

**Beknopte evaluatie van
de pilots overdracht
uitvoering BSA**

Motto: The proof of the pudding is the eating

april 2005

Inleiding

In het Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer op 4 december 2002 werd de uitvoering door het UWV van het Besluit Starterskrediet Arbeidsgehandicapten (BSA) geëvalueerd. Een van de conclusies was dat bij UWV-medewerkers de kennis over dit instrument beperkt aanwezig was, mede door de schaal waarop het instrument bij cliënten werd ingezet in het traject naar deelneming aan het arbeidsproces. Minister en Kamer waren het er over eens dat moest worden onderzocht of uitvoering van de regeling niet beter kon worden ondergebracht bij gemeenten, die al belast zijn met de uitvoering van het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (BBZ). Dit zou feitelijk al in gang kunnen worden gezet, vooruitlopend op een wettelijke regeling.

Na een startbijeenkomst in april 2003 met een 15-tal vertegenwoordigers van belangstellende gemeenten, UWV en DIVOSA is een werkgroep geformeerd, bestaande uit vertegenwoordigers van DIVOSA, de gemeenten Rotterdam, Breda, Hilversum, Assen, Arnhem/Nijmegen, UWV en SZW. DIVOSA heeft zich om haar moverende redenen na korte tijd teruggetrokken, waarna de vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam als projectleider is opgetreden. Doordat bij gemeenten de prioriteit in eerste instantie uitging naar de invoering van de WWB per 1 januari 2004, heeft de opstartfase wat langer geduurd dan verwacht.

Werkwijze

De werkgroep is begonnen de procesgangen bij de uitvoering van het BBZ en het BSA te vergelijken. De belangrijkste verschillen zijn:

1. Het BSA kent de status van arbeidsgehandicapte bij de cliënt, het BBZ heeft die eis niet
2. Bij het BSA staat niet voorop dat een cliënt volledig uit de uitkering stroomt, bij het BBZ wel
3. Het BBZ kan ook bijspringen in het geval waarin een bedrijf in de problemen verkeert of een doorstart wil maken, het BSA is uitsluitend voor starters.

Voor het overige vertoonden de processen in hoge mate gelijkenis. Ook de toe te kennen kredietbedragen aan cliënten waren inmiddels gelijkgesteld. Omdat een nieuwe wettelijke regeling nog enige tijd zal vergen en de samenwerking tussen gemeenten en UWV formeel geregeld moest worden, is vervolgens door UWV een modelovereenkomst opgesteld. Die moet ook de basis vormen voor de overeenkomsten met andere gemeenten. Daarin zijn de afspraken over de werkzaamheden van de gemeente en de daaraan verbonden normvergoedingen vastgelegd. De hoogte van de vergoedingsbedragen is gerelateerd aan de gangbare vergoeding die UWV betaalt aan de reïntegratiebedrijven, zij het dat de component van resultaatfinanciering niet is meegenomen.

Bij het starten van het project heeft vooropgestaan dat UWV in beginsel elke cliënt die zich bij de medisch/arbeidskundige beoordeling aanmeldt en van wie wordt onderkend dat het om potentiële starter gaat, wordt overgedragen aan de gemeente. Dit geldt ook, indien nog geen sprake is van de aanvraag om een starterskrediet. In feite fungeert de gemeente dus als reïntegratiebedrijf en begeleidt de cliënt voor, tijdens en na de start. De cliënt die al aan een traject is begonnen, blijft bij het reïntegratiebedrijf in begeleiding omdat UWV contractueel daaraan gebonden is.

Vanuit de gedachte “de proof of the pudding is the eating” zijn voorbereidingen getroffen om in Rotterdam de eerste pilot te starten. De bedoeling was dat geleidelijk nog een aantal gemeenten, die in de werkgroep vertegenwoordigd waren, zouden volgen. De pilot in Rotterdam startte feitelijk op 1 juli 2004, de formele start was op 21 september 2004, waarin de betrokken wethouder in een rollenspel het intakegesprek met de cliënt bij de aanvraag om een BSA-starterskrediet voerde.

Ervaringen in de pilot Rotterdam

Totaal aantal ontvangen aanvragen tot en met 6 januari 2005: 34. Daarvan 18 aanvragen afgehandeld. Toelichting:

1. 6 aanvragen werden ingetrokken omdat:
 - cliënten tot de conclusie kwamen dat hun medische & financiële omstandigheden van dien aard waren, dat kans op vruchtbare deelname aan het voorbereidingstraject en daarmee de start van een bedrijf of beroepspraktijk, zeer kansarm is, of
 - omdat voorkeur bestond voor een baan in loondienst of
 - sprake was van te grote financiële risico's dan wel
 - geen belangstelling bestond voor het voorbereidingstraject
2. 2 aanvragen werden ingetrokken omdat cliënten tot de conclusie kwamen dat hun concept onvoldoende werd gedragen door het curriculum vitae (cv)
3. 1 aanvraag werd ingetrokken omdat cliënt geen langdurig traject wilde
4. Bij 3 aanvragen werd het UWV geadviseerd om cliënten *niet* te laten deelnemen. Reden: cv en concept-ondernemingsplan lagen niet in elkaars verlengde. Daarnaast leverden medische & financiële omstandigheden ernstige belemmeringen op
5. 1 aanvraag werd ingetrokken omdat cliënt geen voorbereidingstraject wilde volgen, noch startkapitaal wilde
6. 2 aanvragen werden “terug gegeven aan UWV” omdat de cliënt zonder bericht van verhindering niet was verschenen op de afspraak dan wel niet tot de doelgroep bleek te behoren, nl. geen relevante uitkering had
7. 1 aanvraag werd ingetrokken omdat cliënt bleek te werken o.b.v. proefplaatsing
8. 1 aanvraag heeft geleid tot deelname aan het voorbereidingstraject, maar resulteerde in een “stopadvies” door de desbetreffende begeleidende instelling. Cliënt zou onvoldoende gemotiveerd zijn en onvoldoende ondernemersvaardigheden hebben
9. 1 aanvraag resulteerde in een direct indienen van een ondernemersplan bij het IMK t.b.v. een bedrijfseconomisch advies inzake de levensvatbaarheid daarvan.

Van deze 34 bevinden zich 16 aanvragen in een actief stadium, te weten:

- 8 cliënten volgen een voorbereidingstraject
- 2 cliënten zijn aangemeld voor de begeleiding na de start en zijn dus gestart. Zij hebben niet deelgenomen aan een voorbereidingstraject
- 6 cliënten moeten nog of hebben al een intakegesprek gehad. Afhandeling hiervan is aanstaande.

De aanvragen hadden betrekking op de volgende bedrijfsoorten:

- * schoonmaakbedrijf
- * klus & detacheringbedrijf
- * fietsreparatiebedrijf
- * ict-bedrijf

- * opzet uitgeverij van boeken & tijdschriften
- * webdesign
- * meubelhandel, gericht op eetkamer en woonkeuken
- * koeriersbedrijf
- * maaltijdbereiding op locatie
- * geven van zanglessen & trainingen
- * zelfstandige - zakelijke dienstverlening in de relatie tussen Nederland & Servië
- * pedicure
- * sportmasseur
- * administratiekantoor
- * expeditiekantoor
- * reisbureau
- * verhandeling van containers, waaronder verkoop & reparatie
- * bouw & reparatie en verkoop computerhardware
- * autorijschool
- * activiteiten gericht op handel tussen Nederland en voormalig Joegoslavië
- * supermarkt in Antilliaanse producten
- * schoonheidssalon
- * detailhandel.

Aandachtspunten die voor UWV van belang zijn bij de aanmelding van starters.

Een belangrijk aspect is, dat er betrekkelijk veel kandidaten zijn, die niet -of althans nog niet- een starterskrediet nodig hebben. Dit leidde tot het probleem, dat geen beroep zou kunnen worden gedaan op de begeleiding vòòr de start. Omdat er geen reïntegratietraject is, ontbreekt een andere bron, waaruit de kosten van begeleiding vòòr de start zouden kunnen worden betaald. Wat betreft de pilots is een oplossing gezocht in het hanteren van een fictieve aanvraag of in ieder geval een intentieverklaring tot het aanvragen van een starterskrediet.

Bij de beoordeling van de beschreven afwijzingen ontstaat wellicht de indruk dat de arbeidsdeskundige soms te snel een voorbereidingstraject indiceert zonder de cliënt afdoende te screenen op het realiteitsgehalte van de motivatie. Een zeker nuancering is hier op zijn plaats, omdat de criteria vanuit het BSA iets anders liggen dan bij het Bbz. Dit houdt verband met de begrippen levensvatbaarheid en haalbaarheid (zie verderop) alsmede met het ontbreken bij het BSA van de eis tot volledige uitstroom uit de uitkering. Ook wordt onderkend dat het BSA een zekere coulance kent waar het gaat om eventuele terugbetaling van het krediet wanneer van toegenomen medische beperkingen sprake is. Niettemin verdient dit punt bijzondere aandacht omdat ook een op grond van het BSA verkregen bedrijfskapitaal dient te worden terug betaald. Het betreft immers een lening. Dit vereist dus een kritische kijk op de vraag of een cliënt, qua fysieke & psychische inzet, kan beantwoorden aan het vereiste ondernemersprofiel. Vooral wordt in dit verband gewezen op de psychische beperkingen i.v.m. de vereiste ondernemersvaardigheden. In elk geval kunnen bij de eerste beoordeling op geschiktheid gelet worden op enkele algemene eisen die aan het ondernemerschap worden gesteld, t.w.:

- Het beschikken over commerciële capaciteiten en klantgerichtheid.
- Het goed kunnen organiseren, plannen en prioriteiten stellen.
- Het hard kunnen en willen werken.
- Het risico's durven nemen.
- Het kunnen omgaan met spanningen en onzekerheid

- Het beschikken over sterke (zelf)discipline.
- Het durven/kunnen dragen van (eind-)verantwoordelijkheid.

Beoordeling levensvatbaarheid c.q haalbaarheid van het bedrijf

Het BBZ kent een eenduidige definiëring van het begrip levensvatbaarheid. Een cliënt moet door een bedrijfsactiviteit (op termijn) kunnen komen tot beëindiging van de uitkering en het terugbetalen van de verkregen lening. Het is onduidelijk in hoeverre het begrip “haalbaarheid” bij toepassing van het BSA op dezelfde wijze dient te worden geïnterpreteerd als in het BBZ. Het begrip levensvatbaarheid wordt soms ook verward met het begrip “haalbaarheid” waar het gaat om het verlenen van toestemming om een bedrijf te starten. Dit klemt te meer, daar in het BSA niet de verplichting bestaat geheel uit de uitkering te komen, hoewel dit in de praktijk door UWV wel als uitgangspunt wordt genomen en dat een verkregen “startkapitaal” wel dient te worden terugbetaald. Daarom dient te worden voorkomen dat op uitvoeringsniveau de indruk ontstaat dat het BSA “al scoort” indien een cliënt start als ondernemer c.q. zelfstandige beroepsbeoefenaar, terwijl de voornoemde aflossing en het verlagen dan wel beëindigen van de WAO/WV-uitkering van secundaire betekenis is.

Overwogen zou kunnen worden hier de minimumnorm van het realiseren van 50% van de resterende verdien capaciteit te hanteren, conform de eis die gesteld wordt aan de reïntegratiebedrijven bij het plaatsen in loondienst. Ook zou het criterium haalbaarheid meer gerelateerd moeten worden aan de strengere criteria van het gewijzigde Schattingsbesluit, zodat haalbaarheid als uitgangspunt zou moeten hebben dat de betrokkene met ca. 40 uur werken, over meerdere jaren gezien, tenminste het wettelijk minimumloon zou moeten kunnen verdienen.

Deze onduidelijkheid bemoeilijkt blijkbaar het antwoord op de vraag of en zo ja wanneer het voorbereidingstraject leidt tot een vruchtbaar ondernemersplan. Het verdient derhalve aanbeveling om het begrip “haalbaarheid” krachtens het BSA aan te scherpen.

Stand van zaken start pilots op 28 januari 2005

In de tweede helft van 2004 hebben zich nog flink een aantal gemeenten aangemeld om de uitvoering van het BSA van UWV over te nemen. In de bijlage is de stand van zaken per ultimo januari 2005 opgenomen. Vaak gaat het hier ook om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De werkgroep onderkent hierbij wel een mogelijk knelpunt. Wil UWV uiteindelijk alle cliënten die een eigen bedrijf willen starten overdragen, dan moet er een landelijk dekkend netwerk van gemeenten zijn. Gebleken is dat een aantal (ook grote) gemeenten vooralsnog geen behoefte of aanleiding heeft als “opdrachtnemer” van UWV voor starters op te treden. Mede daardoor zullen sommige “starters” soms een grote afstand moeten afleggen naar een gemeente die wel is aangesloten.

Aandachtspunten en leermomenten

Uit de eerste ervaringen komen de volgende aandachtspunten en leermomenten naar voren:

1. Het is van belang kandidaten voor het starten van een eigen bedrijf beter te screenen alvorens hen voor een starterstraject aan te melden; zij zijn vaak onvoldoende voorbereid op de eisen die het zelfstandig ondernemerschap aan hen stelt;

2. Het hanteren van de verschillende begrippen levensvatbaarheid in het Bbz en haalbaarheid in het BSA scheidt verwarring; het verdient aanbeveling laatstgenoemd begrip aan te scherpen;
3. Het huidige systeem met betrekking tot resultaatfinanciering binnen de reïntegratiemarkt spoort niet helemaal met de BSA-regelgeving zoals die toentertijd is opgesteld. Een voorbeeld daarvan is dat de no cure no pay financiering in de aanbesteding ertoe leidt dat UWV geen cliënten terug kan halen bij een reïntegratiebedrijf als die alsnog aangeeft als zelfstandige aan de slag te willen. UWV zal bezien of en in hoeverre afkoopmogelijkheden bestaan dan wel in nieuwe contracten hiervoor een escapeclausule kan worden opgenomen;
4. Een uitkeringsgerechtigde komt alleen in aanmerking voor een voorbereidingskrediet en voorbereidingstraject als tenminste de intentie bestaat dat er ook een starterskrediet wordt aangevraagd. SZW zal deze situatie bestuderen;
5. Dubbele rol die organisaties als IMK (kunnen) spelen (wordt ingehuurd om zowel cliënt te begeleiden bij het opstellen van het ondernemingsplan om ondernemingsplan te toetsen op levensvatbaarheid);
6. Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor cliënten die een kleine uitkering van UWV naast een IOAZ-uitkering van de gemeente ontvangen. Dit is overigens een algemeen probleem, dat door SZW nader zal worden bekeken;
7. Cliënten die nog in dienst zijn van een werkgever, komen niet in aanmerking voor een BSA-krediet;
8. Mijlpalen in het proces moeten duidelijk worden afgesproken. Dit is van belang voor de uniformiteit van de procesgang bij alle gemeenten;
9. Vrijblijvendheid van de regiovorming en de schaalgrootte van sommige gemeenten en samenwerkingsverbanden kunnen een belemmering opwerpen bij de overdracht van de uitvoering van het BSA door UWV aan gemeenten;
10. Het ontbreekt vooral nog aan een helder perspectief voor de toekomst vanwege de onduidelijkheid over het wetgevingstraject met betrekking tot het BSA en het Bbz.

Samenwerkingsverbanden

Rotterdam	gestart op 1 juli 2004
Flevoland	gestart op 1 december 2004
Arnhem-Nijmegen	gestart op 1 januari 2005
Tilburg	onderhandelingen in oktober 2004 gestart; Nog geen resultaat
Amsterdam	wegens reorganisatie en WWB thans niet in de gelegenheid, wel belangstelling op termijn
Assen/Groningen/Leeuwarden	Er is een afspraak gemaakt voor het starten van onderhandelingen met de samenwerkingsverbanden in de drie Noordelijke provincies
Alkmaar	Wil alleen deelnemen i.g.v. voldoende input; Contact met UWV Noord Holland-Noord is gelegd
Zaanstad	Contact met UWV is gelegd
Utrecht	Wil alleen deelnemen i.g.v. voldoende input; Contact met UWV Utrecht is gelegd
Zwolle	Ondertekening en start convenant op 1 maart 2005
Deventer/Apeldoorn	Onderhandelingen zijn gaande; ondertekening heeft plaatsgevonden. Inwerkingtreding op 1 april 2005.
Barneveld	Samenwerkingsverband wil graag; gemeenten liggen verspreid over meerdere UWV-regios. Voorgesteld wordt om aan te haken bij Utrecht of Arnhem/Nijmegen
Maastricht	Na aanvankelijke belangstelling heeft dit samenwerkingsverband uiteindelijk besloten niet deel te nemen
Hilversum	Tijdens de werkgroepbijeenkomst bij SZW eind augustus 2004 heeft men besloten van deelneming af te zien; hierop is men nog niet teruggekomen

Gemeenten

Rijswijk	Gemeente Rijswijk heeft interesse, maar ziet als op zich zelf staande gemeente geen kans om deel te nemen. Zicht op een samenwerkingsverband met bijv. Den Haag is er niet.
----------	---

Werkgroepleden (kern):

N. Buissing	Gemeente Rotterdam	(projectleider)
W. v.d. Berg	UWV	
H. Buis	UWV	
P. Dijcks	SZW	
A. de Jong	Rotterdam	
P. Lucardie	SZW	(coördinatie en secretariaat)