

Reintegratie in ondernemerschap
Evaluatie van het Besluit
starterskrediet arbeidsgehandicapten
Eindrapport

Reïntegratie in ondernemerschap
Evaluatie van het Besluit
starterskrediet arbeidsgehandicapten
Eindrapport

Dit onderzoek is uitgevoerd door Research voor Beleid
in opdracht van het het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Christine Kuiper
Mirjam Engelen

B2399

Leiden, 31 juli 2001

VOORWOORD

Terugbrengen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen is een belangrijke doelstelling van het Kabinet. Eén van de manieren uitstroom uit de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) tot stand te brengen is het starten van een eigen bedrijf door arbeidsgehandicapten. Meestal is dit voor de persoon zelf geen gemakkelijke stap en vaak is het lastig aan voldoende startkapitaal te komen.

In 1998 is daarom het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten (Bsa) in werking getreden. Doel van dit besluit is het brengen van meer eenduidigheid in het beleid voor startende arbeidsgehandicapten. Uiteindelijk zal dat moeten leiden tot een betere en meer effectieve kredietverstrekking en tot succesvolle starters.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wenst inzicht in de werking van het besluit. In dit rapport wordt daarom aandacht besteed aan de uitvoering van het besluit in de praktijk en of het besluit voldoende faciliteiten biedt aan arbeidsgehandicapte starters om een eigen bedrijf te kunnen beginnen. Het onderzoek is begeleid door een Klankbordgroep bestaande uit dhr. F.A. van Bavel, dhr. P.H. Dijcks, dhr. J. Fokkens en mw. Y. van Kempen van het ministerie van SZW en mw. W. Dekker (Landelijk instituut sociale verzekeringen).

Dit rapport is mede tot stand gekomen door de hulp en inzet van alle mensen die tijd vrij hebben gemaakt voor een interview. In het bijzonder willen wij de volgende mensen bedanken voor hun hulp bij het vinden van arbeidsgehandicapten die met het besluit te maken hebben: Fred Blom en Jeroen de Bruin van IMK-intermediair, Ton Kamps van O2, Hermien Wiselius van Werkplan Utrecht, Gert Kamphuis van Startkans en Hans Blankers van GAK Den Haag.

Dit rapport is geschreven door Christine Kuiper onder begeleiding van ondergetekende.

Mirjam Engelen
Projectleider Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Leiden, 31 juli 2001

INHOUDSOPGAVE

	Pag.
Samenvatting en conclusies	i
Summary and conclusions	v
1 Doel en methode van het onderzoek	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Het analysekader	4
1.4 De onderzoeksmethode	4
1.5 De uitvoering van het onderzoek	6
2 De mate van toereikendheid van het Besluit	9
2.1 Het besluit	9
2.2 Het proces van de Bsa-aanvraag	11
2.3 Het aantal starters	12
2.4 Omschrijving van de doelgroep	13
2.5 Kredietplafond	14
2.6 Looptijd lening/borgstelling	14
2.7 Eenduidigheid van beleid	14
3 Het traject voor de start van een eigen bedrijf	15
3.1 De arbeidsgehandicapte en een eigen bedrijf	15
3.2 Knelpunten in de aanvraagfase	16
3.3 De starter bij de bank	21
3.4 De starter bij de begeleidende instelling	23
3.5 Knelpunten en oplossingen	26
4 De toetsingsfase	31
4.1 Proces van beoordeling	31
4.2 De rol van de uvi	31
4.3 De mening van de starter over de toetsing	32
4.4 Knelpunten en oplossingen	33
5 Het traject na de start van een eigen bedrijf	35
5.1 De rol van de begeleidende instelling na de start	35
5.2 Knelpunten en oplossingen	36
6 Slotbeschouwing	39
6.1 Het gebruik van het Bsa	39
6.2 Knelpunten in de AMvB	39
6.3 Knelpunten in de uitvoeringscontext	40
6.4 Knelpunten in de uitvoering van de AMvB	41
6.5 Andere knelpunten	42
Literatuur	43

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Inleiding

In juli 1998 is het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten (Bsa)¹ middels een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van kracht geworden. In de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) is deze algemene maatregel van bestuur aangekondigd. Het besluit maakt het mogelijk aan arbeidsgehandicapten die een eigen bedrijf willen starten een starterskrediet te verstrekken.

Het pakket rond het starterskrediet bestaat uit de volgende elementen:

- een starterskrediet van maximaal 60.000 gulden dat na de start van het eigen bedrijf binnen 10 jaar terugbetaald moet worden;
- een budget voor begeleiding voorafgaande aan de start van een eigen bedrijf. Dit budget wordt onder meer gebruikt om de arbeidsgehandicapte te helpen met het formuleren van het bedrijfsplan en de arbeidsgehandicapte (indien nodig) bij te scholen op het gebied van het ondernemerschap;
- een toetsing van het bedrijfsplan op economische haalbaarheid door een door de overheid erkende adviesinstelling: het Instituut Midden- en Kleinbedrijf (IMK) of Startkans;
- een budget voor begeleiding na de start van een eigen bedrijf.

Het doel van het besluit is de kredietverlening aan arbeidsgehandicapten die een eigen bedrijf willen starten eenduidig te doen verlopen en het starten van een eigen bedrijf door arbeidsgehandicapte cliënten van het Lisv (Landelijk instituut sociale verzekeringen) te bevorderen².

Representativiteit

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op 42 diepte-interviews met betrokkenen van uvi's, adviesinstellingen, begeleidende instellingen en arbeidsgehandicapten. De resultaten van de interviews zijn aangevuld met literatuurstudie en een rondetafelgesprek met deskundigen. Gezien het aantal interviews is het rapport niet representatief. Gezien de eenduidigheid van de uitkomsten van de interviews en de ondersteuning van deze uitkomsten in andere onderzoeken³, kan gesteld worden dat de resultaten van het onderzoek een betrouwbaar inzicht geven in de uitvoering, de werkbaarheid en de toereikendheid van het besluit.

Opbouw samenvatting

Deze samenvatting geeft de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek weer. Daarbij wordt ingegaan op:

1. Het gebruik van het starterskrediet;
2. De uitvoering van het besluit;
3. De werkbaarheid van het besluit: de mate waarin de AMvB voldoende aanknopingspunten en handvatten biedt aan medewerkers van uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (uvi-medewerkers) om er in de praktijk mee te kunnen werken;

¹ In de rest van het rapport wordt het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten 'het besluit' of de 'AMvB' genoemd.

² Het besluit is door het Lisv (Landelijk instituut sociale verzekeringen) nader uitgewerkt in een Lisv-regeling. In de rest van de rapportage wordt dit de Lisv-regeling genoemd.

³ Zie voor meer informatie de literatuurlijst.

4. De toereikendheid van het besluit. Hiermee wordt de mate waarin de regeling voorziet in de vraag van arbeidsgehandicapten om een onderneming te starten bedoeld.

1. Het gebruik van het besluit

Gebleken is dat vanaf de invoering van het Bsa (27 juli 1998) tot en met 2000 op basis van cijfers van het Lisv 70 starters gebruik hebben gemaakt van het Bsa¹. Op basis van de interviews met de uvi-medewerkers kan geconcludeerd worden dat er meer starterskredieten zijn toegekend (de totale schatting komt op 126 Bsa-kredieten tot en met eind 2000). Het uiteenlopen van de Lisv- en uvi-cijfers is te verklaren doordat er op verschillende wijzen geregistreerd wordt door de verschillende instellingen. Bovendien kan het voorkomen dat de uvi's de starterskredieten vrij laat declareren bij het Lisv.

2. De uitvoering van het besluit

De uitvoering van het besluit ligt in handen van arbeidsdeskundigen die werkzaam zijn bij de uvi's. Bij de uitvoering van het besluit doen zich een aantal knelpunten voor. De basis voor deze knelpunten is dat arbeidsdeskundigen in weinig tijd veel verschillende taken moeten uitvoeren. Daarbij heeft het beoordelen van het recht op een arbeidsongeschiktheidsverzekering, oftewel de 'claimbeoordeling', de prioriteit van de arbeidsdeskundigen. Hierdoor is er weinig tijd voor reïntegratie-activiteiten. Met name reïntegratie in ondernemerschap is - meer nog dan reïntegratie in loondienst - een tijdsintensieve en bewerkelijke procedure.

Verder komt het starterskrediet weinig voor, als gevolg hiervan kunnen arbeidsdeskundigen moeilijk inschatten of een cliënt geschikt is als zelfstandige².

Arbeidsdeskundigen hebben derhalve, naast een gebrek aan tijd, ook een gebrek aan ervaring met de uitvoering van het besluit. Dit heeft tot gevolg dat arbeidsgehandicapten nauwelijks door arbeidsdeskundigen (uitzonderingen daargelaten) gestimuleerd worden om de mogelijkheden van het starten van een eigen bedrijf te onderzoeken. Arbeidsgehandicapten komen veelal zelf met de vraag wat de mogelijkheden zijn om zich als zelfstandige te vestigen. De arbeidsgehandicapte moet er veel voor doen om een arbeidsdeskundige te overtuigen waarom hij/zij zichzelf wel geschikt acht voor ondernemerschap.

Doorlooptijd

Bij de uitvoering van het besluit moeten verschillende organisaties geraadpleegd worden. Uvi's zijn niet altijd in staat snel te reageren op adviezen van externe organisaties. De doorlooptijd is dan ook een knelpunt bij de uitvoering van het besluit. Ook andere praktische zaken dragen bij aan verlenging van de doorlooptijd. Zo hebben reïntegratiebedrijven en adviesinstellingen wachtlijsten. De gemiddelde periode van het benaderen van de uvi voor de aanvraag tot de daadwerkelijke start bedraagt ongeveer een jaar. Dit kan echter ook oplopen tot anderhalf jaar. Alle betrokkenen ervaren de doorlooptijd als te lang.

¹ De peildatum van deze cijfers is maart 2001.

² Bovendien overheerst bij arbeidsdeskundigen het beeld dat ondernemerschap zwaarder is dan loondienst. Hierdoor gaan arbeidsdeskundigen ervan uit dat het ondernemerschap niet past bij de (beperkte) mogelijkheden van de arbeidsgehandicapte.

3. De werkbaarheid van het besluit

Er is geen eenduidig beeld verkregen over de werkbaarheid van het besluit. De AMvB en de nadere uitwerking in de Lisv-regeling bieden niet altijd voldoende aanknopingspunten om te bepalen of iemand recht heeft op een Bsa-krediet. Desondanks kunnen arbeidsdeskundigen wel met de regeling werken. Ook adviesinstellingen¹ zijn van mening dat de AMvB niet altijd voldoende aanknopingspunten biedt voor de beoordeling van het bedrijfsplan van de starter, maar ook zij kunnen voldoende uit de voeten met de regeling.

De adviesinstellingen leveren over het algemeen kwalitatief goede adviezen. Bedrijfseconomisch adviseurs van uvi's zijn het echter niet altijd eens met de door de adviesinstelling voorgestelde krediethoogte. Meestal neemt de uvi het advies over de kredietverstrekking over van de adviesinstelling. De door de adviesinstellingen geadviseerde krediethoogte wordt echter soms door de uvi aangepast.

4. De toereikendheid van het besluit

Het kredietplafond is in de meeste gevallen toereikend voor de starters. Behalve als een potentiële starter een winkel of een ander soort onderneming wil starten die veel investeringen vraagt, kan het kredietplafond een knelpunt vormen. De arbeidsgehandicapten stemmen hun plannen meestal af op minder dan de maximale krediethoogte. De meeste verstrekte kredieten aan arbeidsgehandicapten liggen tussen de 20.000 en 40.000 gulden. De exacte gemiddelde krediethoogte is echter onbekend.

Terugbetalingsverplichting

De meeste starters kunnen aan de terugbetalingsverplichting voldoen. Als de uitkering van de arbeidsgehandicapte starter in de startfase van het eigen bedrijf verlaagd wordt, door verminderde arbeidsongeschiktheid of omdat het WW gedeelte van de uitkering wegvalt, kunnen er echter financiële problemen ontstaan. Voor de starter kan het dan een hele opgave zijn om maandelijks een bedrag af te lossen. Met name in het eerste levensjaar van het bedrijf kan dit voor problemen zorgen.

Geschat is dat ongeveer 20% tot 30% van de arbeidsgehandicapte starters tot nu toe de bedrijfsvoering heeft afgebroken. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit de eerste arbeidsgehandicapten zo rond juli 1999 van start zijn gegaan (ongeveer een jaar na de invoering van het besluit). Over het algemeen is pas na twee jaar duidelijk (na medio 2001) wie het redt en wie niet. Het aantal starters dat afhaakt kan in de toekomst dus groter worden.

Schadelastbeperking

Het is onbekend in welke mate de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt teruggebracht door het starten van een eigen bedrijf met een starterskrediet. Het Bsa bestaat nog niet lang genoeg om hier definitieve uitspraken over te doen. Maar vermoedelijk zal in veel gevallen de arbeidsongeschiktheidsuitkering wel worden teruggebracht. Dit omdat er vaak een

¹ IMK (Instituut voor Midden en Kleinbedrijf) en Startkans zijn de door de overheid erkende adviesinstelling die het bedrijfsplan van de arbeidsgehandicapte toetsen.

herkeuring plaatsvindt na de start van een eigen bedrijf: een verminderde arbeidsongeschiktheid vermindert de hoogte van de uitkering.

Conclusie

Het Bsa is voor arbeidsgehandicapten die minder geschikt zijn voor reïntegratie in loondienst of die denken dat ondernemerschap bij hun past, een mooi instrument om zich weer nuttig in en betrokken bij de samenleving te voelen. Tevens biedt het starten van een eigen onderneming hen de mogelijkheid om (deels) in eigen inkomen te voorzien. De aangeboden krediethoogte van 60.000 gulden lijkt over het algemeen voldoende te zijn.

De uvi-medewerkers zijn over het algemeen te spreken over de mogelijkheden die het Bsa biedt aan een bepaalde groep arbeidsgehandicapten. Zij hanteren echter vrij strenge selectiecriteria met als gevolg dat potentiële starters wellicht over het hoofd worden gezien. Daarnaast laat de uitvoering van het besluit soms nog te wensen over omdat de uvi's, vanwege het feit dat het Bsa slechts een klein onderdeel is van hun taak, daaraan geen prioriteit geven.

De arbeidsgehandicapten die gebruik hebben gemaakt van het besluit geven aan het positief te vinden dat een dergelijke regeling bestaat. Ze vinden de doorlooptijd echter te lang en hebben hard moeten werken om voor het krediet in aanmerking te komen.

Begeleidende instellingen denken dat het aantal arbeidsgehandicapten dat voor het ondernemerschap kiest in de toekomst zal stijgen. Meer toegankelijkheid en een grotere bekendheid van het besluit kan daar een bijdrage aan leveren.

SUMMARY AND CONCLUSIONS

Introduction

The Decree for Business Start-up Loans for the Disabled Workers (Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten - Bsa)¹ entered into force in July 1998. The decree had been announced in the Disability Reintegration Act (Wet REA). By virtue of the decree, loans can be provided to disabled workers who wish to start their own business.

The start-up loan package includes the following elements:

- a start-up loan of up to 60,000 guilders, which has to be repaid within 10 years of the start of the recipient's own company;
- a budget for advice prior to the start of the company. This budget is intended, among other things, to help disabled workers to draw up a business plan and, if necessary, to train them to run a business;
- an assessment of the economic feasibility of the business plan by a government-certified advisory agency, the Institute for Small and Medium-Sized Enterprises (IMK) or Startkans;
- a budget for advice after the company has started up.

The aim of the decree is to ensure that lending to disabled workers who want to start their own company is handled in a uniform manner and to encourage disabled workers. The decree fits the clients of the Lisv (National Institute for Sociale Insurance)².

Representativeness

The results of this study are based on 42 in-depth interviews with representatives of social insurance benefits agencies (Uvi's), advisory bodies, supervisory agencies and disabled workers. The results of the interviews were supplemented with a literature study and a round-table meeting with experts. Given the *number* of interviews the report is not representative. Given the *uniformity* of the results of the interviews and the support provided for those results from other studies³, the results of the study can be said to give a reliable impression of the implementation, practical feasibility and adequacy of the decree.

Structure of summary

This summary presents the main findings and conclusions of the study. It covers:

1. the use of the start-up loans;
2. the implementation of the decree;
3. the practical feasibility of the decree: the extent to which the decree provides employees of social insurance benefits agencies with sufficient reference points and guidelines to perform their work in practice;
4. the adequacy of the decree. This refers to the extent to which the regulation meets the demand from disabled workers to start their own business.

¹ In the rest of the summary the Business Start-Up Loans for the Disabled Workers (Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten) is referred to as the decree.

² The Lisv (National Institute for Social Insurance) drew up its own regulation on the basis of the decree. In the rest of this summary this is referred to as the Lisv regulation.

³ For further information see the literature list.

1. The use of the decree

According to figures from the Lisv, in the period from the introduction of the decree on 27 July 1998 up to and including 2000, 70 disabled workers who wished to start their own business availed of the decree¹. The interviews with employees of benefits agencies lead to the conclusion that more start-up loans were granted (the estimated total is 126 loans under the decree up to the end of 2000). The divergence between the Lisv figures and those of the benefits agencies can be explained by differences in the way that the various agencies keep their records. In addition, the benefits agencies may occasionally report the granting of start-up loans fairly late to the Lisv.

2. The implementation of the decree

The implementation of the decree is the responsibility of employment experts working for benefits agencies. The implementation of the decree shows a number of bottlenecks. The basic problem is that the employment experts have to perform many different tasks in a short space of time. In addition, the assessment of entitlement to a disability benefit, or the 'claim assessment', takes priority with the employment experts. As a result, they have little time for reintegration activities. And even more than reintegration into salaried employment, reintegration as an entrepreneur is a time-consuming and complex procedure. Start-up loans are granted relatively seldom, which makes it difficult for employment experts to assess whether a client is capable to become a self-employed person². Besides the lack of time, employment experts therefore also lack experience with the implementation of the decree.

The result is that disabled workers receive little stimulation from employment experts (with some exceptions) to investigate the possibilities of starting their own company. It is usually the disabled workers themselves who enquire about the possibilities of starting a company. The disabled worker has to do a lot to convince an employment expert that he or she is capable to become an entrepreneur.

Lead time

A number of organisations have to be consulted in the process of implementing the decree. Benefits agencies are not always able to respond quickly to recommendations from other organisations. As a result, the lead time is another problem in the implementation of the decree. Other practical matters also contribute to extending the lead time. For instance, reintegration companies and advisory agencies have waiting lists. The average period from the time of the application to the benefits agency to the actual start of the company is around a year, but this can stretch to eighteen months. Everyone involved feels this is too long.

¹ The reference date for these figures is March 2001.

² In addition, the dominant view of the employment experts is that entrepreneurship is more difficult than paid employment. Consequently, employment experts assume that running a business is beyond the (limited) potential of disabled workers.

3. The practical feasibility of the decree

No clear picture emerged about the feasibility of the decree. The decree and its further elaboration in the Lisv regulation do not always provide sufficient information for deciding whether a person is entitled to a start-up loan under the decree. Nevertheless, employment experts can work with the regulation. Advisory bodies¹ also feel that the decree does not always offer sufficient information for assessing the business plan of the starter, but they also feel that they can cope with the regulation.

The quality of the recommendations given by advisory bodies is generally good. However, business-economic advisors of benefits agencies do not always agree with the amount of the loan proposed by the advisory body. The benefits agencies usually accept the advisory body's recommendation to provide a loan but sometimes change the amount of the loan recommended by the advisory bodies.

4. The adequacy of the decree

The credit ceiling is in most cases adequate for those starting a company, except when the potential start-up is a shop or another business that requires a large investment, in which case the credit ceiling can be a problem. The disabled workers usually gear their plans to less than the maximum permissible loan. Most of the loans provided to disabled workers are between 20,000 and 40,000 guilders, although the precise average loan is not known.

Repayment obligation

Most of those who start a company can repay the loans. However, if the benefit paid to the disabled worker is reduced in the start-up phase of the company, because of a reduction in the level of incapacity for work or because he or she loses the unemployment benefit portion of the benefit, it can cause financial problems. For the person starting a company, it can then become an enormous challenge to make a repayment each month. This can cause problems, especially in the first year of the company's life.

It is estimated that until now around 20% to 30% of disabled workers who started a business have broke off. It has to be borne in mind that the first disabled workers started around July 1999 (roughly one year after the introduction of the decree). Generally speaking, it is two years before it becomes clear who will survive and who won't (after the middle of 2001). The number of start-ups that stop may increase in the future.

Reduction of cost of claims

It is not known to what extent the level of disability benefit is reduced because a claimant starts a company with a start-up loan. The decree has not been in force long enough to make any conclusive statements on this. But the disability benefit will probably be reduced in many cases since a medical re-examination is often held after the company has been started: reduced incapacity for work leads to a lower benefit.

¹ IMK (Institute for Small and Medium-Sized Enterprises) and Startkans are the advisory agencies certified by the government to assess the business plans of the disabled workers.

Conclusion

The decree targeted at disabled workers who are less suitable for reintegration in salaried employment or who feel they are suited to entrepreneurship. It is a useful instrument for making them feeling useful and involved in society again. Starting their own company also offers them the possibility of earning (part) of their own income. The maximum loan of 60,000 guilders generally seems adequate.

The employees of benefits agencies are generally pleased with the opportunities that the decree offers to a particular group of disabled workers. However, they adopt fairly strict selection criteria, with the result that they may miss potential entrepreneurs. There is also sometimes room for improvement in the implementation of the decree because for the benefits agencies the decree is only a small part of their duties and it is not a priority for them.

The disabled workers who have availed of the decree say they are pleased that such a scheme exists, but they feel it takes too long to handle applications and that they had to work hard to qualify for a loan.

Advisory agencies feel that the number of disabled workers that opt to start their own business will rise in the future. Greater accessibility and greater awareness of the decree could help to achieve this.

1 DOEL EN METHODE VAN HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

In juli 1998 is het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten (Bsa) van kracht geworden.¹ Dit besluit² maakte het mogelijk aan arbeidsgehandicapten die een eigen bedrijf willen starten een starterskrediet van maximaal 60.000 gulden te verstrekken. In de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) is deze algemene maatregel van bestuur aangekondigd. De AMvB beoogt een eenduidig beleid te ontwikkelen ten aanzien van kredietverlening aan arbeidsgehandicapte cliënten van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) (zoals omschreven in de Wet REA) die als zelfstandige willen starten en het starten van een eigen bedrijf door arbeidsgehandicapte Lisv-clieënten te bevorderen. Het besluit is door het Lisv uitgewerkt in de Lisv-regeling³.

Achtergrond van de invoering van het Besluit was onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk was voor de kredietverstrekking aan arbeidsgehandicapten. In de praktijk verstrekten zowel gemeenten, op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen, als de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (uvi's), op basis van artikel 57 AAW⁴ kredieten. Deze onduidelijkheid zorgde voor een langdurige procedure van beoordeling⁵. Daarnaast werd nog te weinig onderkend dat het starten van een eigen bedrijf voor specifieke categorieën uitkeringsgerechtigden een meer adequate weg is om weer in het eigen inkomen te voorzien.

De doelen van het besluit luiden als volgt:

1. Een toename van het aantal arbeidsgehandicapten, waarbij wordt uitgegaan van een aantal van 125 per jaar, dat via het starten van een eigen onderneming uit de uitkering gaat als gevolg van een verbeterde uitvoering van het beleid voor startende arbeidsgehandicapten.
2. Eenduidig beleid voor de groep arbeidsgehandicapte starters die behoren tot de doelgroep van het Lisv.
3. Helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling over de verstrekking van kredieten aan arbeidsgehandicapten.

¹ Op 27 juli is het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten met terugwerkende kracht tot 1 juli 1998 van kracht geworden.

² In de rest van het rapport wordt het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten 'het besluit' of de 'AMvB' genoemd.

³ Lisv (27-12-1999) *Regeling starterskrediet arbeidsgehandicapten*. Mededeling M 99.129. In paragraaf 2.1 worden de verschillen tussen het besluit en de Lisv-regeling nader toegelicht.

⁴ Algemene Arbeidsongeschiktheidswet.

⁵ Staatsblad, 1998 489 pp. 5.

In het besluit wordt het volgende toetsingskader gehanteerd:

- De omstandigheden waaronder men niet in aanmerking komt voor zo'n krediet. Die hebben met name betrekking op het faillissement van eerdere ondernemingen.
- Betrokkene moet een bedrijfsplan overleggen waaruit blijkt dat het bedrijf levensvatbaar is. De voorwaarden van dit bedrijfsplan zijn vastgelegd in de AMvB.
- Daarnaast vraagt het Lisv aan een instantie als het Instituut Midden en Klein Bedrijf (IMK) of Startkans een advies omtrent de haalbaarheid van het bedrijf.
- Is eenmaal een krediet toegekend, dan stelt de uvi of het door de uvi ingeschakelde reïntegratiebedrijf een begeleidingsplan op voor de starter.

De nota van toelichting op de AMvB kondigt een onderzoek aan dat zich zou moeten richten op het maximaal toegestane krediet van 60.000 gulden. De vraag is of dat krediet toereikend is voor arbeidsgehandicapten en of banken daarnaast nog bereid zijn om dat krediet aan te lenen. Bovendien wenst het ministerie van SZW ook inzicht in een ander belangrijk aspect van het besluit. Reden van invoering ervan was immers ook dat voorheen verschillende instanties (zoals de gemeentelijke sociale diensten, het Lisv en aan het ministerie van Economische Zaken gelieerde organisaties) kredieten verstrekten. Dat had een geringe eenduidigheid van beleid en onduidelijke verantwoordelijkheden tot gevolg. De vraag van het ministerie van SZW is daarom of het besluit de eenduidigheid van beleid heeft bevorderd en of er nu duidelijke verantwoordelijkheden zijn. Ook het al eerder genoemde toetsingskader kan daar een belangrijke functie in vervullen.

1.2 Vraagstelling

De onderzoeksvragen zijn in 3 clusters op te delen. Het eerste cluster gaat over de uitvoering van de regeling. Het tweede cluster geeft antwoord op de vraag of het besluit voldoende handvatten biedt om in de praktijk mee te werken. Het derde en laatste cluster richt zich op de vraag in hoeverre de faciliteiten die het Bsa biedt toereikend zijn voor de starters.

De uitvoering

1. Wat is de visie van de uvi's over het besluit?
2. In hoeverre treden de uvi's op als probleemeigenaar?
3. In hoeverre zijn uvi-medewerkers op de hoogte van de in het besluit opgenomen mogelijkheden?
4. Zijn er specifieke uvi-medewerkers aangewezen voor de uitvoering van het Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten?
5. In hoeverre zijn de uvi-medewerkers behulpzaam bij het indienen van de aanvraag?
6. In hoeverre wordt de starter gewezen op de mogelijkheden van het starterskrediet?
7. In hoeverre worden cliënten op de juiste wijze doorverwezen naar de voor hen juiste instantie, dat wil zeggen bijstandsgerechtigden naar de GSD en uvi-klanten naar de uvi?
8. Welke verschillen zijn er tussen de uvi's als het gaat om de uitvoering van het Bsa?

De werkbaarheid

1. In hoeverre biedt de AMvB voldoende aanknopingspunten om te beoordelen of iemand al dan niet recht heeft op een krediet?
2. Hoe toetst men in de praktijk of de betrokkene over voldoende vakbekwaamheid beschikt?
3. Biedt de AMvB voldoende aanknopingspunten voor een adequate beoordeling van de door de starter ingediende bedrijfsplannen en de door de adviesinstellingen opgestelde adviezen? Zijn deze adviezen van voldoende kwaliteit? Is uitbreiding van het aantal adviesinstellingen noodzakelijk?
4. Waar halen de uvi's advies?
5. Wat is de kwaliteit van de door reïntegratiebedrijven - of uvi's - opgestelde begeleidingsplannen en dragen deze bij aan de slagingskans van de starter?
6. Hoe vaak komt het voor dat uiteindelijk een andere beslissing wordt genomen bij de behandeling van de aanvragen dan in het deskundigenrapport geadviseerd en wat is de reden daarvoor?
7. Hoe ziet de begeleiding van de starter eruit nadat hij/zij een eigen bedrijf is gestart?

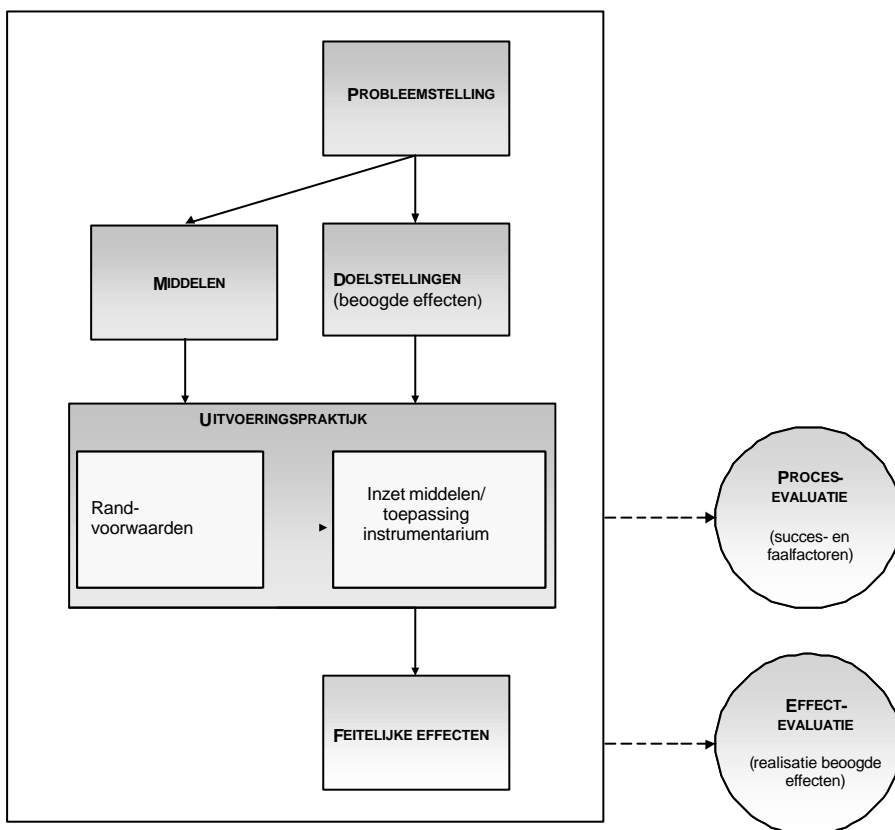
De toereikendheid

1. Hoeveel aanvragen zijn tot ultimo 2000 ingediend, hoeveel daarvan zijn afgewezen en met welke afwijzingsgronden.
2. Welke type cliënten (WAO en WW) met welk type arbeidshandicap vragen het BSA-krediet aan?
3. Hoe hoog is het aantal gebruikers van het starterskrediet? Hoeveel starters zijn tot ultimo 2000 op grond van het BSA gestart, onderverdeeld naar starterskrediet, bankkrediet of borgstelling?
4. Komt bankkrediet naast BSA-krediet voor? Zo ja, hoe vaak? Heeft de onmogelijkheid een aanvullend bankkrediet te verkrijgen geleid tot het mislukken van plannen van starters?
5. Zijn er starters gestopt met hun bedrijfsvoering?
6. In hoeveel gevallen is de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering teruggebracht?
7. In hoeverre is het kredietplafond van 60.000 gulden toereikend?
8. Wat is de gemiddelde hoogte van de verstrekte kredieten?
9. Wat zijn de meningen over de hoogte van het verstrekte krediet?
10. Wat vinden de diverse betrokkenen van de hoogte van de kredieten en de mate waarin deze voldoen?
11. In hoeverre kunnen de starters aan hun terugbetalingverplichtingen volgens het plan van aflossing voldoen?

Op basis van de gehouden interviews en literatuur worden de onderzoeksvragen worden in het rapport beantwoord. In het concluderende hoofdstuk worden de belangrijkste punten uit het rapport op een rij gezet.

1.3 Het analysekader

De opbouw van het rapport is gebaseerd op het volgende analysekader.



Binnen dit analysekader richtte het onderzoek zich op het 'vullen' van de onderscheiden parameters (probleemstelling, middelen, doelstelling, uitvoeringspraktijk en effecten). Hierbij kwamen de volgende vragen aan de orde:

- Wat staat er in de wet- en regelgeving?
- Op welke wijze is er in de (uitvoerings)praktijk invulling gegeven aan wet- en regelgeving?
- Waartoe heeft dit geleid?

1.4 De onderzoeksmethode

Uit de onderzoeksvragen en het analysekader valt op te maken dat het onderzoek te omschrijven is als een procesevaluatie. Het gaat met name om een analyse van:

- Het bereik van de regeling: de mate waarin potentiële starters onder arbeidsgehandicapten worden geïdentificeerd dan wel zelf de uvi's bereiken
- De uitvoering van de regeling: de manier waarop de uvi's de uitvoering ter hand nemen en het toetsingskader hanteren.
- De kredietverlening: daarbij gaat het om de hoogte van kredieten in relatie tot het kredietplafond, de mogelijkheden voor aanvullende financiering en ook om de terugbetaling.

De uiteindelijk gevolgde onderzoeksmethode wijkt af van de onderzoeksopzet die in eerste instantie voor het onderzoek was voorgesteld. De eerste onderzoeksopzet was voornamelijk gericht op casestudies van arbeidsgehandicapten. Tijdens de bijeenkomst van de Klankbordgroep Starterskrediet arbeidsgehandicapten op 10 januari 2001 werd ervoor gekozen de in de offerte van 27 november 2000 voorgestelde casebenadering los te laten om de volgende redenen:

- Via het Lisv en de uvi's was het niet mogelijk om aan namen van starters te komen. Dit in verband met privacy wetgeving en registratieproblemen bij de uvi's. Dit zou de doorlooptijd van het onderzoek aanzienlijk kunnen verlengen, waarbij ook het risico gelopen werd dat de uvi's niet aan het onderzoek mee zouden werken.
- Het aantal arbeidsgehandicapten dat gebruik maakt van de regeling is gering. Daardoor zou het lastig zijn om casussen te vinden voor het onderzoek. Tegelijkertijd maakt dit gegeven de vraag waarom de maatregel (nog) een gering bereik heeft interessanter.

Loslaten case-benadering

De case-benadering is dus verruild voor een meer algemeen onderzoek naar ervaringen met het Bsa. Hiervoor werden verschillende bij het besluit betrokken personen benaderd, waaronder arbeidsgehandicapten die met het besluit te maken hebben gehad, begeleidende instellingen, adviesinstellingen en de uvi's. De nadruk van het onderzoek is daarmee komen te liggen op de ervaring van de verschillende betrokkenen met het besluit en de wijze waarop zij er in de praktijk invulling aan geven.

Van bottom-up naar top-down

Een tweede verandering is dat de bottom-up benadering werd verruild voor een top-down benadering: het bleek onmogelijk om eerst arbeidsgehandicapte starters en daarna pas andere bij het besluit betrokken personen te interviewen. Dit vanwege het feit dat het lastig was aan namen van de starters te komen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de interviews met de startende ondernemers op een later tijdstip plaats hebben gevonden. De mensen die zich bezig houden met het Bsa binnen de uvi's, Startkans en IMK en andere begeleidende instanties werden eerst geïnterviewd. Het accent in het gewijzigde onderzoeksvoorstel is daarmee komen te liggen op de uitvoering van het besluit in de praktijk en minder op de ervaring van de arbeidsgehandicapte starters in het bijzonder.

Verschillende vormen van dataverzameling

In dit onderzoek zijn de volgende vormen van dataverzameling gebruikt:

- Literatuurstudie.
- Interviews met sleutelinformanten en betrokken partijen waaronder arbeidsgehandicapten die met het besluit te maken hebben gehad, begeleidende instellingen, adviesinstellingen en de uvi's.
- Rondetafelgesprek.

Hierna volgt een beschrijving van de uitvoering van het onderzoek.

1.5 De uitvoering van het onderzoek

Literatuurstudie

Voorafgaande aan het onderzoek zijn een aantal publicaties op het gebied van ondernemerschap en arbeidsgehandicapten bestudeerd. Daarnaast is meer algemene informatie over de Wet REA en publicaties daarover in tijdschriften in het onderzoek verwerkt. Naast deze stukken werd ons tijdens de interviewfase aanvullende informatie verschaft vanuit het werkveld. De resultaten van de literatuurstudie zijn integraal verwerkt in de rapportage.

Interviews met betrokken instanties

De interviews met betrokken instanties zijn gehouden op basis van de in de voorbereidende fase opgestelde checklist met zo concreet mogelijke gespreksitems. De checklist is geschikt gemaakt voor interviews op de vier verschillende niveaus en is opgesteld aan de hand van literatuur en de eerste interviews. De definitieve opzet van deze lijst is voorgelegd aan de Klankbordgroep. Aan de hand van hun commentaar is de checklist bijgesteld. De nadruk van het onderzoek ligt op de ervaring van de verschillende betrokkenen met het besluit en de wijze waarop zij er in de praktijk invulling aan geven.

Er zijn 33 interviews gehouden met de volgende betrokkenen:

- Arbeidsdeskundigen, bedrijfseconomisch adviseurs, beleidsmedewerkers van de uvi's en een beleidsmedewerker van het Lisv (16 in totaal).
- Medewerkers van de door de overheid aangewezen adviesinstellingen Startkans en IMK-intermediair (5 in totaal).
- Betrokkenen van begeleidende organisaties die zich richten op starters en reïntegratiebedrijven: O2; Werkplan Utrecht; Kliq; Stichting Werk en Onderneming en Argonaut (6 in totaal).
- Belangengroepen: Helpdesk Gezondheid Werk en Verzekeringen en POG (Brabants Centrum voor Gehandicaptenbeleid) (2 in totaal).
- Overig: TNO; banken; Ministerie van Economische Zaken; Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (4 in totaal).

In deze interviews zijn de volgende items aan de orde komen:

- Het bereik van de regeling (het verloop van de werving en selectie).
- De wijze waarop de potentiële starter wordt beoordeeld.
- Het proces van begeleiding voor aanvang van de start als zelfstandige
- Het proces van begeleiding na de start als zelfstandige
- Knelpunten en resultaten van het Bsa
- Oplossingen en verbeterpunten

Door middel van interviews met verschillende bij het Bsa betrokken organisaties en de arbeidsgehandicapten zelf, is het proces van verwijzing, aanvraag, behandeling en verstrekking van het krediet in kaart gebracht. Op basis van deze interviews zijn een aantal knelpunten geïdentificeerd.

Interviews met starters

Naast de interviews met de betrokken instanties zijn ook 9 starters geïnterviewd. In eerste instantie vormde de levering van namen en adressen van arbeidsgehandicapten die met het besluit in aanraking waren geweest een probleem. Door het laten versturen van 'geen bezwaar voor interview'-brieven van uvi's aan deze groep en doordat begeleidende instellingen als O2, Werkplan Utrecht en de adviesinstellingen IMK-intermediair en Startkans actief arbeidsgehandicapten benaderd hebben met de vraag om mee te werken hebben de interviews uiteindelijk kunnen plaatsvinden. Hiertoe zijn arbeidsgehandicapten in verschillende fasen van het proces van de Bsa-aanvraag benaderd, waaronder ook enkele arbeidsgehandicapten die geen starterskrediet kregen. Dit maakte het mogelijk knelpunten van het besluit expliciet zichtbaar te maken en het toetsingskader op bruikbaarheid te kunnen beoordelen.

Rondetafelgesprek

Na afloop van de interviewfase is een overzicht gemaakt van de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Deze zijn vervolgens in een rondetafelgesprek met representatieve betrokkenen uit relevante organisaties besproken. Van de volgende organisaties waren hierbij in totaal 9 afgevaardigden aanwezig: GAK, Cadans, Startkans, IMK, Werkplan Utrecht, O2 en Kliq. In dit rondetafelgesprek zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek getoetst en suggesties geïnterviewd om de gevonden knelpunten op te lossen. Hoewel ook tijdens de interviews steeds gerefereerd is aan meer algemene uitgangspunten, is in het rondetafelgesprek getracht de analyse te verdiepen en te verbreden. Verdiepen in de zin van een vergelijking tussen de op de individuele organisaties gebaseerde ervaring en verbreden in de zin van het komen tot meer algemene conclusies. De opkomst bij het rondetafelgesprek was hoog, hetgeen duidt op een grote betrokkenheid van het werkveld.

Representativiteit

Dit rapport is opgesteld op basis van literatuurstudie, interviews en het rondetafelgesprek. Aan de hand van citaten zal worden duidelijk gemaakt welke knelpunten de geïnterviewden ervaren. In totaal zijn 41 personen geïnterviewd. Gezien het *aantal* interviews is het rapport niet representatief. Gezien de *eenduidigheid* van de uitkomst van de interviews en de ondersteuning van deze uitkomst in andere onderzoeken (zie literatuur en voetnoten) echter, kan gesteld worden dat het onderhavige onderzoek een betrouwbaar inzicht geeft in de uitvoering van het besluit, de werkbaarheid van het besluit en de toereikendheid van het besluit.

Opbouw rapport

Het rapport is als volgt vormgegeven. Het tweede hoofdstuk behandelt de mate waarin het besluit toereikend is. Hierbij gaat het onder meer over het aantal arbeidsgehandicapten dat via het besluit gestart is en daarmee of het besluit voldoet aan de behoefte van arbeidsgehandicapten. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de in het besluit gestelde doelstellingen gerealiseerd zijn. In de hoofdstukken drie, vier en vijf zal met name worden ingegaan op de vragen over de uitvoering en de werkbaarheid van het besluit. Het slothoofdstuk bevat conclusies die op basis van het gehele rapport geformuleerd zijn.

2 DE MATE VAN TOEREIKENDHEID VAN HET BESLUIT

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vragen over de toereikendheid van het besluit. Het gaat hier met name om feitelijkheden, zoals het aantal arbeidsgehandicapten die inmiddels met behulp van het Bsa gestart zijn en de eenduidigheid van beleid. Hieronder volgt eerst een korte uiteenzetting van de inhoud van het besluit en een beschrijving van het proces dat de starter doorloopt in geval van een Bsa-aanvraag.

2.1 Het besluit

Arbeidsgehandicapten¹ hebben sinds 27 juli 1998 de mogelijkheid gebruik te maken van een starterskrediet om een eigen bedrijf op te zetten. Dit houdt een rentedragende lening van ten hoogste 60.000 gulden in. Dit krediet kan zowel rechtstreeks door de uvi verstrekt worden als door borgstelling van de uvi bij een bank.

Nadat de arbeidsgehandicapte de aanvraag tot een Bsa-krediet heeft ingediend, checkt de arbeidsdeskundige van de uvi aan de hand van de volgende punten of de arbeidsgehandicapte in aanmerking komt voor het Bsa-krediet²:

- Valt de arbeidsgehandicapte in de doelgroep?
- Past het ondernemerschap bij de medische en arbeidskundige mogelijkheden van de arbeidsgehandicapte?
- Is ondernemerschap voor deze persoon beter te realiseren dan loondienst?

Zijn de antwoorden op deze vragen positief, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen. De starter in spe wordt vervolgens uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf onderzoekt wat de arbeidsgehandicapte nog aan kennis/vaardigheden en opleiding nodig heeft. Daarnaast krijgt de arbeidsgehandicapte assistentie bij het schrijven van het bedrijfsplan. Voor begeleiding voor de start is een bedrag van 6.195 gulden beschikbaar. Bovendien heeft de arbeidsgehandicapte de mogelijkheid om gebruik te maken van een voorbereidingskrediet van 5.000 gulden. Dit krediet hoeft niet terugbetaald te worden als de arbeidsgehandicapte zijn/haar ondernemersplannen uiteindelijk niet realiseert.

Toetsing

Vervolgens wordt het door de arbeidsgehandicapte opgestelde bedrijfsplan getoetst door een door de overheid aangewezen adviesinstelling; Startkans of IMK. De beoordeling van de adviesinstelling wordt door de uvi gebruikt om het krediet al dan niet toe te wijzen. Wordt het krediet niet toegewezen, dan heeft de arbeidsgehandicapte de mogelijkheid om een bezwaar-

¹ Mensen met een Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz), of Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) of mensen met een Werkloosheidswetuitkering (WW), die door ziekte of gebrek verminderde kansen hebben op de arbeidsmarkt, kunnen voor het besluit in aanmerking komen.

² Voordat een arbeidsgehandicapte in aanmerking kan komen voor het Bsa, dient hij/zij echter eerst te proberen op reguliere wijze een krediet te verkrijgen, tenzij de arbeidsdeskundige van de uvi denkt dat de kans hierop miniem is.

schrift in te dienen tegen het besluit van de uvi. Wordt het krediet toegewezen dan kan de starter nog gebruik maken van een budget voor begeleiding na de start van 6.195,- gulden.

Looptijd lening/borgstelling¹

De looptijd van de lening of borgstelling is maximaal tien jaar. De uvi houdt bij de terugbetaling rekening met het verwachte rendement van het bedrijf. Is dit de eerste jaren laag, waarna het langzaam gaat stijgen, dan kan de uvi het terugbetalingsritme hieraan aanpassen. Als de arbeidsgehandicapte starter tijdelijk niet in staat is aan de rente en aflossing te voldoen, dan kan hij/zij de uvi (schriftelijk) vragen om uitstel of verlaging. Het terugbetalingsplan bevat ook een noodscenario. Strandt het bedrijf omdat het ziektebeeld van de arbeidsgehandicapte starter plotseling en onverwacht verslechtert, dan zal de uvi een zekere mate van coulance aan de dag leggen. Bij vrijwillige of verwijtbare liquidatie van het bedrijf kan de arbeidsgehandicapte starter echter niet rekenen op kwijtschelding. De persoon zal het krediet dan, inclusief rente, moeten terugbetalen.

De Lisv-regeling

De AMvB is door het Lisv verder uitgewerkt in de Lisv-regeling. Uvi-medewerkers op alle niveaus dienen zich in principe te houden aan de Lisv-regeling. De belangrijkste verschillen tussen de Lisv-regeling en de AMvB zijn de volgende:

- In de Lisv-regeling staat expliciet vermeld dat *'Arbeidsgehandicapten die in fase 1 zijn ingedeeld, niet in aanmerking worden gebracht voor een starterskrediet.'* Tenzij iemand bijvoorbeeld moeite heeft met hiërarchische werkverhoudingen. In dergelijke gevallen dient de arbeidsdeskundige alsnog te bezien of ondernemerschap niet een meer duurzame optie is. Dit is explicieter geformuleerd dan in de AMvB. In de AMvB wordt in principe de fase waarin de arbeidsgehandicapte is ingedeeld niet als selectie criterium gehanteerd. Elke arbeidsgehandicapte werkzoekende komt in aanmerking voor kredietverlening of borgstelling. Maar, wanneer voor betrokkene een functie in loondienst voorhanden is, komt de vraag naar het starterskrediet in eerste instantie niet aan de orde². Tenzij de perspectieven op duurzame reïntegratie in loondienst beperkt zijn.
- Een ander punt is dat de Lisv-regeling aangeeft dat er bij de hoogte van het krediet rekening gehouden moet worden met de middelen die door de arbeidsgehandicapten zelf kunnen worden aangewend. Onder eigen middelen wordt de waarde van alle bezittingen verstaan, verminderd met schulden. In de AMvB echter staat aangegeven dat er geen inkomensstoets wordt gedaan, en dat de hoogte van het inkomen geen invloed heeft op het al dan niet toekennen van het starterskrediet.
- In de Lisv-regeling staat dat pas wanneer twee banken de kredietaanvraag afwijzen, de uvi de aanvraag in behandeling mag nemen. Dit is stringenter dan de AMvB, waarin wordt vermeld dat de uvi moet beoordelen of de aspirant-starter zich eerst tot een particuliere bankinstelling moet wenden. Indien de uvi inschat dat de kans op een regulier krediet miniem is, kan de uvi de aanvraag rechtstreeks in behandeling nemen, volgens de AMvB.
- Tot slot zijn aan de Lisv-regeling een akte van borgstelling en akte van geldlening toegevoegd.

¹ Zie: Ministerie SZW. *Arbeidsgehandicapten als startende ondernemers. Informatie over het starterskrediet arbeidsgehandicapten*. Informatiefolder. Directie Voorlichting, april 2000.

² Staatsblad 1998 489. Pp. 7

2.2 Het proces van de Bsa-aanvraag

In deze paragraaf wordt het proces dat de arbeidsgehandicapte met starterswens moet doorlopen beschreven.

1. Benadering uvi

De starter benadert zijn/haar uvi met de vraag wat de mogelijkheden zijn om een eigen bedrijf te starten. Ook is het mogelijk dat de arbeidsdeskundige de arbeidsgehandicapte daarop wijst. De arbeidsdeskundige schat de mogelijkheden van de arbeidsgehandicapte in. Daarbij let de arbeidsdeskundige op de vraag of reïntegratie in loondienst niet sneller gerealiseerd kan worden en of de persoon aan de selectiecriteria voldoet.

2. Benadering banken

Een tweede stap is dat de arbeidsdeskundige de arbeidsgehandicapte verwijst naar (meestal) twee banken om eerst via de reguliere weg een krediet te krijgen. Mocht dit niet lukken, dan meldt de potentiële starter zich weer bij de uvi met de afwijzingsbrief van de bank.

3. Reïntegratiebedrijf

Vervolgens verwijst de arbeidsdeskundige de potentiële starter naar een reïntegratiebedrijf waar de desbetreffende uvi een contract mee heeft. Indien dit reïntegratiebedrijf weinig of geen ervaring heeft in het onderzoeken van mogelijkheden op het gebied van reïntegratie van ondernemerschap, kan de potentiële starter door het reïntegratiebedrijf worden doorverwezen naar een bureau dat zich specifiek richt op het selecteren en begeleiden van startende ondernemers.

4. Intake

Vervolgens bekijkt het reïntegratiebedrijf in een intake gesprek of de arbeidsgehandicapte geschikt is voor het ondernemerschap. Hierover stelt het reïntegratiebedrijf een rapport op met een advies. Dat rapport wordt teruggekoppeld aan de arbeidsdeskundige van de uvi. Op basis van dit advies bekijkt de arbeidsdeskundige of men al dan niet doorgaat met het begeleiden van de potentiële starter naar de start van een eigen bedrijf.

5. Begeleiding vooraf

Geeft de arbeidsdeskundige van de uvi groen licht, dan kan de starter voor begeleiding voorafgaande aan de start verwezen worden naar een reïntegratiebedrijf/begeleidende instelling. Deze instantie is niet per definitie dezelfde als diegene die de intake heeft gedaan. In de begeleiding vooraf bekijkt het reïntegratiebedrijf wat de ondernemer in spe nog nodig heeft aan vaardigheden en kennis om goed van start te kunnen gaan. In deze fase heeft de starter zelf tevens de mogelijkheid om gebruik te maken van een voorbereidingskrediet van 5.000 gulden. Dit krediet hoeft niet te worden terugbetaald als de arbeidsgehandicapte uiteindelijk afziet van het starten van een eigen bedrijf. Voor begeleiding voorafgaande aan de start kan de uvi maximaal 6.195 gulden gebruiken. Daarnaast kan voor financiering van opleiding of cursussen gebruik gemaakt worden van de Wet REA artikel 22.

6. Opstellen bedrijfsplan

Tot slot stelt de arbeidsgehandicapte met behulp van de begeleidende instantie een bedrijfsplan op.

7. Beoordeling bedrijfsplan

In de toetsingsfase wordt het bedrijfsplan beoordeeld door IMK of Startkans op het feit of de aannames over winstprognoses en verwacht inkomen realistisch zijn. Daarnaast wordt nagegaan of het bedrijf kans van slagen heeft, gezien de ontwikkelingen in de markt. Ook wordt bekeken hoeveel uur de arbeidsgehandicapte starter naar schatting moet werken om de genoemde doelen te bereiken.

8. Eindbeslissing arbeidsdeskundige

Op basis van het advies van Startkans of IMK, beslist de arbeidsdeskundige uiteindelijk over de vraag of het krediet al dan niet verstrekt wordt en de hoogte van het krediet. Gaat het om kredieten van meer dan 25.000 gulden, dan checkt ook de bedrijfseconomisch adviseur van de uvi nog eens in hoeverre het bedrijfsplan en het gevraagde krediet reëel zijn.

9. Budget voor begeleiding na de start

Nadat de uvi goedkeuring heeft gegeven aan de arbeidsgehandicapte om te kunnen starten, kan de starter gebruik maken van begeleiding na de start. Hier is een budget van maximaal 6.195 gulden voor beschikbaar. Ook coaching van vakgenoten uit de branche behoort tot de mogelijkheden.

De uitvoering van de verschillende stappen van het proces van de Bsa-aanvraag tot de daadwerkelijke kredietverstrekking en de knelpunten die zich in dit proces voordoen, worden beschreven in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In de onderstaande paragraaf wordt ingegaan op het aantal arbeidsgehandicapten dat een eigen onderneming gestart is met behulp van het Bsa-krediet.

2.3 Het aantal starters

Een van de doelstellingen van het besluit is het doen toenemen van het aantal arbeidsgehandicapte ondernemers met een aantal van 125 per jaar.

Cijfers van het Lisv laten zien dat er tot en met 2000 70 starterskredieten aan arbeidsgehandicapten zijn toegekend. De Lisv-cijfers corresponderen echter niet met de cijfers die in de interviews door de uvi's zijn aangereikt. Op basis van de interviews met de uvi's kan geconcludeerd worden dat er tot en met 2000 ongeveer 126 starterskredieten zijn toegekend. Het GAK levert daarvan het grootste gedeelte.

Wellicht dat de cijfers van de uvi's hoger liggen om de volgende redenen:

- Sommige arbeidsgehandicapten die onder de oude regeling vielen (artikel 57 van de AAW), zijn misschien toch onder het 'product Bsa' geregistreerd.
- Daarnaast is wat betreft het aantal Bsa-aanvragen en Bsa-afwijzingen, onduidelijk om hoeveel het gaat per uvi. De meeste uvi's registreren het Bsa als product en kunnen derhalve niet zien hoeveel van de aanvragen worden afgewezen. Hierdoor kunnen de cijfers van de uvi's hoger uitvallen dan die van het Lisv.
- Tot slot kan het zo zijn dat uvi's producten inzake borgstelling en geldlening over 2000 nog niet bij het Lisv hebben gedeclareerd. Hierdoor kunnen de Lisv-cijfers lager uitvallen dan de uvi-cijfers.

Ook zijn er geen cijfers bekend over de wijze waarop het krediet geregeld is. Het krediet kan via een borgstelling geregeld worden of door de uvi zelf verstrekt worden. Uit de interviews blijkt dat aanvullende kredieten van banken voorkomen, maar het is niet mogelijk te achterhalen in welke mate dit het geval is. Omdat het voor arbeidsgehandicapten over het algemeen moeilijk is om een krediet bij een bank te regelen, schatten uvi's in dat een aanvullend krediet bij een bank niet vaak voorkomt.

Enkele uvi's hebben wel cijfers met betrekking tot afwijzing. Daarbij valt op dat ongeveer de helft van de aanvragen wordt afgewezen. Als afwijzingsgrond worden bijvoorbeeld economische of medische redenen genoemd. Een andere afwijzingsgrond kan zijn dat er geen sprake is van het starten van een eigen bedrijf maar het geven van uitbreiding aan reeds bestaande zelfstandige activiteiten. Daarnaast stappen arbeidsgehandicapten soms zelf uit het traject. Zo wordt genoemd dat mensen afhaken als ze horen aan welke eisen ze moeten voldoen. Ook het feit dat het krediet moet worden terugbetaald kan potentiële starters afschrikken.

Het is onduidelijk hoeveel arbeidsgehandicapte starters inmiddels gestopt zijn met hun bedrijfsvoering. Soms gaan arbeidsgehandicapten werken in loondienst, zonder de uvi daarvan op de hoogte te brengen en blijven ze gewoon hun krediet aflossen. Bovendien zijn de meeste starters later dan juli 1999 (een jaar na de ingang van het besluit) begonnen met hun bedrijf. Over het algemeen is pas na twee jaar (dus pas vanaf juli 2001) meetbaar in hoeverre de onderneming succesvol is. Op basis van dit onderzoek is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de mate van succesvolheid. Schattingen van uvi's wijzen erop dat ongeveer 20% tot 30% van de arbeidsgehandicapte starters tot nu toe de bedrijfsvoering heeft afgebroken.

Wat betreft de schadelastbeperking, het terugbrengen van de kosten van uitkeringsgelden, schatten arbeidsdeskundigen dat bij 50% van de starters die hun bedrijf voort zetten, de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt teruggebracht. Maar dit is een grove schatting. Het Bsa bestaat nog niet lang genoeg om hier definitieve uitspraken over te doen.

2.4 Omschrijving van de doelgroep

De doelgroep bestaat uit mensen die door hun arbeidshandicap geen baan kunnen vinden in loondienst. Daarnaast wordt door uvi's genoemd dat het gaat om arbeidsgehandicapte 45-plussers die 'te oud' zijn voor de arbeidsmarkt. Ook geven begeleidende instellingen en arbeidsdeskundigen aan dat de groep arbeidsgehandicapten een diverse groep is. De een is fysiek gehandicapt en de ander heeft psychische klachten. Ook zaken als opleiding en werkervaring wisselen nogal. Een groot deel van de arbeidsgehandicapte starters die gebruik maken van het Bsa is 100-80% afgekeurd. Meestal komen zij na de start van hun bedrijf en na de herkeuring in een lagere arbeidsongeschiktheidscategorie terecht. Ook een combinatie WW-WAO komt vaak voor. Precieze aantallen zijn echter onbekend.

2.5 Kredietplafond

Het kredietplafond van 60.000 gulden is over het algemeen toereikend, een uitzondering daargelaten. De kredieten van de arbeidsgehandicapte starters liggen tussen de 20.000 en 40.000 gulden, zo wordt aangegeven door begeleidende instellingen en arbeidsgehandicapten zelf. Een dergelijk bedrag beperkt eventuele risico's zo zeggen de arbeidsgehandicapten. Alleen in het geval dat iemand een winkel wil beginnen of andere dure investering moet doen om de plannen te realiseren, kan het kredietplafond van 60.000 gulden een probleem vormen.

2.6 Looptijd lening/borgstelling

De meeste uvi-medewerkers en begeleidende instellingen vinden een maximale looptijd van 10 jaar voor het krediet te lang. Men vindt dit niet marktconform en de starter wordt niet gestimuleerd om snel terug te betalen. In de praktijk wordt de looptijd van de lening meestal op vijf jaar gezet.

Er kunnen problemen ontstaan wanneer de starter de uvi vanaf de eerste maand na de start al zijn/haar krediet moet aflossen, zo lieten een enkele starter en een begeleidende instelling weten. In het eerste jaar is het vaak moeilijk het hoofd boven water te houden en sommige arbeidsgehandicapte starters geven aan hierdoor in de financiële problemen te komen. In een dergelijk geval kan een arbeidsgehandicapte een 'vertraging van terugbetaling' aanvragen. Er gaat vaak enige tijd overheen voordat deze vertraging in werking treedt, zo gaf een arbeidsgehandicapte starter aan. Over het algemeen echter lijken de geïnterviewde arbeidsgehandicapte starters tevreden te zijn over de terugbetalingsregeling.

2.7 Eenduidigheid van beleid

De invoering van het Bsa heeft geleid tot eenduidigheid; cliënten kunnen nu bij de eigen uvi terecht. Een aantal uvi's hebben het besluit verder uitgewerkt in protocollen om de uitvoering van het Bsa in de praktijk te vergemakkelijken. De individuele beoordeling kan echter per arbeidsdeskundige verschillen, ondanks het feit dat de richtlijnen eenduidig zijn.

De conclusie die op basis van dit hoofdstuk getrokken kan worden is dat het kredietplafond voldoet, het beleid eenduidig is, maar dat de regeling relatief weinig gebruikt wordt.

Hieronder volgt een beschrijving van het proces van de Bsa-aanvraag. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt vervolgens ingegaan op de vraag waarom er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van het Bsa.

3 HET TRAJECT VOOR DE START VAN EEN EIGEN BEDRIJF

In dit hoofdstuk worden vanuit het perspectief van de arbeidsgehandicapte, de uvi en de begeleidende- en adviesinstellingen verschillende knelpunten belicht die zich in het traject voor de start kunnen voordoen. Aan het eind van het hoofdstuk geven we de door betrokken organisaties en de arbeidsgehandicapten genoemde oplossingen weer.

3.1 De arbeidsgehandicapte en een eigen bedrijf

Arbeidsgehandicapten hebben twee belangrijke redenen om een eigen bedrijf te willen starten. Ten eerste willen ze niet afhankelijk zijn van een uitkering. Ten tweede willen ze zich bij de maatschappij betrokken voelen door zich daarin nuttig te maken.

“Als ik de hele dag thuis moet zitten word ik gek.”

Daarnaast is het voor een aantal arbeidsgehandicapten lastig om een betaalde baan in loondienst te vinden vanwege de arbeidshandicap. Reïntegratie in loondienst is vaak moeilijk omdat een werkgever rekening moet houden met de beperkingen van de arbeidsgehandicapte. Deze werknemers zijn over het algemeen niet continue beschikbaar op de werkvloer en hebben een grotere kans op uitval¹. Voor werkgevers vormt dat vaak een belemmering om een arbeidsgehandicapte, ondanks forse subsidies, in dienst te nemen. Ook de leeftijd kan de arbeidsgehandicapte parten spelen: naast de arbeidshandicap zijn een aantal WAO-ers ‘te oud’ voor een baan in loondienst.

Sommige arbeidsgehandicapten kunnen door hun handicap niet meer terecht in hun oude beroep, anderen zijn aangewezen op werk beneden hun niveau. Arbeidsgehandicapten geven ook aan dat ze er bewust voor kiezen niet meer terug te gaan in het beroep waardoor ze ziek zijn geworden.

“Ik merkte dat ik in de krant steeds weer zocht naar advertenties van dezelfde soort banen als waardoor ik ziek was geworden. Ik wilde echter niet weer in dezelfde valkuil belanden en pakte het idee dat ik vroeger al had om voor mezelf te beginnen weer op.”

Als bovengenoemde factoren zich voordoen, bijvoorbeeld in combinatie met ideeën om een hobby uit te bouwen, inspiratie vanuit vrijwilligerswerk, een droom die ze altijd al gehad hebben om voor zichzelf te beginnen of omdat ze al eerder een ondernemer zijn geweest, bestaat de kans dat de arbeidsgehandicapte zich gaat inzetten om uit de uitkerings situatie te komen door het starten van een eigen bedrijf(je). Te meer omdat een eigen bedrijf de mogelijkheid biedt om de werktijden af te stemmen op de lichamelijke en/of psychische beperkingen.

¹ Zie: Evers, G.E., Feyter, de, M.G e.a. (2001) Een onbetrouwbaar lijf. Zelfstandig ondernemen met een arbeidshandicap. TNO-Arbeid, Hoofddorp.

Arbeidsgehandicapten zijn van tevoren meestal niet op de hoogte van het bestaan van het Bsa. Reïntegratiebedrijven waar men terecht komt voor reïntegratie in loondienst wijzen de arbeidsgehandicapte soms op de mogelijkheid. Anderen zien bijvoorbeeld een folder bij de uvi. Van de geïnterviewden gaf een persoon aan door de uvi-arts op de hoogte te zijn gebracht van het bestaan van de regeling. Enkele uvi-medewerkers hebben het idee dat de groep die een beroep doet op het besluit groeit. Dit komt waarschijnlijk doordat het besluit steeds bekend wordt.

Informatievoorziening

Voor de arbeidsgehandicapte is het lastig om informatie te vinden over de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten vanuit een arbeidsongeschiktheidssituatie. Zo is op de websites van de uvi's nauwelijks informatie te vinden. De zoekoptie van de websites van de uvi's geeft weinig of geen resultaat. Ook de folder Starterskrediet arbeidsgehandicapten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet makkelijk te vinden¹.

3.2 Knelpunten in de aanvraagfase

Nadat de arbeidsgehandicapte het idee heeft opgevat een eigen bedrijfje te beginnen, neemt hij/zij contact op met de uvi om zijn/haar wens kenbaar te maken. Tijdens de aanvraag van het Bsa krijgt de starter te maken met een aantal knelpunten:

- de termijn waarop een afspraak gemaakt kan worden met de arbeidsdeskundige.
- de houding van de uvi-medewerker ten opzichte van ondernemerschap. Deze houding is zichtbaar in bijvoorbeeld de mate waarin de arbeidsgehandicapten zich door de arbeidsdeskundigen gestimuleerd voelen om met de procedure verder te gaan.
- de uvi's zijn relatief onbekend met het besluit en de mogelijkheid voor arbeidsgehandicapten om te reïntegreren in ondernemerschap.
- tot slot zijn dat de impliciete en expliciete selectiecriteria die in het besluit en de Lisv-regeling zijn opgenomen, zoals de beoordeling van het plan door banken en de gerichtheid op reïntegratie in loondienst. Deze selectiecriteria kunnen de regeling al dan niet toegankelijk maken.

Hieronder worden de knelpunten besproken.

Tijdsbestek

Op de vraag of de arbeidsgehandicapten zich door de uvi gestimuleerd heeft gevoeld om een eigen bedrijf te beginnen werd vooral gewezen op het feit dat men lang op een reactie moest wachten.

¹ Daar komt bij dat de informatie in de folder niet geheel klopt. Zo wordt aangegeven dat de arbeidsdeskundige de arbeidsgehandicapte begeleidt bij de start. Dit kan verwarrend werken, want in principe wordt alle begeleiding uitbesteed aan reïntegratie bedrijven.

“Nadat ik mijn wens schriftelijk aan de uvi heb voorgelegd, werd mijn brief drie maanden later beantwoord met de opmerking dat ik aan vele eisen moest voldoen.”

“Ik heb drie brieven naar de uvi gestuurd met daarin de vraag of ik een eigen bedrijf kon starten. Daarnaast heb ik een aantal malen gebeld. Pas toen ik een aangetekende brief stuurde, nam men contact met mij op.”

De meeste geïnterviewde arbeidsgehandicapten geven aan dat het maken van een afspraak met een arbeidsdeskundige lastig is. Als men eenmaal naam en telefoonnummer heeft van een arbeidsdeskundige om een afspraak mee te maken, kan de arbeidsdeskundige vaak niet op korte termijn. Voordat de arbeidsgehandicapte een afspraak heeft gemaakt is hij/zij al weer een aantal weken of maanden verder. Dit betekent dat er tussen het idee van de starter in spe en het gesprek met de uvi veel tijd zit.

Houding van de uvi-medewerker

De mening van de arbeidsgehandicapten over de reactie van de arbeidsdeskundige op de vraag wat de mogelijkheden zijn om een eigen bedrijf te starten is wisselend. De houding varieert van stimulerend tot afhoudend.

“Het idee om een eigen bedrijf te beginnen werd positief opgepikt door mijn arbeidsdeskundigen. Ik kan ook goed met hem opschieten.”

“Mijn arbeidsdeskundige vroeg zich af waarom ik jaren niet kon werken en nu wel een eigen bedrijf zou kunnen starten.”

“Ik werd niet door mijn arbeidsdeskundige maar wel door andere personen van de uvi gesteund.”

“Mijn arbeidsdeskundige heeft nooit contact met mij opgenomen in de beginfase. Pas aan het eind van het proces zag ik hem. Hij had mijn hele dossier voor zich liggen, terwijl ik daarvoor geen contact met hem gehad heb.”

In de interviews met uvi-medewerkers is gevraagd in hoeverre zij de arbeidsgehandicapten stimuleren om een eigen bedrijf te beginnen. De geïnterviewde arbeidsdeskundigen geven het volgende aan:

“Een graadmeter is als iemand al links en rechts bezig is en een en ander al op papier heeft staan. Voor deze mensen zet je je makkelijker in dan voor iemand met een vaag plan.”

“Het is een bewerkelijke procedure. Als iemand in loondienst kan werken gaan we er niet mee verder of we sturen iemand naar een begeleidende instelling om te achterhalen of iemand geschikt is.”

Daarbij valt op dat hoe meer voorbereid de arbeidsgehandicapte is, hoe meer de arbeidsdeskundigen de starter in spe willen helpen. Deze houding kan er echter voor zorgen dat een aantal potentiële starters over het hoofd worden gezien.

De mening over hoe voorbereid de arbeidsgehandicapten zijn als ze naar de uvi gaan, is wisselend. De ene arbeidsdeskundige zegt dat arbeidsgehandicapten bij de melding al veel voorwerk hebben gedaan. Anderen geven aan dat de plannen bij voorbaat al niet levensvatbaar of nauwelijks uitgewerkt zijn.

“Veel potentiële starters lijken niet te beseffen dat het starten van een eigen bedrijf meer is dan een hobby.”

Enkele arbeidsdeskundigen geven aan dat ze in sommige gevallen de arbeidsgehandicapte wijzen op het besluit en de mogelijkheden om een eigen bedrijf te starten. Bijvoorbeeld als ze de arbeidsgehandicapte er echt geschikt voor vinden. Een geïnterviewde arbeidsdeskundige gaf aan in een begeleidend gesprek over reïntegratie de arbeidsongeschikte op alle mogelijkheden tot integratie te wijzen, dus ook op het Bsa.

Algemeen geldt dat arbeidsdeskundigen in gesprekken met arbeidsgehandicapten weinig aandacht schenken aan het Bsa. De reden hiervoor is dat arbeidsdeskundigen onbekend zijn met ondernemerschap. Dit komt ook terug in de literatuur¹.

“Er wordt niet actief geworven, de arbeidsgehandicapten komen vaak zelf met het idee. De gemiddelde arbeidsdeskundige ziet een arbeidsgehandicapte ook niet snel een eigen bedrijfje starten. Daar komt bij dat de procedure veel tijd vraagt van de arbeidsdeskundige.”

Ook begeleidende- en adviesinstellingen geven aan dat uvi's het gebruik van het Bsa niet stimuleren.

“De uvi's geven niet snel aan dat iemand geschikt is voor ondernemerschap. Ik denk dat dit te maken heeft met de cultuur binnen de uvi's. De uvi's zijn vanaf het begin gericht geweest op reïntegratie in loondienst. Het besluit past derhalve niet goed binnen hun cultuur.”

“Uvi's hebben een hoge drempel. Veel arbeidsdeskundigen hebben nauwelijks ervaring met ondernemerschap. Ze kunnen niet inschatten of iemand geschikt is voor ondernemerschap, maar ze kunnen arbeidsgehandicapten natuurlijk wel wijzen op de mogelijkheid van een zelfstandigentraject”

De sterke gerichtheid op loondienst heeft tot gevolg dat de optie 'reïntegratie in een eigen bedrijf' buiten het zicht blijft van de potentiële starters. Ook hebben arbeidsdeskundigen weinig ervaring met het ondernemerschap. Er zijn maximaal een paar starters per uvi-kantoor. Arbeidsdeskundigen krijgen derhalve weinig te maken met mensen die om deze specifieke reïntegratie mogelijkheid vragen. Bij de start van een aanvraag moet de arbeidsdeskundige dan ook steeds opnieuw het 'wiel uitvinden'.

¹ Zie bijvoorbeeld: Voorstel 'Starten van een eigen bedrijf door mensen met een arbeidshandicap: voorstellen voor een gerichte aanpak', George Evers - TNO-arbeid en Tom Schmieman Werkplan Adviesgroep, Utrecht 29 januari 2001; Kamstra, F. (2000) Onderzoek starters en regelingen. Starters Advies Punt Enschede. Uitgevoerd door Activa Prospect Enschede. Pp. 5.

Onbekendheid met het besluit

De arbeidsdeskundige is niet altijd bekend met het besluit, zo blijkt uit de interviews met de arbeidsgehandicapten.

“De verzekeringsarts van de uvi wees mij op de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten. Toen ik ging informeren bij de uvi wist niemand van het bestaan van een dergelijke mogelijkheid af.”

Een derde van de geïnterviewde uvi-medewerkers, waaronder zowel arbeidsdeskundigen als staf/beleidsmedewerkers, geven aan dat onbekendheid met de regeling in principe niet mag voorkomen. Het besluit staat in het handboek REA en sommige uvi's bieden de mogelijkheid om dit handboek online in te zien. De informatie is daarmee voldoende toegankelijk voor de arbeidsdeskundige. Bovendien, zo geven een arbeidsdeskundige en een beleidsmedewerker van de uvi aan, was de mogelijkheid om een bedrijf te starten ook al aanwezig voordat het Bsa van kracht ging, zie artikel 57 van de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet).

Een vierde van de uvi-medewerkers, zowel arbeidsdeskundigen als bedrijfseconomisch adviseurs en beleidsmedewerkers, geven daarnaast aan dat het Lisv niet om extra aandacht voor de regeling heeft gevraagd.

Oriëntatie en prioriteit reïntegratie in loondienst

De gerichtheid op reïntegratie in loondienst is ook zichtbaar in de AMvB:

“Wanneer voor betrokkene een functie in loondienst voor handen is komt de vraag naar de startersfaciliteit in beginsel niet aan de orde. In uitzonderingsgevallen kan het echter zo zijn, dat de perspectieven van betrokkene op duurzame reïntegratie in loondienst beperkt zijn¹.”

De Lisv-regeling lijkt nog meer nadruk te leggen op reïntegratie in loondienst. Over het algemeen kan uit de interviews opgemaakt worden dat deze opvatting gedeeld wordt door vrijwel alle geïnterviewde uvi-medewerkers.

“Reïntegratie in loondienst is meer de natuurlijke weg. Bij de uvi's wordt gewogen hoeveel iemand nog waard is in loondienst. De stap om dan te kijken in hoeverre iemand geschikt is voor ondernemerschap is een totaal andere en nieuwe denkwijze die vooralsnog niet logisch is. De doelgroep die eventueel voor Bsa in aanmerking zou komen wordt niet als groot gezien.”

Prioriteit claimbeoordeling

Door de geïnterviewde arbeidsdeskundigen en andere uvi-medewerkers wordt aangegeven dat de prioriteit ligt bij de claimbeoordeling.

“Het Lisv geeft ons de opdracht dat de prioriteit bij de claimbeoordelingen moet liggen. Reïntegratieactiviteiten gaan ten koste van claimbeoordelingen.”

Ook de werkdruk en het ziekteverzuim bij de uvi zijn hoog². Arbeidsdeskundigen geven aan weinig tijd te hebben. Van het Lisv krijgen zij de opdracht om de prioriteit bij de claimbeoordeling te leggen. Dat houdt in dat ze niet veel tijd hebben voor reïntegratie op zich, hetgeen een aantal arbeidsdeskundigen overigens betreurt. Gezien het feit dat het besluit als een tijdrovende en bewerkelijke regeling wordt gezien en de hoge werkdruk, is het te begrijpen dat de procedure door arbeidsdeskundigen wordt afgehouden.

Daarnaast hebben uvi's te kampen met veel personeelwisselingen waardoor veel kennis verdwijnt. Ook arbeidsgehandicapten ervaren dit als lastig³.

“Er zaten een aantal nadelen aan de begeleiding van de uvi. Ik kreeg steeds een andere arbeidsdeskundige waardoor ik in het begin niet veel verder kwam.”

Lengte doorlooptijd

Alle geïnterviewde uvi-medewerkers, begeleidende instellingen, arbeidsgehandicapte starters en adviesinstellingen wijzen erop dat het besluit een bewerkelijke en langdurige procedure is. Dit omdat er verschillende stappen doorlopen moeten worden wil men het besluit goed uitvoeren. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering van het besluit meestal langer duurt dan een regulier reïntegratietraject.

Een arbeidsdeskundige geeft aan:

“Over het algemeen kost het besluit meer tijd dan reguliere verslaglegging.”

Een enkele arbeidsdeskundige geeft aan dat ze cliënten die een eigen bedrijf willen starten buiten het besluit om naar het ondernemerschap begeleiden. Bijvoorbeeld door de arbeidsgehandicapte tips te geven over het ondernemerschap (zie ook onderstaand citaat). Dit om de arbeidsgehandicapte en zichzelf een langdurige procedure te besparen.

“Er is vaak makkelijker en sneller iets buiten het besluit om te regelen. Een proces van minstens een jaar is te lang. De arbeidsdeskundige kan als een arbeidsgehandicapte al een plan heeft direct zelf aan de slag zetten. Je geeft ze voorlichting direct bij de schatting. Ik adviseer deze mensen: schrijf je in bij Kamer van Koophandel; zorg voor een administrateur en boekhouder (niet te duur), maak een opzetje van je plan, schakel je sociale netwerk in, zorg dat je materialen hebt en doe acquisitie. Na een paar weken zijn deze mensen gestart.”

De meeste geïnterviewde uvi-medewerkers lijken het besluit een gecompliceerde maatregel te vinden. Met name voor de arbeidsdeskundigen geldt dat ze vanwege knelpunten als tijdgebrek, oriëntatie op ondernemerschap en prioriteit claimbeoordeling, het besluit liever trachten te vermijden of te omzeilen. Dit geldt echter niet voor alle arbeidsdeskundigen.

¹ Staatsblad 1998 489 pp. 7.

² Zie ook de Derde Grote FNV Wachtkamer Enquête, 2000-2001.

³ Zie ook de Derde Grote FNV Wachtkamer Enquête, 2000-2001.

3.3 De starter bij de bank

Na de vraag om te kunnen starten bij de arbeidsdeskundige te hebben neergelegd, wordt de arbeidsgehandicapte conform de Lisv-regeling in principe eerst naar twee banken verwezen om via de reguliere weg een krediet te regelen. Pas als de starter twee afwijzingen kan laten zien, kan de aanvraag tot een starterskrediet bij de uvi verder in behandeling worden genomen. Overigens wordt zoals reeds genoemd in de Lisv-regeling de gang naar de bank stringenter opgevat dan in de AMvB. De AMvB geeft aan dat de arbeidsgehandicapte zich niet tot de particuliere sector hoeft te wenden als kans op kredietverstrekking miniem wordt geacht.

De meningen over deze 'bankclausule' zijn verdeeld. Sommige arbeidsgehandicapten wijzen erop dat het geen zin heeft om naar een bank te gaan.

Begeleidende instellingen geven aan dat banken deze doelgroep vaak niet kredietwaardig vinden. Bovendien is de hoogte van de gevraagde kredieten commercieel niet interessant voor de bank: het levert hun te weinig voordeel op en daarnaast vinden ze het risico te hoog. Eén bank geeft bijvoorbeeld aan dat de hoogte van het minimale krediet dat verstrekt wordt 25.000 gulden is. Bij de meeste banken echter, ligt de minimale krediethoogte hoger, zo zeggen de begeleidende instellingen en een aantal uvi-medewerkers. Veel arbeidsgehandicapten hebben echter een krediet nodig dat onder dit bedrag ligt, zo geven begeleidende instellingen aan. Onder arbeidsgehandicapten die een relatief laag krediet nodig hebben, bevindt zich overigens een groot aantal dat geen gebruik maakt van de kredietmogelijkheden die het besluit biedt. Zij maken geen gebruik het besluit omdat ze vaak weinig startkapitaal nodig hebben en op een snellere manier dan via het besluit aan startkapitaal kunnen komen, bijvoorbeeld door geld te lenen van vrienden of familie. De krediethoogte van de arbeidsgehandicapten die wel gebruik maken van het besluit, ligt zoals reeds vermeld, tussen de 20.000 en 40.000 gulden.

Ook de WAO-achtergrond van arbeidsgehandicapten werkt niet in hun voordeel. Tot slot zijn banken meestal niet op de hoogte van het besluit en de voorwaarden waarop het starterskrediet verstrekt wordt, zo wordt door begeleidende instellingen aangegeven. Dit heeft tot gevolg dat banken bedrijfsplannen kunnen afwijzen, omdat de persoon er niet genoeg mee kan verdienen. Banken weten vaak niet, dat de arbeidsgehandicapten hun uitkering de eerste 5 jaar nog kunnen behouden.

"Deze groep behoudt de eerste 5 jaar nog hun WAO uitkering, zij hoeven dus niet direct winst te maken. Banken weten dat echter niet waardoor zij een plan afwijzen omdat het geen economische meerwaarde heeft. Een zelfde soort redenering geldt voor solvabiliteit en liquiditeit. De vraag is dan ook wat de uvi wil met afwijzingen van de bank."

"Deze procedure houdt heel erg op. En heeft in feite weinig meerwaarde. Wat wij vaak doen is mensen een onderhandelingspositie geven over de borg voordat ze naar de bank gaan. Banken willen de zekerheid om geld terug te krijgen. Het gesleep naar twee banken heeft weinig zin. Daarnaast willen veel banken geen afwijzingsverklaring afgeven. Banken werken en denken niet in dergelijke termen. Bij wijze van spreken is de situatie zo dat een potentiële starter naar een bank gaat om een afwijzing te halen om in aanmerking te komen voor Bsa. Dat is een rare situatie. Op zich is een lening bij een bank niet zo gek, banken hebben er meer ervaring mee dan de uvi's."

Wat betreft afwijzingsbrieven van de bank valt in de AMvB het volgende te lezen: “De beslissing van een particuliere bankinstelling dient te worden gezien op de motivering. Indien een bank om bedrijfseconomische redenen niet tot kredietverstrekking over wil gaan moeten er andere dringende redenen zijn om een verzoek tot kredietverlening alsnog in behandeling te nemen.”¹

De afwijzingsbrieven van de bank bestaan echter vaak uit niet meer dan drie regels. Ook een bankmedewerker gaf aan dat er meestal een standaardbrief wordt gemaakt die ietwat op de situatie wordt afgestemd. De afwijzingsbrieven van banken voldoen derhalve niet aan de eisen die de AMvB aan deze brieven stelt. Daarom kan aan de afwijzingsbrieven van banken in feite niet de waarde worden gehecht die ze door de AMvB wordt toegekend.

Bovendien kan de afwijzing van een bank, zoals in de AMvB staat, reden voor afwijzing van het plan door de uvi zijn. Met name als de bank om bedrijfseconomische redenen afwijst loopt de arbeidsgehandicapte met starterswens dit gevaar.

“Banken zouden eerlijker kunnen zeggen dat ze het risico te hoog vinden. Dus: we vinden het een goed ondernemersplan maar we twijfelen vanwege de arbeidshandicap. Dat is veel duidelijker voor de uvi's dan bijvoorbeeld 'bedrijfseconomische redenen'. Zo kan voorkomen worden dat de uvi's op basis van de brief van de bank afwijzen.”

Over het algemeen vinden vrijwel alle geïnterviewden het wel logisch dat de arbeidsgehandicapte het eerst via de reguliere weg probeert, maar tegelijkertijd nuanceert men deze mening door te laten weten dat de gang naar de bank vaak niet zinvol is.

Daarnaast wijzen enkelen ook op de impact die deze clause op de starter in spe kan hebben.

“Als ik me in deze personen verplaats dan denk ik dat het voor deze mensen vervelend is om niet serieus genomen te worden bij banken. Deze groep is ook al door veel mogelijke werkgevers afgewezen. Dan ervaren ze bij starten eigen bedrijf ook weinig steun van omgeving. Dan nog eens afgewezen worden door twee banken en dan nog eens de startersprocedure, dat is wel veel. “

Soms echter, worden banken wel over de streep getrokken door de borgstellingsregeling. Ook komt het voor dat de bank naast de uvi een deel van de lening op zich neemt. Dit laatste kwam voor bij één van de geïnterviewde starters.

“Ik heb een aantal banken gebeld en mijn verhaal voorgelegd. Ik werd steeds afgewezen en afgekap. Bij één bank ben ik aan gaan dringen en heb de mevrouw aan de andere kant van de lijn gevraagd naar me te luisteren. De bank wilde uiteindelijk met me in zee en vond het een goed plan als de uvi borg zou staan.”²

¹ Zie AMvB Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten Staatsblad 1998 489 pp. 8.

² Deze starter had voorafgaande aan de gang naar de bank echter al een uitgewerkt bedrijfsplan.

Borgstelling

Sommige uvi-medewerkers geven aan dat zij liever hebben dat de arbeidsgehandicapte een lening bij de bank afsluit, eventueel onder borgstelling van de uvi.

“We hebben liever dat de cliënt een lening bij de bank afsluit, eventueel onder borgstelling van de uvi. Banken hebben veel ervaring met het afsluiten van leningen. Daarnaast betaalt men bij de bank alleen rente over dat gedeelte van het krediet dat men opneemt. Bij de uvi moet over het hele bedrag rente betaald worden. Bovendien is de rente van de bank onderhevig aan de markt, bij de uvi staat de rente al die tijd vast.”

Andere uvi-medewerkers geven aan liever zelf de lening te verstrekken. Enerzijds kan dat de voorkeur hebben vanwege de onbekendheid op het gebied van borgstelling.

“Die ene keer dat ik met een borgstelling heb gewerkt was een en al ellende. Borgstelling was nog nooit voorgekomen en leverde praktische problemen op. Het was onbekend wie er bij de uvi gemachtigd was om een handtekening te zetten. Juridisch was er niets geregeld. Er moesten nog gestandaardiseerde formulieren en procedures ontwikkeld worden.”

Er kleven ook andere nadelen aan borgstelling. Zo gaf een arbeidsdeskundige aan dat het dan lastig is om zicht te houden op de starter. Het krediet loopt via de bank maar uiteindelijk draait de uvi voor het krediet op als er iets mis gaat met het bedrijf van de starter.

3.4 De starter bij de begeleidende instelling

De starter kan voorafgaande aan de start gebruik maken van een voorbereidingskrediet van 5.000 gulden. Arbeidsgehandicapten lijken weinig gebruik te maken van het voorbereidingskrediet. Uvi-medewerkers en begeleidende instellingen geven aan dat er waarschijnlijk eerder gebruik wordt gemaakt van artikel 22 van de Wet REA, dat het mogelijk maakt kosten voor opleidingen en cursussen die in dienst staan van de reïntegratie van de cliënt te vergoeden. Bovendien zijn uvi's niet altijd op de hoogte van het bestaan van het voorbereidingskrediet.

“Vaak zijn de uvi's niet op de hoogte van het bestaan van dit krediet met als gevolg dat het lang duurt voordat het wordt toegekend. Bij een vrouw duurde het 2 jaar voordat ze het kreeg.”

Een paar uvi-medewerkers en een begeleidende instelling geven aan dat het voorbereidingskrediet een gift moet worden¹. Een enkeling wijst erop, dat voorkomen moet worden dat de arbeidsgehandicapte slechte begeleiding 'koopt' voor dit voorbereidingskrediet. Verder wordt aangegeven dat er weinig klachten over zijn, waarschijnlijk omdat het voorbereidingskrediet weinig verstrekt wordt.

¹ Het voorbereidingskrediet wordt alleen in een rentedragende lening omgezet als de arbeidsgehandicapte daadwerkelijk een bedrijf start. Is dit niet het geval, dan wordt het voorbereidingskrediet als een gift beschouwd.

Reïntegratiebedrijf

Nadat de uvi heeft beoordeeld dat de cliënt verder mag gaan met de procedure, wordt in principe een reïntegratiebedrijf ingeschakeld. Een arbeidsgehandicapte met starterswens wordt niet altijd direct naar een begeleidende instelling die zich richt op ondernemerschap verwezen. Soms besteedt het reïntegratiebedrijf dat gericht is op loondienst de begeleidingstaak weer uit. Voor de starter in spe is deze gang van zaken niet altijd duidelijk. Onderstaande voorbeelden geven een beeld van de ervaringen van de arbeidsgehandicapten met begeleiding.

“In eerste instantie dacht ik dat mijn arbeidsdeskundige mij zou begeleiden. Toen bleek dat ik met mijn plan naar een reïntegratiebedrijf moest. Het reïntegratiebedrijf waar ik terecht kwam was gericht op loondienst. Ik werd door dit reïntegratiebedrijf aan een adviesinstelling uitbesteed die ook aan begeleiding doet. Ik was liever gelijk naar deze adviesinstelling gegaan. Ik moet bovendien om de zoveel maanden aan het reïntegratiebedrijf vertellen hoe het met de begeleiding bij de adviesinstelling gaat. Dat terwijl ik bij de adviesinstelling nog niet verder dan de intake ben gekomen. Ik moet dus steeds hetzelfde verhaal vertellen, terwijl ik inmiddels een jaar verder ben. Het is weggegooid geld en het irriteert. Op een gegeven moment had ik het zo gehad dat ik toch maar ging solliciteren. Gelukkig ondersteunde mijn omgeving mij om toch mijn oorspronkelijke plannen voort te zetten.”

“Ik werd door de uvi naar een reïntegratiebedrijf gestuurd. Ik moest daar schriftelijke testen doen en kreeg na twee maanden een positieve uitslag: ik was geschikt als ondernemer. Dit werd aan de uvi teruggeskoppeld de uvi wist niet goed wat ze met dit advies aan moesten en ik werd weer teruggestuurd naar het (inmiddels failliete) reïntegratiebedrijf. Dit kostte de uvi 15.000 gulden. Bij het reïntegratiebedrijf heb ik met drie of vier verschillende personen te maken gehad. Van elkaar wisten ze niet wat ze deden. Ik ben er acht of negen keer geweest en heb er achteraf niets aan gehad. Daarnaast deed het reïntegratiebedrijf min of meer de belofte dat het krediet binnen drie weken rond zou zijn. Ik stond klaar voor de start toen de uvi aangaf dat ze vergeten waren om een adviesinstelling te raadplegen.”

Ook geven arbeidsgehandicapten aan dat deze fase vaak een ‘kastje-muur’-verhaal is.

“Ik kwam eerst terecht bij een reïntegratiebedrijf gericht op loondienst. Ik gaf aan dat ik wel een eigen onderneming wilde starten. Het reïntegratiebedrijf reageerde positief, maar, zo gaven ze aan, wij zijn geen uvi. Vervolgens hebben zij aan de uvi gevraagd of ze de begeleiding mochten uitbesteden aan een instelling gericht op het begeleiden van ondernemers. Mijn uvi moest deze vraag eerst terugkoppelen aan het hoofdkantoor, die wezen het verzoek af. Vervolgens heb ik mijn arbeidsdeskundige gebeld en aangedrongen op begeleiding. Die koppelde het weer terug aan het hoofdkantoor. Uiteindelijk stemde het hoofdkantoor van de uvi in met het doen van een toets op ondernemerschap.”

Uvi's kopen reïntegratietrajecten per cluster in. De cliënt kan daardoor niet zelf bepalen waar hij/zij begeleid wordt. Deze aanbesteding heeft ook tot gevolg dat een cliënt met een ondernemerswens bij een reïntegratiebedrijf kan komen dat gericht is op reïntegratie in loondienst. Het is dus de vraag of de organisaties waar de uvi's trajecten inkopen voldoende kennis op het gebied van ondernemen hebben. Dit heeft vaak een verlenging van de procedure tot gevolg.

“Ik wilde liever begeleid worden door een reïntegratiebedrijf dat wat dichterbij huis was, maar de uvi had een contract met een ander reïntegratiebedrijf. Uiteindelijk stemden ze wel in met een ondernemerstoets bij het bedrijf van mijn keuze.”

Met de huidige inkoopprocedure, heeft de cliënt geen invloed op de keuze van het reïntegratiebedrijf. Individuele aandacht ontbreekt hierdoor¹. Zoals reeds aangegeven zijn de meeste reïntegratiebedrijven gericht op reïntegratie in loondienst. Deze reïntegratiebedrijven hebben weinig kennis op het gebied van ondernemerschap. De arbeidsgehandicapte met starterswens moet dan weer worden doorverwezen naar een begeleidende instelling gericht op starters, die vaak ook een wachtlijst hebben. Dit kan tot gevolg hebben dat cliënten hun motivatie verliezen. Sommige arbeidsgehandicapten hebben een Persoonsgebonden Reïntegratie Budget (PRB)² aangevraagd om zelf meer inspraak te hebben in de keuze voor de begeleidende instelling.

De functie van begeleiden

Uit de gehouden interviews valt op te maken dat begeleiding voor de start van een eigen bedrijf van essentieel belang is. Begeleiding vooraf helpt ten eerste bij het selecteren van de potentiële ondernemers.

“Na de intakefase die uit een diepte-interview en ondernemerstest bestaat, ziet gemiddeld 50% ervan af om een eigen bedrijf te starten.”

“We bieden een praktische cursus aan waarin onder meer het ondernemingsplan wordt opgesteld. De mensen onderling hebben veel steun en herkenning aan elkaar. Wat deze mensen vaak gemist hebben is mensen die echt naar hun luisteren en hun plannen serieus nemen. Na de cursus hebben mensen als het ware een metamorfose ondergaan. Ze zijn enthousiast. Niet altijd voor het ondernemerschap, sommigen zijn er ook achter gekomen dat loondienst toch meer bij hen past. De cursus heeft al met al een motiverende en activerende werking.”

Het voortraject maakt niet alleen de begeleidende instelling, maar ook de arbeidsgehandicapte duidelijk of hij/zij een ondernemer in spe is. De starter krijgt inzicht in de realiteit van de plannen. Daarnaast heeft het een activerende en enthousiasmerende werking: het haalt mensen uit de impasse waar ze vaak in zitten.

Door begeleidende instellingen wordt aangegeven dat 80% tot 90% van de arbeidsgehandicapten baat heeft bij begeleiding vooraf. Uiteraard zullen er altijd uitvallers zijn, maar begeleiding lijkt over het algemeen effectief te zijn. Het gaat er ook niet om dat mensen een topondernemer worden, het belangrijkste is dat mensen in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De begeleidende instellingen gaan ervan uit dat ondernemerschap geleerd kan worden.

“Het is geen survival of the fittest. Je kunt mensen ‘fit’ maken. Er zit vaak veel meer in mensen dan gedacht.”

De begeleidende instellingen die zich speciaal op deze doelgroep richten, zoals IMK, Startkans, O2, Werkplan Utrecht en Kliq Oost, worden positief door de geïnterviewde arbeidsge-

¹ In: Flexmarkt nr. 1 januari 2001 pp. 18.

² Met een PRB kunnen arbeidsgehandicapten zelf bepalen welke bemiddelende instantie hun moet begeleiden. Momenteel wordt in drie regio's met PRB geëxperimenteerd (Midden Nederland, Haaglanden, en Maastricht).

handicaptten beoordeeld. Met name het serieus nemen van de plannen, het beschikbaar zijn voor vragen en het duidelijk wijzen op punten die nog aandacht behoeven, worden door de arbeidsgehandicaptten gewaardeerd.

Inhoud van de begeleiding voor de start

De begeleidende instellingen zetten mensen op de rails waarnaar ze vervolgens zelf verder kunnen. De begeleiding vooraf bevat meestal de volgende facetten.

- De starters in spe oriënteren zich op het ondernemerschap, er wordt samen met de cliënt uitgezocht wat nodig is om zich als zelfstandige te vestigen.
- Er wordt gekeken naar beperkende factoren en de ondernemersvaardigheden die iemand nog mist. Daarbij hoort ook dat gecheckt wordt of de functionele mogelijkheden van de arbeidsgehandicapte past bij de branche waarin hij/zij werkzaam wil worden.
- Soms wordt de starter naar een brancheorganisatie gestuurd voor oriëntatie. Ook wordt erop gelet of er markt is voor het product dat de arbeidsgehandicapte wil leveren.
- Voor vergroten van administratieve vaardigheden en ondernemersvaardigheden wordt, indien nodig, scholing op touw gezet.

Over het algemeen zien de begeleidende instellingen de groep WAO-ers die een eigen onderneming wil beginnen toenemen. Volgens de begeleidende instellingen start de grootste groep arbeidsgehandicaptten echter zonder het Bsa-krediet. Deze arbeidsgehandicaptten regelen formeel een en ander, of kunnen bij de bank terecht.

De begeleiding mondt uit in het opstellen van het bedrijfsplan.

Opstellen bedrijfsplan

Het ondernemersplan wordt in principe door de mensen zelf geschreven onder begeleiding van een begeleidende instelling. Maar, binnen de groep geïnterviewde starters waren ook een paar die niet hun eigen bedrijfsplan hadden geschreven¹. Dit leek, gezien de inzet en het doorzettingsvermogen van deze starters, niet echt een probleem te zijn voor het starten van het bedrijf.

3.5 Knelpunten en oplossingen

De hiervoor besproken knelpunten en door de geïnterviewden aangedragen oplossingen worden hieronder geplaatst in de verschillende fasen voor de start.

Benadering uvi

Door de meeste geïnterviewden, zowel arbeidsgehandicaptten, begeleidende instellingen en adviesinstellingen, wordt aangegeven dat het erop lijkt dat het besluit wordt afgehouden door de uvi's. Dit wordt ook bevestigd door enkele uvi-medewerkers zelf. Niet in de laatste plaats lijkt dit te komen door de cultuur van de gerichtheid op reïntegratie in loondienst, hetgeen ondersteund wordt door de AMvB. Daarnaast hebben arbeidsdeskundigen het beeld dat ondernemers mensen zijn die veel en hard werken. Dit strookt niet met hun beeld van wat een arbeidsgehandicapte nog kan.

¹ Het bedrijfsplan was dan bijvoorbeeld door een familielid of een boekhouder geschreven.

Bovendien staat de ene arbeidsdeskundige positiever ten opzichte van reïntegratie in ondernemerschap dan de ander¹. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan ervaring en kennis op het terrein van ondernemerschap. Een en ander zou door betere voorlichting en het zichtbaar maken van positieve rolmodellen verbeterd kunnen worden, zo geven uvi-medewerkers en de begeleidende- en adviesinstellingen aan. Door reïntegratie in ondernemerschap als volwaardige optie naast reïntegratie in loondienst te zien, zal de regeling minder drempelig worden.

Gebrek aan ervaring

Sommige staf-medewerkers van de uvi geven aan dat het gebrek aan ervaring van arbeidsdeskundigen met het besluit, opgevangen kan worden door een aantal arbeidsdeskundigen binnen de uvi aan te wijzen die hiervoor aanspreekpunt zijn. Dit heeft als voordeel dat kennis niet verloren gaat en dat men behendig wordt in het uitvoeren van de procedure. Ook een externe helpdesk is een mogelijkheid. IMK heeft bijvoorbeeld voor gemeenten een helpdesk voor vragen over het Bbz². Iets dergelijks zou ook een optie kunnen zijn voor het besluit.

Gebrek aan informatiemateriaal

Door vrijwel alle geïnterviewden wordt een gebrek en toegankelijkheid van informatiemateriaal als een knelpunt ervaren. De informatievoorziening zou voor zowel de arbeidsgehandicapten als voor de arbeidsdeskundigen verbeterd moeten worden, zo wordt vrijwel unaniem door de geïnterviewden aangegeven. Zowel arbeidsdeskundigen als arbeidsgehandicapten moeten op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid 'reïntegratie in ondernemerschap', zo vindt men.

Benadering banken

Een ander knelpunt is de Lisv-regel dat de arbeidsdeskundige de arbeidsgehandicapte met starterswens eerst naar twee banken moet verwijzen om een krediet aan te vragen. De arbeidsgehandicapte met starterswens heeft weinig kans van slagen bij een bank. De praktijk laat zien dat banken de kredietaanvraag van arbeidsgehandicapten over het algemeen afwijzen. Dit wordt ondersteund door het feit dat banken aangeven dat de financieringsverzoeken van starters in spe te vaak slecht onderbouwd zijn³.

Dit knelpunt kan worden opgelost door arbeidsgehandicapten eerst te begeleiden bij de opstelling van het bedrijfsplan en ze dan pas met hun plan naar de bank te laten gaan, zo geeft een begeleidende instelling aan. De arbeidsgehandicapte moet op de hoogte zijn van de borgstellingsmogelijkheid. Dat kan een bank over de streep halen om toch met de arbeidsgehandicapte in zee te gaan. Eventueel kan het plan vooraf door een adviesinstelling beoordeeld worden. Is het bedrijfsplan goed bevonden dan komt de arbeidsgehandicapte met een gedegen voorbereiding bij de bank. De kans op succes wordt op deze wijze vergoot.

¹ Zie ook Evers, G.E., Feyter, de, M.G. e.a. (2001) Een onbetrouwbaar lijf. Zelfstandig ondernemen met een arbeids handicap. TNO-Arbeid, Hoofddorp.

² Besluit bijstandverlening zelfstandigen.

³ Zie: De markt voor kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen (1999), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ook het actief benaderen van een bank en het ontwikkelen van een soort van 'hoe te handelen in geval van Bsa-protocol' behoort tot de mogelijkheden, zo geven een uvi-medewerker en een begeleidende instelling aan.

Banken kunnen door betere voorlichting meer inzicht krijgen in de regeling. Zo is het voor banken belangrijk om te weten dat voor de arbeidsgehandicapte na drie jaren, op basis van de behaalde winsten, definitief bepaald wordt wat de hoogte van de WAO-uitkering wordt. Arbeidsgehandicapten met een gedeeltelijke WW-uitkering, moeten zelf hun WW-gedeelte verdienen met hun onderneming. Dit geldt niet voor volledig arbeidsgehandicapten, al kunnen zij wel in een lagere klasse terechtkomen. Daarnaast is het zo dat als de arbeidsgehandicapte binnen vijf jaar dezelfde klachten weer terugkrijgt en daarom gedwongen wordt te stoppen, de WAO-uitkering weer in oorspronkelijke vorm wordt hersteld, laat een begeleidende instelling weten.

Op basis van dergelijke informatie kunnen banken meer rekening houden met de financiële positie en sociale rechten van de arbeidsgehandicapte. Daarnaast kan een betere motivatie bij de afwijzing van banken voorkomen dat uvi's op basis van de brief van de bank een Bsa-aanvraag afwijzen, vindt een geïnterviewde begeleidende instelling.

Reïntegratiebedrijf en intake

De knelpunten bij de begeleiding vooraf zijn dat de starter vaak niet direct bij een geschikt reïntegratiebedrijf terechtkomt. Niet elk reïntegratiebedrijf heeft ervaring met ondernemerschap, zo noemt een aantal arbeidsdeskundigen.

Arbeidsdeskundigen zijn bovendien vaak niet op de hoogte van de instellingen die zich speciaal op starters richten. Begeleiding vooraf is essentieel, dus het is belangrijk dat de arbeidsgehandicapte met starterswens terechtkomt bij een begeleidende instelling die ervaring heeft op dit gebied, bekend is met de doelgroep en regelgeving en affiniteit heeft met deze doelgroep. Dit voorkomt problemen in de resterende procedure. Kennis van het besluit is bijvoorbeeld belangrijk om een bedrijfsplan te kunnen maken dat voldoet aan de eisen van het besluit, zo geven begeleidende instellingen aan.

Een andere mogelijkheid is een PRB, oftewel het persoonsgebonden reïntegratie budget. Dit geeft de arbeidsgehandicapte de mogelijkheid om zelf te kunnen bepalen door wie men begeleid wil worden. De regeling zou daarmee tegelijkertijd meer vraaggericht in plaats van aanbodgestuurd kunnen worden, zo geven arbeidsgehandicapten zelf aan.

Gebrek aan protocollen

Door het werkveld wordt aangegeven dat het niet helemaal duidelijk is hoe er gehandeld moet worden als bijvoorbeeld twee mensen een eigen bedrijfje willen beginnen waarvan er één arbeidsgehandicapt is. Ook vindt men het lastig omgaan met het eigen vermogen van de cliënt. Moet de krediethoogte daar op worden afgestemd? Deze verwarring wordt wellicht versterkt doordat in de Lisv-regeling staat dat de hoogte van het krediet onder meer afhankelijk is van de middelen die de arbeidsgehandicapte zelf kan aanwenden. In artikel 30 (de AMvB) staat overigens dat er geen inkomenstoets gehanteerd wordt (wel dat gekeken wordt naar schulden).

Verschillende uvi-medewerkers vinden dat er handvatten geboden moeten worden inzake de hoogte van het eigen vermogen van de arbeidsgehandicapte. Ook de omgang met openstaande schulden zou explicieter in de toetsing moeten worden meegenomen, zo vinden diverse betrokkenen, waaronder de uvi's en begeleidende instellingen. Arbeidsgehandicapten moeten eerst een afbetalingsregeling hebben getroffen of hun schulden hebben afbetaald (afhankelijk van de hoogte van de schuld) voordat zij verder kunnen gaan met de procedure.

Reïntegratie-uitkering¹

Een veel genoemd knelpunt is dat er financiële problemen kunnen ontstaan als de arbeidsgehandicapte een combinatie WW/WAO-uitkering heeft. De tak van de uvi die gaat over de WW-uitkering houdt veelal vast aan de sollicitatieplicht van de arbeidsgehandicapte. Dat terwijl de arbeidsgehandicapte zich inspant voor het starten van een eigen bedrijf. Daarnaast wordt de WW-uitkering van de starter verminderd met het aantal uren dat hij of zij in het eigen bedrijf werkzaam is. De hoogte van de uitkering van de arbeidsgehandicapte kan hierdoor fors naar beneden gaan.

Een aantal medewerkers van begeleidende instellingen geven aan dat dit kan worden opgelost als de WW-afdeling, naast de inspanning die iemand doet om weer in eigen inkomen te voorzien door te trachten een baan te vinden, ook de voorbereidingsfase voor het starten van een eigen bedrijf als inspanning zou zien. Daarnaast kan een reïntegratie-uitkering dergelijke problemen opvangen, zo geven begeleidende instellingen en een paar uvi-medewerkers aan. De reïntegratie-uitkering kan ten tijde van de voorbereiding en eventueel tijdens de startfase voorkomen dat de cliënt zijn WW-gedeelte van de uitkering verliest of problemen krijgt met de WW-tak van de uvi vanwege de sollicitatieplicht.

¹ Een reïntegratie-uitkering kan worden ingezet als instrument als een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld scholing of een opleiding gaat volgen. Deze scholing moet in dienst staan van het weer voorzien in eigen inkomen.

4 DE TOETSINGSFASE

In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe het proces van beoordeling verloopt. Er wordt onder meer ingegaan op de mening van de arbeidsgehandicapte over de toetsing. Daarnaast komt aan de orde of de uvi het advies van de adviesinstelling, IMK of Startkans volgt.

4.1 Proces van beoordeling

Als de starter zijn of haar bedrijfsplan geschreven heeft, volgt een toetsing van de adviesinstellingen IMK-intermediair of Startkans.

De adviesinstellingen letten op de door het ministerie opgestelde standaardrapportage: de marktsituatie, consumentengedrag, plaatselijke omstandigheden, vakbekwaamheid, motivatie, enthousiasme, ervaring en het bedrijfsplan. Er wordt ook gelet op of de functiebeperkingen te combineren zijn met het eigen bedrijf. Voor dit laatste aspect, schakelen adviesinstellingen soms externe deskundigen (zoals artsen en arbeidsdeskundigen) in. De persoonsgebonden factoren zijn ook belangrijk voor de beoordeling, zo geven de adviesinstellingen aan. Wat is het motief van de arbeidsgehandicapte om ondernemer te worden? Uit het bedrijfsplan alleen immers, valt niet altijd de gedrevenheid en ondernemerszin van de persoon te achterhalen. Het gesprek met de arbeidsgehandicapte is daarom van groot belang, te meer omdat arbeidsgehandicapten niet altijd zelf hun bedrijfsplan schrijven. Het toetsingsrapport wordt vervolgens aan de arbeidsdeskundige van de desbetreffende uvi toegestuurd.

De geïnterviewde uvi-medewerkers laten de toetsing met name door IMK doen.

4.2 De rol van de uvi

In de interviews kwam naar voren dat een kleine minderheid van de uvi-medewerkers zich niet altijd houdt aan de procedure van toetsing door IMK-intermediair of Startkans. Soms wordt dit 'bewust' vergeten. Soms beslist een bedrijfseconomisch adviseur van een uvi. Dit gebeurt dan vanuit ontevredenheid over eerdere adviezen, of omdat de uvi zelf toevallig de kennis in huis heeft. Ook komt voor dat een andere organisatie wordt ingeschakeld. Bijvoorbeeld een organisatie waar de uvi goede ervaringen mee heeft opgedaan.

Indien het laten toetsen van het bedrijfsplan vergeten wordt omdat de uvi-medewerker niet op de hoogte is van deze procedure, kan het niet inschakelen van een adviesinstelling veel problemen opleveren voor de starters in spe.

“Soms weten uvi’s niet dat een handtekening van een adviesinstelling nodig is. Ze worden dan teruggefloten waardoor de procedure langer duurt omdat het alsnog naar een adviesinstelling moet.”

“Al met al ben ik anderhalf jaar bezig geweest om mijn krediet rond te krijgen. Het reïntegratiebedrijf had mij toegezegd dat ik het krediet kon krijgen en de uvi dacht in eerste instantie dat elke organisatie het plan mocht toetsen. Ik stond inmiddels gereed en had al klanten benaderd. Toen gaf de uvi in een keer aan dat mijn plan nog door een adviesinstelling getoetst moest worden. Gelukkig kreeg ik bij de adviesinstelling een voorkeursbehandeling en werd er binnen 9 weken een positief advies naar de uvi gestuurd.”

Op de vraag hoe vaak het voorkomt dat de uvi het advies van de adviesinstelling niet volgt, werd verschillend geantwoord. Algemeen wordt aangegeven dat het advies nog wel kritisch wordt beoordeeld. Daarnaast wordt de hoogte van het geadviseerde krediet wel eens gewijzigd. Ook bestaat de mogelijkheid dat het krediet niet wordt verstrekt omdat bij nadere beschouwing blijkt dat de persoon toch niet tot de doelgroep behoort. Bijvoorbeeld als iemand een starterskrediet aanvraagt terwijl hij/zij al een bedrijf begonnen is. Maar in de meeste gevallen lijken de uvi’s de adviezen van de adviesinstellingen te volgen.

Samenwerking IMK/Startkans met de uvi’s

De adviesinstellingen geven aan dat het Bsa niet echt leeft bij de uvi’s, op zowel uitvoerend als directie niveau. De arbeidsdeskundigen zijn onvoldoende op de hoogte van de regeling of houden het af.

De individuele beoordelingen en de contacten met de arbeidsdeskundigen van de door IMK/Startkans getoetste cliënten verlopen altijd prima, zo geven de adviesinstellingen en de uvi-medewerkers aan.

De uvi-medewerkers op alle niveaus geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de samenwerking met de adviesinstellingen. De mening over de kwaliteit van de adviesinstellingen wordt door de geïnterviewde uvi-medewerkers als wisselend ervaren. De uvi-medewerkers geven aan dat het per afdeling van de adviesinstelling wisselt. Sommige medewerkers geven aan dat ze de planmatige onderbouwing niet altijd realistisch vinden en dat ze zelf kritischer zijn. Anderen vinden dat er juist helder en duidelijk gerapporteerd wordt. Tot slot zou de toetsing wat de uvi-medewerkers betreft sneller mogen verlopen.

4.3 De mening van de starter over de toetsing

Zoals reeds genoemd komt het af en toe voor dat de uvi-medewerkers op alle niveaus vergeten dat het plan nog door een adviesinstelling gekeurd moet worden. Dit leidt vrijwel altijd tot vertraging van de start. Dit is voor de arbeidsgehandicapte starter in spe heel vervelend. Meestal staan ze klaar voor de start, hebben bijvoorbeeld al een kantoortje gehuurd, of klanten benaderd en dan kan hun toekomstplan alsnog in duigen vallen omdat er nog getoetst moet worden. Dit heeft tegelijkertijd omzetverlies tot gevolg.

Er zijn enkele gevallen bekend waarin starters bezwaar aantekenen tegen de beslissing van de uvi, die meestal grotendeels gebaseerd is op het advies van de adviesinstellingen. Begeleidende instellingen geven aan dat zij de arbeidsgehandicapte met starterswens ook adviseren om bezwaar aan te tekenen tegen een negatief advies. Het probleem is echter, zo geven begeleidende instellingen en een arbeidsgehandicapte aan, dat de bezwaarprocedure heel lang duurt. Hierdoor haken sommige arbeidsgehandicapten af.

De meeste starters geven aan de beoordeling van IMK positief te waarderen. Dit is echter niet altijd het geval. Een en ander kan samenhangen met toe- of afwijzing van het krediet.

4.4 Knelpunten en oplossingen

De knelpunten in de toetsingsfase zijn de volgende:

Doorlooptijd

Een veel genoemd knelpunt, door zowel arbeidsgehandicapten als uvi-medewerkers, is dat de starter lang op de toetsing moet wachten. Als oplossing is genoemd dat de aanvraag gekoppeld moet worden aan een uiteindelijke beslistermijn. De periode van de aanvraag tot de beoordeling moet verkort worden, zo geven een aantal uvi-medewerkers en begeleidende instellingen aan.

Naast de wachttijd voor de toetsing, moet de starter soms ook lang op een beslissing van de uvi wachten, zo laten begeleidende instellingen weten. Wellicht kunnen protocollen de procedure versnellen.

Startdatum

Een ander probleem waar door een begeleidende instelling op gewezen is, is dat het starterskrediet alleen voorafgaande aan de start verleend mag worden. Maar, de praktijk laat zien dat mensen niet starten op een datum, maar in fasen. Het starten in fasen kan tot gevolg hebben dat mensen hun krediet niet krijgen.

Scheiding begeleiding en toetsing

Het kan voorkomen dat de adviesinstelling ook de begeleiding vooraf doet. Zowel Startkans als IMK bieden een 'begeleiding voor de start-traject' aan. De meningen of de begeleidende instantie zijn of haar eigen toets mag doen zijn verdeeld. Over het algemeen worden hier vraagtekens bij gezet en heeft men de voorkeur voor de constructie dat een begeleidende instelling niet haar eigen plan toetst.

Meer toetsingsbedrijven

Momenteel zijn er twee door de overheid aangewezen adviesinstellingen. Enerzijds wordt dit positief ervaren. Deze constructie biedt de mogelijkheid om kennis te bundelen. Anderzijds zijn een aantal geïnterviewden voor uitbreiding om een monopolie positie te voorkomen. Daarnaast houdt concurrentie bedrijven scherp. Overigens zal het aantal adviesinstellingen uitgebreid moeten worden omdat Europese wetgeving dat vraagt vanwege het concurrentiebegin-sel.

5 HET TRAJECT NA DE START VAN EEN EIGEN BEDRIJF

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de starter begeleid wordt na de start van het bedrijf. Aan de orde komt of de begeleiding als voldoende wordt ervaren en wat in dit opzicht eventueel nog verbeterd kan worden. Ook wordt de uitkeringssituatie van de starter behandeld.

5.1 De rol van de begeleidende instelling na de start

Door sommige begeleidende instellingen wordt erop gewezen dat er in het besluit te weinig aandacht is voor begeleiding na de start. Dit wordt bevestigd door enkele arbeidsgehandicapte starters. Bovendien lijken niet alle arbeidsdeskundigen op de hoogte te zijn van het bestaan van deze mogelijkheid.

“Mijn arbeidsdeskundige wist niets van een budget van begeleiding achteraf. Ik wil daar graag gebruik van maken. Nazorg is belangrijk: het geeft een stuk zekerheid, iemand kijkt even over je schouders mee en kan nog wat advies geven over bijvoorbeeld marketingstrategieën.”

De begeleiding na de start, ook wel nazorg genoemd, kan uit de volgende aspecten bestaan:

- Coaching, dat wil zeggen stimuleren en motiveren van de starters bij tegenvallers in bedrijfsvoering
- Begeleiding bij besteding van het krediet.
- Overleg kredietverstrekkers over versoepeling of uitbreiding van kredietfaciliteiten.
- Bewaking van de voortgang van het bedrijf.

Begeleidende instellingen geven aan dat hun ervaring is dat starters het vaak prettig vinden als er na de start nog contact is. Ze kunnen dan laten zien dat ze het goed doen en dingen aan de orde stellen waar ze niet uit komen. Uiteraard geldt ook hier dat een ‘begeleiding op maat’-constructie het meest wenselijk is. Het gaat er niet om dat iedere starter evenveel nazorg krijgt. De ene starter heeft er meer behoefte aan dan de ander.

Verzekering

Het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering is een belangrijk punt van aandacht. Dit verschaft de arbeidsgehandicapte de zekerheid dat, in geval van verergering van de klachten of andere gezondheidsproblemen, in inkomen wordt voorzien.

De Helpdesk Verzekerden en Werk geeft aan dat ze over het algemeen weinig klachten krijgen van starters. Maar dat als dit wel het geval is, deze klachten vaak gaan over de problemen die arbeidsgehandicapten ondervinden bij het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze groep is vaak niet op de hoogte van het feit dat ze binnen een maand na de start de mogelijkheid heeft om zich vrijwillig te verzekeren bij de uvi, voor de WAZ (Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen). Dit kan tot gevolg hebben dat arbeidsgehandicapten zich particulier moeten verzekeren als ze de WAZ te laat hebben aangevraagd. Dat is voor deze groep vaak lastig te realiseren, vanwege zowel hun handicap als vanwege de hoge kosten die er aan verbonden zijn.

Uitkering

Ook de in hoofdstuk 3 reeds genoemde combinatie WW/WAO uitkering kan in deze fase problemen opleveren. Bijvoorbeeld als iemand een herkeuring krijgt en weer meer arbeidsgeschikt wordt bevonden en de WAO-uitkering dus verminderd wordt.

“Als ik vier uur in mijn bedrijf werk, word ik voor de helft gekort op mijn WW-uitkering, omdat ik voor die vier uur niet beschikbaar ben voor de arbeidsmarkt. Ik ben nog steeds gedwongen te solliciteren. Mijn inkomen is nu minder dan de helft van het bestaansminimum. Met als gevolg dat ik het starterskrediet, dat eigenlijk voor mijn bedrijf bedoeld is, moet gebruiken om in mijn persoonlijk onderhoud te kunnen voorzien.”

Tevreden starters

De begeleidende instellingen die zich speciaal richten op deze groep geven over het algemeen aan dat arbeidsgehandicapten goed in staat zijn om een eigen bedrijf te beginnen. Te meer omdat dit de arbeidsgehandicapte veel voldoening en een onafhankelijkheidsgevoel geeft.

“Het starten van een eigen onderneming is een zaak van het hart. Je ziet mensen vaak opbloeien na de start.”

Daarnaast geven de starters aan dat ze hun handicaps over het algemeen goed kunnen combineren met hun onderneming.

‘In 1984 ben ik 100% afgekeurd. Nu ik weer werk voel ik mij stukken beter en kan meer aan. Ik doe zelf geen zwaar werk omdat ik mensen in dienst heb. Mijn bedrijf loopt goed.’

Het voordeel van een eigen onderneming ten opzichte van loondienst is dat men de bedrijfsomstandigheden waarin men werkt naar eigen hand kan zetten. Daarnaast weten deze mensen vaak goed wat hun beperkingen zijn en wat ze wel en niet aankunnen op een dag. Hierdoor zijn ze goed in staat hun werk aan te passen aan hun handicap¹.

5.2 Knelpunten en oplossingen

In deze paragraaf zullen puntsgewijs een aantal door geïnterviewden genoemde knelpunten worden beschreven. Ook de door de door hen gesuggereerde oplossingen komen daarbij aan de orde.

¹ Zie ook Evers, G.E., Feyter, de, M.G. e.a. (2001) Een onbetrouwbaar lijf. Zelfstandig ondernemen met een arbeids handicap. TNO-Arbeid, Hoofddorp.

Gebrek aan toezicht op de starter

Na de start van het bedrijf hoeft de arbeidsgehandicapte geen inzicht te geven in de voortgang van het bedrijf, zo geven uvi-medewerkers aan. In feite verdwijnt de starter uit het zicht van de uvi zodra het krediet is verstrekt. Dit kan leiden tot problemen met de terugbetaling en dergelijke. Dit probleem kan verbeterd worden door in het besluit op te nemen dat na de kredietverstrekking de starter in zicht moet blijven van de uvi. Dit is niet alleen essentieel vanuit het oogpunt van controle – hoe gaat de starter met het krediet om en zijn er eventuele problemen -, maar ook met het oog op signaleren van successen. Zo wordt tegelijkertijd duidelijk wat het effect is van het besluit.

Reïntegratie-uitkering

Zoals genoemd kan ook in deze fase de WW-uitkering van de starter met een combinatie van een WAO-WW-uitkering komen te vervallen. Dit in verband met de sollicitatieplicht en het niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Begeleidende instellingen geven aan dat een reïntegratie-uitkering deze problematiek kan voorkomen. Te meer omdat een betere financiële positie het succes van de onderneming bevordert.

Gebrek aan handvatten in de regeling

Uvi-medewerkers geven aan dat ze in het besluit een aantal zaken missen. Zo vinden ze dat het besluit onvoldoende handvatten biedt wat betreft hoe te handelen als iemand stopt vanwege ziekte of faillissement.

In het volgende hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek puntsgewijs weergegeven.

6 SLOTBESCHOUWING

In dit hoofdstuk worden op basis van het onderzoek de belangrijkste conclusies samengevat en gepresenteerd. Eerst gaan we in op het gebruik van het besluit. In de rest van deze slotbeschouwing dragen we verklaringen aan voor het relatief geringe gebruik van het Bsa-krediet. De verklaringen liggen enerzijds in de regeling zelf en anderzijds in de uitvoering van de regeling.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op 42 diepte-interviews met betrokkenen van uvi's, adviesinstellingen, begeleidende instellingen en arbeidsgehandicapten. De resultaten van de interviews zijn aangevuld met literatuurstudie en een rondetafelgesprek met deskundigen.

6.1 Het gebruik van het Bsa

Gebleken is dat vanaf 27 juli 1998 tot en met 2000 volgens de cijfers van het Lisv 70 starters gebruik hebben gemaakt van het Bsa. De Lisv-cijfers corresponderen niet met de cijfers die in de interviews met de uvi's zijn aangereikt. Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat er tot en met 2000 ongeveer 126 starterskredieten zijn toegekend. Het GAK levert daarvan het grootste gedeelte.

In de interviews is aan de orde gekomen dat de toegankelijkheid van de AMvB op een aantal punten beperkt is. Ten eerste zijn dat knelpunten in de AMvB zelf. Ten tweede zijn dat belemmerende factoren in de context waarin de maatregel wordt uitgevoerd. Ten derde zijn in de uitvoering van de maatregel een aantal knelpunten gesignaleerd. Tot slot zijn er nog een aantal andere knelpunten, die niet in deze categorieën zijn op te delen. Deze staan vermeld in paragraaf 6.5.

6.2 Knelpunten in de AMvB

Als er alleen naar de AMvB op zich wordt gekeken, valt op dat de regeling een aantal selectiecriteria heeft die het verstrekken van het krediet beperken.

Prioriteit loondienst

Ten eerste wordt uitdrukkelijk in de regeling vermeld dat de prioriteit ligt bij reïntegratie in loondienst. "Wanneer voor betrokkene een functie in loondienst voor handen is komt de vraag naar de startersfaciliteit in beginsel niet aan de orde. In uitzonderingsgevallen kan het echter zo zijn, dat de perspectieven van betrokkene op duurzame reïntegratie in loondienst beperkt zijn¹."

¹ Staatsblad 1998 489 pp. 7.

Dit maakt dat het besluit als een soort tweede keus regeling kan worden gezien door arbeidsdeskundigen. Zo kunnen mensen, die wel geschikt zijn voor loondienst maar die veel liever een eigen bedrijf willen starten, worden uitgesloten van de regeling. Dit wordt versterkt door de algehele cultuur van gerichtheid op loondienst bij de uvi's. Hierdoor wordt de toegankelijkheid van het besluit voor arbeidsgehandicapten beperkt.

Kort samengevat: alleen arbeidsgehandicapten waarvoor reïntegratie in loondienst geen optie is kunnen gebruik maken van het Bsa. Dit betekent dat in principe slechts een handjevol mensen, waarvan de uvi denkt dat zij ongeschikt zijn voor loondienst, gebruik kunnen maken van het Bsa.

Bewerkelijkheid van de procedure

In het besluit zitten meer procedures besloten dan in reguliere reïntegratietaken. Dat maakt het voor arbeidsdeskundigen, die over het algemeen een hoge werkdruk hebben, niet aantrekkelijk om het proces in werking te zetten. Bovendien hebben arbeidsdeskundigen veelal weinig ervaring met de uitvoering van het besluit. Het geringe gebruik van de regeling zorgt ervoor dat arbeidsdeskundigen ook weinig mogelijkheden hebben om ervaring op te doen met het besluit. Hierdoor is het besluit voor arbeidsdeskundigen lastig en weinig aantrekkelijk om uit te voeren.

6.3 Knelpunten in de uitvoeringscontext

De context waarin het besluit wordt uitgevoerd, heeft invloed op zowel de toegankelijkheid van de maatregel als de uitvoering. De belangrijkste aspecten in dit verband zijn de volgende.

Implementatie van het besluit binnen de uvi's

Reïntegratie in ondernemerschap wordt onvoldoende gezien als een volwaardige optie voor arbeidsgehandicapten. Het besluit lijkt op dit moment nog onvoldoende te zijn geïnternaliseerd in de structuur van de uvi's. Daarnaast heeft het Lisv niet om extra aandacht gevraagd voor het besluit bij de uvi's.

Prioriteit claimbeoordeling en loondienst

Arbeidsdeskundigen hebben als prioriteit de claimbeoordeling. De oorzaak hiervan is dat er wachtlijsten voor claimbeoordeling bestaan. Hierdoor is er minder tijd voor werkzaamheden in het kader van de Wet REA, waar het Bsa een bewerkelijk onderdeel van is. Verder zijn uvi's over het algemeen gericht op reïntegratie in loondienst (zoals dit ook in het besluit is voorgescreven) en lijkt loondienst vaak sneller en gemakkelijker te realiseren.

Beeldvorming

Het heersende beeld onder arbeidsdeskundigen is dat ondernemerschap moeilijker is dan loondienst. Arbeidsdeskundigen gaan er over het algemeen dan ook van uit dat ondernemerschap niet past bij de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten. Een arbeidsgehandicapte moet dan ook veel doen om een arbeidsdeskundige te overtuigen waarom hij/zij zichzelf wel geschikt acht voor ondernemerschap.

Tijdgebrek

In de interviews geven arbeidsdeskundigen aan 3,5 uur voor reïntegratie per cliënt te hebben. Over het algemeen is dit onvoldoende tijd om een Bsa-procedure van het begin tot het eind af te ronden.

Gebrek aan informatievoorziening

Het is lastig om aan informatie te komen over de mogelijkheid die de uvi biedt aan arbeidsgehandicapten om als ondernemer van start te gaan. Op de websites van de uvi's is geen tot weinig informatie beschikbaar over deze optie. Ook de SZW folder over het Bsa lijkt weinig verspreid te zijn. Een en ander kan ertoe leiden dat arbeidsdeskundigen en arbeidsgehandicapten de mogelijkheid om te reïntegreren in ondernemerschap over het hoofd zien. Het besluit wordt eigenlijk door geen van de instanties gepromoot.

6.4 Knelpunten in de uitvoering van de AMvB

Hiervoor is beschreven dat het besluit op zich en de context waarin het besluit uitgevoerd dient te worden een aantal knelpunten met zich meebrengt. Hierdoor blijft het gebruik van de regeling beperkt. Naast deze knelpunten hebben de interviews met de arbeidsgehandicapte starters, uvi-medewerkers, begeleidende en adviesinstellingen, laten zien dat er in de uitvoering van de regeling ook een en ander mis gaat. De uitvoering vormt onderwerp van deze paragraaf.

Onbekendheid met het besluit

De onbekendheid met de regeling varieert van het niet op de hoogte zijn van het bestaan van het besluit tot het lastig vinden om het besluit uit te voeren. Arbeidsdeskundigen en arbeidsgehandicapten zijn over het algemeen slecht op de hoogte van de mogelijkheden die het Bsa een arbeidsgehandicapte biedt om te starten met een eigen bedrijf. Wanneer arbeidsdeskundigen wel op de hoogte zijn van het bestaan van het besluit vindt men het besluit vaak lastig uit te voeren. Het gevolg hiervan is dat de weg van de aanvraag van het krediet tot de daadwerkelijke start extra lang duurt.

Doorlooptijd

De doorlooptijd op zich is een veel genoemd probleem. Bij de uitvoering van het besluit moeten verschillende organisaties geraadpleegd worden. Dit verlengt de doorlooptijd. Dit wordt versterkt doordat uvi's niet altijd in staat zijn om snel te reageren op adviezen van externe organisaties. Zo kan het soms lang duren voordat de uvi een handtekening zet onder een borgstellingsformulier van een bank. Starters geven ook aan dat ze nadat hun het krediet was toegezegd, nog enige tijd moesten wachten totdat het krediet op hun rekening gestort was.

Ook andere praktische zaken dragen bij aan verlenging van de doorlooptijd. Zo hebben reïntegratiebedrijven en adviesinstellingen ook wachtlijsten. De gemiddelde periode van het benaderen van de uvi voor de aanvraag tot de daadwerkelijke start bedraagt ongeveer een jaar. Dit kan echter ook oplopen tot anderhalf jaar.

Tekort aan handvatten/protocollen voor de praktijk

Het werkveld geeft aan dat ze soms handvatten missen om in de praktijk met de regeling te werken. Deze betreffen vooral de screening van de arbeidsgehandicapte. Dus: komt iemand met schulden of veel eigen vermogen in aanmerking voor de regeling? Moet er naar het gezinsinkomen gekeken worden of alleen naar het inkomen van de arbeidsgehandicapte die wil starten? Ook de eisen die na de start van een eigen bedrijf aan arbeidsgehandicapten gesteld worden zijn niet altijd duidelijk. Het besluit stelt bijvoorbeeld niet de eis aan gestarte ondernemers om voortgangcijfers te laten zien. Hierdoor is er weinig zicht op het succes en de voortgang van de starters. Dit ontnemt de uvi de mogelijkheid om bij te kunnen sturen indien nodig.

6.5 Andere knelpunten

Samenwerking instanties

Aan de samenwerking tussen de verschillende instanties (met name de uvi's en reïntegratie-bedrijven) kleven verschillende nadelen:

Ten eerste is er onduidelijkheid over de taakverdeling. Deze onduidelijkheid geldt zowel voor cliënten als betrokken instanties (bijvoorbeeld: wie begeleidt de starter bij het schrijven van het ondernemingsplan, wie toetst het ondernemingsplan etc.). Arbeidsgehandicapten geven aan dat het binnen deze 'kastje-muur-constructie' onduidelijk is bij wie ze met welke vraag kunnen aankloppen. Daarnaast ontstaat er hierdoor bij de potentiële starter onduidelijkheid over wie er verantwoordelijk is voor het correct verlopen van het Bsa-proces. Ook enkele uvi-medewerkers geven aan zij een procesbewaker missen.

Gedegen begeleiding in het traject voor de start is van groot belang voor de een goede start van de arbeidsgehandicapte in het ondernemerschap. Teleurstellingen als gevolg van onrealistische verwachtingen kunnen hierdoor voorkomen worden. Begeleidende instellingen die zich specifiek richten op deze groep zijn vaak goed op de hoogte van de voor- en nadelen die van het ondernemerschap. Ook zijn dergelijke instellingen op de hoogte van de eisen waaraan iemand die van het Bsa gebruik wil maken moet voldoen. Dit vergroot de kans van slagen in de toetsingsfase van het bedrijfsplan. Daarnaast heeft de voorbereidingsfase van begeleidende instellingen een selecterende werking. Arbeidsgehandicapten komen er zelf achter of het ondernemerschap iets voor ze is. Bovendien heeft een voorbereidingscursus een activerende en enthousiasmerende werking. Dit vergroot de kans van slagen van reïntegratie.

Inkomenssuppletie (combinatie WW/WAO)

In situaties waarin een arbeidsgehandicapte zowel een WAO als WW-uitkering heeft, kunnen er problemen ontstaan met de hoogte van de uitkering. Zo worden arbeidsgehandicapten die bezig zijn met de voorbereiding van de start van een eigen bedrijf soms gedwongen om aan de sollicitatieplicht te voldoen. Doen zij dat niet, dan worden ze gekort op hun WW-uitkering. Reïntegratie in ondernemerschap zou als voldoende inspanning om weer in eigen inkomen te voorzien beschouwd kunnen worden, zodat de sollicitatieplicht voor deze groep vervalt.

Indien de arbeidsgehandicapte reeds gestart is met zijn/haar eigen bedrijf, dan worden ze ook gekort op hun WW-uitkering omdat ze niet meer volledig beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Een dergelijke situatie kan ook ontstaan als de arbeidsgehandicapte na herkeuring in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse blijkt te vallen. Hierdoor kan de starter, met name in het eerste jaar na de start van het eigen bedrijf, financieel in de problemen komen.

LITERATUUR

Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten. *Staatsblad* 1998 489.

Bosch, L.H.M. & Brouwers, K.M.P. (1997) *Ondernemende chronisch zieken. Een verkenning van mogelijkheden voor een eigen bedrijf*. Opdrachtgever: Nationale Commissie Chronisch Zieken. EIM/Arbeidsvraagstukken, Zoetermeer, oktober 1997

Bosch, L.H.M. en Westhof, F.M.J. (1997) *Sociale Zekerheid en Ondernemerschap*. EIM / arbeidsvraagstukken, Zoetermeer

De Derde Grote FNV Wachtkamer Enquête, 2000-2001.

De markt voor kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen (1999), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Evers, G.E., Feyter, de, M.G. e.a. (2001) *Een onbetrouwbaar lijf. Zelfstandig ondernemen met een arbeidshandicap*. TNO-Arbeid, Hoofddorp.

Flexmarkt nr. 1 januari 2001.

Kamstra, F. (2000) *Onderzoek starters en regelingen. Starters Advies Punt Enschede*. Uitgevoerd door Activa Prospect Enschede.

Kooreman, A. (2000) *Praktijkinfo reïntegratie 2000*. Elsevier bedrijfsinformatie bv

Lisv (2000) *Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000*. Lisv, Amsterdam

Lisv (27-12- 1999) *Regeling starterskrediet arbeidsgehandicapten*. Mededeling M 99.129.

Ministerie SZW (2000). *Arbeidsgehandicapten als startende ondernemers. Informatie over het starterskrediet arbeidsgehandicapten*. Informatiefolder. Directie Voorlichting, april 2000

Romme, K. (2000) *Van WAO naar eigen bedrijf*. Roma publishers, Tilburg

Schooneveld, E. (1998) *Teksten en toelichting op de Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten*. Editie 1998. Koninklijke vermande, Lelystad

Stichting Dienstverleners Gehandicapten (2000) *Starten als ondernemer of freelancer. Overzicht voor mensen met een arbeidshandicap*. SDG Utrecht.

Verslag expertmeeting "Starten van een eigen bedrijf voor mensen met een arbeidshandicap". 24 oktober 2000 te Utrecht. Hermien Wiselius, Werkplan Adviesgroep, 20 november 2000.

Voorstel 'Starten van een eigen bedrijf door mensen met een arbeidshandicap: voorstellen voor een gerichte aanpak', George Evers - TNO-arbeid en Tom Schmieman Werkplan Adviesgroep, Utrecht 29 januari 2001.