

Gebruik minimaregelingen

Bestrijding van armoede onder zelfstandigen



mei 2010



Inhoudsopgave

3 Inleiding

Aanleiding
Innovatie Programma Werk en Bijstand
Kleine zelfstandigen
Opbouw handreiking

6 Aard van de problematiek

Inleiding
Omvang doelgroep
Risico op armoede
Niet-gebruik van voorzieningen
Gebrekkige administratie

13 Adequate voorzieningen

Inleiding
Levensonderhoud en bijzondere uitgaven
(Her)financiering onderneming en schuldhulpverlening
Ondernemersvaardigheden en praktische ondersteuning

27 Een beter gebruik van voorzieningen

Inleiding
Voorlichting
Eenvoudige aanvraagprocedure

35 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies
Strategie en aanbevelingen

37 Bijlagen

Begrippen en afkortingen?
Handige websites

Inleiding

Aanleiding

Van de kleine zelfstandige bestaat vaak het beeld van het ondernemende type dat van aanpakken weet, de juiste kanalen kent en overzicht heeft over zijn financiële zaken. Voor veel zelfstandigen is dit beeld correct, maar helaas geldt dat niet voor alle zelfstandigen.

Een rondgang langs loketten en instanties die zich richten op zelfstandigen leert dat een aanzienlijk deel van de kleine zelfstandigen beperkte ondernemingsvaardigheden heeft. Dat uit zich onder andere in het moeite hebben met het met maken van een bedrijfsplan en een begroting, het scheiden en in balans brengen van inkomsten en uitgaven voor de onderneming en privé-zaken en een gebrek aan inzicht in de juiste kanalen en instanties voor ondersteuning. Ook spelen er taalproblemen en onderbenutting van gemeentelijke en landelijke inkomensondersteunende regelingen zoals bijzondere bijstand, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), zorgtoeslag en arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ingewikkelde aanvraagprocedures spelen daarbij een rol.

Ondanks dat gemiddeld 10 tot 15% van de minima een zelfstandige is¹⁾, vormen zelfstandigen in het armoedebeleid van gemeenten een onderbelichte groep.

Tegelijkertijd geldt dat bij de afdelingen van de gemeente en de organisaties die zich richten op zelfstandigen de minima-regelingen niet goed bekend zijn, waardoor er weinig doorverwijzingen plaatsvinden naar die minimaregelingen.

Uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen een veel grotere kans op armoede hebben dan werknemers²⁾. De overlevingskansen van de onderneming van zelfstandigen die in een bepaald jaar met een laag inkomen geconfronteerd worden, zijn bovendien consequent lager dan die van ondernemers met een hoger inkomen. Er is een grote groep zelfstandigen die door de huidige economische crisis in de problemen komen. Dit is natuurlijk voor een deel inherent is aan het ondernemersrisico. Mensen die besluiten een onderneming te starten, nemen meestal het weloverwogen risico dat financiële piekperioden gevolgd kunnen worden door diepe dalen. Als de conjunctuur aantrekt gaat het vaak ook veel beter met deze groep. Een onregelmatig inkomen hoeft dus geen probleem te zijn, maar als de perioden zonder inkomsten te lang duren, kunnen er financiële problemen en armoede ontstaan.

Langdurige armoede komt vaker voor onder zelfstandigen dan onder werknemers. Ten opzichte van uitkeringsgerechtigden is er bij zelfstandigen minder vaak sprake van langdurige armoede.

Ondernemers kennen goede én slechte tijden *Ondernemers moeten daarom in goede tijden financiële buffers aanleggen voor slechte tijden. Dit schrijft minister Donner in antwoorden op Kamervragen over een toenemend aantal zelfstandigen dat aanklopt bij voedselbanken. Omdat lang niet alle voedselbanken bijhouden waarom mensen om hulp vragen is het moeilijk hierover een nauwkeurig beeld te krijgen. Uit onderzoeken blijkt dat vier op de vijf zelfstandige ondernemers reserves heeft om een periode zonder werk op te vangen. Bijna een kwart van de zelfstandige ondernemers heeft zoveel reserves dat zij een jaar lang zonder werk kunnen. Bij het aanleggen van buffers worden ondernemers door de overheid ondersteund via belastingmaatregelen als de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. In het uiterste geval biedt de overheid een vangnet voor zelfstandige ondernemers die (tijdelijk) niet in hun bestaan kunnen voorzien. Zij kunnen onder voorwaarden gebruik maken van de mogelijkheden van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Bron: persbericht ministerie van SZW, 26 februari 2010.*

Innovatie Programma Werk en Bijstand

In het kader van het Innovatie Programma Werk en Bijstand (IPW) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de gemeente Rotterdam door Stimulansz laten onderzoeken op welke manieren het gebruik van minimaregelingen door zelfstandigen vergroot kan worden en welke aanvullende instrumenten gemeenten kunnen inzetten om de kleine zelfstandige beter in staat te stellen duurzaam een goed inkomen uit de onderneming te realiseren. Op basis van het onderzoek in Rotterdam is deze handreiking opgesteld. De bevindingen zijn veralgemeniseerd zodat ook andere gemeenten er hun voordeel mee kunnen doen. De bevindingen zijn gebaseerd op bestudering van literatuur, secundaire analyse van bestaande statistieken en interviews met diverse betrokken partijen in Rotterdam en andere gemeenten.

Kleine zelfstandigen

Dit rapport gaat vooral over de kleine zelfstandigen: een communicatiebureau aan huis, een winkel met buitenlandse levensmiddelen, een klusbedrijf of agrarisch gezinsbedrijf. In vaktermen noemen we deze ondernemers de eenmanszaken, de freelancers, de zzp-ers en de VOF's. Kleine zelfstandigen zijn éénpitters of hebben een beperkt aantal medewerkers in dienst.

In deze handreiking is op dit punt geen scherpe afbakening gemaakt, maar de bevindingen concentreren zich met name op de éénpitters en kleine zelfstandigen met hooguit drie medewerkers.

In de eerste plaats wordt gekeken naar starters. Zij beginnen hun bedrijf bijvoorbeeld vanuit of naast een baan bij een werkgever. Andere starters hebben lange tijd geen betaald werk gehad. Zij ontvangen een uitkering, komen net van school of zijn pas afgestudeerd, of werken binnen het gezin. Maar er wordt nadrukkelijk ook gekeken naar ondernemers die al langere tijd actief zijn in hun bedrijf.

Opbouw handreiking

Deze handreiking geeft in de eerste plaats inzicht in de aard van de problematiek van armoede onder zelfstandigen. De belangrijkste risicofactoren die aan de orde komen zijn gebrek aan inkomen, onderbenutting van inkomensondersteunende regelingen, gebrekkig financieel beheer, gebrek aan middelen voor investeringen en herfinanciering.

Vervolgens wordt geïnventariseerd welke voorzieningen er zijn of kunnen worden gecreëerd om deze problematiek adequaat te bestrijden.

We onderscheiden daarbij voorzieningen voor levensonderhoud en bijzondere uitgaven, (her)financiering van de onderneming, schuldhulpverlening, voorzieningen voor het vergroten van ondernemersvaardigheden en praktische ondersteuning.

Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor het vergroten van het gebruik van de voorzieningen. Hierbij wordt gekeken naar vormen van passieve en actieve voorlichting en vereenvoudiging van aanvraagprocedures.

In het slothoofdstuk worden de aanbevelingen samengevat in een strategie om de armoede onder zelfstandigen te bestrijden. In de bijlage is een begrippenlijst opgenomen.

- 1) Bron: Cijfers CBS 2006. Op basis daarvan is door Stimulansz een prognose gemaakt voor 2009.
- 2) EIM, Armoede onder zelfstandigen, december 2004.

Aard van de problematiek

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de armoede-problematiek onder zelfstandigen in kaart gebracht. Er wordt aangegeven hoeveel zelfstandigen Nederland telt, en welk deel daarvan een laag inkomen heeft. Vervolgens wordt bekeken in welke mate de doelgroep gebruik maakt van voorzieningen en welke redenen er zijn voor het niet gebruiken van deze voorzieningen.

Omvang doelgroep

Nederland telt bijna 1 miljoen zelfstandigen. Ruim tweederde van de zelfstandigen zijn mannen³⁾. In het derde kwartaal van 2009 waren er bijna 630 duizend zelfstandigen zonder personeel.

Dit zijn er ruim 20 duizend minder dan in het derde kwartaal van 2008.

In tabel 2 is een raming weergegeven van het aantal huishoudens op verschillende inkomensniveaus in 2009. Daarbij zijn de huishoudens ingedeeld in verschillende sociaal-economische categorieën, waaronder de categorie zelfstandigen. In deze categorie gaat het om huishoudens waarbij 'inkomen uit een onderneming' de bron is waaruit het huishouden in een jaar het meeste inkomen ontvangt. Het kan hierbij gaan om een éénpitter, maar het kan ook gaan om de directeur van een onderneming met een groot aantal medewerkers. De categorie is dus iets breder dan de in deze handreiking beoogde doelgroep.

Tabel 1 Werkzame beroepsbevolking naar positie in de werkkring (3e kwartaal 2009)

Aantal x 1000

Jaar	Zelfstandige zonder personeel	Zelfstandige met personeel	Meewerkende zelfstandige	Werknemer	Totale werkzame beroepsbevolking
2001	474	336	48	6.080	6.921
2002	519	297	39	6.160	7.015
2003	536	309	33	6.072	6.950
2004	551	320	35	6.010	6.916
2005	566	322	35	6.039	6.962
2006	597	325	35	6.186	7.143
2007	620	314	31	6.334	7.299
2008	641	299	26	6.470	7.436
2009	629	297	25	6.451	7.402

Bron: CBS. Webmagazine. woensdag 20 januari 2010

Tabel 2 Omvang en samenstelling doelgroep lage inkomens 2009

Aantal huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum

	101%	105%	110%	120%	130%	140%	150%
zelfstandigen	63.363	67.368	72.388	83.676	97.067	110.418	125.670
werknemers	88.777	101.112	118.628	159.867	213.733	282.268	374.143
bijstand/WW	122.630	152.584	173.172	191.733	202.282	209.962	215.863
arbeidsongeschikten	29.078	40.779	54.233	75.542	94.213	111.729	127.457
pensioenontvangers	100.990	163.329	228.922	374.286	513.875	640.190	754.828
niet ingedeeld	8.099	11.017	24.891	34.076	41.883	45.707	48.282
totaal	412.937	536.188	672.232	919.181	1.163.053	1.400.274	1.646.245

Bron: Prognose 2009 gemaakt door Stimulansz op basis van cijfers CBS 2006

Tabel 3 Doelgroepen als percentage van het totaal per inkomensniveau 2009 (percentage)

Aantal huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum

	101%	105%	110%	120%	130%	140%	150%
zelfstandigen	15,3%	12,6%	10,8%	9,1%	8,3%	7,9%	7,6%
werknemers	21,5%	18,9%	17,6%	17,4%	18,4%	20,2%	22,7%
bijstand/WW	29,7%	28,5%	25,8%	20,9%	17,4%	15,0%	13,1%
arbeidsongeschikten	7,0%	7,6%	8,1%	8,2%	8,1%	8,0%	7,7%
pensioenontvangers	24,5%	30,5%	34,1%	40,7%	44,2%	45,7%	45,9%
niet ingedeeld	2,0%	2,1%	3,7%	3,7%	3,6%	3,3%	2,9%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Prognose 2009 gemaakt door Stimulansz op basis van cijfers CBS 2006

In tabel 3 is per doelgroep het aandeel weergegeven als percentage van het totaal.

Uit de tabellen blijkt dat ruim 15% van de huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum bestaat uit zelfstandigen. Het gaat om ruim 63 duizend huishoudens.

Gemeenten kunnen voor de eigen gemeente een raming maken met behulp van de minimascan van Stimulansz⁴⁾.

Als we kijken naar de huishoudens onder de niet-veel-maar-toereikend-grens⁵⁾, dan zien we dat zelfstandigen (23%) na bijstandsontvangers (37%) de grootste groep vormen. Onder de huishoudens die langdurig onder de 'basisbehoeftegrens' verblijven, vormen de zelfstandigen zelfs de grootste groep⁶⁾.

Risico op armoede

Zelfstandigen hebben een veel grotere kans op armoede dan werknemers. Dit komt voor een deel doordat zij de bescherming missen van het minimumloon en cao-afspraken over lonen, die werknemers wel hebben. Bovendien voelen zij een eventuele daling van de winst van hun onderneming veel directer in hun portemonnee. Dit blijkt uit de landelijke Armoedemonitor⁷⁾. Uit de Armoedemonitor blijkt verder dat in 2005 14% van de zelfstandigen een laag inkomen had.

In het algemeen lijken zelfstandigen sterker te worden getroffen door economische recessies dan werknemers.

Duurzame armoede komt vaker voor onder zelfstandigen dan onder werknemers. In 2005 was 37% van de arme zelfstandigen duurzaam werkend én arm tegen 18% van de arme werknemers. Ten opzichte van uitkeringsgerechtigden is er bij zelfstandigen minder vaak sprake van langdurige armoede.

Zowel onder werknemers als onder zelfstandigen komt armoede relatief vaak voor in de sectoren horeca, en landbouw en visserij.

Oorzaken

Uit ander onderzoek (EIM 2004)⁸⁾ blijkt dat, vergeleken met het begin van de jaren negentig armoede steeds vaker voorkomt onder zelfstandigen. Dit wordt door de onderzoekers voor een deel verklaard door de toenemende individualisering in de maatschappij en de aanwas van nieuwe ondernemers. Het aantal alleenstaanden en startende ondernemers is relatief gezien toegenomen. Beide groepen hebben te maken met een verhoogd armoederisico ten opzichte van de gemiddelde zelfstandige. Alleenstaande ondernemers kunnen niet terugvallen op eventuele aanvullende inkomsten van andere gezinsleden, waardoor zij veel kwetsbaarder zijn voor tegenvallende bedrijfsresultaten. Starters moeten veel investeren en tegelijkertijd een plaats op de afzetmarkt veroveren, waardoor de inkomensvorming op korte termijn kan achterblijven.

Volgens de Armoedemonitor is armoede onder zelfstandigen overigens niet vooral een probleem van startende ondernemers. De armoedepercentages onder zelfstandigen die langer en korter dan drie jaar een eigen bedrijf hebben, verschillen niet significant van elkaar.

Armoede onder zelfstandigen in uw gemeente Voor het in kaart brengen van de situatie in uw gemeente kunt u gebruik maken van:

- **Informatie van de Kamer van Koophandel. De KvK heeft NAW-gegevens van alle (kleine) zelfstandigen. De KvK heeft geen gegevens over inkomen en vermogen (www.kvk.nl).**
- **De minimascan van Stimulansz. De scan geeft op basis van bewerkte CBS-cijfers inzicht in het aantal zelfstandigen in diverse inkomensklassen (www.stimulansz.nl).**
- **Het CBS publiceert op haar website met enige regelmaat gegevens over zelfstandigen, soms ook gespecificeerd per gemeente (www.cbs.nl).**
- **Daarnaast verdient het uiteraard aanbeveling in gesprek te gaan met de diverse organisaties in de gemeente en regio die zich richten op zelfstandigen (zie elders in deze publicatie)**

Een armoedesituatie kan volgens EIM voor zelfstandigen grote gevolgen hebben voor het voortbestaan van de onderneming. De overlevingskansen van zelfstandigen die in een bepaald jaar met een laag inkomen geconfronteerd worden, zijn consequent lager dan die van ondernemers met een hoger inkomen.

Vermogenspositie

Uit het onderzoek van EIM blijkt verder dat hoe structureler de armoede (van incidenteel, pendel, naar permanent), des te slechter de vermogenspositie van zelfstandigen met een laag inkomen. Zelfstandigen die in een situatie van permanente armoede verkeren zijn minder in staat om vermogen op te bouwen. Verder blijkt dat een betere vermogenspositie onder zelfstandige ondernemers met een laag inkomen de overlevingskansen van hun bedrijven positief beïnvloedt. Dit versterkt volgens de onderzoekers het beeld dat een deel van de groep met een laag inkomen de periode van (tijdelijke) armoede overbrugt, door vermogensbronnen aan te spreken. Indien er sprake is van permanente armoede zal dit op den duur toch kunnen leiden tot bedrijfsbeëindiging, er is slechts sprake van uitstel.

Agrariërs

Een bijzondere groep zelfstandigen wordt gevormd door tuinders en boeren. Uit cijfers van het Landbouw Economisch Instituut blijkt dat 34% van de gezinnen

een inkomen uit bedrijf heeft, dat onder de lage inkomensgrens ligt. Ruim 95% van de agrarische bedrijven wordt met gezinsleden gerund. Deze bedrijven hebben moeite overeind te blijven in tijden van schaalvergroting, bulk-productie en export. De gevolgen leiden tot armoede en bedrijfsbeëindiging. Het bespreekbaar maken hiervan is 'not done' in de agrarische wereld. Men probeert 'weg te kijken' van de problemen en zodoende ontstaat 'stille armoede'.⁹⁾

Niet-gebruik van voorzieningen

Uit onderzoek van SGBO in een aantal gemeenten¹⁰⁾ blijkt dat zelfstandigen veel minder gebruik maken van gemeentelijke minimaregelingen dan overige minima. Uitkeringsgerechtigden, in het bijzonder bijstandsgerechtigden, maken relatief veel beter gebruik van de regelingen. De onderzoekers voeren als verklaring voor dit verschil aan dat gemeenten uitkeringsgerechtigden veel gemakkelijker kunnen traceren en benaderen met informatie over minimaregelingen. Daarnaast speelt de perceptie van werkenden van hun recht op inkomensondersteuning een rol. Uit het onderzoek blijkt overigens dat de kortingspas – vergeleken met andere minimaregelingen – een relatief goed bereik heeft onder alle doelgroepen, inclusief zelfstandigen.

De kortingspas is ook toegankelijk voor niet-minima en is mede daardoor voor onder andere zelfstandigen wellicht laagdrempeliger dan andere minimaregelingen.

Het verschil in bereik van regelingen zien we ook tussen Bbz-klienten en niet-Bbz-klienten. Bbz-klienten zijn beter in beeld bij de gemeente en worden daardoor sneller geïnformeerd over minimaregelingen.

Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt dat het niet-gebruik van voorzieningen diverse oorzaken heeft:¹¹⁾

- onbekendheid van de regelingen
- men denkt er geen recht op te hebben
- de aanvraagprocedure is te ingewikkeld
- de inspanningen wegen niet op tegen de opbrengst
- weerstand om gegevens aan te leveren aan de sociale dienst
- schaamte of trots
- taalproblemen

In dit landelijke onderzoek is niet apart gekeken naar zelfstandigen.

Uit onderzoek¹²⁾ waarbij wel specifiek is gekeken naar zelfstandigen blijkt, dat onder ondernemers met een laag inkomen de onbekendheid met de regelingen de belangrijkste reden is waarom er geen gebruik van wordt gemaakt; meer dan de helft voert dit als reden aan.

Opvallend is, dat ondernemers met een minimuminkomen minder goed op de hoogte zijn van regelingen dan ondernemers met een hoger inkomen. Dit geldt vooral voor de gemeentelijke regelingen. Over het geheel genomen genieten de gemeentelijke regelingen overigens sowieso weinig bekendheid onder de ondernemers. De landelijke regelingen zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget zijn veruit het bekendst onder zelfstandigen, met de zorgtoeslag als koploper.

Ook meent een vijfde van de ondernemers met een laag inkomen, dat zij niet in aanmerking komen voor inkomensondersteuning vanwege een te hoog inkomen of vermogen. Derde belangrijke reden is dat men het aanvragen ervan te veel rompslomp vindt. Ondernemers met een hoger inkomen geven dit hoge inkomen of een hoog vermogen aan als reden voor het niet in aanmerking komen voor voorzieningen. Onder hen is ruim een derde deel niet op de hoogte van het bestaan van gemeentelijke inkomensondersteuning.

Uit het onderzoek in andere gemeenten blijkt voorts dat het Bbz slechts bij een derde van de ondernemers bekend is, terwijl dit een regeling is die zich speciaal richt op zelfstandig ondernemers. Staatssecretaris Klijnsma schreef dit jaar in haar verzamelbrief (febr. 2009) aan gemeenten ook dat het Bbz onderbenut wordt.

Niet-gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering

Naar schatting van diverse specialisten is slechts iets meer dan 10% van de kleine zelfstandigen in Nederland verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid.¹³⁾ Een ongeluk of een langdurige ziekte brengt zelfstandigen vrijwel altijd in financiële problemen. De kosten vormen in dit geval de belangrijkste reden voor het niet-gebruik.

Uit de verschillende onderzoeken kan worden geconcludeerd dat voor zelfstandigen, net als voor andere mensen, de volgende drie oorzaken van niet-gebruik het meest voorkomen:

- Onbekendheid van de regelingen
- Men denkt er geen recht op te hebben
- De aanvraagprocedure is te ingewikkeld / teveel rompslomp

Gebrekkige administratie

Een laag opleidingsniveau en gebrekkige vaardigheden kunnen het voortbestaan van een onderneming in gevaar brengen en zo de kans op armoede vergroten. Bij vaardigheden kan worden gedacht aan ondernemersvaardigheden zoals marketing, organisatie en het schrijven van een ondernemingsplan, maar ook aan meer basale vaardigheden zoals lezen, schrijven, rekenen en sociale vaardigheden. Sociale vaardigheden zijn belangrijk in bijvoorbeeld de omgang met opdrachtgevers en officiële instanties.

Een gebrek aan deze vaardigheden uit zich vaak in een gebrekkige thuis-administratie.

Een slechte administratie bemoeilijkt de belastingaangifte en het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen. Daarnaast is het lastiger om te budgetteren en te anticiperen op noodzakelijke uitgaven, waardoor betalingsachterstanden kunnen ontstaan.

Er zijn geen cijfers bekend over de mate waarin zelfstandigen er in slagen hun financiële privé- en bedrijfsadministratie te scheiden en op orde te houden. Uit interviews met diverse betrokkenen blijkt dat er een 'grote' groep zelfstandigen is die hiermee moeite heeft. De accountant kijkt alleen naar een afgebakend deel van de administratie, vooral ten behoeve van de belastingaangifte.

Tot 2001 had een startend ondernemer voor bijna alle branches het diploma Algemene Ondernemersvaardigheden (AOV) nodig. Nu is een ondernemersdiploma niet meer verplicht.

- 3) In 2008 telde Nederland 982.000 zelfstandigen.
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 21-12-2009.
- 4) Kijk op www.stimulanz.nl.
- 5) Deze budgetgerelateerde grens is door het SCP vastgesteld aan de hand van normbedragen voor een alleenstaande van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). De laagste variant ervan, de basisbehoeftegrens, heeft betrekking op vrijwel onvermijdbare uitgaven, zoals voedsel, kleding, wonen en persoonlijke verzorging. De hogere variant, de niet-veel-maar-toereikendgrens, omvat tevens bescheiden uitgaven voor sociale participatie en recreatie.
- 6) Armoedebericht 2008, Sociaal Cultureel Planbureau i.s.m. Centraal Bureau voor de Statistiek, Heerlen 2008.
- 7) Armoedemonitor 2007, Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- 8) EIM, Armoede onder zelfstandigen, december 2004.
- 9) Armoede in de landbouw: Het mocht geen naam hebben. Maar wij gaven het een naam en een gezicht, Werkgroep Landbouw en Inkomen, december 2008.
- 10) Het gebruik van gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen door werkenden en niet-werkenden, SGBO 2000.
- 11) SCP-publicatie 2007/11, Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007.
- 12) KWIZ, Niet-gebruik onder zelfstandigen, 2008.
- 13) Bron: Startbedrijf.nl, maart 2009.

Adequate voorzieningen

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke voorzieningen er zijn om de zelfstandige beter in staat te stellen duurzaam een goed inkomen uit de onderneming te realiseren.

We onderscheiden voorzieningen op de volgende terreinen:

- Levensonderhoud en bijzondere uitgaven
- (Her)financiering onderneming en schuldhulpverlening
- Ondernemersvaardigheden en thuis-administratie

Veel van deze voorzieningen worden door verschillende afdelingen van de gemeente uitgevoerd of geregisseerd. Deze afdelingen zijn vaak niet goed bekend met de inhoud van elkaars voorzieningen. De afdeling die het armoedebeleid uitvoert, is bijvoorbeeld niet goed op de hoogte over de inhoud van het Bbz. Deze handreiking is bedoeld voor al deze afdelingen en heeft mede tot doel deze onbekendheid te doorbreken.

Het gaat hier om een overzicht van de belangrijkste voorzieningen. Het voert te ver om hier een compleet overzicht te presenteren van alle voorzieningen.

Levensonderhoud en bijzondere uitgaven

Indien een zelfstandige voldoet aan de voorwaarden van het Bbz of de IOAZ is een minimuminkomen voor de zelfstandige en zijn gezin gegarandeerd met

het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Voor specifieke (privé)uitgaven kan de zelfstandige daarnaast gebruik maken van bijzondere bijstand en andere bijzondere uitkeringen. Dit zijn landelijke regelingen waarbij de gemeente een bepaalde mate van beleidsvrijheid heeft bij het vaststellen van toekenningscriteria en hoogte van de uitkeringen. Daarnaast zijn er landelijke regelingen zoals de zorg- en huurtoeslag en specifieke belastingfaciliteiten voor ondernemers, zoals zelfstandigenaftrek. Deze landelijke regelingen worden uitgevoerd door de Belastingdienst. De gemeente heeft geen invloed op de inhoud van deze regelingen, maar kan wel het gebruik van deze regelingen vergroten zodat het inkomen van zelfstandigen op peil blijft.

Periodieke uitkering voor levensonderhoud op grond van het Bbz en IOAZ

Voor beginnende, gevestigde, oudere en beëindigende zelfstandigen kan in het kader van het Bbz een periodieke uitkering voor het levensonderhoud worden verstrekt. Dit is een renteloze lening. Na afloop van het boekjaar waarover bijstand is verleend, bepaalt de gemeente aan de hand van de hoogte van het vermogen dat verbonden is aan het bedrijf of de eigen woning, de jaarcijfers en de overige gezinsinkomsten

of de zelfstandige (een deel van) de lening moet terugbetalen. Hierbij geldt voor beginnende en gevestigde zelfstandigen onder andere de voorwaarde dat de zelfstandige een bedrijf of zelfstandig beroep voert dat naar verwachting na bijstandsverlening een besteedbaar inkomen (dus na aftrek van alle kosten) genereert op bijstandsniveau. Het (gezins)inkomen mag niet hoger zijn dan bijstandsniveau.

Minimuminkomen gegarandeerd *Het Bbz garandeert een minimuminkomen. De uitkering is tijdelijk en wordt verstrekt als lening. De lening moet worden terugbetaald als de zelfstandige daartoe in staat is. Voor oudere zelfstandigen die hun bedrijf beëindigen is er de IOAZ.*

Het Bbz is er voor zowel startende als gevestigde zelfstandigen. Bij starters kan het gaan om starters die uit hoofde van werkloosheid een uitkering ontvangen. Ook starters die met werkloosheid worden bedreigd, bijvoorbeeld omdat ontslag is aangezegd, horen tot de doelgroep. Voordat de zelfstandige zijn onderneming start kan hij zich maximaal een jaar lang oriënteren op het ondernemerschap. Hij mag dan cursussen volgen of marktonderzoek doen dat de gemeente voor hem betaalt.

Tijdens deze periode kan hij zijn bijstandsuitkering of inkomensvoorziening WIJ behouden en vrijstelling krijgen van de sollicitatieplicht. Hij moet zich dan wel gedurende deze periode laten begeleiden door een deskundige. Het traject kan maximaal één jaar duren, maar kan ook eerder eindigen, bijvoorbeeld omdat al eerder wordt geconstateerd dat een bestaan als zelfstandige niet haalbaar is, of juist omdat het begeleidingstraject al eerder met een goed toetsbaar ondernemingsplan kon worden afgerond. Aan het einde van een geslaagd traject moet dus een goed en toetsbaar ondernemingsplan zijn opgesteld. De kosten van begeleiding worden door de gemeente vergoed.

Een gevestigde zelfstandige moet volgens het Bbz gedurende een redelijke termijn een levensvatbaar bedrijf hebben uitgeoefend. In het algemeen is een zelfstandige gedurende een redelijke termijn als zodanig werkzaam geweest als hij geen starter meer is en dus een periode van 36 maanden zelfstandige is geweest. Een uitzondering hierop is mogelijk indien de start verantwoord is geweest en de bijstandsbehoefte wordt veroorzaakt door externe omstandigheden van tijdelijke aard. Indien gevestigde zelfstandigen tijdelijk inkomensproblemen hebben, waardoor ze niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, dan komen zij in aanmerking voor een periodieke uitkering. Het Bbz vult het inkomen aan tot de bijstands-

norm. Deze uitkering mag 12 maanden duren en kan worden verlengd met maximaal 24 maanden, indien en voor zover de langere uitkeringsbehoefte het gevolg is van externe omstandigheden van tijdelijke aard. Gevestigde zelfstandigen kunnen daarnaast een bedrijfskapitaal in de vorm van een rentedragende geldlening of borgtocht ontvangen voor investeringen of herfinanciering.

Voor de zelfstandige die 55 jaar of ouder is en minstens 10 jaar zelfstandige zijn er aparte regelingen binnen het Bbz. Een uitgebreidere beschrijving van het Bbz is te vinden op de website van het Ministerie van SZW (www.szw.nl).

Ook zelfstandigen die hun bedrijf beëindigen kunnen voor financiële ondersteuning een beroep doen op het Bbz. Tijdens de beëindiging van het bedrijf kan de zelfstandige dan in zijn levensonderhoud blijven voorzien. De periodieke uitkering geldt voor maximaal twaalf maanden en kan – als het niet lukt om het bedrijf binnen twaalf maanden te beëindigen – worden verlengd met nog eens twaalf maanden.

Als de oudere zelfstandige noodgedwongen zijn bedrijf moet beëindigen, dan kan hij naast het beroep op de regeling bedrijfsbeëindiging Bbz ook een aanvraag IOAZ indienen.

De IOAZ (voluit: de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen) is een werkloosheidsuitkering voor de periode na de beëindiging van het bedrijf. De aanvraag IOAZ moet wel vóór de beëindiging van het bedrijf worden ingediend. Het gaat om ouderen die minstens tien jaar zelfstandige zijn, of dat de laatste drie jaar zijn en daarvoor minstens zeven jaar ook zelfstandige zijn geweest of in loondienst hebben gewerkt. Zij moeten bij de beëindiging van het bedrijf 55 jaar of ouder zijn. De IOAZ-uitkering is ter hoogte van het sociaal minimum. De IOAZ kent een zeer ruime vermogensvrijlating. De IOAZ is hierdoor gunstiger dan de bijstandswet (WWB). Maar net als in de WWB moet de gewezen zelfstandige in de IOAZ naar betaald werk zoeken, als hij daartoe in staat is.

Het vermoeden van deskundigen is dat er sprake is van onderbenutting van het Bbz. Bovendien kloppen zelfstandigen vermoedelijk later aan voor hulp dan voor de reddingsmogelijkheden gewenst is.

Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK)

De WWIK is een inkomensvoorziening voor zowel beginnende kunstenaars die een gemengde beroepspraktijk willen opbouwen als voor gevestigde kunstenaars die door omstandigheden tijdelijk een terugval in inkomsten hebben.

Gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen

Inkomensondersteunende regelingen bieden een aanvulling op het inkomen uit arbeid of uitkering. De aanvulling is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, vermogen, en/of samenstelling en omstandigheden van het huishouden.

Bij de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen gaat het om regelingen in het kader van individuele en categoriale bijzondere bijstand. Deze regelingen worden uitgevoerd binnen de kaders van artikel 35 van de WWB:

- Bijzondere bijstand
- Categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten
- Categoriale bijzondere bijstand in natura voor kinderen
- Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken
- Kortingspas
- Declaratiefonds sociaal-culturele en sportieve activiteiten
- Collectieve zorgverzekering

Gemeenten hebben binnen de kaders van artikel 35 van de WWB met beleidsregels uiteenlopende varianten op deze regelingen in het leven geroepen. Het is raadzaam in beleidsregels vast te stellen hoe het inkomen en vermogen van zelfstandigen wordt beoordeeld bij de aanvraag van inkomensondersteuning. Dit maakt het beleid uniformer en transparant voor de doelgroep.

De verleende bijzondere bijstand maakt deel uit van de jaarnorm. Ondergebracht in de bijzondere bijstand is de bijstand voor woonkosten, de vergoeding van een particuliere verzekering tegen ziektekosten en de vergoeding van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Dit betekent dat de verstrekking van deze bijstand geheel tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort. Bij de beoordeling van de vraag of de bijzondere bijstand kan worden verleend is het van belang dat de verzekeringskosten van de zelfstandige die particulier verzekerd is tegen ziektekosten en een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid heeft afgesloten, mede gezien de eventuele acceptatieproblemen na afloop van de bijstandsverlening, doorgaans tot de noodzakelijke bestaanskosten kunnen worden gerekend.

Aan zelfstandigen kan daarnaast bijzondere bijstand worden verleend voor bijzondere kosten die het gevolg zijn van bijzondere, individuele, omstandigheden en waarvoor de algemene bijstand niet voorziet. Voor de verlening van deze bijzondere bijstand is het geen vereiste dat de zelfstandige algemene bijstand ontvangt. Bij de bepaling van de bijzondere bijstand moet rekening worden gehouden met de draagkracht van de zelfstandige en zijn gezin. Artikel 35 WWB is hierbij van toepassing, dat wil zeggen dat er een gemeentelijke vrijheid bestaat ten aanzien van de bepaling van de draagkracht in inkomen en vermogen,

de toepassing van het drempelbedrag, de vaststelling van de draagkrachtperiode en de vaststelling van het begin van de draagkrachtperiode. Bij zelfstandigen kan het veel uitmaken of rekening wordt gehouden met het inkomen over een al afgesloten boekjaar, of met het inkomen over het lopende boekjaar. In het laatste geval is het inkomen echter nog niet bekend op het moment waarop de bijzondere bijstand wordt verstrekt. De bijstandswet voorziet niet in de mogelijkheid om in dat geval de bijzondere bijstand in eerste instantie als renteloze geldlening te verstrekken. Artikel 48 van de WWB geeft immers dwingend aan dat de bijstand wordt verleend om niet, tenzij in de WWB anders is bepaald en in de WWB is niet bepaald dat de bijstand in de vorm van een geldlening wordt verleend bij sterk wisselende inkomsten. Artikel 48, tweede lid, WWB kan uitkomst bieden, indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het gezinsinkomen in het betreffende boekjaar sterk zal stijgen.

Bijzondere bijstand op basis van groepskenmerken

Gemeenten mogen – behoudens enkele in de wet vastgelegde uitzonderingen – geen categoriale bijzondere bijstand verstrekken. Kortgezegd betekent dit dat er behoudens uitzonderingen geen doelgroepenbeleid mag worden gevoerd.

Er mag echter wel bijzondere bijstand 'op basis van groepskenmerken' worden verstrekt.¹⁴⁾

Bij deze vorm van bijzondere bijstand moet de gemeente – in tegenstelling tot de categoriale bijzondere bijstand – wél (steekproefsgewijs) vaststellen of de kosten waarvoor bijzondere bijstand is verleend ook daadwerkelijk zijn gemaakt. Zo vergoeden veel gemeenten bijvoorbeeld schoolreisjes. De facto wordt op deze manier de doelgroep schoolgaande kinderen bediend. Op deze wijze kan ook een regeling worden bedacht waarmee de facto de doelgroep zelfstandigen wordt bereikt. Denk bijvoorbeeld aan een regeling waarin de kosten voor de accountantsverklaring voor de zelfstandige worden vergoed.

Langdurigheidstoelage

De langdurigheidstoelage is bedoeld voor mensen die langdurig een laag inkomen, geen uitzicht op inkomensverbetering, en geen in aanmerking te nemen vermogen hebben. Gemeenten moeten sinds de decentralisatie van de langdurigheidstoelage per 1 januari 2009 in een verordening regels vaststellen ten aanzien van de hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen langdurig en laag inkomen.

De decentralisatie van de langdurigheidstoelage heeft het voor de gemeenten mogelijk gemaakt om ook zelfstandigen voor een langdurigheidstoelage in aanmerking te laten komen.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin gemeenteraden, maar ook Provinciale Staten en het algemeen bestuur van de waterschappen meer beleidsvrijheid krijgen bij het kwijtschelden van lokale belastingen. De ingangsdatum van de wetswijziging is nog onzeker.

Burgers die leven op bijstandsniveau kunnen kwijtschelding krijgen voor lokale belastingen. De aangepaste wet stelt overheden in de gelegenheid ook ondernemers die op bijstandsniveau leven hiervoor in aanmerking te laten komen. Het gaat dan uitsluitend om privé-belastingen en niet om bedrijfsbelasting. Dit om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Het wetsvoorstel stelt overheden tevens in de gelegenheid om bij de beoordeling van de kwijtscheldingsaanvraag uit te gaan van de ruimere vermogensnormen uit de Wet werk en bijstand. Op dit moment zijn de vermogensnormen voor kwijtschelding lager dan voor bijstand waardoor er bij lokale overheden veel onduidelijkheid bestaat en zij bovendien een extra werklast ervaren. Het Rijk verwacht dat door deze beleidswijziging zeker vijf procent meer aanspraak zal worden gemaakt op kwijtschelding.

Let op, kwijtschelding van privé-belastingen is alleen mogelijk als de zelfstandige in zijn boekhouding een duidelijke scheiding heeft aangebracht tussen zijn privé-vermogen en zijn bedrijfsvermogen. Zoals eerder is aangegeven leert de ervaring dat dit niet bij alle zelfstandigen het geval is. Verderop in dit hoofdstuk worden suggesties gedaan om zelfstandigen hierbij te ondersteunen.

Het is belangrijk de gewijzigde kwijtscheldingscriteria duidelijk te communiceren, uiteraard vooral in de richting van zelfstandigen, en liefst vóór de belastingaanslag. Meer hierover in hoofdstuk 4.

Landelijke inkomensondersteunende regelingen

Bij de landelijke inkomensondersteunende regelingen gaat het om de huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, algemene heffingskorting, arbeidskorting, zelfstandigenaftrek, (alleenstaande) ouderenkorting, levensloopverlofkorting, jonggehandicaptenkorting, tegemoetkoming schoolkosten, tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen, studiefinanciering, alleenstaande-ouderkorting, aanvullende alleenstaande-ouderkorting, ouderschapsverlofkorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

In de regel wordt bij inkomensondersteunende regelingen bij de beoordeling van de aanvraag gekeken naar het maandinkomen. Voor zelfstandigen wordt echter een afwijkende inkomens-toets gehanteerd. Dit heeft te maken met het feit dat het inkomen van zelfstandigen behoorlijk kan fluctueren. Er wordt daarom meestal gekeken naar het inkomen in het afgelopen kalenderjaar. In het volgende hoofdstuk wordt hierop verder ingegaan.

Middelingsregeling (Belastingdienst)

De middelingsregeling van de Belastingdienst is bedoeld voor zelfstandigen met sterk wisselende inkomens. Het verschil tussen (a) de gemiddelde belasting over de afgelopen 3 jaar en (b) de belasting over het afgelopen jaar, kan worden teruggevraagd bij de belastingaangifte over het 3e jaar. Deze systematiek is in principe ook uitvoerbaar voor de gemeentelijke minimaregelingen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de wijze van verstrekking van inkomensondersteunende regelingen.

(Her)financiering onderneming en schuldhulpverlening

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op regelingen betreffende de huishoudportemonnee. In deze paragraaf wordt ingegaan op regelingen die gelden wanneer de onderneming financieringsproblemen heeft.

Speciaal ZZZ-arrangement in Rotterdam *De gemeente Rotterdam voorkomt dat ZZZ'ers direct in de bijstand terecht komen. ZZZ'ers hebben namelijk een recent arbeidsverleden en beschikken doorgaans over goede arbeidskwalificaties, zodat ze bij het aantrekken van de markt weer snel nieuw werk kunnen vinden. Daarom is er een speciaal ZZZ-arrangement in het leven geroepen. Een ZZZ'er kan stoppen of doorgaan met zijn activiteiten. Als de ZZZ'er ondanks de economische crisis door wil gaan met zijn activiteiten, dan wordt er een ZZZ-traject ingezet. Dit traject houdt in dat de ZZZ'er een tijdelijke financiële overbrugging van 6 maanden krijgt. In die 6 maanden moet de ZZZ'er een marktonderzoek verrichten, zijn WW-recht onderzoeken en activiteiten ondernemen die tot arbeidsinschakeling of genoeg inkomsten leiden. Het Regionaal Bureau Zelfstandigen en de Werkpleinen bemiddelen daarin. Als een beroep op het ZZZ-arrangement tot niets leidt, dan komt de ZZZ'er aansluitend op het ZZZ-arrangement uiteindelijk in de bijstand. Het doel van het ZZZ-arrangement is ten tijde van de economische crisis maatwerk en snel hulp bij financiële tegenslag bieden.*

Voor financiering en herfinanciering van de onderneming kan de zelfstandige een beroep doen op het Bbz. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als beschreven in

de voorgaande paragraaf. Op de website van het ministerie van SZW wordt het Bbz uitvoeriger beschreven.

Bedrijfskapitaal startende ondernemers

Startende ondernemers kunnen in de vorm van een rentedragende lening maximaal € 32.774 (per 1 januari 2009) aan bedrijfskapitaal ontvangen. De rente volgt het niveau van de banken. Hiermee kan hij de investeringen doen die nodig zijn om zijn bedrijf op te starten.

Bedrijfskapitaal gevestigde ondernemers

Ook de gevestigde ondernemer kan geld krijgen indien zijn levensvatbare bedrijf gevaar loopt. Dit geld is een rentedragende lening, waarbij het maximumbedrag € 178.019 is. De rente volgt het niveau van de banken. Bedrijfskapitaal in de vorm van borgtocht (de gemeente staat borg voor een banklening) is ook mogelijk, maar komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. De looptijd van de lening is maximaal tien jaar, maar in de praktijk vaak korter. Als de zelfstandige een laag inkomen heeft in het jaar dat hij een aanvraag voor bedrijfskapitaal doet of in het daaraan voorafgaande jaar, dan zal de gemeente een deel van het benodigde bedrijfskapitaal als uitkering 'om niet' verstrekken. Bij een mager inkomen in de twee volgende jaren zal de gemeente de rente over die jaren geheel of gedeeltelijk kwijtschelden.

Bedrijfskapitaal voor oudere ondernemers

De oudere zelfstandige kan eventueel ook bijstand in de vorm van bedrijfskapitaal krijgen. Hij kan maximaal € 8.901 krijgen (in 2009). Dit bedrag hoeft hij niet terug te betalen, tenzij zijn vermogen groter was dan € 119.929 in 2009. Dan is het bedrijfskapitaal geen gift, maar een renteloze lening.

Borgstelling, microfinanciering en subsidies

Voor kleine zelfstandigen is het vaak lastig om kredieten te krijgen. Dit komt doordat banken het risico niet aandruren, of omdat het verstrekken van met name de kleine kredieten vanwege de administratiekosten voor de bank te weinig rendement oplevert. Om banken te stimuleren toch kredieten te verstrekken, staat het Rijk in een aantal gevallen garant. Ook de gemeente kan borgstellingsregelingen in het leven roepen als er gesignaleerd wordt dat er hiaten zijn in het aanbod van kredietfaciliteiten.

De Borgstellingsregeling MKB Kredieten (BBMKB) is bedoeld om de kredietverlening aan het midden- en klein bedrijf te stimuleren. Als de zelfstandige onvoldoende zekerheden heeft voor een krediet bij de bank, dan kan de Nederlandse Staat garant staan. Starters en innovatieve ondernemers kunnen gebruik maken van nog ruimere faciliteiten.

De ministeries van SZW (tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010) en EZ zijn op het terrein van microfinanciering twee pilots gestart. Het doel hiervan is om te bezien op welke manier kredieten het beste aan starters kunnen worden aangeboden. Hierbij worden zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden betrokken. In de pilot van SZW wordt kredietverstrekking door banken onder borgstelling van de overheid getest. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de screening en begeleiding van klanten. Bij de EZ pilot wordt een vorm van fondsfinanciering getest. Hierbij screent een organisatie (genaamd Qredits) de klanten zelf en verstrekt en beheert het de leningen. Mede op basis van deze pilots zal eind 2010 worden bezien hoe ondernemerschap in zijn algemeenheid en meer specifiek vanuit de uitkeringssituatie zo goed mogelijk kan worden gestimuleerd

Daarnaast zijn er meestal allerlei (landelijke en gemeentelijke) subsidies mogelijk voor specifieke uitgaven, bijvoorbeeld voor veiligheidsvoorzieningen, kennisverbetering en innovatie, scholingsactiviteiten of een nieuwe website.

Schuldhelpverlening

Zelfstandigen hebben vaak een groot aantal schuldeisers, relatief hoge schulden en ingewikkelde contracten met schuldeisers, onderaannemers en medewerkers in loondienst. Bovendien is het vanwege wisselende inkomsten en noodzakelijke uitgaven erg lastig om te bepalen hoeveel de schuldenaar kan aflossen.

Schuldhelpverlening voor zelfstandige ondernemers is daarom een specialisme. Om een optimale schaal te bereiken werken gemeenten samen met andere gemeenten of gespecialiseerde organisaties.

Bij Bbz-klanten wordt de schuldhelpverlening uitgevoerd in het kader van het Bbz. Als de schulden worden geregeld binnen het Bbz heeft de zelfstandige gedurende de aflossingsperiode een inkomen op bijstandsniveau. Als de schulden buiten het Bbz worden geregeld, gebeurt dit in het kader van minnelijke of wettelijke schuldhelpverlening. De zelfstandige heeft tijdens de schuldhelpverlening een inkomen op 95% respectievelijk 90% van de bijstandsnorm.

Er is een wet gemeentelijke schuldhelpverlening in voorbereiding. Deze wet geeft gemeenten de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren van schuldhelpverlening.

De regering is van mening dat gemeentelijke schuldhulpverlening niet bedoeld is voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming.¹⁵⁾ Indien het voortbestaan van een onderneming in gevaar is vanwege te hoog oplopende schulden zal de zelfstandige veelal bij een bank aankloppen om extra krediet. Indien het niet mogelijk is het benodigde extra krediet bij een bank te verkrijgen, kan een zelfstandige beroep doen op het Bbz 2004, zo is het standpunt van de regering. De gemeente is echter vrij om in voorkomende gevallen toch de schuldhulpverlening aan zelfstandigen met een nog functionerende onderneming ter hand te nemen. De wet verbiedt dit niet.

Early warning in Twente *De Regionale Organisatie Zelfstandigen Twente – een samenwerkingsverband van de gemeenten Hengelo en Enschede – probeert zo vroeg mogelijk financiële problemen bij zelfstandig ondernemers te signaleren. De ROZ Twente onderhoudt nauwe contacten met de Belastingdienst, Kamer van Koophandel, accountants, ondernemersverenigingen en diverse intermediaire organisaties. Er zijn afspraken gemaakt over het direct doorgeven van signalen, bijvoorbeeld als de contributie voor de Kamer van Koophandel niet wordt betaald. Zelfstandigen worden ook thuis bezocht. Medewerkers kunnen ook daar vroegtijdig problemen signaleren.*

Het is aan te raden om te onderzoeken of de (minnelijke) schuldhulpverlening aan zelfstandige ondernemers goed georganiseerd is. Schuldhulpverlening in het minnelijke traject heeft de voorkeur boven het wettelijke traject, omdat er meer mogelijkheden zijn om het bedrijf voort te zetten.

Ondernemersvaardigheden en praktische ondersteuning

In de voorgaande paragrafen is aandacht besteed aan de financiële regelingen voor het gezin en voor de onderneming van de zelfstandige. In deze paragraaf wordt geïnventariseerd welke voorzieningen er zijn om zelfstandigen te ondersteunen bij het budgetteren en voeren van een gezonde financiële privé- en bedrijfsadministratie.

Hoewel exacte aantallen niet bekend zijn, blijkt dat een deel van de startende en gevestigde zelfstandigen hun financiële administratie onvoldoende op orde hebben.¹⁶⁾ Dit bemoeilijkt de belastingaangifte en dus de aanvraag van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen. Ook kan het grote problemen opleveren als er schulden ontstaan die geregeld moeten worden. De schulden die de ondernemer heeft gemaakt voor zijn onderneming kunnen ook zijn huishoudportemonnee ernstig in gevaar brengen.

Een onoverzichtelijke financiële huishouding kan er ten slotte ook toe leiden dat er niet meer goed gebudgetteerd kan worden waardoor onverwachte uitgaven niet op tijd kunnen worden opgevangen. Dit betekent allemaal dat de levensvatbaarheid van het bedrijf onder spanning staat.

Thuisadministratie en budgetbegeleiding

Bij budgetbegeleiding en hulp bij thuisadministratie kan aandacht worden gegeven aan de volgende zaken:

- het ordenen van belangrijke papieren ten behoeve van de huishoud- en bedrijfsfinanciën en het bijhouden van contante uitgaven;
- het maken van een overzicht van de inkomsten en uitgaven (gemiddelde maandbegroting en jaarbegroting),
- reserveringsuitgaven;
- regeling van betalingen, bijvoorbeeld automatisch of gespreid;
- vergroten van het inkomen door gebruik te maken van financiële regelingen en voorzieningen en verwerving van werk;
- geldbesparende tips;
- omgaan met betalingsachterstanden;
- sparen, lenen en verzekeren.

Sluitende aanpak in Oost-Groningen *De Intergemeentelijke sociale dienst Oldambt tracht een sluitende aanpak te organiseren voor zelfstandigen met een minimuminkomen.*

Bij deze aanpak zijn de volgende partijen betrokken:

- *De Belastingdienst, afdeling Ondernemingen*
- *De Kamer van Koophandel*
- *Twee gespecialiseerde, commerciële bedrijven die het Bbz voor de IGSD Oldambt uitvoeren*
- *Een commercieel bedrijf dat zich richt op onder meer schuldhulpverlening en advisering aan ondernemers in het Midden en Kleinbedrijf*

De sluitende aanpak moet ertoe leiden dat de doelgroep op een eenvoudige en snelle wijze beroep kan doen op de inkomensondersteunende maatregelen van zowel het Rijk als de gemeente. Het opstellen van een juiste boekhouding maakt onderdeel uit van de totale sluitende aanpak.

Geldboek Ondernemers

Een hulpmiddel bij thuisadministratie en budgetbegeleiding is het 'Geldboek Ondernemers' van het Nibud. Het Geldboek Ondernemers gaat in op de hierboven genoemde aansluiting tussen de particuliere geldzaken van de ondernemer en die van zijn onderneming. Het budgetteren van de kosten van levensonderhoud is namelijk moeilijker voor de ondernemer, omdat hij vooraf weinig zekerheid heeft over de hoogte van het persoonlijk inkomen. Er wordt aandacht besteed aan specifieke belasting- en verzekeringskwesaties waar de ondernemer mee geconfronteerd wordt.

Ook speciale voorzieningen voor ondernemers worden belicht zoals de fiscale aftrekposten en dergelijke. Het Geldboek wordt jaarlijks geactualiseerd door het Nibud en verspreid via o.a. IMK.

Analoog aan de al langer bestaande tabbladensets voor particulieren wordt momenteel door het Nibud gewerkt aan een tabbladenset voor zelfstandigen. Met de tabbladenset kunnen zelfstandigen hun privé- en bedrijfsadministratie ordenen in een klapper.

Financieel Beheer in Delft In het kader van een pilot biedt de gemeente Delft een 'traject financieel beheer' aan iedere ondernemer die start vanuit een uitkeringssituatie. Het traject financieel beheer bestaat uit drie à vier gesprekken met het doel dat ondernemers een zodanig inzicht krijgen in hun financiële situatie, privé en zakelijk, dat zij in staat zijn een werkbaar(der) financieel management te voeren om schulden te voorkomen. Elke ondernemer krijgt precies die informatie die voor zijn situatie noodzakelijk is omdat het een individueel traject is. De kosten van een traject liggen tussen de € 800 en € 1.200, de uiteindelijke prijs is afhankelijk van het aantal gesprekken en de complexiteit. In drie bijeenkomsten worden de financiën van de ondernemer doorgenomen. De aandacht gaat daarbij in eerste instantie vooral uit naar de privé-situatie om vast te stellen of

zakelijke en privé wel of niet gescheiden zijn. De reden dat de privé-situatie eerst wordt bekeken is omdat financiële problemen veelal in de privé-situatie manifest worden. In de eerste en tweede bijeenkomst wordt de administratie doorgenomen en wordt er een overzicht van alle uitgaven en inkomsten gemaakt. In de derde bijeenkomst wordt, eventueel met de boekhouder, een financiële planning gemaakt. Soms is de privé-situatie gecompliceerd waardoor een vierde gesprek noodzakelijk is. Vervolgens wordt er van het onderzoek een rapport opgemaakt met aanbevelingen aan de klant.

Het is raadzaam om te onderzoeken of er in de gemeente al een voorziening aanwezig is voor hulp bij thuisadministratie en budgetbegeleiding. Er kan een gedifferentieerd aanbod worden gecreëerd, bijvoorbeeld voor Bbz-klienten en niet-Bbz-klienten, starters en gevestigde zelfstandigen.

Formulierenbrigade

In veel gemeenten zijn formulierenbrigades actief die mensen met een laag inkomen meestal thuis ondersteunen bij het aanvragen van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen. De ondersteuning van zelfstandigen is meestal beperkt, omdat voor het vaststellen van het inkomen en vermogen van zelfstandigen specifieke expertise vereist is.

De formulierenbrigade kan ook worden ingezet om voorlichting te geven tijdens spreekuren of voorlichtingsbijeenkomsten.

Begeleiding in het kader van het Bbz

Vanuit het Bbz worden zelfstandigen begeleid bij het starten of doorstarten van de onderneming. De gemeente kan zelf bepalen hoe deze begeleiding wordt ingevuld.

Integrale benadering in Tilburg Tilburg doet veel meer voor zelfstandigen dan alleen de uitvoering van het Bbz. Er is een loket Startersadvies, en er wordt gewerkt aan één loket voor Ondernemerszaken. De aandacht richt zich daarbij niet alleen op starters en jonge bedrijven, maar ook op bestaande ondernemers. Tilburg wil actief kleine ondernemers stimuleren. Naast financiële ondersteuning van het Bbz wordt ook gekeken naar de bedrijfsvoering. Een lening alleen is niet voldoende. Want als de bedrijfsvoering gebrekkig blijft dan lost een lening niets op. Er wordt meegekeken in het huishoudboekje. Ook financiële problemen in het privé-leven worden meegenomen. Bij elke zelfstandig ondernemer wordt bekeken voor welke regelingen hij of zij in aanmerking komt.

Kamer van Koophandel: informatie en advies

De Kamer van Koophandel (KvK) is een belangrijk contactpunt voor zelfstandigen. Alle zelfstandigen staan er ingeschreven. De KvK biedt op allerlei manieren ondersteuning bij het versterken van ondernemersvaardigheden. Zo wordt er bijvoorbeeld voorlichting gegeven tijdens diverse informatiebijeenkomsten. Deze bijeenkomsten hebben uiteenlopende thema's en zijn in sommige gevallen gericht op specifieke doelgroepen. Eén van de doelstellingen van de bijeenkomsten is om het netwerk van zelfstandigen te vergroten. Veel (grote) gemeenten hebben in samenwerking met de KvK een informatieloket ingericht waar ondernemers terecht kunnen voor advies over o.a. vergunningen, subsidies, huisvesting, belastingen, wet- en regelgeving, financieringen en marktkansen. De KvK initieert ook mentoraatsprojecten waarbij ondernemers door ervaren ondernemers worden begeleid.

Ondernemersklankbord

Deze landelijke stichting bestaat uit oud ondernemers. Ondernemers kunnen er een beroep doen op een consultant of coach die met de ondernemer meedenkt.

Bijvoorbeeld:

- Begeleiding om het mogelijk te maken om te stoppen.
- Door een zelfstandige te ondersteunen om van een duur en langdurige huurcontract af te komen.
- Hulp bij het uitzetten van een koers, het nemen van een belangrijke beslissing of het doorvoeren van veranderingen.
- Advies of een bedrijf beter kan stoppen of hoe ze het beste kunnen doorgaan (bijvoorbeeld door te adviseren hoe je klanten kan werven).

Het Ondernemersklankbord is er voor iedere ondernemer, starter of vergevorderd. Ook zonder specifieke problemen kan men hier terecht voor allerlei adviezen. Het klankbord heeft een onafhankelijke positie en wordt financieel gesteund door onder andere het ministerie van Economische Zaken, Rabobank, Deloitte en de provincie Zuid-Holland.

Ondernemersverenigingen

Er zijn landelijke, regionale en lokale ondernemersverenigingen die de belangen behartigen voor hun achterban. Vaak organiseren zij informatie- en netwerkbijeenkomsten.

- 14) *Brief Staatssecretaris SZW aan Tweede Kamer, 6 oktober 2006*
- 15) *Zie Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening.*
- 16) *Dit blijkt uit gesprekken met vertegenwoordigers van onder andere gemeentelijke bureaus voor zelfstandigen, starterscentra, Kamer van koop-handel en ondernemersloketten in diverse gemeenten.*

Een beter gebruik van voorzieningen

Inleiding

In hoofdstuk 3 is bekeken welke voorzieningen er zijn om de zelfstandige beter in staat te stellen duurzaam een goed inkomen uit de onderneming te realiseren. De ervaring leert dat bepaalde voorzieningen wel aanwezig zijn, maar onvoldoende worden gebruikt door de doelgroep. In dit hoofdstuk wordt daarom de aandacht gericht op mogelijkheden om het bereik en gebruik van voorzieningen te verbeteren.

In de volgende paragraaf worden eerst voorbeelden gegeven van manieren om informatie over de voorzieningen onder de aandacht van de doelgroep te brengen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met suggesties voor vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor inkomensondersteunende regelingen. Ook met deze vereenvoudiging wordt een vergroting van het gebruik van voorzieningen beoogd.

Voorlichting

Bij voorlichting kan gebruik worden gemaakt van diverse media, waaronder:

- Folders
- Gemeentelijke website
- Advertenties in huis-aan-huisbladen
- Nieuwsbrieven

De ervaring leert dat in de voorlichting over inkomensondersteunende regelingen in de meeste gemeenten zelfstandigen nauwelijks of geen aparte aandacht krijgen.

Dit is opvallend omdat er voor zelfstandigen afwijkende beoordelingscriteria gelden waarover gecommuniceerd moet worden. Bovendien is het gebruik van inkomensondersteunende regelingen bij deze doelgroep relatief laag.

Het is raadzaam om als gemeente expliciet te benoemen dat veel regelingen ook voor zelfstandigen toegankelijk zijn. Geef daarbij informatie over de wijze waarop het inkomen en vermogen worden vastgesteld.

Voorlichting in Zaanstad In de brochure 'Het ABC van de gemeentelijke minimavoorzieningen' wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden van het Bbz, de Wet werk en inkomen Kunstenaars (Wwik) en de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz). Deze brochure wordt niet alleen naar bijstandsklanten gestuurd, maar ook naar bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, buurt-huizen en gezondheidscentra. (Potentiële) ondernemers kunnen ook informatie over ondersteuning vinden via het Vragenboek online op de Website van de gemeente.

Het is ook aan te raden een voorlichtingscampagne te starten rond de wijziging van de criteria voor kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen.

Door deze wijziging komen meer zelfstandigen voor kwijtschelding in aanmerking. De invoeringsdatum voor de wetswijziging is nog onbekend.

Informatie over inkomensondersteunende regelingen bereikt de doelgroep het best wanneer deze wordt aangeboden via media en organisaties die door de doelgroep regelmatig worden bezocht. Dat kan bijvoorbeeld het fysieke of digitale ondernemersloket van de gemeente zijn, of de startersset of 'Kamerkrant' die alle (startende) ondernemers ontvangen van de Kamer van Koophandel. In veel gevallen kan het helpen om de associatie met 'bijstand' te vermijden.

Uit gesprekken met een aantal op ondernemers gerichte organisaties blijkt dat een belangrijk deel van de medewerkers van deze organisaties de overtuiging heeft dat een zelfstandig ondernemer voor wat betreffend inkomensondersteunende regelingen zijn weg wel weet te vinden en assertief genoeg is om zijn zaken zelf te regelen. Het is belangrijk om als gemeente te proberen dit beeld te corrigeren.

Een van de meest doeltreffende manieren om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan, is door de inschakeling van professionele en vrijwilligersorganisaties die regelmatig contact hebben met de doelgroep.

Het zijn voor de zelfstandigen logische plekken om informatie te zoeken. Zorg ervoor dat deze 'intermediaire' organisaties goed op de hoogte zijn van het aanbod van inkomensondersteunende regelingen van de gemeente en de Belastingdienst. Bezoek of bel de organisaties regelmatig en stuur informatie op. Vraag de organisaties om de informatie door te geven aan hun klanten en contacten via hun klantcontacten, websites, nieuwsbrieven en overige media. Bij geschreven informatie werkt het vaak goed als daarbij ook direct een aanvraagformulier wordt aangeboden. Verzorg presentaties over minimaregelingen tijdens themabijeenkomsten van deze organisaties. De gemeente kan natuurlijk ook zelf bijeenkomsten organiseren over inkomensondersteuning en thuisadministratie.

Formulierenbrigade

Veel formulierenbrigades bieden zelfstandigen meestal geen ondersteuning bij het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen, omdat voor het vaststellen van het inkomen en vermogen van zelfstandigen specifieke expertise vereist is. Er zou onderzocht kunnen worden of de formulierenbrigade – indien aanwezig – beter toegerust zou kunnen worden om ook zelfstandigen te kunnen helpen bij het aanvragen van inkomensondersteuning of in ieder geval daarover voorlichting te geven.

Dit kan gebeuren tijdens een huisbezoek of tijdens spreekuren en voorlichtingsbijeenkomsten.

Lees de Handreiking Formulierenbrigade voor informatie over het opzetten van een formulierenbrigade.¹⁷⁾

Actieve benadering in Hengelo en Enschede *In Hengelo en Enschede worden inkomensregelingen waar mogelijk ambtshalve verstrekt. Bestanden met gegevens over inkomen en vermogen van zelfstandigen worden met elkaar gekoppeld. Incidenteel ontvangt men ook gegevens van de Belastingdienst. Deze gegevens worden gebruikt om potentiële klanten aan te schrijven, te bellen of te bezoeken. Ook wordt er aan nazorg gedaan: alle zelfstandigen die in de afgelopen 3 jaar zijn gestart, worden actief benaderd.*

Identificering van de doelgroep

De potentiële doelgroep voor minimaregelingen wordt liefst in een zo vroeg mogelijk stadium geïdentificeerd en geattendeerd op de relevante voorzieningen. De KvK heeft zicht op alle starters en de gevestigde zelfstandigen. De KvK heeft geen zicht op de financiële situatie van deze zelfstandigen.

Een indicatie van financiële problemen kan zijn dat de KvK-contributie niet wordt betaald.

Met de KvK zou kunnen worden afgesproken dat een medewerker van de KvK na twee herinneringen met de zelfstandige in gesprek gaat en hem eventueel doorverwijst naar de gemeente voor bijvoorbeeld schuldhulpverlening of inkomensondersteunende regelingen.

Er zijn diverse bronnen en databestanden met informatie en NAW-gegevens van mensen die mogelijk tot de doelgroep behoren. De gemeente zelf beschikt bijvoorbeeld over de gegevens van bijstandsgerechtigden en van aanvragers van bijzondere bijstand, minimaregelingen en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van het afgelopen jaar. Bij het Inlichtingenbureau kan de gemeente informatie opvragen over klanten die geen huur-, zorg- en/of kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd. Ook kunnen gegevens worden opgevraagd van mensen die een achterstand hebben in de betaling van de premie voor de ziektekostenverzekering.

Als de NAW-gegevens bekend zijn kunnen mensen gericht worden aangeschreven, gebeld of bezocht door bijvoorbeeld de formulierenbrigade. Op deze wijze zouden bijvoorbeeld alle zelfstandigen die drie jaar of langer geleden zijn gestart (in het kader van 'nazorg') worden benaderd met informatie en advies over inkomensondersteuning en thuisadministratie.

Een andere mogelijkheid is om al vanaf de eerste aanmelding bij de KvK de zelfstandige te volgen en hem met enige regelmaat informatie en ondersteuning aan te bieden. Dit kan variëren van passieve en actieve voorlichting tot ondersteuning met de thuisadministratie.

Barneveld schrijft ondernemers persoonlijk aan *De gemeente Barneveld heeft de gevolgen van de economische crisis op de voet gevolgd en houdt de stand van zaken nauwlettend in de gaten. Waar mogelijk, ondersteunt de gemeente Barneveld bedrijven en personen die vanwege de economische omstandigheden in financiële problemen verkeren. In een persoonlijke brief vindt een toelichting plaats van regelingen, die voorhanden zijn. De brief is ondertekend door de wethouder en gestuurd naar alle zelfstandigen die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.*

Eenvoudige aanvraagprocedure
Ingewikkelde aanvraagprocedures vormen een belangrijke oorzaak van het niet-gebruik van voorzieningen. In deze paragraaf worden suggesties gedaan voor vereenvoudiging van de procedures.

Beleidsregels en instructies

Uit navraag bij een aantal gemeenten blijkt dat sommige gemeenten geen aparte beleidsregels of instructies hebben vastgelegd voor het beoordelen van de aanvraag voor inkomensregelingen. Voor zelfstandigen geldt onder andere een afwijkende middelen-toets. Het is daarom belangrijk dit goed vast te leggen en te communiceren naar belanghebbenden.

Draagkrachtperiode verlengen

In afwijking van artikel 32, eerste lid, onderdeel b, van de WWB wordt bij de bijstandsverlening aan een zelfstandige rekening gehouden met het inkomen over een boekjaar. Het boekjaar is de periode van 12 maanden waarover de administratie van de zelfstandige wordt gevoerd. Meestal is dat het laatste kalenderjaar. Het college bepaalt het begin en de duur van de periode waarover het vermogen en het inkomen in aanmerking wordt genomen.

Meestal wordt deze periode vastgesteld op 1 jaar. De gemeente kan deze periode verlengen, bijvoorbeeld naar 3 jaar. Voor oudere zelfstandigen zou de periode nog verder kunnen worden verlengd. Verlening van de draagkrachtperiode betekent dat bij een nieuwe aanvraag voor een bijzondere uitkering het inkomen en vermogen niet opnieuw hoeven te worden beoordeeld. Dit bespaart de gemeente uitvoeringskosten.

Voor de zelfstandige is het een forse lastenverlichting. Hij hoeft bij de nieuwe aanvraag niet meer zijn inkomens- en vermogensgegevens te overleggen.¹⁸⁾ Verlening van de draagkrachtperiode maakt het ook mogelijk om in deze periode min of meer ambtshalve de bijzondere bijstand te verstrekken.

Naast voordelen voor de gemeente en de zelfstandige zijn er ook 'risico's'. De zelfstandige behoudt gedurende de draagkrachtperiode het recht op bijzondere bijstand ongeacht de hoogte van zijn inkomen en vermogen, dus ook als het inkomen en vermogen (fors) zijn gestegen.

Starters in Schiedam behouden drie jaar recht op inkomensondersteuning *Zelfstandigen die een aanvraag voor het Bbz hebben gedaan, hoeven de eerste drie jaar niet opnieuw hun inkomens- en vermogensgegevens aan te leveren om te kunnen bepalen of zij recht hebben op minimaregelingen. De middelentoets die plaatsvindt bij de Bbz-aanvraag blijft met andere woorden voor de minimaregelingen drie jaar geldig, ongeacht een daling of stijging van het inkomen in de periode erna.*

Bijzondere bijstand om niet

Verstrekking van bijzondere bijstand als gift is vanuit het oogpunt van beperking van uitvoeringskosten te verkiezen boven

een verstrekking als lening waarbij de terugbetaling ervan afhankelijk is gesteld van de definitieve vaststelling van het inkomen en/of vermogen na afloop van het boekjaar. Bovendien zal ook voor de aanvrager een verstrekking van bijzondere bijstand als gift de voorkeur hebben boven een lening waarvan pas aan het eind van het boekjaar duidelijk wordt of, en zo ja in welke mate de lening moet worden terugbetaald.

Vermogenstoets achterwege laten bij bijzondere bijstand

De gemeente kan zelf bepalen welk deel van het (privé-) vermogen in aanmerking wordt genomen bij een aanvraag voor bijzondere bijstand (niet bij de langdurigheidstoeslag). Hoe hoger de vermogensgrens hoe meer zelfstandigen in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. De gemeente kan ook besluiten de vermogenstoets helemaal achterwege te laten. De gemeente mag echter – ook voor wat betreft het vaststellen van het in aanmerking te nemen vermogen bij bijzondere bijstand – geen onderscheid maken naar het type inkomstenbron van de huishoudens die een beroep doen op de bijzondere bijstand. Dus het maakt voor de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand in beginsel niet uit of het huishoudinkomen bijvoorbeeld bestaat uit een uitkering, uit inkomsten uit arbeid, of uit inkomsten als zelfstandige.¹⁹⁾

normaliter geen nummering, dus iets anders aangeven als verwijzing?

Formulieren

Er kan worden onderzocht of formulieren voor de verschillende regelingen kunnen worden geïntegreerd tot 1 formulier. Hiermee wordt gerealiseerd dat bij de behandeling van de aanvraag meteen naar alle regelingen wordt gekeken in plaats van alleen de regeling waarvoor hij aanvankelijk kwam. Op pagina 10 werd al aangegeven dat zelfstandigen soms wel 1 of meer regelingen aanvragen, maar daarbij andere regelingen over het hoofd zien.

Een volgende stap zou kunnen zijn om de formulieren te digitaliseren. Het voordeel van digitale formulieren is dat er gewerkt wordt met selecterende vragen (niet-relevante vragen worden automatisch overgeslagen). Bovendien kunnen de formulieren via internet thuis worden ingevuld door de zelfstandige.

Een ander voordeel van digitale formulieren is dat er rekenmodules aan kunnen worden gekoppeld waarmee direct wordt berekend of de zelfstandige in aanmerking komt voor de regeling. De zelfstandige weet dan meteen waar hij aan toe is. Als de zelfstandige geen recht heeft, kan hij afzien van een aanvraag. De gemeente hoeft dan geen aanvraag in behandeling te nemen. Dit vermindert het aantal afwijzingen en bespaart uitvoeringskosten voor de gemeente. Als de zelfstandige volgens de berekening wel recht heeft op de regeling kan hij zijn gegevens digitaal doorsturen.

De gegevens kunnen worden overgenomen in het uitkeringssysteem zonder dat deze door een medewerker hoeven te worden overgetikt. Deze werkwijze kan worden gerealiseerd met Berekenuwrecht+.

Eén aanvraagformulier voor zelfstandigen in Rotterdam *De gemeente Rotterdam heeft een formulier ontwikkeld waarmee zelfstandigen voor meerdere minimaregelingen tegelijk een aanvraag kan doen. Relevante gegevens zoals het inkomen en vermogen hoeven daarbij maar één keer te worden ingevuld.*

Peildatum Langdurigheidstoeslag

De langdurigheidstoeslag is bedoeld voor huishoudens die een door de gemeente te bepalen periode een laag inkomen en bovendien geen uitzicht op inkomensverbetering hebben. Bij deze regeling kan de gemeente onder andere besluiten voor alle aanvragen en vervolgaanvragen de peildatum op bijvoorbeeld 1 april te zetten. De gemeente kan dan elk jaar rond die datum aan bekende klanten een aanvraagformulier langdurigheidstoeslag zenden, en na ontvangst van de aanvraag bepalen of zij (nog steeds) recht hebben op langdurigheidstoeslag. (NB ambtshalve vaststelling zonder aanvraag staat de WWB niet toe)

Deze maatregel is toepasbaar voor alle minima die recht hebben op de Langdurigheidstoeslag. 1 April is genoemd als mogelijke peildatum, omdat rond die tijd van zelfstandigen het inkomen over het afgelopen kalenderjaar bekend is.

Gebruik bekende gegevens

Indien bij de gemeente bepaalde gegevens van de klant al bekend zijn, hoeven deze niet opnieuw te worden opgevraagd. Er kan dan een verkorte aanvraag worden gedaan. Op termijn zullen veel gegevens beschikbaar komen in het Digitaal Klant Dossier (DKD). Op dit moment zijn de inkomens- en vermogensgegevens van zelfstandigen in het DKD nog onvoldoende volledig en betrouwbaar. Er kan naast het DKD ook worden gekeken in de gemeentelijke uitkeringsadministratie en de bestanden van de (kwijtschelding van) gemeentelijke belastingen. In § 4.3 is al verder ingegaan op de identificering van de doelgroep.

Ambtshalve verstrekking

Indien alle relevante gegevens bekend zijn, kunnen bepaalde minimaregelingen ambtshalve worden verstrekt. Uitgangspunt bij bijzondere uitkeringen is dat de klant wel (met bijvoorbeeld een handtekening) moet aangeven dat hij de uitkering wil ontvangen. Dit kan worden ondervangen door bij elke aanvraag standaard te vragen of de klant ook direct wil tekenen voor bijzondere uitkeringen in de toekomst.

Controleren of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt

Het is aan de gemeente om te bepalen hoe wordt vastgesteld dat de belanghebbende de kosten waarvoor hij bijzondere uitkering aanvraagt, daadwerkelijk heeft gemaakt. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor steekproefsgewijze controle, controle boven een bepaald bedrag, en/of controle op basis van risicoprofielen. Ook kan de gemeente er voor kiezen om de controle niet afzonderlijk uit te voeren, maar die te laten samenvallen met een ander contact met de cliënt, bijvoorbeeld bij een heronderzoek.²⁰⁾ Voor de categoriale regeling voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen hoeft de gemeente helemaal geen uitgavencontrole uit te voeren (art. 35 WWB).

Automatische kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Sinds september 2008 kunnen gemeenten via het Inlichtingenbureau laten toetsen of iemand voor automatische kwijtschelding in aanmerking komt. De geautomatiseerde toetsing heeft tot doel de administratieve lasten van burgers te verlagen en de afhandeltermijnen te verkorten. Bovendien wordt het gebruik van inkomensondersteunende regelingen bevorderd. Een huishouden heeft recht op kwijtschelding van gemeentebelastingen als het voldoet aan bepaalde inkomens- en vermogenscriteria.

Of deze lager of hoger zijn dan de norm, kan geautomatiseerd worden getoetst. Het Inlichtingenbureau doet dit via elektronische gegevensuitwisseling met gemeentelijke belastingdiensten, het UWV, de RDW en de Belastingdienst. Ook zijn er criteria om huishoudens geautomatiseerd te mogen toetsen op kwijtschelding:

- In het voorgaande jaar heeft betrokkene verzocht om kwijtschelding;
- In het voorgaande jaar had betrokkene recht op kwijtschelding;
- Betrokkene heeft toestemming gegeven voor geautomatiseerde toetsing.

Verhoging vermogensgrens kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Een wetsvoorstel stelt gemeenten in de gelegenheid om bij de beoordeling van de kwijtscheldingsaanvraag uit te gaan van de ruimere vermogensnormen uit de WWB. Voorheen waren de vermogensnormen voor kwijtschelding lager dan voor bijstand waardoor er bij lokale overheden veel onduidelijkheid bestaat en zij bovendien een extra werklast ervaren. De invoeringsdatum voor de wetswijziging is nog niet bekend.

Afstemming waterschapsbelastingen

De criteria voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen kunnen worden afgestemd met de criteria voor kwijtschelding van de waterschapsbelastingen.

De aanvragen voor kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen kunnen worden gekoppeld. Op die manier hoeft de aanvrager maar één keer zijn gegevens aan te leveren.

- 17) *Handreiking Formulierenbrigade, project Erop Af: Doen en Delen! Te downloaden via www.vng.nl.*
- 18) *Het vaststellen van het inkomen gebeurt door een accountant. Na afloop van het kalenderjaar kan er nog een behoorlijk tijd overheen gaan voordat de hoogte van het inkomen definitief is vastgesteld.*
- 19) *Art. 35 WWB en Memorie van Toelichting § 4.1.*
- 20) *Bron: Staatssecretaris SZW in de Nota naar aanleiding van het Verslag Wet werk en bijstand, p. 71.*

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Nederland telt bijna een miljoen zelfstandigen. In het derde kwartaal van 2009 waren er bijna 630 duizend zelfstandigen zonder personeel. Dit zijn er ruim 20 duizend minder dan in het derde kwartaal van 2008. Ruim 15% van de Nederlandse huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum bestaat uit zelfstandigen. In sommige gemeenten ligt het percentage (veel) hoger. Veel gemeenten hanteren in hun armoedebeleid een hogere inkomensgrens, bijvoorbeeld 120% van het sociaal minimum. Ruim 9% van de huishoudens met een inkomen tot deze grens bestaat uit zelfstandigen. Een rondgang langs loketten en instanties die zich richten op zelfstandigen leert dat een deel van de kleine zelfstandigen beperkte ondernemingsvaardigheden heeft. Dat uit zich onder andere in het moeite hebben met het met maken van een bedrijfsplan en een begroting, het scheiden en in balans brengen van inkomsten en uitgaven voor de onderneming en privé-zaken en een gebrek aan inzicht in de juiste kanalen en instanties voor ondersteuning. Ook spelen er taalproblemen, gebrekkige sociale vaardigheden en onderbenutting van gemeentelijke en landelijke inkomensondersteunende regelingen zoals bijzondere bijstand, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), zorgtoeslag en arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Ingewikkelde aanvraagprocedures spelen daarbij een rol. De indruk bestaat dat het ondersteuningsaanbod voor zelfstandig ondernemers in gemeenten zich vooral richt op startende ondernemers en dat gevestigde zelfstandigen minder aandacht krijgen.

Strategie en aanbevelingen

Om de armoede onder zelfstandigen te voorkomen en te bestrijden kan de volgende strategie worden gevolgd:

Reserveer in bestaande voorlichtingsteksten over inkomensondersteunende regelingen (incl. kwijtschelding gemeentelijke belastingen) een paragraaf voor informatie specifiek voor zelfstandigen. Zet vervolgens nieuwe, meer op de specifieke doelgroep gerichte voorlichtingsinstrumenten in om de inkomensondersteunende regelingen beter onder de aandacht te brengen bij zelfstandigen en de organisaties die contact hebben met zelfstandigen. Begin gelijktijdig met vereenvoudiging van de aanvraagprocedures. Tot slot, creëer een voorziening voor het versterken van ondernemersvaardigheden en hulp bij thuisadministratie en budgetbegeleiding en communiceer hierover naar de doelgroep en intermediaire organisaties.

Deze strategie is gebaseerd op de volgende, meer specifieke aanbevelingen. De uitwerking van deze aanbevelingen is gedaan in de voorgaande hoofdstukken.

- Geef in voorlichting over inkomensondersteunende regelingen aparte aandacht aan mogelijkheden voor zelfstandigen.
- Start een voorlichtingscampagne rond de wijziging van de criteria voor kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen (zodra de wetswijziging in werking treedt).
- Laat mobiele voorlichtingsteams of formulierenbrigades voorlichting geven over landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen.
- Informeer intermediaire organisaties regelmatig over (wijzigingen van) inkomensondersteunende regelingen
- Verzorg presentaties tijdens bijeenkomsten voor ondernemers.
- Verstrek informatie over inkomensondersteunende regelingen via internet, liefst met rekenmodules en mogelijkheid om digitale aanvragen te doen.
- Zoek en (her)gebruik reeds bekende NAW-, inkomens- en vermogensgegevens van zelfstandigen.
- Verleng de draagkrachtperiode voor inkomensondersteunende regelingen. Aanvragers hoeven dan minder vaak hun gegevens aan te leveren.
- Bepaal dat zelfstandigen vanaf Bbz-aanmelding gedurende bijvoorbeeld drie jaar recht behouden op minimaalregelingen ongeacht de hoogte van hun inkomen of vermogen.
- Verstrek inkomensondersteunende regelingen waar mogelijk 'om niet'.
- Stem de vermogenstoets voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen af met de vermogenstoets voor de WWB zodra de wet dit toelaat.
- Stem daarnaast de gemeentelijke criteria af met de criteria van de waterschappen voor kwijtschelding van de waterschapsbelastingen, en koppel de aanvragen.
- Verstrek kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en inkomensondersteunende regelingen zoveel mogelijk ambtshalve.
- Maak één formulier voor meerdere bijzondere uitkeringen. Een vervolgstap kan zijn om voor zelfstandigen een apart formulier te maken.
- Leg de peildatum voor de inkomensondersteunende regelingen vast op 1 april.
- Controleer steekproefsgewijs of uitgaven waarvoor een vergoeding wordt gevraagd daadwerkelijk gemaakt zijn.
- Creëer een voorziening voor het versterken van ondernemersvaardigheden. Denk daarbij aan hulp bij thuisadministratie en budgetbegeleiding, maar ook aan het versterken van meer basale vaardigheden zoals lezen, schrijven en sociale vaardigheden. Er kan een gedifferentieerd aanbod worden gecreëerd, bijvoorbeeld voor Bbz-klienten en niet-Bbz-klienten, starters en gevestigde zelfstandigen.
- Verstrek bijzondere bijstand op basis van kenmerken van de groep zelfstandigen. Vergoed bijvoorbeeld de kosten van de accountantsverklaring.

Begrippen en afkortingen

Bbz

Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004.

Bbz-klant

Burger die in het kader van het Bbz een periodieke uitkering, (een lening voor) bedrijfskapitaal en/of begeleiding bij het opstarten of behouden van zijn onderneming ontvangt.

Beginnende zelfstandige

Zie starter

Gevestigde zelfstandige

Een gevestigde zelfstandige is degenen die in de vijf voorafgaande kalenderjaren ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 was en die voldoet aan het uren-criterium, bedoeld in art. 3.6 van de Wet IB 2001. Volgens dit uren-criterium moet grotendeels (meer dan de helft van het aantal arbeidsuren per kalenderjaar) en minimaal 1.225 uur in het kalenderjaar aan werkzaamheden in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep zijn besteed.

Uitzonderingen

In sommige in dit rapport beschreven voorzieningen wordt afgeweken van bovenstaande termijndefinitie. Zo wordt voor het Bbz 2004 gedurende de eerste drie jaar van de onderneming de zelfstandige als starter aangemerkt.

Daarnaast wordt in het Bbz 2004 een zelfstandige als gevestigde zelfstandige aangemerkt als hij het eigen bedrijf of zelfstandig beroep gedurende tenminste 1,5 jaar succesvol heeft uitgeoefend en de oorzaak van de bijstandsbehoefte niet is gelegen in gebruikelijke opstartproblemen.

Inkomensondersteunende regelingen

Inkomensondersteunende regelingen bieden een aanvulling op het inkomen uit arbeid of uitkering. De aanvulling is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, vermogen, en/of samenstelling en omstandigheden van het huishouden.

Bij de **gemeentelijke** inkomensondersteunende regelingen gaat het met name om regelingen in het kader van individuele en categoriale bijzondere bijstand. De langdurigheidstoelage (art. 36 WWB) en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen zijn ook gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen.

Bij de **landelijke** inkomensondersteunende regelingen gaat het om de huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, algemene heffingskorting, arbeidskorting, zelfstandigenaftrek, (alleenstaande) ouderenkorting, levensloopverlofkorting, jonggehandicaptenkorting, tegemoetkoming schoolkosten, tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende

gehandicapte kinderen, studiefinanciering, alleenstaande-ouderkorting, aanvullende alleenstaande-ouderkorting, ouderschapsverlofkorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

Algemene bijstand in het kader van de WWB en bijstand in het kader van het Bbz worden in dit rapport niet gerekend tot de inkomensondersteunende regelingen.

IOAZ

Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

RBZ

Regionaal Bureau Zelfstandigen

Starter

In dit rapport wordt aangesloten bij het begrip dat de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) daaraan geeft in art. 3.76, derde lid en art. 3.78a, eerste lid: Starter is degene die in één of meer van de vijf voorafgaande kalenderjaren geen ondernemer in de zin van de Wet IB 2001 was en die voldoet aan het uren-criterium, bedoeld in art. 3.6 van de Wet IB 2001. Volgens dit uren-criterium moet minimaal 1.225 uur in het kalenderjaar aan werkzaamheden in het eigen bedrijf of zelfstandig beroep zijn besteed.

Uitzonderingen

In sommige in dit rapport beschreven voorzieningen wordt afgeweken van bovenstaande termijndefinitie. Zo wordt voor het Bbz 2004 gedurende de eerste drie jaar van de onderneming de zelfstandige als starter aangemerkt. Daarnaast wordt in het Bbz 2004 een zelfstandige als gevestigde zelfstandige aangemerkt als hij het eigen bedrijf of zelfstandig beroep gedurende tenminste 1,5 jaar succesvol heeft uitgeoefend en de oorzaak van de bijstandsbehoefte niet is gelegen in gebruikelijke opstartproblemen.

WWB

Wet Werk en Bijstand

Zelfstandige

Zie zelfstandig ondernemer.

Zelfstandig ondernemer

Met het begrip zelfstandig ondernemer kan men zowel een handelaar als een ambachtsman, als een vrij beroep of zelfs kunstenaar aanduiden. Een handelaar is iemand die daden van koophandel stelt (= kopen en verkopen met de bedoeling winst te maken) en dit doet in hoofdberoep of in bijberoep (om handelaar te kunnen zijn in bijberoep moet men minstens nog voor 50% ergens in dienstverband werken). De zelfstandig ondernemer is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel.

Om door de Belastingdienst als ondernemer te worden aangemerkt, dient de zelfstandig ondernemer minimaal 1.255 uur op jaarbasis in de onderneming werkzaam te zijn. Zie verder http://nl.wikipedia.org/wiki/Zelfstandig_ondernemer.

Zelfstandige zonder personeel (ZZP)

ZZP is een begrip dat gebruikt wordt door de Nederlandse belastingdienst en de sociale zekerheidsinstellingen. Het is geen echte ondernemingsvorm. Het gaat hier om ondernemers die geen personeel in dienst hebben. Het kan ook slaan op een freelancer. Een ZZP'er is meestal één persoon die diensten of producten verkoopt en daarvoor de klanten een factuur stuurt. De ZZP'er is zelfstandig in die zin dat hij/zij geen arbeidsovereenkomst heeft, maar wel diensten en/of goederen levert aan klanten of opdrachtgevers. Er is geen sprake van een gezagsverhouding, waardoor hij/zij geen werknemer is en niet onder de wettelijke bepalingen voor werknemer valt.

Handige websites

Informatie voor ondernemers en/of gemeenten

- www.szw.nl > onderwerpen > Bbz en > bijzondere bijstand – website van het ministerie van SZW
- www.gemeenteloket.szw.nl > Bbz en > bijzondere bijstand – website voor gemeenten van het ministerie van SZW
- www.kvk.nl – Kamer van Koophandel
- www.cbs.nl > Statline – statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek
- www.zzp-nederland.nl – website voor ZZP-ers
- www.regeldruk.nl > ondernemers – website voor overheden om de regeldruk voor o.a. ondernemers te verminderen
- www.antwoordvoorbedrijven.nl – website van het ministerie van Economische Zaken
- www.eigenbaas.nl – informatie over microfinanciering

Voorbeeldsites

- www.rotterdam.nl/ondernemen
- www.rotterdam.nl/rondkomen
- www.amsterdam.nl/ondernemen
- www.barneveld.nl/ondernemersloket

Een project in het kader het Innovatie Programma Werk en bijstand (IPW)

Het boekje kan niet worden nabesteld

In het kader van het Innovatie Programma Werk en Bijstand (IPW) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de gemeente Rotterdam door Stimulansz laten onderzoeken op welke manieren het gebruik van minimaregelingen door zelfstandigen vergroot kan worden en welke aanvullende instrumenten gemeenten kunnen inzetten om de kleine zelfstandige beter in staat te stellen duurzaam een goed inkomen uit de onderneming te realiseren. Op basis van het onderzoek in Rotterdam is deze handreiking opgesteld. De bevindingen zijn veralgemeniseerd zodat ook andere gemeenten er hun voordeel mee kunnen doen. Dit boekje kan gratis worden gedownload van www.stimulansz.nl.

Ontwerp

Weijsters & Kooij vormgevers, Grave

Drukwerk

Misi BV, Zoetermeer

www.stimulansz.nl