor niet kan worden aangegeven voor hoeveel gemeenten dit geldt.

Uit de interviews kwam naar voren dat een deel van de gemeenten als gevolg van de crisis wel een toename in het gebruik had verwacht. Als mogelijke verklaring wordt gegeven dat oudere zelfstandigen vaak over meer reserves beschikken, waardoor ze minder snel in financiële problemen komen.

Tabel 3.5 Ontwikkeling IOAZ-gebruik in onderzoekspopulatie (indexcijfers, 2007=100)⁴⁵

	2007	2008	2009	<i>N (gem.) 2009</i>
Alkmaar	100	100	100	10
Almelo	100	100	100	10
Almere	100	70	53	10
Amersfoort	100	100	100	10
Amsterdam	100	98	98	81
Apeldoorn	100	106	182	20
Arnhem	100	167	100	10
Breda	100	100	100	10
Den Bosch	100	100	100	10
Den Haag	100	94	97	52
Deventer	100	83	78	8
Dordrecht	100	54	50	10
Ede	100	92	22	2
Eindhoven	100	100	50	10
Emmen	100	100	61	12
Enschede	100	100	100	20
Groningen	100	100	100	20
Haarlem	100	100	100	10
Haarlemmermeer	100	100	100	10
Heerlen	100	63	63	10
Helmond	100	100	100	10
Hengelo	100	100	22	2
Leeuwarden	100	100	100	10
Leiden	100	83	100	10
Lelystad	100	100	100	10
Maastricht	100	100	100	10
Nijmegen	100	100	100	20
Rotterdam	100	98	98	50
Schiedam	100	100	100	10
Sittard-Geleen	100	125	125	10
Tilburg	100	93	74	20
Utrecht	100	100	100	10
Venlo	100	102	99	18
Zaanstad	100	100	100	10
Zoetermeer	100	71	50	10
Zwolle	100	100	100	10
Nederland	100	93	85	1479

Bron: CBS, 2010; bewerking Regioplan

⁴⁵ De indexen zijn berekend op het gemiddelde aantal cliënten per maand in het desbetreffende jaar. Over het jaar 2009 was alleen informatie beschikbaar over de eerste negen maanden). De laatste kolom geeft in absolute aantallen het gemiddelde aantal cliënten per maand in de desbetreffende categorie weer.

3.4 Aanbod vanuit Sociale Zaken

Doelen/visie aanbod

Wat de gevestigde zelfstandigen betreft, wordt – met inzet van het Bbz – (minimaal) ten doel gesteld hen een tijdelijke overbrugging te bieden. Verder noemt een deel van de gemeenten expliciet zich in te zetten om instroom in de bijstand te voorkomen en/of het ondernemerschap actief te stimuleren. Om dit te bewerkstelligen, bieden zij naast de wettelijke regelingen ook extra ondersteuningsmogelijkheden.

De onderzoeksgemeenten hebben geen (aanvullend) beleid geformuleerd dat specifiek op zzp'ers is gericht. Wel is er een groeiende aandacht voor deze groep. De groeiende aandacht voor de groep zzp'ers uit zich in het feit dat een paar gemeenten recent zijn begonnen om zzp'ers te registreren, onderzoek naar hen uit te laten voeren en in projectvorm aan activiteiten te werken die specifiek op zzp'ers zijn gericht.

Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt en oproep staatssecretaris SZW

De overeenkomst Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt van 20 mei 2009 is niet breed bekend binnen de onderzoeksgemeenten. De afspraken die zijn vastgelegd in de overeenkomst hebben de gemeenten dan ook niet extra aangezet om tot actie over te gaan. De crisis heeft de meeste gemeenten ertoe aangezet hun inzet te vergroten, een ruimere invulling van de beleidsvrijheid toe te passen en in sommige gevallen extra activiteiten te ontwikkelen. Volgens de respondenten hebben de oproepen van de staatssecretaris van SZW (Klijnsma) verder een stimulerende rol gehad bij het ruimer invullen van de beleidsvrijheid.

3.4.1 De breedte van het aanbod: drie varianten

Uit de analyses van de interviews kwamen drie varianten naar voren, waarmee het ondersteuningsaanbod vanuit de afdeling Sociale Zaken van gemeenten kan worden getypeerd. De drie typen ondersteuning onderscheiden zich door de breedte van het aanbod:

1. een enge invulling van de beleidsvrijheid;
2. een ruime(re) invulling van de beleidsvrijheid;
3. ontwikkelen van extra ondersteuningsactiviteiten.

Samengevat laat het onderzoek duidelijk zien dat slechts een paar gemeenten een enge invulling hanteren van de beleidsvrijheid (toepassingsruimte) binnen de kaders die in de wet- en regelgeving zijn aangegeven (type 1). De meeste gemeenten hanteren een ruime(re) invulling van de beleidsvrijheid (type 2) en hebben daarnaast ook extra ondersteuningsactiviteiten ontwikkeld (type 3). De typen sluiten elkaar dus niet volledig uit. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zowel tot type 2 als type 3 worden gerekend. Als we kijken naar de ontwikkeling in de tijd, dan is er gedurende de crisis een duidelijke verschuiving zichtbaar van type 1 naar type 2. Er is geen sprake van een verschuiving van type 2 naar type 3. De crisis heeft er niet toe geleid dat gemeenten die voorheen nog geen extra ondersteuningsmogelijkheden boden, dat nu wel doen. Eerder is het zo dat het belang van de reeds aangeboden extra ondersteuningsmogelijkheden nu nog sterker wordt onderstreept door de respondenten.

3.4.2 Variant 1: Enge invulling beleidsvrijheid Bbz

Vijf gemeenten geven aan dat zij een enge invulling van de beleidsvrijheid hanteren. Ondanks dat in de wet- en regelgeving kaders staan en gemeenten de vrijheid hebben om deze kaders in te vullen, hebben deze vijf gemeenten geen eigen invulling gegeven aan de kaders. Vanwege hun beperkte personele capaciteit en materiekkennis zien zij geen mogelijkheid om gehoor te geven aan de oproep van de staatssecretaris van SZW (Klijnsma). Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het niet eenvoudig

is om vast te stellen of de oorzaak van de problemen gelegen is in de crisis of een gevolg is van de marktwerking (risico van ondernemen). Ook is als reden genoemd dat door een ruimere invulling van de beleidsvrijheid het risico bestaat dat de zelfstandige onnodig lang doorgaat en op een later moment alsnog moet stoppen. Men wil voorkomen dat de zelfstandige een illusie armer en een schuld rijker is.

3.4.3 Variant 2: Ruime(re) invulling beleidsvrijheid Bbz

Met uitzondering van de gemeenten uit variant 1 benutten de overige gemeenten, in meer en mindere mate, de toepassingsruimte die de wet- en regelgeving hen biedt. Zij hebben doorgaans in antwoord op de crisis de toepassing van de regelingen binnen de kaders van de wet- en regelgeving aangepast. De oproep(en) van de staatssecretaris van SZW hebben hierin volgens respondenten een rol gespeeld.

Hun voornaamste doel is om de zelfstandigen waar mogelijk 'in de lucht' te houden, zodat zij hun onderneming kunnen voortzetten als de economie weer aantrekt. Alle gemeenten hanteren daarbij als voorwaarde dat de oorzaak van de problemen is gelegen in de crisis en het bedrijf dus ook vóór de crisis levensvatbaar was. Verder geven de respondenten aan dat zij door de 'eigen' invulling van de beleidsvrijheid beter rekening kunnen houden met de omstandigheden van de aanvrager en zijn/haar gezin, de aanvragen sneller in behandeling kunnen nemen en beter in staat zijn de stijging in de ondersteuningsbehoefte op te vangen.

Ruimere invulling: meer coulante toetsing of toepassing regeling

De gemeenten hanteren allemaal een meer coulante toepassing van de levensvatbaarheidstoets voor Bbz levensonderhoud dan zij deden voor de crisis.⁴⁶ Deze toepassing van de levensvatbaarheidstoets wordt door de respondenten vaak omschreven als 'de zelfstandige krijgt eerder het voordeel van de twijfel'. Dit betekent bijvoorbeeld dat er geen langetermijnverwachting wordt uitgerekend. Een ander voorbeeld is dat er meer coulant wordt omgegaan met het urencriterium. Als een aanvrager niet aan het urencriterium voldoet, maar uit de levensvatbaarheidstoets blijkt dat hier in de toekomst wel aan kan worden voldaan, dan is dit voldoende om de aanvraag voort te zetten. Ook wordt bijvoorbeeld gewerkt met conceptcijfers van het bedrijf.

Deze voorbeelden van het meer coulant omgaan met de levensvatbaarheidstoets en het urencriterium worden toegepast aan de voorkant of aan het begin van het traject. Er is ook een gemeente die dit toepast aan de achterkant van het traject, door meer coulant om te gaan met de regelingen betreffende het terugbetalen van het krediet.

Ruimere invulling: snellere uitvoering

De crisis heeft geleid tot een stijging van het aantal Bbz-aanvragen. Om dit te kunnen opvangen en te voorkomen dat de wachttijden geen negatieve consequenties hebben voor de aanvragers, hanteren gemeenten verschillende werkwijzen. Een aantal gemeenten heeft hiervoor extra capaciteit aangetrokken. Meestal wordt dit gecombineerd met een andere aanpak. Zo zetten sommige gemeenten om het proces te versnellen eerder een eerste screening in. Andere voorbeelden om het proces een paar weken te versnellen, zijn het zelf uitvoeren van de levensvatbaarheidstoets bij relatief eenvoudige aanvragen en/of externe organisaties met spoed de levensvatbaarheidstoets te laten uitvoeren. Ook zijn we in het onderzoek tegengekomen dat men vooruitlopend op de beslissing alvast een tijdelijke uitkering levensonderhoud verstrekt, dus voordat het advies over levensvatbaarheid binnen is.

⁴⁶ In plaats van een langdurig uitgebreid bedrijfseconomisch onderzoek wordt een minder uitgebreid haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd, om snel te kunnen bepalen of de onderneming in de problemen is gekomen vanwege de recessie of vanwege andere problematiek.

Deze maatregelen betekenen niet automatisch dat alle zelfstandigen met een hulpvraag sneller worden geholpen. De werkwijzen worden ook ingezet om te ondervangen dat de doorlooptijden te veel oplopen als gevolg van de stijgende hulpvraag. Een paar gemeenten geven aan dat de wachttijden in 2009 zijn opgelopen, maar dat de afhandeling binnen de wettelijke termijn blijft. In het algemeen streven de onderzoeksgemeenten naar het afhandelen van de aanvragen ruim binnen de wettelijke termijn, zodat de zelfstandigen snel worden geholpen.

3.4.4 Variant 3: Extra ondersteuningsmogelijkheden

Ongeveer twee derde van alle onderzoeksgemeenten biedt naast de landelijke regelingen een extra ondersteuningsmogelijkheid aan. Het gaat daarbij onder meer om netwerk- en/of themabijeenkomsten, begeleiding, coaching, cursussen, schuldhulpverlening voor zelfstandigen en tijdelijke loondienst. Ongeveer een derde van de onderzoeksgemeenten biedt op verschillende vlakken extra ondersteuningsmogelijkheden aan. De meeste van deze activiteiten werden al voor de crisis uitgevoerd, maar worden nu nog meer noodzakelijk geacht. Er zijn ook nieuwe activiteiten ontwikkeld of ingezet in antwoord op de crisis.

De in het onderzoek aangetroffen extra ondersteuningsmogelijkheden zijn in drie groepen in te delen:

- A. het versterken van ondernemersvaardigheden;
- B. regelingen rond inkomensverwerving en schuldhulpverlening;
- C. het vergroten van de toegankelijkheid en bekendheid van ondersteuningsmogelijkheden.

Ad. A. Het versterken van ondernemersvaardigheden

Alle onderzoeksgemeenten constateren dat de ondernemersvaardigheden van de groep zelfstandigen met (tijdelijke) financiële problemen niet sterk zijn ontwikkeld. Dit heeft ook bijgedragen aan hun problemen. Vanuit het Bbz zijn er geen middelen beschikbaar om hen hierin te begeleiden. Desondanks biedt ongeveer een derde van de gemeenten activiteiten met als doel het versterken van de ondernemersvaardigheden. Zij gebruiken hiervoor verschillende financieringsbronnen (zie voor meer informatie hoofdstuk 4).

De ondernemersvaardigheden van de zelfstandigen worden versterkt door middel van begeleiding, coaching, advies, workshops en/of cursussen. Centrale thema's hierbij zijn het leren kennen van de markt en acquireren, het op orde krijgen van de administratie en inzicht krijgen in de kosten en baten van het bedrijf en privéonttrekkingen. Bij een paar gemeenten is de zelfstandige verplicht om deze begeleiding te volgen als gebruik wordt gemaakt van het Bbz. Gemeenten verwachten dat door in te zetten op deze vaardigheden de positie van de zelfstandige wordt verstevigd, wat de kansen, zodra de economie aantrekt, voor het voortzetten van de onderneming vergroot. Het gaat gemeenten niet alleen om de individuele belangen of situatie van de zelfstandige, maar ook om een breder belang, namelijk het stimuleren of behouden van een flexibele schil van de arbeidsmarkt.

In het onderstaande kader is een aantal adviezen aan zelfstandigen opgenomen die zijn gegeven door een externe organisatie die voor een gemeente de begeleiding aan zelfstandigen verzorgt.

Adviezen aan zelfstandigen

- Probeer de privéonttrekking uit de onderneming zo laag mogelijk te houden, in ieder geval zolang er sprake is van een slechte liquiditeitspositie.
- Het is raadzaam om steeds twaalf maanden vooruit, steeds per maand, een schatting te maken van alle uitgaven en inkomsten voor die maand. Bijvoorbeeld met behulp van Microsoft Office Excel. Op deze manier kunnen financiële tegenvallers voorspeld worden.
- Werkplanningen kunnen het beste voor het begin van het nieuwe jaar als vast terugkerend item worden opgesteld. Probeer een werkplanning op te stellen en evalueer deze maandelijks. Winterplanningen zijn zeer belangrijk voor het niet stilvallen van de activiteiten gedurende de wintermaanden. Door op winteractiviteiten te sturen reeds in het begin van het jaar en gedurende de zomerperiode (binnenklussen tijdens winterperiodes plannen), wordt er tijdens de wintermaanden niet ingeteerd op het opgebouwde vermogen gedurende de eerste helft van het jaar.
- Een goede verstandhouding met banken is belangrijk voor het eventueel aantrekken van nieuwe kredietfaciliteiten. Probeer te werken aan een goede bankrelatie door inzicht te verschaffen en niet alleen bij slecht nieuws aan te kloppen.

Daarnaast zijn ook andere activiteiten ontwikkeld om de kansen van zelfstandigen te vergroten. Ongeveer een kwart van de onderzoeksgemeenten organiseert (al dan niet in samenwerking met andere partijen) netwerkbijeenkomsten, specifiek voor zzp'ers. Deze hebben als doel zzp'ers bij elkaar te brengen, zodat zij gezamenlijk op (grotere) opdrachten kunnen offeren. Door gezamenlijk te offeren worden nieuwe mogelijkheden voor de zzp'ers aangeboden. De netwerkbijeenkomsten zijn bij de meeste gemeenten nieuwe activiteiten die zijn ontwikkeld naar aanleiding van de crisis. Het vormen van netwerken wordt in verschillende gemeenten ook gestimuleerd door bijvoorbeeld workshops en cursussen te organiseren voor zzp'ers. Gemeenten zijn enthousiast over hun ervaringen in het kader van netwerkvorming. Zij zien verbindingen ontstaan die anders waarschijnlijk niet tot stand zouden komen. Als voorbeeld van succesvolle combinaties worden genoemd ICT, software vormgevers en taalspecialisten.

Samenwerking door netwerkbijeenkomst

Tijdens een netwerkbijeenkomst gaf een houder van een bed & breakfast aan moeite te hebben met het werven van klanten. Op diezelfde bijeenkomst was een trainer aanwezig die slaapplekken nodig had voor zijn cursisten. Hij maakt nu gebruik van de bed & breakfast.

Ad. B. Regelingen rond inkomensverwerving en schuldhulpverlening

Gemeenten constateren een stijging van het aantal kleine zelfstandigen met schulden en een stijgend aantal aanvragen voor schuldhulpverlening. De oorzaak van (tijdelijke) financiële problemen van een zelfstandige kan gelegen zijn in schuldenproblematiek, maar door de tijdelijke financiële problemen kunnen de schulden van een zelfstandige oplopen. Ongeveer een derde van alle onderzoeksgemeenten biedt zelfstandigen schuldhulpverlening die specifiek gericht is op zelfstandigen. Deze hulpverlening is toegerust om niet alleen een oplossing te vinden voor de financiële problemen van een persoon, maar ook voor de financiële problemen van een bedrijf. De schuldhulpverlening voor zelfstandigen wordt uitgevoerd door een externe organisatie. Het contact tussen de gemeente (gedurende het Bbz-traject) en de schuldhulpverlening is veelal intensief. Zij houden elkaar wederzijds op de hoogte van de voortgang van de individuele cliënt en indien nodig worden gezamenlijke afspraken gemaakt met de cliënt.

Een paar gemeenten zetten tijdelijke loondienst in om te voorkomen dat zelfstandigen in de bijstand komen. Dit is opgepakt om de gevolgen van de crisis voor zelfstandigen te kunnen opvangen. In het onderstaande kader is een voorbeeld opgenomen.

Aanbieden vacatures aan zzp'ers

UWV heeft voor een gemeente alle beschikbare vacatures in de bouwsector verzameld. Deze vacatures, in totaal tachtig, zijn onder de aandacht gebracht op een netwerkbijeenkomst voor zzp'ers uit de bouw. De belangstelling bleek groot te zijn. Deze gemeente zet zich in om zzp'ers aan het werk te houden en om te voorkomen dat ze in de WWB komen en gewend raken aan uitkering. In een andere gemeente hebben UWV-Werkplein en mobiliteitscentra toegezegd tijdelijke loondienst te organiseren ten behoeve van gevestigde zelfstandigen die gebruikmaken van de diensten van het Bureau Zelfstandigen. Het proces loopt moeizaam en heeft nog niet tot het verwachte aantal toeleidingen geleid.

Er zijn ook een paar gemeenten die geen aparte activiteiten ontwikkelen omtrent (tijdelijke) loondienst, maar die hier specifiek aandacht aan besteden in de gesprekken met Bbz-gerechtigden. Tijdelijke loondienst wordt daarbij beschouwd als tijdelijke (deel)oplossing, met als voordeel dat de zelfstandige zelfstandig blijft opereren en niet afhankelijk wordt van een uitkering. Als kanttekening is opgemerkt dat het uren criterium van het Bbz hierin een knelpunt zou kunnen vormen, omdat door in loondienst te werken de zelfstandige mogelijk niet aan het minimaal vereiste aantal uren kan voldoen dat besteed dient te worden aan de onderneming. Tot slot zijn er een paar voorbeelden waarin zelfstandigen zijn aangetrokken om werkzaamheden binnen de gemeente of een pilot van de gemeente uit te voeren. Het gaat om het verzorgen van cursussen en catering, verbouwingswerkzaamheden aan een kantoorpand en het ontwerpen van een logo.

Ad. C. Vergroten toegankelijkheid en bekendheid ondersteuningsmogelijkheden

De meeste gemeenten geven aan dat een aanzienlijke groep zelfstandigen die bij hen hulp aanvragen, de administratie niet op orde heeft. Bijna een derde van de gemeenten geeft deze zelfstandigen de gelegenheid hun administratie op orde te brengen en begeleidt hen hierin voorafgaand aan de levensvatbaarheidstoets. Zonder deze begeleiding zou de aanvraag waarschijnlijk niet in behandeling kunnen worden genomen.

Een groot deel van de gemeenten (dus ook gemeenten uit variant 1 en 2) geeft in meer of mindere mate voorlichting over de regelingen. Het gaat om bekendheid via advertenties in kranten en lokale televisie en het geven van voorlichting tijdens bijeenkomsten van bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel (KvK) en Werkpleinen.

Daarnaast verspreidt een deel van de gemeenten kennis en informatie over het ondersteuningsaanbod via mailings aan intermediairs, zoals banken en accountants. Respondenten merken op dat de kennis van het Bbz niet groot is onder de intermediairs, terwijl deze wel een sleutelrol spelen in de doorverwijzing van zelfstandigen naar de gemeente. Het doel van de informatievoorziening aan intermediairs is dan ook om een meer effectieve doorverwijzing te realiseren.

Een deel van de gemeenten heeft, in antwoord op de crisis, extra ingezet op voorlichting in een poging de potentiële doelgroep te bereiken. Gemeenten geven aan dat er grote belangstelling is voor de voorlichtingsacties. Hiervoor zijn naast de bovengenoemde middelen ook de netwerkbijeenkomsten voor zelfstandigen ingezet. Een gemeente heeft daarnaast ook een aparte brochure opgesteld, waarin alle ondersteuningsmogelijkheden voor zelfstandigen op een rij zijn gezet.

Daarentegen zijn er ook enkele gemeenten die bewust geen extra bekendheid geven aan ondersteuningsmogelijkheden, omdat zij een grotere toeloop niet kunnen verwerken.

Wet werk en bijstand (WWB)

In het onderzoek is ook beperkt gekeken (op basis van gesprekken met medewerkers Bbz) naar de WWB en de samenwerking tussen teams die verantwoordelijk zijn voor de (uitvoering van) Bbz en de dienst die verantwoordelijk is voor de (uitvoering van) de WWB.

De WWB is geen ondersteuningsmogelijkheid voor zelfstandigen, maar een vangnet voor huishoudens zonder inkomen of een inkomen onder het bestaansminimum. De respondenten hebben geen zicht op de hoogte van de instroom van gevestigde zelfstandigen in de WWB.⁴⁷ Ze hebben geen zicht op hoeveel doorverwijzingen uiteindelijk leiden tot een uitkering. Bovendien kunnen zelfstandigen ook rechtstreeks, dus niet via het Bbz en buiten hun zicht, instromen in de bijstand. In het algemeen is de veronderstelling dat zelfstandigen die zich melden voor de WWB en hun onderneming willen voortzetten, verwezen worden naar het Bbz en niet instromen in de WWB.

De medewerkers die uitvoering geven aan het Bbz vervullen met name een doorverwijsfunctie. Gevestigde zelfstandigen die geen aanspraak (meer) kunnen maken op het Bbz worden, indien van toepassing, gewezen op de mogelijkheden van de WWB. Een gemeente handelt hierin op actieve wijze. Als een bedrijf niet levensvatbaar is (Bbz-trajectbeëindiging), dan wordt de betreffende zelfstandige direct gemeld bij de gemeente voor een traject naar werk. Er wordt niet afgewacht tot het bedrijf is afgebouwd en het eerste jaar is verstreken.

Verder financiert een aantal gemeenten begeleiding in het kader van het Bbz aan gevestigde zelfstandigen uit middelen van voorheen het W-deel, nu participatiebudget. Een aantal gemeenten onderzoekt op het moment van het onderzoek deze mogelijkheid. De inzet van deze middelen komt voort uit de gezamenlijke doelstelling dat voorkomen moet worden dat mensen instromen in de bijstand.

3.5 Aanbod vanuit Economische Zaken

In het algemeen is de dienstverlening van afdelingen Economische Zaken (EZ) van gemeenten gericht op ondersteuning aan starters en ondersteuning van gevestigde zelfstandigen op het gebied van bestemmingsplannen en dergelijke. Daarnaast zijn onder andere het versterken van de (wijk)economie en het stimuleren van vestigingsklimaat, doelstellingen die worden nagestreefd.

Ondersteuning aan zelfstandigen die problemen ervaren

De dienstverlening van EZ bij de onderzochte gemeenten richt zich in het algemeen niet op ondersteuning aan zelfstandigen die problemen ervaren (als gevolg van de crisis). De 'vooruitgeschoven posten' van EZ (ondernemersbalies, ondernemerspleinen, bedrijvenloketten en dergelijke) hebben doorgaans geen middelen om zelfstandigen met problemen bij te staan met begeleiding en/of advies en vervullen daarbij voor hen vooral een doorverwijsfunctie.

Ondersteuning aan zelfstandigen die problemen ervaren, wordt niet zonder meer als taak van EZ gezien. Dit kan namelijk op gespannen voet staan met marktwerking. Een aantal respondenten verwoordt dat de recessie de natuurlijke selectie versterkt, waarin de 'zwakke' zelfstandigen uitvallen. Anderzijds wordt aangegeven dat ondernemen een vak is dat geleerd kan worden. De inzet van de gemeente is dan gericht op het verhogen van de kwaliteit van het ondernemerschap.

⁴⁷ Op het moment van het onderzoek was het niet mogelijk deze informatie uit de BUS te destilleren.

In een paar gemeenten worden er dan ook vanuit EZ trainings- en adviestrajecten verzorgd, waar ook gevestigde zelfstandigen met problemen gebruik van kunnen maken. Een gemeente biedt op deze wijze zelfstandigen de kans om hun aanvraag voor het Bbz op orde te krijgen. Een andere gemeente heeft vanwege de recessie de mogelijkheden voor coaching en advies uitgebreid van starters naar gevestigde zelfstandigen. Het gaat hier om zelfstandigen die zijn gevestigd in zogenoemde krachtwijken.

Een ander voorbeeld van ondersteuning is een gemeente die vanuit het oogpunt dat kleine zelfstandigen belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de lokale economie, onlangs is gestart met een pilot ondernemerscoach. Dit is een soort eerstelijns hulpverlening in de wijk voor zelfstandigen. Meer informatie hierover is opgenomen in hoofdstuk 4.

Verder vindt ondersteuning aan zelfstandigen met problemen in een deel van de gemeenten op indirecte wijze plaats in de vorm van subsidies voor activiteiten als coachingpools of scholingstrajecten die worden uitgevoerd door organisaties als de KvK en ondernemersverenigingen, maar ook roc's en andere scholingsinstituten.

Een heel andere vorm van ondersteuning is een voorbeeld waarin een gemeente haar bouwprojecten versneld heeft doorgezet om werkgelegenheid te creëren voor zelfstandigen in de bouw, die door de recessie weinig werk hebben. Hiervan profiteren niet alleen grote zelfstandigen, maar ook zzp'ers die werkzaam zijn in de bouw.

Aandacht voor zzp'ers

Bij een aantal gemeenten is er vanuit EZ specifieke aandacht voor zzp'ers. In het kader van een wijkgerichte aanpak (wijkeconomie) zijn verschillende activiteiten ontwikkeld om zzp'ers te faciliteren in de vorm van bijvoorbeeld bedrijfsverzamelgebouwen en ontmoetingsruimtes. Hierbij wordt samengewerkt met woningbouwcorporaties. Een gemeente is op het moment van het onderzoek bezig met het werven van wijkeconomen die vanuit deze plekken zzp'ers zullen bijstaan met informatie. Deze wijkeconomen worden ook ingezet om beter zicht te krijgen op de behoeftes van zzp'ers. Een andere gemeente laat met hetzelfde doel een onderzoek uitvoeren onder zzp'ers. Tot slot voert één gemeente een grootschalig project uit, een zzp-stimuleringsprogramma, gericht op en uitgevoerd door zzp'ers. Dit is een landelijk voorbeeldproject voor het stimuleren van de regionale economie, waarmee zzp'ers ondersteund worden bij hun bedrijfsvoering en de verdere ontwikkeling van hun onderneming. Meer informatie over dit project is opgenomen in hoofdstuk 4.

3.6 Samenwerking in ondersteuning

Interne samenwerking

In de onderzoeksgemeenten vindt op beperkte schaal samenwerking plaats tussen de gemeenteafdelingen Sociale Zaken en Economische Zaken met betrekking tot ondersteuning van zelfstandigen. Bij ongeveer driekwart van de gemeenten is er tussen de afdelingen SZ en EZ nauwelijks of geen samenwerking, behalve dat naar elkaar wordt doorverwezen. Vrijwel nergens is sprake van integraal beleid waarbij economische en sociale doelstellingen met elkaar verbonden worden. Een paar respondenten hebben aangegeven dat er wel overleg plaatsvindt tussen de afdelingen. Een respondent benadrukt dat dit wordt gebruikt om de visies op elkaar af te stemmen. Verder heeft één gemeente integrale dienstverlening voor zelfstandigen. Dit betekent dat zelfstandigen voor al hun vragen op één plek terecht kunnen. Deze afdeling voert zaken uit als advies, Bbz, IOAZ, vergunningen, milieu et cetera. Advies is zowel voor starters vanuit loondienst/uitkering als voor gevestigde zelfstandigen.

Hoewel van uitvoerige samenwerking geen sprake lijkt te zijn, worden er in een aantal gemeenten wel gezamenlijk activiteiten uitgevoerd dan wel gefinancierd door de afdelingen EZ en SZ. Het gaat daarbij om voorlichtingsacties en de bekostiging van pilots rondom wijkcoaches.

Samenwerking tussen gemeenten

Zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven wordt de uitvoering van het Bbz en de IOAZ meestal uitgevoerd in samenwerking met andere gemeenten. Daarnaast hebben de (met name de grote) zelfstandige bureaus van de verschillende gemeenten onderlinge contacten bijvoorbeeld door participatie in zogenoemde kennisplatforms. Van één onderzoeksgemeente is bekend dat zij regionale bijeenkomsten organiseert voor uitvoerders van het Bbz (waarvoor de onderzoeksgemeente het Bbz niet uitvoert) om kennis uit te wisselen.

Vanuit de afdeling EZ hebben de contacten met andere gemeenten met name betrekking op starters, innovatieprojecten et cetera.

Samenwerking met externe organisaties

Vanuit de afdelingen SZ en EZ hebben vrijwel alle gemeenten samenwerkingsverbanden met een breed scala aan typen organisaties, zoals KvK, ondernemersverenigingen, vakbonden, banken, accountants, Belastingdienst, onderwijsinstellingen, Stadsbanken, woningbouwcorporaties, Qredits en UWV-Werkpleinen.

Vaak gaat het om lichte vormen van samenwerking, zoals het elkaar wederzijds op de hoogte brengen van werkzaamheden ten behoeve van doorverwijzing van zelfstandigen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf worden vanuit de afdeling EZ ook initiatieven gesubsidieerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opzetten van netwerkorganisaties en scholingstrajecten. De crisis is voor een groot deel van de gemeenten aanleiding geweest om extra aandacht te besteden aan deze lichte vorm van samenwerken.

Bij deze lichte vormen van samenwerking hebben gemeenten meestal geen leidende rol. Hun rol beperkt zich meestal tot doorverwijzen en verstrekken van informatie. De ondersteuning voor zelfstandigen die wordt geboden, wordt meestal door externe organisaties verzorgd.

Een deel van de gemeenten heeft meer actievormen van samenwerking. Bij hen zijn onderling overleg en doorverwijzing verankerd door de vertegenwoordiging van verschillende organisaties op één locatie (ondernemersbalie, Bureau Zelfstandigen, KvK, UWV en in een aantal gevallen de uitvoering van het Bbz en dergelijke). Zij organiseren bijvoorbeeld gezamenlijk bijeenkomsten voor zelfstandigen.

Een paar gemeenten hebben daarnaast naar aanleiding van de crisis de samenwerkingsrelaties versterkt en uitgebreid. Zo heeft een gemeente in het kader van haar actieplan gericht op de arbeidsmarkt een convenant afgesloten met de KvK en een organisatie gericht op zelfstandigen, waarin coachingstrajecten voor zelfstandigen zijn vastgelegd. Een andere gemeente heeft bijvoorbeeld een voorlichtingsactie georganiseerd in samenwerking met de KvK, FNV Zelfstandigen, UWV en ondernemersklankbord. Zij is bezig met het opstellen van een projectplan voor een structurele samenwerking met UWV. De gemeenten hebben een duidelijke rol in de activiteiten die in samenwerking worden opgezet en uitgevoerd.

Tot slot bestaan bij ongeveer een derde van de gemeenten andere vormen van samenwerking. Zij besteden bijvoorbeeld bepaalde taken uit aan externe organisaties en houden tijdens de individuele trajecten intensief contact met de uitvoerders. Het gaat dan bijvoorbeeld om schuldhulpverlening specifiek voor zelfstandigen.

3.7 Effecten van de crisis op het ondersteuningsaanbod?

In de vorige paragrafen is het ondersteuningsaanbod van gemeenten voor zelfstandigen uiteengezet. Daarbij is ook aandacht besteed aan de effecten van de crisis op het ondersteuningsaanbod. In deze paragraaf zetten we de bevindingen met betrekking tot de crisis op een rij.

De crisis heeft geleid tot:

- een toename van het aantal aanvragen en toekenning Bbz;
- meer coulante toetsing en versnelling van de uitvoering van het Bbz met als doel om zelfstandigen 'in de lucht' te houden, hen sneller ondersteuning te kunnen bieden en de stijgende hulpvraag te kunnen opvangen;
- verhoogde inzet op activiteiten om de bekendheid van de financiële regelingen te vergroten;
- toename van het aantal kleine zelfstandigen met schulden;
- een versterkte samenwerking tussen gemeenten en externe organisaties;
- de ontwikkeling van (nieuwe) activiteiten gericht op zzp'ers (samenbrengen van zzp'ers);
- een bevestiging voor gemeenten van het belang van activiteiten gericht op het versterken van ondernemersvaardigheden;
- meer aandacht voor de groep zzp'ers.

3.8 Knelpunten en aandachtspunten

Bij de uitvoering van de ondersteuning van zelfstandigen ervaren gemeenten ook knelpunten. Deze hebben onder andere betrekking op de criteria en uitvoeringsaspecten van het Bbz en op de pilots microfinanciering.

Het Bbz is volgens gemeenten te weinig toegerust op praktijk van ondernemerschap

In algemene zin wordt door gemeenten als knelpunt van het Bbz voor gevestigde zelfstandigen ervaren dat dit te weinig is toegerust op de moderne samenleving en de praktijk van het ondernemerschap. Zo staat, volgens de onderzoeksgemeenten, niet het sociaal-economisch belang centraal maar de privésituatie van de cliënt (bijvoorbeeld inkomen partner), en wordt te weinig rekening gehouden met deeltijdondernemerschap. Hierbij zijn door de onderzoeksgemeenten de volgende specifieke knelpunten genoemd met betrekking tot *de criteria en voorwaarden* die voor gevestigde zelfstandigen gesteld zijn in het Bbz.⁴⁸ Het meest genoemde knelpunt is het inkomen van de partner, gevolgd door gebrek aan financiële middelen voor begeleiding:

- inkomen partner: doordat het inkomen van de partner medebepalend is voor het recht op Bbz heeft een grote groep zelfstandigen geen recht op het Bbz;
- vermogenstoets: onder andere pensioenopbouw en bedrijfskapitaal moeten eerst worden 'opgegeten'⁴⁹;
- urencriterium: er kan te weinig rekening worden gehouden met deeltijdondernemerschap en/of hoe om te gaan met het urencriterium als vanwege de crisis het aantal uren niet kan worden gehaald;⁵⁰
- er zijn geen financiële middelen voor de begeleiding van gevestigde zelfstandigen.

⁴⁸ Op een aantal punten zijn de meningen overigens verdeeld over de vraag of er wel of niet sprake is van een knelpunt.

⁴⁹ Dit *door de gemeenten benoemde* knelpunt lijkt in tegenspraak met hetgeen in de wet staat, namelijk dat vermogen een Bbz-uitkering in principe niet in de weg staat (paragraaf 3.2.1): als het vermogen een bepaalde grens overgaat, verstrekt de sociale dienst de bijstand op grond van het Bbz als een lening. Wel dient men al het vermogen waarover men redelijkerwijs kan beschikken, aan te wenden voor de instandhouding van het zelfstandig bedrijf of beroep. Vermogen dat verbonden is aan het bedrijf en/of de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

⁵⁰ Dit *door de gemeenten benoemde* knelpunt zou (afhankelijk van hoe de betreffende gemeente dit criterium toepast) mogelijk in tegenspraak kunnen zijn met de notitie (paragraaf 3.2.1) dat het minimum van 1225 uur per jaar werkzaam zijn in het eigen bedrijf door staatssecretaris De Jager is opgerekt naar 'uren voor bedrijfsvoering en scholing'. Omdat het Bbz voor wat betreft het urencriterium verwijst naar de Wet inkomstenbelasting, geldt deze verruiming ook voor het Bbz.

Met betrekking tot de *uitvoering* van het Bbz voor gevestigde zelfstandigen zijn de volgende knelpunten genoemd:

- door de toename in het aantal aanvragen is er een gebrek aan capaciteit voor het verwerken ervan met als gevolg het oplopen van doorlooptijden;
- hoe kan voorkomen worden dat zelfstandigen te lang wachten met hun hulpvraag?;
- er heerst onzekerheid over de toekomstige financiering van het Bbz: blijft het Rijk de kosten vergoeden of komen deze uiteindelijk toch voor rekening van de gemeenten?

Naast bovengenoemde knelpunten zijn door gemeenten ook enkele andere aspecten genoemd die het bieden van ondersteuning aan kleine zelfstandigen met problemen kunnen bemoeilijken:

Banken

- door de terughoudendheid van banken bij het verstrekken van krediet voeren gemeenten taken (krediet verstrekken) uit die door banken zouden moeten worden uitgevoerd;
- deze terughoudendheid van banken levert vertraging op, waardoor zzp'ers zich (nog) later bij de gemeente melden voor ondersteuning.

Zicht op zzp'ers en kleine zelfstandigen in het algemeen

- er is onvoldoende zicht op de gemeentelijke populatie van (kleine) zelfstandigen en daarmee op het bereik van de gemeentelijke voorzieningen;
- er is onvoldoende zicht op ondersteuningsbehoeften van (kleine) zelfstandigen;
- er is onvoldoende zicht op wat er gebeurt met (kleine) zelfstandigen die niet geholpen kunnen worden met gemeentelijke ondersteuning.

Overig

- de fundamentele vraag in hoeverre slecht/onverantwoord ondernemerschap in voorgaande jaren moet worden 'beloond' met gemeentelijke ondersteuning;
- er is onvoldoende zicht op de effecten van het gevoerde beleid en het ondersteuningsaanbod.

Pilots Microfinanciering⁵¹

De meningen verschillen als het gaat om de betekenis van de regelingen voor microkrediet voor de ondersteuning van gevestigde zelfstandigen. Een deel van de gemeenten is van mening dat hiermee ook zelfstandigen die *geen* aanspraak kunnen maken op het Bbz, kunnen worden ondersteund. De regelingen worden door deze gemeenten gezien als geschikt alternatief voor zzp'ers die (net) geen aanspraak kunnen maken op het Bbz.

Andere gemeenten geven aan dat zij de regelingen alleen van toepassing achten op zzp'ers die *wel* aanspraak maken op het Bbz. Deze gemeenten zien de regelingen dus als aanvulling op het Bbz en niet als alternatief voor het Bbz voor de zzp'ers die (net) geen aanspraak kunnen maken op het Bbz. De volgende knelpunten zijn genoemd met betrekking tot beide regelingen:

- het wordt als een gemis gezien dat de regeling geen mogelijkheid biedt voor het verstrekken van geld voor levensonderhoud;
- het voor microkrediet beschikbare bedrag wordt (door de respondenten) te laag bevonden;
- er is gebrek aan mogelijkheden voor begeleiding bij borgstelling;
- ondanks dat de regeling is opengesteld voor zelfstandigen met een BKR-aantekening (betalingsproblemen) accepteren niet alle banken de aanvragen van deze zelfstandigen.⁵²

Daarnaast is in het kader van de pilot Borgstelling aangegeven dat het als een gemis wordt ervaren

⁵¹ Pilot Borgstelling en de regeling Microkrediet.

⁵² De respondenten doelen hier op zelfstandigen die wel een goed ondernemingsplan hebben.

dat er geen middelen zijn voor begeleiding of coaching, zowel voorafgaand aan als tijdens het traject.

Uitwerking

De wijze waarop gemeenten ieder voor zich uitvoering geven aan de ondersteuning aan zzp'ers (in de problemen) heeft een aantal (onbedoelde) effecten die een risico vormen voor een optimale ondersteuning.

Zoektocht naar optimale inrichting van de ondersteuning is niet efficiënt

Gemeenten worden door de crisis geconfronteerd met een toename van het aantal zzp'ers en zelfstandigen met (tijdelijke) problemen. Daarbij dringt zich het beeld op dat gemeenten nog onvoldoende gebruikmaken van elkaars ervaringen voor een goede vormgeving van het gemeentelijke ondersteuningsbeleid en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en (al dan niet creatieve) oplossingen.

Visies vormen obstakel

Zoals eerder aangegeven, is er vaak nauwelijks of geen samenwerking tussen afdelingen/diensten, belast met sociale zaken/sociale zekerheid enerzijds en economisch beleid anderzijds. In een groot deel van de gemeenten is de oriëntatie van deze afdelingen/diensten fundamenteel verschillend met betrekking tot zelfstandigen of zzp'ers. Dit verschil komt erop neer dat een afdeling SZ probeert (kleine) zelfstandigen uit de uitkering te houden, wanneer er perspectief is op verbetering van de situatie in het geval er hulp wordt geboden. De afdeling EZ is daarentegen niet voor ondersteuning, omdat de economische crisis in hun ogen leidt tot een natuurlijke selectie van 'echte' zelfstandigen; zij zien hulp ook als vorm van concurrentievervalsing. De afdeling SZ maakt geen onderscheid tussen soorten zelfstandigen, terwijl de afdeling EZ zich met name richt op starters en specifieke sectoren/wijken.

Deze verschillen in visie en aanpak vormen een obstakel als het gaat om een efficiënte en effectieve ondersteuning van (kleine) zelfstandigen. Het impliceert immers een risico dat (kleine) zelfstandigen niet worden bereikt, te laat worden bereikt of zelfs niet worden doorverwezen of ondersteund.

Zicht op effectiviteit dienstverlening ontbreekt

Een aantal gemeenten is actief bezig om meer grip te krijgen op de zzp-populatie in hun gemeente en om het ondersteuningsaanbod af te stemmen op de behoeften van zzp'ers. Zij doen dit onder andere door de zzp-populatie te onderzoeken en door specifieke projecten voor en door zzp'ers uit te voeren. Veel gemeenten ontbreekt het evenwel aan informatie over de zzp-populatie en hun ondersteuningsbehoefte. Daardoor zijn ze niet in staat om vast te stellen wat het bereik is van het gemeentelijk beleid, of het aanbod aansluit op de wensen en behoeften en of het aanbod voorziet in een oplossing voor de problemen van zzp'ers. De vraag of beleid en uitvoering van ondersteuningsaanbod voor zzp'ers effectief zijn, kan dan ook niet worden beantwoord.

Bij de uitvoering van de ondersteuning van zelfstandigen ervaren gemeenten ook knelpunten. Deze hebben onder andere betrekking op de criteria en uitvoeringsaspecten van het Bbz en op de pilots microfinanciering.

4 Praktijkvoorbeelden

4.1 Inleiding

Op basis van de concrete praktijkvoorbeelden wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de uiteenlopende werkwijze van gemeenten bij de ondersteuning van zelfstandigen. Om zelfstandigen gedurende de recessie te ondersteunen, hanteert een aantal onderzoeksgemeenten een ruimere invulling van de beleidsvrijheid (variant 2). Daarnaast wordt door veel onderzoeksgemeenten ook gebruikgemaakt van extra ondersteuningsactiviteiten (variant 3). Met deze activiteiten die vallen onder variant 2 en variant 3, door gemeenten zelf benoemd als 'gemeentelijke strategieën', 'creatieve oplossingen' of zelfs 'het opzoeken van de randen van de wet', proberen zij meer en eerder ondersteuning te bieden aan zelfstandigen die problemen ervaren. In dit hoofdstuk worden de praktijkvoorbeelden gepresenteerd die in de interviews door de gemeenten zijn benoemd, onderverdeeld in variant 2 en variant 3:

- de ruimere invulling van de beleidsvrijheid;
- extra ondersteuningsmaatregelen.

Daarnaast wordt apart ingegaan op de initiatieven die (enkele) onderzoeksgemeenten hebben genomen om de doelgroep eerder of beter te kunnen bereiken en op het gebruik van andere financieringsbronnen om de extra ondersteuningsmaatregelen voor gevestigde zelfstandigen in de problemen te financieren.

Voor zover het door Regioplan beoordeeld kan worden, lijken de voorbeelden die in dit hoofdstuk worden benoemd, te vallen binnen de kaders van de wet- en regelgeving.⁵³

Individualiseringsbeginsel Bbz

Het individualiseringsbeginsel staat volgens de wetgever (ministerie van SZW) centraal in deze wet. Dit beginsel stoelt op verschillende uitgangspunten, die op verschillende plaatsen in de wet tot uitdrukking komen. Burgemeester en wethouders moeten de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende of het gezin. In de wet- en regelgeving zelf is dit terug te zien in passages als 'de gemeente kan' et cetera.

Dit betekent dat in wet- en regelgeving de kaders staan en dat gemeenten vrijheid hebben bij de invulling daarvan, om rekening te kunnen houden met iemands individuele omstandigheden.

4.2 Ruimere invulling beleidsvrijheid

Uit het onderzoek is gebleken dat in sommige gemeenten de beleidsvrijheid die de wet- en regelgeving biedt meer wordt benut dan in andere gemeenten. Ter illustratie worden enkele praktijkvoorbeelden beschreven. Terwijl de voorbeelden door de betreffende onderzoeksgemeenten zijn benoemd als 'creatieve oplossingen' en 'het opzoeken van de randen van de wet', geeft het ministerie van SZW aan dat de voorbeelden moeten worden gezien als een juiste uitvoering van de regelgeving (iets dat een gemeente behoort te doen).

⁵³ De voorbeelden zijn in het kader van dit onderzoek door Regioplan nadrukkelijk niet beoordeeld op zaken als juridische merites, feitelijke noodzaak, effectiviteit of uitvoeringsgevolgen. Regioplan heeft als opdracht gekregen een eerste inventarisatie uit te voeren om in kaart te brengen hoe de ondersteuning van zzp'ers die door de crisis een terugval in inkomsten ervaren, door de grote gemeenten wordt vormgegeven. Deze inventarisatie is benaderd vanuit het perspectief van de gemeente.

Verschuiven van de individueel samengestelde bijstandnorm

Om de doelgroep van het Bbz waar mogelijk te kunnen uitbreiden naar zelfstandigen waarvan de partner een inkomen heeft dat net boven bijstandsniveau ligt, bekijkt één van de geïnterviewde diensten in hoeverre het op grond van de situatie van de aanvrager mogelijk is om de bijstandnorm en het gezinsinkomen zodanig ten opzichte van elkaar te 'verschuiven', dat het gezinsinkomen onder de bijstandnorm valt. Meer specifiek: door het toekennen van woonkostentoeslag en/of de verschuldigde premies voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering, tracht deze dienst de situatie zo te beïnvloeden, dat het gezinsinkomen wel onder de norm valt en de betreffende aanvrager een beroep kan doen op het Bbz.

Overbrugging van duur tot besluit over uitkering met een vergoeding

Over het algemeen geldt dat als men een Bbz-uitkering aanvraagt, het enige tijd kan duren voor het besluit valt of men daarop recht heeft. Juist deze doorlooptijd kan zelfstandigen fataal worden, wanneer zij te laat om hulp vragen en daardoor niet meer over voldoende middelen beschikken om de periode tot de beslissing te overbruggen. Uit de interviews is gebleken dat dit regelmatig voorkomt, omdat de aanvrager eerst bij andere instanties heeft aangeklopt of omdat het een tijd kan duren voor men de boekhouding voldoende op orde heeft gebracht om de voor een aanvraag noodzakelijke informatie te kunnen geven.

Om dit tegen te gaan, hebben gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om, vooruitlopend op de definitieve beslissing, een voorschot geven. Een van de geïnterviewde diensten heeft deze mogelijkheid vormgegeven door, vooruitlopend op de definitieve beslissing, op basis van een eerste grove screening direct over te gaan tot het verstrekken van een tijdelijke uitkering voor levensonderhoud.⁵⁴ Vervolgens wordt ook meteen bekeken in hoeverre de dienst de betreffende zelfstandige kan begeleiden en ondersteunen in de bedrijfsvoering. Op deze wijze tracht de betreffende dienst deze zelfstandigen te behoeden voor nog grotere en ernstigere problemen, zoals een faillissement.

Oprekken definitie levensvatbaarheid

Er bestaat geen objectief criterium voor het vaststellen van de levensvatbaarheid van een onderneming die in financiële moeilijkheden is gekomen. Gemeenten en diensten hanteren daarom verschillende criteria om de levensvatbaarheid te toetsen. Een aantal van de geïnterviewde diensten rekt de definitie verder op dan andere diensten door een minder strenge (en daardoor vaak ook snellere) toetsing toe te passen, op basis van een beperktere set van criteria. Een van de geïnterviewde gemeenten heeft bijvoorbeeld een quickscan⁵⁵ ontwikkeld, die qua diepgang en tijdsinzet beperkter is dan het uitgebreide (reguliere) levensvatbaarheidsonderzoek. Door de inzet van deze quickscan tracht de betreffende gemeente de doelgroep van het Bbz te vergroten en de dienstverlening te versnellen. Daarnaast is gebleken dat in een aantal gemeenten meer coulance wordt omgegaan met het urencriterium voor zelfstandigen die als gevolg van de crisis in 2009 niet meer aan het urencriterium hebben kunnen voldoen, terwijl zij daar voorheen (in 2008) wel aan hebben voldaan, toch aanspraak te laten maken op financiële ondersteuning vanuit het Bbz.

⁵⁴ Deze dienst heeft deze mogelijkheid pas sinds begin 2010 ingevoerd. Na zes maanden zal er een evaluatie plaatsvinden. Op het moment van het interview kon nog niet worden aangegeven of er ten onrechte voorschotten zijn verstrekt en zo ja, hoeveel.

⁵⁵ De quickscan is geen instrument, maar een methodiek die wordt ingezet bij het bepalen van de levensvatbaarheid voor de aanvraag van een periodieke uitkering ten behoeve van levensonderhoud. In plaats van een uitgebreid bedrijfseconomisch onderzoek, wordt deze methodiek ingezet om snel te kunnen bepalen of het bedrijf in de problemen is gekomen vanwege de recessie of vanwege andere problematiek. Dit wordt gedaan op basis van de jaarstukken van de laatste drie jaar. Blijkt uit deze jaarstukken dat men voorafgaand aan de crisis goed heeft gedraaid, dan krijgt de zelfstandige het voordeel van twijfel. De quickscan is geen kant-en-klare formule, het blijft een 'eigen' interpretatie van de toets: liggen de problemen echt aan de crisis of zit er een andere problematiek achter?

4.3 Extra ondersteuningsmaatregelen

Ongeveer twee op de drie onderzoeksgemeenten bieden extra ondersteuningsmogelijkheden om zo het aanbod beter te kunnen afstemmen op de behoeften van zelfstandigen. Uit de interviews is gebleken dat gemeenten zich

onder andere richten op het faciliteren van een doorstart van zelfstandigen door:

- aan deze zelfstandigen (eventueel aanvullend op het Bbz) financiële middelen toe te kennen via een gemeentelijk startersfonds;
- deze zelfstandigen via de WWB opnieuw te laten starten⁵⁶ en zo onder andere de mogelijkheid te bieden tot begeleiding in het schrijven of herschrijven van een ondernemingsplan.

Ook richt een aantal gemeenten zich op het genereren van werk voor zelfstandigen door als opdrachtgever op te treden (dat wil zeggen het laten uitvoeren van werkzaamheden voor de gemeente door zelfstandigen die ondersteuning nodig hebben) of door het aanbieden van tijdelijke loondienst (al dan niet binnen het gemeentelijk apparaat) ter overbrugging van een periode zonder opdrachten.

Een van de geïnterviewde diensten voert standaard een levensvatbaarheidstoets uit bij een aanvraag bedrijfsbeëindiging. De reden hiervoor is dat uit de praktijk is gebleken dat een deel van de aanvragers toch een levensvatbaar bedrijf heeft en met Bbz-levensonderhoud het bedrijf kan voortzetten.

Daarnaast is vastgesteld dat veel onderzoeksgemeenten plannen aan het uitwerken zijn om in projectvorm aan activiteiten te werken die op zzp'ers of kleine zelfstandigen zijn gericht. Hieronder volgt een voorbeeld van een onderzoeksgemeente die reeds een project, specifiek voor zzp'ers, heeft opgezet: het zzp-stimuleringsprogramma.

Zzp stimuleringsprogramma

Om alle zzp'ers in de stad optimaal te faciliteren en zzp-schap te stimuleren, heeft een van de onderzoeksgemeenten een speciaal programma uitgerold. Het programma is opgebouwd uit drie thema's: netwerkvorming voor zzp'ers, dienstverlening aan zzp'ers in de wijken en (tijdelijke) huisvesting van zzp'ers. Deze drie thema's zijn uitgewerkt in ten minste vijftien projecten:

1. Roadshow in de wijken: met een bus de wijken in om meer inzicht te kunnen krijgen in zzp'ers en hun behoeften en om onderlinge netwerkvorming en communicatie van samenwerkende partijen richting zzp'ers te stimuleren.
2. Programmamanager: een manager die zich bezighoudt met het tot uitvoering brengen van het programma.
3. Instellen Zzp Board: denktank met deskundigen en bestuurders die het totale programma kritisch volgen en adviseren. De belangrijkste taak is het bewaken van de duurzaamheid van de investeringen en de samenhang in het programma.
4. Zzp BV-congres: in 2011 wordt een zzp-congres georganiseerd om producten en resultaten te presenteren en netwerken verder te verstevigen.
5. *One-stop-shop-loket voor het bedrijfsleven*: (digitaal) loket voor potentiële opdrachtgevers van zzp'ers met een uitgebreide en actuele database van zzp'ers, hun specialismen en deskundigheid.
6. *Aanstellen Zzp-accountmanager*: een accountmanager met als taak om netwerkvorming tussen zzp'ers onderling, maar ook tussen zzp'ers en het reguliere bedrijfsleven, het onderwijs en andere partijen te bevorderen.

⁵⁶ De betreffende gemeente gebruikt zelf de term 'doorstart'. Met deze term wordt bedoeld dat zelfstandigen die geen levensvatbaar bedrijf hebben, maar toch graag als zelfstandige aan de slag willen blijven, worden doorgezet naar de afdeling WWB. Via de WWB worden deze zelfstandigen geholpen om opnieuw een bedrijf op te starten.

7. *Business Hives in meerdere wijken*: markt- en haalbaarheidsonderzoek (inclusief businessplannen) voor het opzetten van Business Hives in meerdere wijken om de zzp'er te faciliteren.
8. *Pilot e-learning*: het aanbieden van benodigde kennis via een nieuwe e-learningmodule.
9. *Quick zzp -check*: een hulpmiddel voor zzp'ers om zich te laten inhuren en voor werkgevers om zzp'ers in te huren in de vorm van een applicatie waarmee snel kan worden gecontroleerd of aan gestelde voorwaarden wordt voldaan.
10. *Raad van commissarissen voor de zzp'er*: ervaren mensen uit het bedrijfsleven geven zzp'ers tegen een geringe vergoeding advies, begeleiding en coaching.
11. *Zzp-loket*: een loket waar zzp'ers met allerlei vragen terecht kunnen.
12. *Versoepeling regeling 'beroep aan huis'*: het verruimen van de mogelijkheden om een bedrijf aan huis te voeren.
13. *Marktonderzoek voor mogelijkheden om zzp'ers te faciliteren in een specifieke wijk*: in deze wijk komt een kantoor- en bedrijfspand om zzp'ers te faciliteren.
14. *Realiseren huisvesting creatieve zzp'er in specifieke wijk*.
15. *Businessplan* ten behoeve van de ontwikkeling van lokaal ondernemerschap.

Met het zzp stimuleringsprogramma wil de gemeente:

- meer inzicht krijgen in de behoeften van de verschillende doelgroepen van zzp'ers;
- onderlinge netwerkvorming stimuleren tussen zzp'ers in de wijken en de gemeente als geheel én netwerkvorming en kruisbestuiving tussen zzp'ers en het 'reguliere bedrijfsleven';
- vergemakkelijking van het zzp'erschap door:
 - vereenvoudiging van wederzijdse verplichtingen bij inhuur;
 - gerichte informatie en kennis aanbieden via e-learning;
 - beschikbare en toegankelijke faciliteiten die aansluiten bij de behoefte in de buurt;
- meer (succesvolle) zzp'ers op de markt brengen en meer zichtbaarheid bewerkstelligen van de zzp'er.

4.4 Eerder en beter bereiken van de doelgroep

Om gevestigde zelfstandigen tijdig op de hoogte te kunnen brengen van regelingen waar ze een beroep op kunnen doen wanneer zij in zwaar weer verkeren, treffen bijna alle geïnterviewde gemeenten en diensten voorlichtings-, informatie- en publiciteitsmaatregelen. Veel genoemde maatregelen zijn: adverteren (websites, radio, in huis-aan-huisbladen), voorlichting en informatie geven op beurzen en seminars (bijvoorbeeld van de KvK), het informeren van intermediairs (bijvoorbeeld boekhouders, banken, schuldhulp), het organiseren van informatiebijeenkomsten voor zzp'ers en intermediairs, het opzetten van zzp-sprekuren tot zelfs het opzetten van een specifieke informatie-/advies-/ meldpunten in de wijk voor (onder andere) kleine zelfstandigen.

Een aantal onderzoeksgemeenten heeft een specifiek communicatiebeleid opgezet om de voorlichting over de geboden voorzieningen beter te kunnen toespitsen op de beoogde (deel)doelgroepen. Ter illustratie volgt hier een aantal voorbeelden:

Early warning system

In één gemeente is het initiatief genomen, overigens niet door de gemeente zelf, om de informatie-uitwisseling tussen partijen die ondersteuning (kunnen) geven aan kleine zelfstandigen te verbeteren. De gedachte hierachter is dat men elkaar eerder op de hoogte wil stellen van zelfstandigen die hulp nodig hebben. Met een dergelijk 'early warning system' zou vaker voorkomen kunnen worden dat deze zelfstandigen van de ene instantie naar de andere instantie gestuurd worden, nadat gebleken is dat ze er niet geholpen kunnen worden, waardoor in een kritische fase veel tijd verloren gaat met intakes, beoordelingen et cetera. Hiertoe wordt een 'ketenoverleg' opgezet tussen partijen als banken,

KvK, commerciële adviseurs als IMK, accountants en dergelijke en gemeentelijke diensten. Dit initiatief verkeert in een startfase.

Zzp Roadshow

Ook in het eerder genoemde zzp-stimuleringsprogramma is een onderdeel opgenomen dat tot doel heeft om zzp'ers beter te informeren over ondersteuningsmogelijkheden en om de behoeften van eenpitters in kaart te brengen. Het bood tevens de gelegenheid tot netwerken en kennisuitwisseling door middel van verschillende workshops. De bijeenkomsten werden gehouden op verschillende locaties in de stad. Volgens de betreffende gemeente hebben ruim 400 zelfstandigen de ontbijtbijeenkomsten bezocht en deelgenomen aan de verschillende workshops. De gemeente had via een mailing (bron: adressen van de KvK) 4500 zelfstandigen uitgenodigd. Daarnaast konden zelfstandigen zich inschrijven via de website van het zzp stimuleringsprogramma.

Actieve benadering van kleine zelfstandigen

In verschillende gemeenten is melding gemaakt van diensten die actief de wijk ingaan om zzp'ers en kleine zelfstandigen te benaderen. Twee onderzoeksgemeenten hebben per wijk een ondernemerscoach aangesteld. Deze coach heeft als taak zelfstandigen te ondersteunen. Er zijn ook gemeenten die incidenteel bedrijfsbezoeken in de wijk uitvoeren om zo de dienstverlening laagdrempeliger te maken.

Integrale dienstverlening SZ en EZ

Hoewel in meerdere onderzoeksgemeenten initiatieven zijn opgezet om in samenwerking met verschillende partijen de dienstverlening aan zelfstandigen aan de voorkant aan te bieden (bijvoorbeeld in de vorm van één loket, waar kan worden verwezen naar de verschillende gemeentelijke afdelingen), heeft één van de onderzoeksgemeenten vijf jaar geleden de gemeentelijke dienstverlening (advies, Bbz, IOAZ, vergunningen, milieu et cetera) voor zelfstandigen samengevoegd om de doelgroep beter te kunnen bedienen.

In deze gemeente is dus sprake van integrale gemeentelijke dienstverlening: zelfstandigen kunnen niet alleen op één plek hun vragen stellen, maar worden ook zonder verdere doorverwijzing geholpen. De ervaring van de gemeente is dat zij hiermee haar doelgroep beter bereikt dan voorheen.

4.5 Gebruik van andere financieringsbronnen

In het onderzoek zijn wij diverse financieringsbronnen tegengekomen voor uitgaven ter ondersteuning van zzp'ers en (kleine) zelfstandigen. Deze bronnen zijn ingezet ter financiering van ondersteuning die niet vanuit de landelijke regelingen als het Bbz en de IOAZ aan gemeenten worden vergoed. Voorbeelden hiervan zijn:

Leenkrediet

Een aantal onderzoeksgemeenten maakt gebruik van lenenkrediet om begeleiding te kunnen realiseren voor gevestigde zelfstandigen, die financiële ondersteuning krijgen vanuit het Bbz. Dit lenenkrediet moet door de zelfstandige worden terugbetaald; de zelfstandige financiert dus zijn/haar eigen begeleidings-/coachingstraject.

W-deel WWB/participatiebudget

Uit het onderzoek is gebleken dat enkele gemeenten en diensten gebruikmaken van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor de activerings- en re-integratieactiviteiten (W-deel) ter voorkoming van instroom van zelfstandigen in de Wwb. Een concreet voorbeeld is dat, terwijl (zoals hierboven genoemd) in bepaalde gemeenten de zelfstandigen zelf moeten opdraaien voor de kosten van hun begeleidingstraject, andere gemeenten hiervoor gebruikmaken van gelden uit het participatiebudget.

Een ander voorbeeld is de bekostiging van de pilot 'ondernemerscoach' in een van de geïnterviewde gemeenten: deze pilot wordt deels vanuit het participatiebudget bekostigd.

Startersfonds

In een aantal onderzoeksgemeenten bestaat de mogelijkheid ondersteuning aan gevestigde zelfstandigen te bekostigen vanuit een door de gemeente opgericht startersfonds. Met een onderbouwd ondernemingsplan kan de gevestigde zelfstandige via dit fonds een rentedragende lening van minimaal € 35.001,- en maximaal € 60.000,- krijgen. Voorwaarde is wel dat de onderneming niet langer dan vijf jaar bestaat.

Middelen van derden: provincie, Europese Commissie, externe organisaties et cetera

Een aantal onderzoeksgemeenten maakt voor de bekostiging van een of meerdere ondersteuningsmaatregelen gebruik van middelen van derden. Zo wordt een van de zojuist benoemde startersfondsen mede gefinancierd met steun van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling van de Europese Commissie. Een tweede voorbeeld is dat bij een van de onderzoeksgemeenten de provincie meebetaalt aan de voorlichtings-, informatie- en publiciteitsmaatregelen om de ondersteuningsmaatregelen van de betreffende gemeente meer bekendheid te geven onder de doelgroep. Een derde voorbeeld is dat een externe organisatie bepaalde begeleidingskosten op zich neemt. Dit adviesbureau voert alle levensvatbaarheidstoetsen uit voor de betreffende gemeente. Aangezien dit bureau deze toetsen, op de lange termijn gerekend, kan uitvoeren onder het afgesproken bedrag, levert het bureau extra dienstverlening door gratis begeleiding aan te bieden aan zelfstandigen, bij wie het een levensvatbaarheidsonderzoek heeft verricht.

Inzet van middelen vanuit bijzondere bijstand

Een aantal gemeenten zet bijzondere bijstand in om een bepaalde groep zelfstandigen coaching of ondersteuning te bieden ter voorbereiding op de levensvatbaarheidstoets. Het gaat hierbij om zelfstandigen die op het moment van aanvraag niet beschikken over de benodigde gegevens voor de levensvatbaarheidstoets, maar naar inschatting van de gemeente wel geholpen zouden zijn met een Bbz-uitkering. Ook zijn we tegengekomen dat bijzondere bijstand wordt ingezet om de schuldenproblematiek van de betreffende zelfstandige zodanig te verlichten (door bijvoorbeeld woonkostentoeslag te geven), dat de onderneming van deze persoon, terwijl deze aanvankelijk vanwege de schulden niet als levensvatbaar kon worden aangemerkt, wel als levensvatbaar kan worden aangemerkt, waardoor de betreffende zelfstandige aanspraak kan maken op het Bbz.

4.6 Aandachtspunten

De praktijkvoorbeelden die hier beschreven zijn, laten zien dat er her en der inventiviteit is bij de ondersteuning van zzp'ers en andere kleine zelfstandigen. Ook kan worden gesteld dat deze voorbeelden aantonen dat het de onderzoeksgemeenten over het algemeen niet ontbreekt aan aandacht voor de kleine zelfstandige.

Een belangrijk aandachtspunt is dat, terwijl de praktijkvoorbeelden in dit hoofdstuk volgens de wetgever (ministerie van SZW) binnen de kaders van de wet- en regelgeving vallen⁵⁷, onderzoeksgemeenten deze voorbeelden veelal duiden als 'creatieve oplossingen' en/of 'het opzoeken van de randen van de wet'.

Op basis hiervan bestaat de indruk dat de mogelijkheden van het Bbz en de ruimte die deze regeling biedt in de praktijk vaak onvoldoende bekend zijn bij gemeenten, of verkeerd begrepen lijken te worden. Ook schept het onderzoek het beeld dat de ruimte her en der verschillend wordt benut.

⁵⁷ Het betreft namelijk het in de praktijk brengen van het individualiseringsbeginsel.

5 Conclusies en samenvatting

5.1 Inleiding

In mei 2009 is door gemeenten en sociale partners een overeenkomst gesloten onder de naam Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt. In deze overeenkomst zijn – tegen de achtergrond van de snel om zich heen grijpende crisis – vijf kernthema's benoemd, waaronder de ondersteuning van zelfstandigen zonder personeel. De Raad voor Werk en Inkomen heeft onder andere de taak gekregen in kaart te brengen wat bij gemeenten de stand van zaken is met betrekking tot de ondersteuning van zzp'ers in het kader van de Gezamenlijke Aanpak Arbeidsmarkt. Aangezien deze gezamenlijke aanpak niet nader is geconcretiseerd, gaat het hier nadrukkelijk om een eerste inventarisatie.

Het doel van de inventarisatie is om inzichtelijk te maken welke ondersteuning de grotere gemeenten geven aan zzp'ers die door de crisis een terugval in inkomsten ervaren. De gemeenten zijn bevraagd over het waarom en hoe van hun hulp aan zzp'ers, de problemen die zij in de uitvoering van hun beleid ervaren en de eventuele oplossingen die zij daarvoor gevonden hebben. De inventarisatie heeft dus plaatsgevonden vanuit het perspectief van de gemeente een niet bijvoorbeeld vanuit de optiek van zzp'ers of de wetgever. In het onderzoek is afgegaan op de definities en afbakeningen die gemeenten gebruiken voor de onderzoeksgroep.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd. Dit gebeurt op zodanige wijze dat het zelfstandig leesbaar is.

Het onderzoek vond in de periode januari-maart 2010 plaats onder 34 van de 36 gemeenten uit de G4-, G27- en de Ortega-gemeenten (verder aangeduid als de onderzoeksgemeenten).⁵⁸ Het is niet de bedoeling geweest om een representatief beeld te geven van de ondersteuning aan zzp'ers door alle Nederlandse gemeenten.

Aangezien 28 van de 34 onderzoeksgemeenten ook dienstverlening aan zzp'ers uitvoeren voor omliggende gemeenten (de contractgemeenten) is met dit onderzoek ook globaal in kaart gebracht in hoeverre andere gemeenten (dus niet behorend tot de G4-, G27- of Ortega-gemeenten) actieve ondersteuning bieden.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op interviews met:

- verantwoordelijken en uitvoerders van Bureaus Zelfstandigen (dan wel betrokkenen binnen afdelingen SZ die zich met regelingen voor zelfstandigen bezighouden);
- beleidsmedewerkers afdeling EZ en medewerkers ondernemersbalie;
- medewerkers externe organisaties (KvK, externe uitvoerders van de levensvatbaarheidstoets, IMK).

In tien gemeenten is aanvullende informatie verzameld.

De doelgroep voor dit onderzoek bestaat gezien de vraagstelling uit zzp'ers die door de crisis behoefte hebben aan ondersteuning. Uit de rondgang langs de gemeenten bleek echter dat deze doelgroep in de dagelijkse beleidspraktijk niet onderscheiden wordt. Er zijn twee wettelijke regelingen waarvan de doelgroep van het onderzoek gebruik kan maken, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). In deze regelingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van zelfstandigen. Ook bij de geïnterviewde gemeenten vormen de zzp'ers daarom doorgaans geen specifieke doelgroep voor beleid. Wel hebben deze gemeenten aangegeven dat naar schatting tussen de vijftig en negentig procent van de gevestigde zelfstandigen bij de gemeente die om hulp vragen uit

⁵⁸ Begin 2009 zijn vijf gemeenten, de zogenaamde Ortega-gemeenten, aan de G27 toegevoegd omdat ze de 100.000-inwonersgrens inmiddels overschreden hadden én problemen ervaren die vergelijkbaar zijn met die van de grote steden.

zzp'ers bestaat.

Hierna vatten wij de uitkomsten van ons onderzoek samen aan de hand van een aantal conclusies.

Deze zijn als volgt gegroepeerd:

- De ondersteuningsbehoefte (§5.2);
- Wat doen gemeenten (extra) voor gevestigde zelfstandigen? (§5.3);
- Samenwerking (§5.4);
- Praktijkvoorbeelden (§5.5);
- Knelpunten en aandachtspunten (§5.6).

5.2 De ondersteuningsbehoefte van zzp'ers

De crisis leidt tot een grotere vraag naar ondersteuning

Het landelijke beeld over het totale gebruik van het Bbz voor alle zelfstandigen (zowel starters als gevestigden) is dat het gebruik tussen 2007 en 2009 is toegenomen met 32 procent. Uit de interviews met de onderzoeksgemeenten bleek dat in deze periode het aantal intakes en aanvragen in meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten is gestegen, maar dat het aandeel toekenningen in een groot deel van de onderzoeksgemeenten niet of nauwelijks is gewijzigd⁵⁹.

Het landelijke beeld over het gebruik van de IOAZ is dat het gebruik vanaf 2007 is gedaald. Eenzelfde trend is, op twee gemeenten na, aangetroffen bij de onderzoeksgemeenten.

Naast de groeiende vraag naar ondersteuning vanuit het Bbz door gevestigde zelfstandigen, ervaren de onderzoeksgemeenten ook een stijging in aanvragen door gevestigde zelfstandigen voor ondersteuningsmogelijkheden als schuldhulpverlening, borgstelling en microkrediet. In lijn hiermee is ook de belangstelling toegenomen van gevestigde zelfstandigen in problemen voor door gemeenten beschikbaar gestelde informatie (folders, informatiebijeenkomsten) en voor door gemeenten georganiseerde netwerkbijeenkomsten.

De meeste hulpvragen komen volgens de onderzoeksgemeenten uit de bouwsector

Het landelijke beeld voor alle zelfstandigen (zowel starters als gevestigden) is dat de sterkste daling in aantallen zelfstandigen zich heeft voorgedaan in de industrie en handel. Uit de interviews met de onderzoeksgemeenten komt echter naar voren dat de meeste hulp- en ondersteuningsvragen op dit moment uit de bouwsector komen, op de tweede plaats gevolgd door de financiële sector en op de derde en vierde plaats gevolgd door de transportsector en de ICT-sector. Over het algemeen blijkt volgens de respondenten dat de problemen die de zelfstandigen uit de bouwsector ervaren, te maken hebben met de economische en financiële crisis in combinatie met een seizoenseffect (de strenge winter van 2009 op 2010). Deze problemen worden volgens de respondenten echter versterkt en deels ook veroorzaakt doordat deze zelfstandigen over een tekort aan ondernemersvaardigheden beschikken. Voor de zelfstandigen uit de financiële sector, het transport en de ICT geldt volgens de geïnterviewde gemeenten dat zij hoofdzakelijk worden geconfronteerd met vraaguitval en financieringsproblemen (kredietfaciliteiten lijken door sommige banken te worden teruggeschroefd). Net zoals bij de bouw, wordt ook voor deze groep zelfstandigen gesteld dat de crisis het gebrek aan ondernemersvaardigheden zichtbaar maakt dat tijdens de hoogconjunctuur verborgen kon blijven.

Het is lastig om zelfstandigen die in nood zijn te bereiken

De geïnterviewde gemeenten ervaren het als lastig om de gevestigde zelfstandigen te bereiken die door de crisis in de problemen zijn gekomen. Dit heeft volgens de respondenten tot gevolg dat een

⁵⁹ Gegeven de gerapporteerde stijging in het aantal aanvragen zal het aantal toekenningen in deze gemeenten naar rato zijn gestegen.

grote groep gevestigde zelfstandigen verkeerde voorzieningen aanvraagt. Hierdoor gaat kostbare tijd verloren en/of klopt men gewoonweg te laat bij de gemeente aan voor hulp: de schulden zijn dan vaak al zo hoog opgelopen, dat het bedrijf niet meer kan worden voortgezet of er niet meer tijdig ingegrepen kan worden.

Dat zelfstandigen te laat om ondersteuning vragen bij de gemeente, wordt door de respondenten deels ook toegeschreven aan de (houding van) zelfstandigen zelf: zelfstandigen zijn volgens de respondenten vaak geneigd hun problemen zelf op te (willen) lossen en het vragen om hulp zo lang mogelijk uitstellen. Een andere oorzaak (die door de respondenten van dit onderzoek is genoemd) voor het relatief laat aankloppen bij de gemeente is dat, vóórdat zelfstandigen bij de gemeenten komen, zij eerst elders hulp hebben gevraagd (banken, Qredits en dergelijke) waardoor hun problemen zich in de tussentijd nog verder hebben kunnen opstapelen.

5.3 Wat doen gemeenten (extra) voor zelfstandigen?

De afspraken van de gezamenlijke aanpak hebben niet tot een grotere ondersteuning geleid; de meeste gemeenten hadden op dat moment al actie ondernomen

De crisis heeft de meeste onderzoeksgemeenten ertoe aangezet hun inzet te vergroten, meer gebruik te maken van de toepassingsruimte die de wet- en regelgeving hen biedt en daarnaast ook extra activiteiten te ontwikkelen. Een aantal gemeenten is hiermee al gestart in reactie op de financiële crisis die aan de economische crisis vooraf ging.

De Verzamelbrief van februari 2009 van de staatssecretaris van SZW (Klijnsma) heeft, volgens de onderzoeksgemeenten, een stimulerende rol gehad op hun inzet. De afspraken uit de Gezamenlijke Aanpak (mei 2009) zijn daarentegen niet breed bekend binnen de onderzochte gemeenten en hebben hen niet extra aangezet om tot actie over te gaan.

Er is bij gemeenten (nog) geen sprake van voor zzp'ers specifiek beleid, wel zijn of worden er specifieke activiteiten voor zzp'ers ontwikkeld

De landelijke regelingen richten zich niet specifiek op zzp'ers, maar op een bredere groep zelfstandig ondernemers. Omdat bij het grootste deel van de geïnterviewde gemeenten zzp'ers geen specifieke doelgroep voor beleid vormen, zijn ook de lokale ondersteuningsmaatregelen vaak niet specifiek bestemd voor zzp'ers. Volgens een aantal respondenten maakt dit een ruimere toepassing van het ondersteuningsinstrumentarium mogelijk, doordat voor iedere soort ondernemer gemakkelijker een toepassing van het instrumentarium is te vinden. Wel zijn we in het onderzoek een aantal specifieke projecten voor zzp'ers tegengekomen, zoals bijvoorbeeld het zzp-stimuleringsprogramma.⁶⁰

Meeste gemeenten doen meer dan wettelijk strikt vereist is

De uitvoering van het Bbz en de IOAZ is een taak van gemeenten. De meeste onderzoeksgemeenten voeren deze regelingen zelf uit, in zes gemeenten is dit uitbesteed aan andere (onderzoeks)gemeenten. Daarnaast wordt in vijf regio's/gemeenten⁶¹ de SZW-borgstellingsregeling uitgevoerd.

Voor de zelfstandigen wordt – met inzet van het Bbz – (minimaal) ten doel gesteld hun een tijdelijke overbrugging te bieden. Verder geeft een deel van de onderzoeksgemeenten expliciet aan zich in te zetten om instroom in de bijstand te voorkomen en/of het ondernemerschap actief te stimuleren. Om dit te bewerkstelligen, bieden zij naast ondersteuning vanuit het Bbz en de IOAZ ook extra ondersteuningsmogelijkheden.

⁶⁰ Zoals beschreven in hoofdstuk 4.

⁶¹ Het betreft Leeuwarden en omgeving, Hengelo (regio Twente), Rotterdam, Lelystad (regio Flevoland) en Tilburg.

We maken een driedeling in de ondersteuning die wordt geboden vanuit de afdeling Sociale Zaken van gemeenten (de uitvoering is veelal op een andere locatie dan SZ gevestigd of is ondergebracht in een aparte organisatie). De drie typen ondersteuning onderscheiden zich door de breedte van het aanbod:

1. een enge invulling van de beleidsvrijheid;
2. een ruime(re) invulling van de beleidsvrijheid;
3. ontwikkelen van extra ondersteuningsactiviteiten.

Uit het onderzoek blijkt dat slechts een paar gemeenten een enge invulling hanteren van de beleidsvrijheid (toepassingsruimte) binnen de kaders van de wet- en regelgeving (type 1). De meeste gemeenten hanteren een ruime(re) invulling van de beleidsvrijheid (type 2) en hebben daarnaast ook extra ondersteuningsactiviteiten ontwikkeld (type 3).

Ad 1) Enge invulling van de beleidsvrijheid

Vijf gemeenten geven aan dat zij een enge invulling van de beleidsvrijheid hanteren. Ondanks dat vrijheid die de kaders van de wet- en regelgeving gemeenten bieden, hebben deze vijf gemeenten een beperkte, enge, invulling gegeven aan de kaders. Zij geven aan met name vanwege hun beperkte personele capaciteit en materiekkennis geen mogelijkheid te zien om gehoor te geven aan de oproep van de staatssecretaris van SZW (Klijnsma),

Ad 2) In reactie op de crisis wordt ruime(re) invulling beleidsvrijheid gezocht

De overige gemeenten benutten, in meer en mindere mate, de toepassingsruimte die de wet- en regelgeving hen biedt. Zij hebben doorgaans, in antwoord op de crisis, de toepassing van de regelingen binnen de kaders van de wet- en regelgeving aangepast. Het gaat hierbij zowel om een meer coulante toetsing op het vlak van de levensvatbaarheidstoets en het urencriterium, het coulanter omgaan met regelingen betreffende het terugbetalen van krediet, als om het toepassen van diverse werkwijzen om het proces te versnellen. Het voornaamste doel van deze versoepelde aanpak is volgens respondenten om de zelfstandigen waar mogelijk 'in de lucht' te houden, zodat zij hun onderneming kunnen voortzetten als de economie weer aantrekt. Alle gemeenten hanteren daarbij als voorwaarde dat de oorzaak van de problemen van de zelfstandigen in kwestie is gelegen in de crisis en het bedrijf dus vóór de crisis levensvatbaar was.

Ad 3) Gemeenten hebben ook extra ondersteuningsmogelijkheden ontwikkeld

Ongeveer twee derde van alle onderzoeksgemeenten biedt extra ondersteuningsmogelijkheden, waarvan ongeveer een derde dit doet op verschillende vlakken. De meeste van deze activiteiten werden al voor de crisis uitgevoerd, maar worden nu nog meer noodzakelijk geacht. Er zijn echter ook nieuwe activiteiten ontwikkeld of ingezet in antwoord op de crisis.

De in het onderzoek aangetroffen extra ondersteuningsmogelijkheden zijn in drie groepen in te delen:

a) Het versterken van ondernemersvaardigheden

Ongeveer een derde van de gemeenten biedt activiteiten met als doel het versterken van de ondernemersvaardigheden. Dit zijn bijvoorbeeld begeleiding, coaching, advies, workshops en cursussen. De ondersteuning richt zich zowel op de administratieve organisatie als op zaken als acquisitie en netwerken.

b) Regelingen rond inkomensverwerving en schuldhulpverlening

Ongeveer een derde van alle onderzoeksgemeenten biedt zelfstandigen schuldhulpverlening die specifiek gericht is op zelfstandigen. Deze hulpverlening is toegerust om niet alleen een oplossing te vinden voor de financiële problemen van een persoon, maar ook voor de financiële problemen van een bedrijf.

c) Vergroten toegankelijkheid en bekendheid ondersteuningsmogelijkheden

Bij ongeveer een derde van de gemeenten wordt begeleiding ook ingezet voorafgaand aan de levensvatbaarheidstoets. Zij geven daarmee zelfstandigen de gelegenheid om hun administratie op orde te brengen, zodat zij een aanvraag kunnen indienen.

Tot slot geven bijna alle gemeenten in meer of mindere mate voorlichting over de regelingen. Een deel van de gemeenten heeft daarnaast, in antwoord op de crisis, extra ingezet op voorlichting om de potentiële doelgroep te bereiken.⁶²

Initiatieven vanuit de afdeling EZ zijn niet specifiek voor zelfstandigen in problemen⁶³

In het algemeen is de dienstverlening van afdelingen Economische Zaken van gemeenten gericht op het bieden van ondersteuning aan starters en gevestigde zelfstandigen op het gebied van bestemmingsplannen en dergelijke. Daarnaast zijn onder andere het versterken van de (wijk)economie en het stimuleren van het vestigingsklimaat doelstellingen die worden nagestreefd. Op één uitzondering na richt de dienstverlening van de afdeling EZ zich bij de onderzochte gemeenten niet op ondersteuning aan zelfstandigen die problemen ervaren (als gevolg van de crisis). De 'vooruitgeschoven posten' van de afdeling EZ (ondernemersbalies, ondernemerspleinen, bedrijvenloketten en dergelijke) hebben in het algemeen geen middelen om zelfstandigen met problemen bij te staan met begeleiding en/of advies. Zij vervullen daarbij vooral een doorverwijsfunctie.

De ondersteuning aan zelfstandigen die in problemen verkeren vindt wel op indirecte wijze plaats in de vorm van subsidies voor activiteiten als coachingpools of scholingstrajecten die worden uitgevoerd door organisaties als de KvK en ondernemersverenigingen.

Bij een aantal gemeenten is er vanuit de afdeling EZ wel specifieke aandacht voor kleine zelfstandigen of zzp'ers. In het kader van een wijkgerichte aanpak (wijkconomie) zijn verschillende activiteiten ontwikkeld om kleine zelfstandigen of zzp'ers te faciliteren in de vorm van bijvoorbeeld bedrijfsverzamelgebouwen en ontmoetingruimtes.

5.4 Samenwerking

Samenwerking tussen de afdelingen SZ en EZ is beperkt

Bij ongeveer driekwart van de gemeenten is vastgesteld dat tussen de afdelingen/diensten, belast met sociale zaken/sociale zekerheid enerzijds en economisch beleid anderzijds, nauwelijks of geen samenwerking bestaat anders dan naar elkaar doorverwijzen. Vrijwel nergens is sprake van integraal beleid⁶⁴, waarbij economische en sociale doelstellingen met elkaar verbonden worden (waardoor zelfstandigen bijvoorbeeld voor al hun vragen op één plek terecht kunnen). Wel worden in een aantal gemeenten gezamenlijk activiteiten uitgevoerd door de afdelingen EZ en SZ (bijvoorbeeld voorlichtingsacties of de bekostiging van pilots rondom wijkcoaches).

Gemeenten hebben hun beleid en het bereik daarvan versterkt door samenwerking met derden

Vanuit de afdelingen SZ en EZ hebben vrijwel alle gemeenten samenwerkingsverbanden met een breed scala aan typen organisaties, zoals KvK, ondernemersverenigingen, vakbonden, banken, accountants, Belastingdienst, onderwijsinstellingen, Stadsbanken, Qredits en UWV-Werkpleinen.

Vaak gaat het om lichte vormen van samenwerking, zoals het elkaar wederzijds op de hoogte brengen van werkzaamheden ten behoeve van doorverwijzing van zelfstandigen. Vanuit de afdeling EZ worden ook initiatieven gesubsidieerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opzetten van netwerkorganisaties en

⁶² Er zijn daarentegen ook enkele gemeenten die bewust geen extra bekendheid geven aan ondersteuningsmogelijkheden, omdat zij een grotere toeloop niet kunnen verwerken.

⁶³ Niet voor alle onderzoeksgemeenten is met een medewerker vanuit de afdeling EZ gesproken. Kwantificeren is daarom niet goed mogelijk.

⁶⁴ Er is één gemeente met een integrale dienstverlening voor zelfstandigen.

scholingstrajecten. De crisis is voor een groot deel van de gemeenten aanleiding geweest om extra aandacht te besteden aan deze lichte vorm van samenwerken.

Bij deze lichte vormen van samenwerking hebben gemeenten meestal geen leidende rol. Hun rol beperkt zich meestal tot doorverwijzen en verstrekken van informatie. De ondersteuning voor zelfstandigen die wordt geboden, wordt meestal door externe organisaties verzorgd.

Een deel van de gemeenten heeft meer actievare vormen van samenwerking. Bijvoorbeeld door de vertegenwoordiging van verschillende organisaties op één locatie (ondernemersbalie, bureau zelfstandigen, KvK, UWV en in een aantal gevallen uitvoering van het Bbz en andere organisaties). Zij organiseren bijvoorbeeld gezamenlijk bijeenkomsten voor zelfstandigen. Een paar gemeenten hebben daarnaast naar aanleiding van de crisis de samenwerkingsrelaties versterkt en uitgebreid. De gemeenten hebben een duidelijke rol in de activiteiten die in samenwerking worden opgezet en uitgevoerd.

Daarnaast bestaan bij ongeveer een derde van de gemeenten andere vormen van samenwerking, zoals bijvoorbeeld met externe organisaties (schuldhulpverlening, re-integratiebureaus et cetera.).

5.5 Praktijkvoorbeelden

Het ontbreekt de onderzoeksgemeenten over het algemeen niet aan aandacht voor de kleine zelfstandige

In het onderzoek zijn tal van voorbeelden van activiteiten gevonden die gemeenten toepassen om meer en eerder ondersteuning te kunnen bieden aan gevestigde zelfstandigen in nood. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in praktijkvoorbeelden die vallen onder variant 2 (ruimere invulling van de beleidsvrijheid) en praktijkvoorbeelden die vallen onder variant 3 (extra ondersteuningsmaatregelen). Daarnaast hebben bijna alle onderzoeksgemeenten extra voorlichtings-, informatie- en publiciteitsmaatregelen in gang gezet. Voor de financiering weten de gemeenten verschillende bronnen aan te boren (provincie, Europese Commissie, externe organisaties). Een uitgebreide beschrijving van deze voorbeelden is opgenomen in hoofdstuk 4.

De mogelijkheden van het Bbz lijken in de praktijk vaak onbekend te zijn of verkeerd begrepen te worden

Een belangrijk aandachtspunt is dat, terwijl de praktijkvoorbeelden die we in dit onderzoek hebben gevonden volgens de wetgever (ministerie van SZW) binnen de kaders van de wet- en regelgeving vallen⁶⁵, onderzoeksgemeenten deze voorbeelden veelal duiden als 'creatieve oplossingen' en/of 'het opzoeken van de randen van de wet'. Veel gemeenten lijken nog zoekend te zijn naar, of zelfs nog helemaal niet op de hoogte te zijn van manieren om optimaal gebruik te maken van de ruimte die de regelgeving biedt en die voor hen ook uitvoerbaar en financieerbaar is.

5.6 Knelpunten en aandachtspunten

Bij de uitvoering van de ondersteuning van zelfstandigen ervaren gemeenten ook knelpunten. Deze hebben onder andere betrekking op de criteria en uitvoeringsaspecten van het Bbz en op de pilots microfinanciering.

Het Bbz is volgens gemeenten te weinig toegerust op praktijk van ondernemerschap

In algemene zin wordt door gemeenten als knelpunt van het Bbz voor gevestigde zelfstandigen ervaren dat deze te weinig is toegerust op de moderne samenleving en de praktijk van het ondernemerschap. Zo staat, volgens de onderzoeksgemeenten, niet het sociaal-economisch belang centraal maar de privésituatie van de cliënt (bijvoorbeeld het inkomen van de partner), en wordt te

⁶⁵ Het betreft namelijk het in de praktijk brengen van het individualiseringsbeginsel.

weinig rekening gehouden met deeltijdondernemerschap. Hierbij zijn door de onderzoeksgemeenten de volgende specifieke knelpunten genoemd met betrekking tot *de criteria en voorwaarden* die voor gevestigde zelfstandigen gesteld zijn in het Bbz.⁶⁶ Het meest genoemde knelpunt is het inkomen van de partner, gevolgd door gebrek aan financiële middelen voor begeleiding:

- inkomen partner: doordat het inkomen van de partner medebepalend is voor het recht op Bbz heeft een grote groep zelfstandigen geen recht op Bbz;
- vermogenstoets: onder andere pensioenopbouw en bedrijfskapitaal moeten eerst worden 'opgegeten';⁶⁷
- urencriterium: er kan te weinig rekening worden gehouden met deeltijdondernemerschap en/of hoe om te gaan met urencriterium als vanwege de crisis het aantal uren niet kan worden gehaald⁶⁸;
- er zijn geen financiële middelen voor de begeleiding van gevestigde zelfstandigen.

Met betrekking tot de *uitvoering* van het Bbz voor gevestigde zelfstandigen zijn de volgende knelpunten genoemd:

- door de toename in het aantal aanvragen is er een gebrek aan capaciteit voor het verwerken ervan, met als gevolg het oplopen van doorlooptijden;
- hoe kan voorkomen worden dat zelfstandigen te lang wachten met hun hulpvraag?;
- er heerst onzekerheid over de toekomstige financiering van het Bbz: blijft het Rijk de kosten vergoeden of komen deze uiteindelijk toch voor rekening van de gemeenten?

Naast bovengenoemde knelpunten zijn door gemeenten ook enkele andere aspecten genoemd die het bieden van ondersteuning aan kleine zelfstandigen met problemen kunnen bemoeilijken.

Banken

- Door de terughoudendheid van banken bij het verstrekken van krediet voeren gemeenten taken (krediet verstrekken) uit die door banken zouden moeten worden uitgevoerd;
- deze terughoudendheid van banken levert vertraging op, waardoor zzp'ers zich (nog) later bij de gemeente melden voor ondersteuning, waardoor zzp'ers zich (nog) later bij de gemeente melden voor ondersteuning.

Zicht op zzp'ers en kleine zelfstandigen in het algemeen

- er is onvoldoende zicht op de gemeentelijke populatie van (kleine) zelfstandigen en daarmee op het bereik van de gemeentelijke voorzieningen;
- er is onvoldoende zicht op ondersteuningsbehoeften van (kleine) zelfstandigen;
- er is onvoldoende zicht op wat gebeurt met (kleine) zelfstandigen die niet geholpen kunnen worden met gemeentelijke ondersteuning;

Overig

- de fundamentele vraag in hoeverre slecht/onverantwoord ondernemerschap in voorgaande jaren moet worden 'beloond' met gemeentelijke ondersteuning?

⁶⁶ Op een aantal punten zijn de meningen overigens verdeeld over de vraag of er wel of niet sprake is van een knelpunt.

⁶⁷ Dit *door de gemeenten benoemde* knelpunt lijkt in tegenspraak met hetgeen in de wet staat, namelijk dat vermogen een Bbz-uitkering in principe niet in de weg staat (paragraaf 3.2.1): als het vermogen een bepaalde grens overgaat, verstrekt de sociale dienst de bijstand op grond van het Bbz als een lening. Wel dient men al het vermogen waarover men redelijkerwijs kan beschikken, aan te wenden voor de instandhouding van het zelfstandig bedrijf of beroep. Vermogen dat verbonden is aan het bedrijf en/of de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

⁶⁸ Dit *door de gemeenten benoemde* knelpunt zou (afhankelijk van hoe de betreffende gemeente dit criterium toepast) mogelijk in tegenspraak kunnen zijn met de notitie (paragraaf 3.2.1) dat het minimum van 1225 uur per jaar werkzaam zijn in het eigen bedrijf door staatssecretaris De Jager is opgerekt naar 'uren voor bedrijfsvoering en scholing'. Omdat het Bbz voor wat betreft het urencriterium verwijst naar de Wet inkomstenbelasting, geldt deze verruiming ook voor het Bbz.

- er is onvoldoende zicht op de effecten van het gevoerde beleid en het ondersteuningsaanbod.

Pilots Microfinanciering⁶⁹

De meningen verschillen als het gaat om de betekenis van de regelingen voor microkrediet voor de ondersteuning van gevestigde zelfstandigen. Een deel van de gemeenten is van mening dat hiermee ook zelfstandigen die *geen* aanspraak kunnen maken op het Bbz, kunnen worden ondersteund. De regelingen worden door deze gemeenten gezien als geschikt alternatief voor zzp'ers die (net) geen aanspraak kunnen maken op het Bbz.

Andere gemeenten geven aan dat zij de regelingen alleen van toepassing achten op zzp'ers die *wel* aanspraak maken op het Bbz. Deze gemeenten zien de regelingen dus als aanvulling op het Bbz en niet als alternatief voor het Bbz voor de zzp'ers die (net) geen aanspraak kunnen maken op het Bbz. De volgende knelpunten zijn genoemd met betrekking tot beide regelingen:

- het wordt als een gemis gezien dat de regeling geen mogelijkheid biedt voor het verstrekken van geld voor levensonderhoud;
- het voor microkrediet beschikbare bedrag wordt (door de respondenten) te laag bevonden;
- er is gebrek aan mogelijkheden voor begeleiding bij borgstelling;
- ondanks dat de regeling is opengesteld voor zelfstandigen met een BKR-aantekening (betalingsproblemen) accepteren niet alle banken de aanvragen van deze zelfstandigen.⁷⁰

Daarnaast is in het kader van de pilot Borgstelling aangegeven dat het als gemis wordt ervaren dat er geen middelen zijn voor begeleiding of coaching, zowel voorafgaand aan als tijdens het traject.

Uitwerking

De wijze waarop gemeenten ieder voor zich uitvoering geven aan de ondersteuning aan zzp'ers (in problemen) heeft een aantal (onbedoelde) effecten die een risico vormen voor een optimale ondersteuning.

Zoektocht naar optimale inrichting van de ondersteuning is niet efficiënt

Gemeenten worden door de crisis geconfronteerd met een toename van het aantal zzp'ers en zelfstandigen met (tijdelijke) problemen. Daarbij dringt zich het beeld op dat gemeenten nog onvoldoende gebruikmaken van elkaars ervaringen voor een goede vormgeving van het gemeentelijke ondersteuningsbeleid en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten en (al dan niet creatieve) oplossingen.

Visies vormen obstakel

Zoals eerder aangegeven, is er vaak nauwelijks of geen samenwerking tussen afdelingen/diensten, belast met sociale zaken/sociale zekerheid enerzijds en economisch beleid anderzijds. In een groot deel van de gemeenten is de oriëntatie van deze afdelingen/diensten fundamenteel verschillend met betrekking tot zelfstandigen of zzp'ers. Dit verschil komt erop neer dat een afdeling SZ probeert (kleine) zelfstandigen uit de uitkering te houden, wanneer er perspectief is op verbetering van de situatie in het geval er hulp wordt geboden. De afdeling EZ is daarentegen niet voor ondersteuning omdat de economische crisis in hun ogen leidt tot een natuurlijke selectie van 'echte' zelfstandigen; zij zien hulp ook als vorm van concurrentievervalsing. De afdeling SZ maakt geen onderscheid tussen soorten zelfstandigen, terwijl de afdeling EZ zich met name richt op starters en specifieke sectoren/wijken.

Deze verschillen in visie en aanpak vormen een obstakel als het gaat om een efficiënte en effectieve ondersteuning van (kleine) zelfstandigen. Het impliceert immers een risico dat (kleine) zelfstandigen niet worden bereikt, te laat worden bereikt of zelfs niet worden doorverwezen of ondersteund.

⁶⁹ Pilot Borgstelling en de regeling Microkrediet.

⁷⁰ De respondenten doelen hier op zelfstandigen die wel een goed ondernemingsplan hebben.

Zicht op effectiviteit dienstverlening ontbreekt

Een aantal gemeenten is actief bezig om meer grip te krijgen op de zzp-populatie in hun gemeente en om het ondersteuningsaanbod af te stemmen op de behoeften van zzp'ers. Zij doen dit onder andere door de zzp-populatie te onderzoeken en door specifieke projecten voor en door zzp'ers uit te voeren. Veel gemeenten ontbreekt het evenwel aan informatie over de zzp-populatie en hun ondersteuningsbehoefte. Daardoor zijn ze niet in staat om vast te stellen wat het bereik is van het gemeentelijk beleid, of het aanbod aansluit op de wensen en behoeften en of het aanbod voorziet in een oplossing voor de problemen van zzp'ers. De vraag of beleid en uitvoering van ondersteuningsaanbod voor zzp'ers effectief zijn, kan dan ook niet worden beantwoord.

Bijlage 1: Respondenten

Tabel B1.1 Onderzoeksgemeenten

Gemeente	Aantal gesprekken
G-4	
Amsterdam	3
Utrecht	3
Rotterdam	2
Den Haag	2
G-27	
Alkmaar	1
Amersfoort	2
Arnhem	1
Breda	2
Den Bosch	1
Dordrecht	1
Eindhoven	3
Emmen	2
Enschede	3
Groningen	1
Haarlem	1
Heerlen	1
Helmond	1
Hengelo	4
Leeuwarden	3
Leiden	3
Lelystad	3
Maastricht	2
Nijmegen	1
Schiedam	1
Sittard-Geleen	1
Tilburg	4
Venlo	1
Zaanstad	1
Zwolle	2
Ortega-gemeenten	
Almere	1
Apeldoorn	1
Ede	1
Zoetermeer	1

Tabel B1.2 Aantal gesprekken per afdeling/dienst/loket (betrokken bij uitvoering van ondersteuning van zzp'ers in de gemeente)

Afdeling/dienst/loket	Aantal gesprekken
1 ^e gesprek en verdiepend gesprek: uitvoering Bbz	43
2 ^e gesprek: afdeling EZ*	11
3 ^e gesprek: partij die betrokken is bij uitvoering ondersteuning aan zzp'ers**	7

* Alleen indien deze afdeling betrokken is bij de uitvoering van ondersteuning van zzp'ers.

** Voorbeelden van partijen waarmee gesproken is: KvK, ondernemersloket, bedrijvenloket, wijkteam, zzp-stimuleringsprogramma.

Tabel B1.3 Gemeenten die zijn geselecteerd voor de verdiepende gesprekken

Gemeente	
Amersfoort	G-27
Eindhoven	G-27
Hengelo	G-27
Leeuwarden	G-27
Leiden	G-27
Lelystad	G-27
Maastricht	G-27
Rotterdam	G-4
Tilburg	G-27
Utrecht	G-4

Bijlage 2: Illustraties uit onderzoeksgemeenten

De onderstaande tabellen zijn gebaseerd op de informatie die is aangeleverd door de onderzoeksgemeenten. Zij zijn bedoeld als een illustratie van de bevindingen in paragraaf 3.3.

De tabellen geven een overzicht van:

- de ontwikkelingen in het aantal aanvragen en toekenningen van gevestigde ondernemers van 2009 ten opzichte van 2008;
- het aandeel gevestigde ondernemers van het Bbz in totaal;
- het aandeel toekenningen van het totaal aantal aanvragen.

Tabel B2.1 Ontwikkeling aanvragen en toekenning gevestigde ondernemers 2009 ten opzichte van 2008

Gemeente	Aanvragen 2009 t.o.v 2008	Toekenningen 2009 t.o.v 2008
A	191%	*
B	230%	166%
C	141%	141%
D	172%	136%
E	300%	260%
F	171%	125%
G	111%	*
H	300%	*
I	262%	231%

* Geen gegevens beschikbaar.

Tabel B2.2 Percentage gevestigde ondernemers van Bbz totaal

Gemeente	2007	2007	2008	2008	2009	2009
	Aan- vragen	Toeken- ningen	Aan- vragen	Toeken- ningen	Aan- vragen	Toeken- ningen
A	32%	16%	37%	28%	70%	63%
B	*	*	56%	56%	65%	65%
C	53%	48%	54%	56%	65%	79%
D	*	*	41%	46%	59%	56%

* Geen gegevens beschikbaar.

De letters in deze tabel corresponderen niet met de letters in bovenstaande en onderstaande tabel.

Tabel B2.3 Percentage toekenningen van totaal aantal aanvragen

Gemeente	2007	2008	2009**	2010**
A	28%	26%	19%	2%
B	42%	44%	35%	*
C	*	83%	72%	*
D	*	*	12%	*
E	*	60%	44%	*
F	*	100%	100%	*
G	38%	62%	55%	*

* Geen gegevens beschikbaar.

** Een deel van de aanvragen is nog in behandeling.

De letters in deze tabel corresponderen niet met de letters in bovenstaande tabellen.

De bovenstaande tabel suggereert een daling van het percentage toekenningen in 2009 ten opzichte van voorgaande jaren. Op het moment dat de cijfers zijn aangeleverd is een deel van de aanvragen echter nog in behandeling. Desalniettemin is de vraag relevant welke ontwikkeling ten grondslag ligt aan een eventuele daling van het toekenningspercentage. Stijgt bijvoorbeeld het aantal afwijzingen of zetten de aanvragers zelf hun aanvraag niet door? We kunnen op basis van de onderzoeksbevindingen hier geen uitspraken over doen, omdat we hierover alleen van een paar gemeenten informatie hebben. In het onderstaande kader zijn de gegevens van twee gemeenten opgenomen. Het beeld is niet eenduidig.

Gemeente A

	2007	2008	2009
<i>Toekenning</i>	40%	65%	55%
<i>Afwijzing</i>	33%	35%	16%
<i>Ingetrokken</i>	13%	0%	5%
<i>Niet in behandeling genomen</i>	13%	0%	0%
<i>(nog) in behandeling</i>	0%	0%	24%

Gemeente B

	2007	2008	2009	2010
<i>Toegekend</i>	28%	26%	19%	2%
<i>Afgewezen</i>	18%	19%	17%	0%
<i>Ingetrokken*</i>	3%	2%	2%	1%
<i>Geen aanvraag**</i>	50%	53%	56%	17%
<i>In behandeling</i>	0	0	6%	81%

* Intake en aanvraag zijn ingenomen en klant ziet af van verdere behandeling.

** Klant reageert niet meer nadat formulieren en dergelijke toegestuurd waren.

Colofon

Ondersteuning van zzp'ers door gemeenten is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
info@rwi.nl
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veeelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater
strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-048-2

Juli 2010