

Zelfstandigenloket Flevoland

Aanpak Flevoland ter ondersteuning voor het vinden van ondernemers die verborgen arm zijn

Author(s)

Broekhuizen, J. C. ; Kruithof, M. J.; van Dam, R.; Desain, L. ; Custers, A. L.

Publication date

2023

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Broekhuizen, J. C., Kruithof, M. J., van Dam, R., Desain, L., & Custers, A. L. (2023). *Zelfstandigenloket Flevoland: Aanpak Flevoland ter ondersteuning voor het vinden van ondernemers die verborgen arm zijn*. Hogeschool van Amsterdam.



General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Aanpak Flevoland ter ondersteuning voor het vinden
van ondernemers die verborgen arm zijn

Zelfstandigenloket Flevoland

Auteurs

J. C. Broekhuizen

M. J. Kruithof

R. van Dam

L. Desain

A. L. Custers

Met dank aan de medewerking van het Zelfstandigenloket Flevoland en gemeente Almere, in het bijzonder Jannie van den Berg, Sonja Muller en Ashraf Mostafa.

© 2023 Hogeschool van Amsterdam

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van een volledige bronvermelding.

Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede. Deze publicatie weerspiegelt de mening/ onderzoeksresultaten van de publicerende partij(en). Het NWO is niet aansprakelijk voor enig gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van de daarin opgenomen informatie.



Voorwoord

Voor u ligt de praktijkbeschrijving van het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF).

Deze publicatie is onderdeel van het project 'Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen'. Het project is gestart in september 2020 en wordt uitgevoerd door een breed consortium bestaande uit de gemeenten Almere, Amersfoort, Amsterdam, Hoeksche Waard, Kapelle, Krimpenerwaard, Lelystad, Nijmegen, Schiedam en Vlaardingen, de samenwerkingspartners Stichting Lezen en Schrijven en Over Rood en vier kennisinstellingen te weten; de Universiteit van Amsterdam (UvA), het Nibud, INK. en de Hogeschool van Amsterdam (HvA) die de rol van penvoerder heeft.

Gemeenten hebben minimaregelingen voor burgers die rond het bestaansminimum leven (vaak tot 120% van het wettelijk sociaal minimum). Van deze regelingen wordt echter niet door alle burgers die er wel recht op hebben gebruik gemaakt. Van burgers met een participatiewet-uitkering is bekend dat zij op een sociaal minimum leven en zij zijn, door hun uitkeringsrelatie, bekend bij hun gemeente. Er zijn echter ook werkende minima, mensen met een WIA/Wajong uitkering, ouderen met alleen AOW, die geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente en daardoor niet bij de gemeente bekend zijn als minima. Deze groep mensen wordt in dit project gerekend tot verborgen armen. Van hen is bekend dat zij weinig gebruik maken van gemeentelijk minimaregelingen. Het overkoepelende doel van het project is om gemeenten te faciliteren om deze mensen die in verborgen armoede leven beter te vinden, te bereiken en te ondersteunen.

In dit project zijn we op zoek gegaan naar bestaande initiatieven of praktijken die als mogelijke vindplaats dienen voor deze mensen die in 'verborgen' armoede leven. We leveren in dit project vier praktijk- en implementatiebeschrijvingen op van praktijken die doelgroepen verborgen armen daadwerkelijk bereiken en toe kunnen leiden naar het bestaande aanbod van minimavoorzieningen. Deelnemende gemeenten delen graag hun kennis en ervaringen. De praktijkbeschrijvingen hebben als doel om door andere gemeenten gebruikt te worden om een dergelijke praktijk in hun gemeente te starten zonder daarbij het wiel opnieuw uit te hoeven vinden.


Drs. Lisette Desain (senior onderzoeker Lectoraat Armoede Interventies)

Dr. Anna Louise Custers (lector Armoede Interventies)



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding	5
1.1 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 - ZLF in vogelvlucht	6
2.1 Wat is het ZLF?	6
2.2 Wat doet het ZLF?	6
2.3 Wat is de missie van het ZLF?	7
Hoofdstuk 3 - Situatiebeschrijving: waarom is er zoveel verborgen armoede onder zelfstandigen?	8
3.1 Achtergrond: zelfstandigen en verborgen armoede	8
3.2 Vraagzijde: waarom zetten veel zelfstandigen niet de stap naar hulpverlening?	8
3.3 Aanbodzijde: hoe kunnen gemeenten zelfstandigen het beste ondersteunen?	11
Hoofdstuk 4 - Werkwijze	12
4.1 Fase 0. Toeleiding	12
4.2 Fase 1. Inventarisatie problematiek	13
4.3 Fase 2. Onderzoek levensvatbaarheid onderneming	14
4.4 Fase 3. Begeleiding op basis van passend hulpaanbod	14
4.5 Fase 4. Debiteurenbeheer en nazorg	18
Hoofdstuk 5 - Bedrijfsvoering	19
5.1 Personeel	19
5.2 Huisvesting	19
5.3 Administratie	19
5.4 Financiën	20
5.5 Statistieken	20
Hoofdstuk 6 - Werkzame elementen ZLF	21
6.1 Eénloketsysteem	22
6.2 Eén contactpersoon	22
6.3 Aanbod voorbij wettelijke kaders	23
6.4 Vroegsignalerings- en samenwerkingspartners	24
6.5 De verandertheorie van ZLF	25
Hoofdstuk 7 - Implementatie	27
Hoofdstuk 8 - Tot slot	30
Literatuurlijst	31
Bijlage 1: begroting en producten 2019 (pré-corona)	32



1 Inleiding

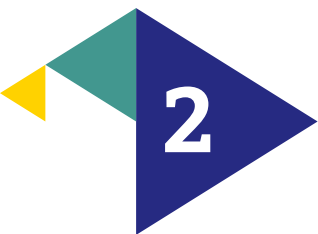
Ongeveer één derde van Nederlanders die recht heeft op inkomensvoorzieningen van de gemeente, maakt geen gebruik van die ondersteuning (Inspectie SZW, 2021). Hierbij kun je denken aan gemeentelijke voorzieningen als kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen, bijzondere bijstand (bv. woonlastenvergoeding) en een stads- of participatiepas, maar ook een bijstandsuitkering. Deze groep kan worden aangeduid als verborgen armen. Een grote groep verborgen armen zijn zelfstandigen. Hoe kunnen gemeenten deze groep het beste bereiken en ondersteunen?

Dit rapport is een praktijkbeschrijving van het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF), een samenwerkingsverband van de Flevolandse gemeenten: Almere, Dronten, Noordoostpolder, Urk Zeewolde, waarbij Lelystad uitvoeringgemeente is. Als gemeentelijk loket zorgt het ZLF voor alle gemeentelijke hulpverlening waar ondernemers voor in aanmerking komen, met als doel hen in staat te stellen in hun eigen bestaan te voorzien. Het ZLF is hiermee een voorbeeld van een gemeentelijke aanpak gericht op het bereiken van zelfstandigen in de groep mensen die verborgen arm zijn. Door de werkwijze van het ZLF op papier te zetten dragen we bij aan het verspreiden van effectievere manieren om deze groep te bereiken en te ondersteunen.

Voor het opstellen van de praktijkbeschrijving is documentonderzoek gedaan en zijn groepsinterviews afgenomen met managers van het ZLF en de teamleider van gemeente Almere, alsmede met ondernemers die de diensten van ZLF hebben gebruikt.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een korte beschrijving van het project. In hoofdstuk 3 beschrijven we de situatie en achtergrond van het ZLF. In hoofdstuk 4 beschrijven we stap voor stap wat de werkwijze van het ZLF is. Hoofdstuk 5 gaat in op de bedrijfsvoering, hoofdstuk 6 toont werkzame elementen en hoofdstuk 7 biedt handvatten voor implementatie in andere gemeenten. In bijlage 1 staan de begroting en producten van 2019 van het ZLF.



ZLF in vogelvlucht

2.1 Wat is het ZLF?

Het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) is opgezet in 2003 en is daarmee één van de eerste regionale samenwerkingsverbanden in Nederland voor de uitvoering van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz 2004) en aanverwante regelingen. Alle (startende) ondernemers wonend in één van de zes gemeenten in Flevoland (Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde) kunnen bij het ZLF terecht voor financiering, begeleiding en advies. Samengevat:

Het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) is een éénloketsysteem met als doel iedere ondernemer woonachtig in Flevoland in staat te stellen in zijn eigen bestaan te voorzien.

2.2 Wat doet het ZLF?

De diensten van het ZLF omvatten alle fases binnen een bedrijf, van de start tot en met de beëindiging van het bedrijf. Concreet verricht het ZLF de volgende werkzaamheden:

Wettelijke taken

- uitvoering van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004);
- uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- uitvoering van Schuldhulpverlening voor ondernemers (SHVO) middels de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs);

Niet-wettelijke taken

- bemiddeling en verwijzing naar de stichting MKB doorgaan;
- regisseursrol voor de aanvragen voor het MKB Doorstartfonds van de provincie Flevoland en de Kredietbank Nederland;
- beoordeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor de gemeenten Zeewolde en Lelystad;
- aanvullend ondersteuningsaanbod voor ondernemers op basis van gesignaleerde behoeften, zoals trainingen en coaching;
- advisering (lokale) overheid over uitvoering en regelgeving op het gebied van het MKB (o.a. via deelname aan het Platform Publieke Ondernemersadviesorganisaties (PPO)).

In recente tijden heeft het ZLF ook (onderdelen van) tijdelijke voorzieningen uitgevoerd:

- uitvoering TOZO en inkomenstoets ondernemers t.b.v. de energietoeslag

2.3 Wat is de missie van het ZLF?

De missie van het ZLF is in concrete termen het voorkomen van onnodige bedrijfsbeëindigingen van ondernemers die in de kern gezond zijn en daarbij voorkomen dat zelfstandigen doorstromen naar de bijstand (participatiewet). Indien dat al het geval is, helpt het ZLF zelfstandigen om uit de bijstand te komen en eruit te blijven. De missie kan als volgt kernachtig worden beschreven:

Met een integrale aanpak de maatschappelijke participatie en de financiële zelfredzaamheid van zelfstandigen bevorderen.



3

Situatiebeschrijving: waarom is er zoveel verborgen armoede onder zelfstandigen?

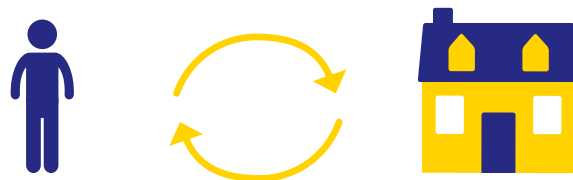
3.1 Achtergrond: zelfstandigen en verborgen armoede

Een gemeente heeft een zorgplicht aan ondernemers die financiële noden hebben. Voor beide partijen – gemeente én ondernemers – zijn er specifieke behoeften om hier gevolg aan te geven.

- **Ondernemers**, vooral zelfstandigen, hebben recht op voor hen ingerichte gemeentelijke voorzieningen, maar maken hier in de praktijk vaak geen of weinig gebruik van.
- **Gemeenten** ervaren de hulpverlening aan ondernemers als specialistisch, hun hulpvragen zijn vaak technisch van aard en vereisen specifieke competenties van consultants.

Als de **hulpvraag** van ondernemers met financiële problemen en het **hulpaanbod** van de gemeente niet bij elkaar komen, ontstaat **verborgen armoede**. Het oplossen van verborgen armoede betekent dus dat vraag en aanbod elkaar moeten vinden. Hieronder bespreken we wat er op basis van literatuur hierover bekend is.

Figuur 1. Verborgen armoede ontstaat door een mismatch tussen vraag en aanbod

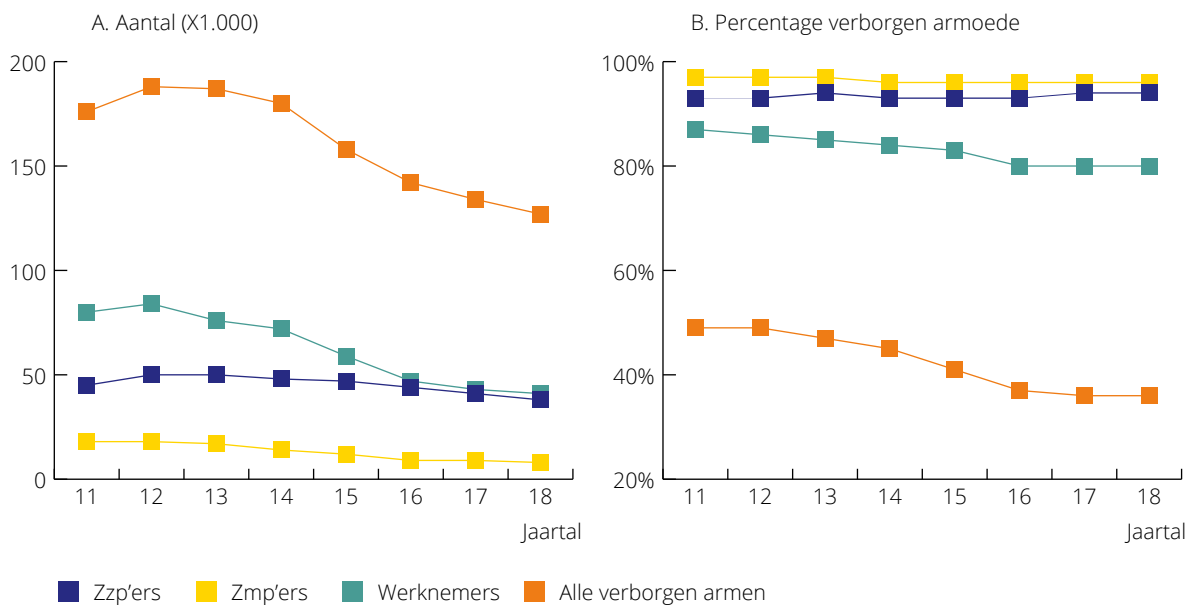


3.2 Vraagzijde: waarom zetten veel zelfstandigen niet de stap naar hulpverlening?

Zelfstandigen en andere ondernemers binnen het klein-MKB zoeken vaak pas in een laat stadium hulp. Zo kan 94% van zzp'ers en 96% van zmp'ers die leven onder de armoedegrens (101% wettelijk sociaal minimum) worden gerekend tot de groep verborgen armen; hiermee wordt bedoeld ondernemers in armoede die bij gemeenten 'onbekend' verondersteld worden omdat ze gebruik maken van inkomensondersteunende of andere minimavoorzieningen (Conen & De Beer, 2023).

In een enquête uitgevoerd door het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam (HvA) onder 75 gebruikers van het ZLF vonden we dat ondernemers die gebruik maken van een bepaalde gemeentelijke voorziening, en dus in beeld zijn bij de gemeente, in veel gevallen geen gebruik maken van andere gemeentelijke voorzieningen waar ze ook recht op hebben. Zo wist 92% van de ondernemers niet van het fonds bijzondere noden.

Figuur 2. Verborgen armoede, naar arbeidsrelatie

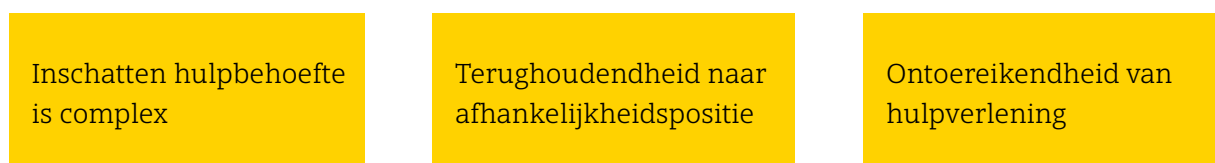


Bron: Conen & De Beer, 2023.

Waarom hebben ondernemers een verhoogd risico op verborgen armoede? Hiervoor kunnen we ons wenden tot de literatuur. ZLF heeft zich destijds laten inspireren door een onderzoek naar een pilot vroegsignalering en dienstverlening bij financiële problemen in het MKB door de Hogeschool van Utrecht (Jungmann, 2013). Deze inzichten zijn geactualiseerd aan de hand van recent uitgevoerd onderzoek naar verborgen armoede.

We vinden drie belangrijke redenen waarom veel ondernemers verborgen arm zijn. Deze redenen zijn samengevat in figuur 3.

Figuur 3. Waarom zetten veel zelfstandigen met geldproblemen niet de stap naar hulpverlening?



Bron: Conen & De Beer (2023); Van Gaalen, Delhaas & Van Horssen (in voorbereiding); Jungmann (2013).

1. Inschatten hulpbehoefte is complex

Zelfstandigen moeten naast hun bedrijvigheden ook hun financiële zaken op orde houden. Dit doen ze zelf of met hulp van bijvoorbeeld een boekhouder. Dit vraagt van ondernemers specifieke vaardigheden bovenop het inhoudelijke werk. Vooral bij kleinere ondernemers zijn deze vaardigheden vaak beperkt – hun expertise ligt in het werken in de winkel, niet in het werken aan de winkel. De boekhouders of accountant is daarom een belangrijke partner. Met name ‘gedwongen zelfstandigen’ hebben het moeilijk met financiële en administratieve vaardigheden – zelfstandigen die in een branche werken waar het gangbaar is om in een zzp-constructie te werken.

Een tweede belangrijke vaardigheid is het trekken van een denkbeeldige lijn tussen wanneer je, bij zwaar weer, het er alleen vanaf kunt brengen en wanneer je de hand moet uitreiken naar anderen. Ondernemen en zelfredzaamheid worden door ondernemers zelf vaak gezien als synoniem met elkaar. Ondernemers zijn daarom niet altijd goed in staat zijn zelf in te schatten wanneer er hulp van buitenaf moet worden ingeschakeld. In andere woorden, ondernemers, en met name kleinere zelfstandigen, schatten niet altijd goed in wat de ernst van hun financiële situatie is (Jungmann, 2013). Ze geloven in hun bedrijf en in hun strategie. Daarnaast zijn ze gewend aan fluctuaties. Hun inkomen kan van maand tot maand sterk wisselen. Tijden van krapte hoeven niet alarmerend te zijn als je weet dat er een grote klus aankomt. Tegelijkertijd kan een dergelijke verwachting juist zorgen dat er niet op tijd hulp wordt ingeschakeld.

2. Terughoudendheid naar afhankelijkheidspositie

De kinderopvangtoeslagenaffaire heeft laten zien dat een appèl op overheidshulp kan samengaan met een negatieve bejegeningwijze. Bijvoorbeeld door te worden beschouwd als niet-zelfredzaam of in het ergste geval als potentiële fraudeur. Ook wordt ambivalentie niet altijd op prijs gesteld door de gemeente; er wordt vaak voorbij gegaan dat veel mensen bij een lastige opgave dubbele gevoelens hebben (ja, ik wil wel, maar wat mij tegenhoudt is ...; Jungmann, 2013).

“Sommige ondernemers willen helemaal geen hulp, die zeggen: ‘ik peuzel mijn spaargeld wel op of ik verkoop mijn auto’. Ik merk een terughoudendheid bij veel ondernemers. Ik ervaar ook wantrouwen, of je wordt beticht van fraude. De verhalen van de toeslagenaffaire spelen ook mee.” (een ondernemer bij ZLF, geïnterviewd voor deze praktijkbeschrijving)

3. Ervaring van ontoereikendheid van hulpverlening van de gemeente

Ondernemers kunnen de hulpverlening van de gemeente als ontoereikend ervaren. Regelingen zijn onbekend, toelatingsvoorwaarden onduidelijk en aanvraagprocedures complex en tijdrovend. In een onderzoek van het Nibud (Van Gaalen et al., in voorbereiding) waren de voornaamste redenen die zz-p'ers gaven op de vraag waarom ze geen gemeentelijke hulpverlening ontvingen (1) dat ze niet wisten hoe ze dit moesten aanvragen, (2) dat ze het veel werk vonden om aan te vragen of (3) dat ze het te moeilijk vonden om aan te vragen.

Soms kan de oplossing van een ervaring van ontoereikendheid erin liggen dat ondernemers bepaalde administratieve, juridische of digitale vaardigheden krijgen aangeleerd waardoor ze zich beter door de complexiteit van het systeem weten te banen. Tegelijkertijd gaat het ook over de daadwerkelijke toereikendheid van het systeem. Ondernemers die gewend zijn aan financiële schommelingen zien regelingen waar ze soms wel en soms geen recht op hebben – afhankelijk van of ze onder een bepaalde inkomensdrempel komen – als inadequaat. Zeker als de aanvraag ervan als tijdrovend en ingewikkeld wordt ervaren. Volgens de wet mag de afhandeling van een Bbz-aanvraag 13 weken duren, aangezien in deze tijd een extern onderzoek naar de haalbaarheid van het bedrijf moet worden uitgevoerd en eventueel een aanvraag om een krediet. Gemeenten moeten wel bepalen of na een periode van 4 weken een voorschot kan worden toegekend, bijvoorbeeld bij een aanvraag voor levensonderhoud. Desalniettemin is dit voor sommige ondernemers alsnog te lang en kan het voor hen sneller zijn om via informele kanalen tijdelijke financieel krapte te ondervangen.

Samenvattend concludeert het onderzoek van het Nibud: *'De gemeente is niet de eerste instantie waar zij [zzp-ers] aan denken als het gaat om financiële ondersteuning, zij denken niet onder de doelgroep van de gemeente te vallen, zij regelen hun zaken graag zelf, het aanbod sluit niet aan bij wat zij nodig hebben, zij passen niet in het standaard plaatje van de gemeente door wisselende inkomsten of bezit van een eigen woning etc.'* (Van Gaalen et al., in voorbereiding). Ook geven ZZP'ers aan dat het teveel tijd kost om regelingen bij de gemeente aan te vragen: *"Ik zou wel van de regelingen gebruik willen maken, maar ik heb geen tijd om alles aan te gaan zitten vragen. Er komt vaak veel papierwerk bij kijken en dat kost mij gewoon veel tijd die ik als ondernemer niet heb."* (een ondernemer bij ZLF, geïnterviewd voor deze praktijkbeschrijving)

3.3 Aanbodzijde: hoe kunnen gemeenten zelfstandigen het beste ondersteunen?

Op basis van deze kenmerken is er behoefte aan, in elk geval, drie vormen van proactieve ondersteuning aan zelfstandigen:

- Signaleren van hulpbehoefte
- Verbeteren bejegeningwijze / een gelijkwaardige partner zijn
- Versterken toereikendheid van aanbod

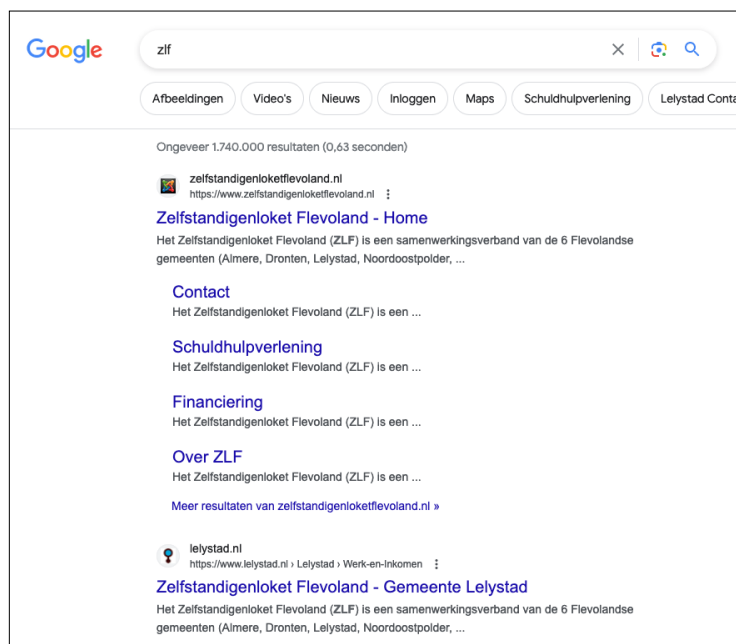
4 Werkwijze

Het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) bestaat uit een groep consultants en bedrijfsadviseurs onder leiding van een directie die binnenkomende aanvragen oppakken en cliënten door een traject heen begeleiden (zie ook hoofdstuk 5 over bedrijfsvoering en personeel).

4.1 Fase 0. Toeleiding

Vroegsignalering

Hoofdstuk 3 laat zien dat veel zelfstandigen niet de weg vinden naar het aanbod van gemeentelijke hulpverlening. Vroegsignalering speelt om deze reden een belangrijke rol. Het ZLF is primair een loket, wat betekent dat ondernemers zelf naar het ZLF moeten toestappen. Hiervoor heeft het ZLF door de jaren heen geïnvesteerd in zijn online vindbaarheid via een eigen website (zie www.zelfstandigenloket-flevoland.nl).



Figuur 4. Digitale vindbaarheid van het ZLF

Ook gemeentelijke uitvoeringsinstanties verwijzen door naar het ZLF als ze dit relevant achten, bijvoorbeeld als zelfstandigen in eerste instantie een bijstandsuitkering voor natuurlijke personen aanvragen of bij een wijkteam terecht komen. Als er vervolgens signalen zijn waaruit blijkt dat de persoon in kwestie een ondernemer is of een verleden als ondernemer had (en een doorstart kan maken), wordt de persoon bekend gemaakt met het ZLF.

Daarnaast kunnen er meldingen binnenkomen vanuit andere partijen die bekend zijn met het ZLF. De Belastingdienst signaleert achterstanden en verzoeken tot uitstel van betaling van inkomstenbelasting, omzetbelasting en loonbelasting, banken signaleren achterstanden op aflossing van bankkredieten en hypotheek en boekhouders signaleren schulden. Deze partijen verwijzen - waar relevant - door naar ZLF.

Geldfit Zakelijk

Een belangrijke samenwerkingspartner is Geldfit Zakelijk, onderdeel van de Nederlandse Schuld hulproute (NSR). Geldfit, voorheen MKB Doorgaan, positioneert zich als landelijke route als het gaat om ondernemers toeleiden naar de juiste hulp en werkt toe naar een ketenaanpak voor hulp aan ondernemers. Vroeg-signaleringspartners als banken, verzekeraars en energiemaatschappijen verwijzen bij signalering van een hulpbehoefte door naar Geldfit die op zijn beurt weer warm kan doorverwijzen naar zo'n 150 publieke, maatschappelijke en private hulpaanbieder. Via die weg kunnen ondernemers ook worden aangemeld bij het ZLF.

Bron: www.geldfit.nl/zakelijk

Doorontwikkeling van vroegsignalering

De managers van het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) geven aan dat de signalering van ZLF op dit moment leunt op externe toeleiding en online vindbaarheid. Zelfstandig signaleren, bijvoorbeeld door outreachende werkwijzen, wordt verkend door de managers als mogelijke toekomstige stap voor de organisatie.

Bron: interview met projectleiders ZLF, uitgevoerd door het lectoraat Armoede Interventies van de HvA

4.2 Fase 1. Inventarisatie problematiek

Aanmelding en intake

Ondernemers kunnen per mail of telefonisch contact opnemen met het ZLF op alle werkdagen tussen 09.00 en 17.00. Er vindt dan een informeren gesprek plaats. Op basis hiervan wordt er gekeken of het ZLF de persoon in kwestie kan helpen en, zo ja, welk hulpaanbod daarbij past. Daarnaast kunnen ondernemers via de website direct bepaalde aanvragen indienen, bijvoorbeeld voor een Bbz-uitkering.

Ondernemers kunnen met heel uiteenlopende vragen binnenkomen. Het is echter de ervaring van de consulenten van het ZLF dat deze vragen meestal algemeen geformuleerd zijn, zoals dat ondernemers aangeven te zoeken naar financiering of dat er schulden zijn waarvoor hulp gezocht wordt. De eerste activiteit die de consulent daarom doet is dergelijke algemene vragen vertalen naar de juiste onderliggende hulpvragen, waarvan de meest voorkomende zijn:

- Aanvragen voor een Bbz-uitkering;
- Vragen over schuldhulpverlening;
- Vragen over uitstroom uit de bijstand door het starten van een onderneming;
- Vragen over het schrijven van een ondernemingsplan;
- Vragen over boekhouding;
- Vragen over het beëindigen van een onderneming;
- Gedurende de coronapandemie, aanvragen voor een Tozo-uitkering.

4.3 Fase 2. Onderzoek levensvatbaarheid onderneming

Om in aanmerking te komen voor verschillende regelingen, maar in het bijzonder voor een Bbz-uitkering, is een onderzoek naar de levensvatbaarheid van de onderneming vereist. Dit heet zogenoemd een levensvatbaarheidsonderzoek.

Hoewel het onderzoek uit verschillende elementen bestaat (zie onderstaand), betekent levensvatbaarheid in de kern het kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen, zowel zakelijk als privé. Daarnaast gaat het om het vaststellen of financiële problemen van tijdelijke aard zijn of van structurele aard.

Het levensvatbaarheidsonderzoek bevat vijf soorten gegevens (zie Vonk & Kerckhaert, 2013):

- 1. Persoonlijke en zakelijke gegevens:** een overzicht van alle relevante basisgegevens, zowel van de ondernemer als zijn of haar onderneming, evenals een overzicht van de financiële privégegevens.
- 2. Situatie en aanleiding:** een beschrijving van de historie van het bedrijf, de oorzaak en aanleiding van de aanvraag en de wettelijke mogelijkheden. Dit onderdeel geeft een heldere probleemanalyse evenals mogelijke oplossingen binnen de wettelijke mogelijkheden.
- 3. Ondernemerscapaciteiten:** hierin moet zo objectief mogelijk een overzicht worden gegeven van de kennis en ervaring, de visie van de ondernemer over de markt en zijn eigen bedrijfsvoering, de vaardigheden op het gebied van marketing, begroting en acquisitie, en tot slot de houding en motivatie.
- 4. Bedrijfsvoering:** dit onderdeel omvat een SWOT-analyse van het bedrijf. Dit onderdeel mondt uit in een beoordeling van het marktpotentieel van de onderneming.
- 5. Bedrijfseconomische analyse:** een overzicht van de financiële positie van het bedrijf en wat dit betekent voor bijvoorbeeld aflossingscapaciteit en -verplichtingen ten aanzien van schulden.

De uitkomsten van het levensvatbaarheidsonderzoek worden vastgelegd in een adviesrapport. De conclusies van het onderzoek monden uit in een onderbouwd oordeel over de levensvatbaarheid van de onderneming.

Hoewel het ZLF dit onderzoek meestal intern uitvoert, is het mogelijk deze fase als gemeente uit te besteden aan een extern bureau dat is gespecialiseerd in bedrijfseconomisch en bedrijfstechnisch onderzoek.

4.4 Fase 3. Begeleiding op basis van passend hulpaanbod

Iedere cliënt krijgt een contactpersoon toegewezen. Afhankelijk van de behoefte van de zelfstandige kunnen er één of meerdere begeleidingsinstrumenten worden ingezet. Hiervoor wordt allereerst een strategie van hulpverlening bepaald. Hieronder is het hulpaanbod uiteengezet, opgesplitst in wettelijke en niet-wettelijke taken.

4.4.1 Wettelijke taken

Bbz-uitkering

De Bbz-uitkering kan worden aangevraagd door bestaande ondernemers alsook mensen die via de bijstand (dan wel een werkloosheidsuitkering) willen uitstromen naar het starten van een onderneming. In het laatste geval kan de Bbz-uitkering als financieringsmogelijkheid dienen voor de opstartfase, het krijgt dan de vorm van een lening.

De aanvraag wordt meestal in gezamenlijkheid met de consultant gedaan. De consultant blijft vervolgens doorlopend contact houden met de cliënt totdat de Bbz-uitkering wordt stopgezet. Gedurende dit contact beantwoordt de consultant vragen en kan deze praktische tips geven over de bedrijfsvoering van de ondernemer. Ook kan er op basis van het contact behoefte aan ander hulpaanbod worden gesignaleerd, in welk geval de consultant de ondernemers hier direct aan kan verbinden.

Bbz-uitkering is een breed instrument geschikt voor verschillende doelen

Als een bedrijf levensvatbaar is, maar de ondernemer kan bij een bank of andere financiële instelling geen geld krijgen, kan het Rijk deze financiering ondervangen door middel van het Besluit Bijstand voor Zelfstandigen (Bbz). De Bbz-regeling verstrekt in 2023 bedrijfsfinanciering tot 248.064 euro en 45.670 euro bij starters tegen een rentepercentage van 8% of verstrekt een uitkering voor levensonderhoud met een looptijd tot 12 maanden (met uitloop tot maximaal 24 maanden). In principe is de periodieke uitkering een renteloze lening. De gemeente bekijkt achteraf of het bedrijf voldoende winstgevend is, waaruit blijkt of de uitkering geheel of gedeeltelijk terug moet worden betaald. Of een zelfstandig ondernemer Bbz krijgt en hoeveel hangt van de situatie:

Pre-starters

Mensen die zich vanuit de bijstand oriënteren op het ondernemerschap kunnen een voorbereidingsperiode afspreken met de gemeente. In deze periode blijven zij hun uitkering ontvangen en hebben zij geen sollicitatieplicht. Afhankelijk van de regels van de gemeente krijgen zij scholing of begeleiding bij het opzetten van hun onderneming.

Startende ondernemers

Mensen die vanuit de bijstand starten met een eigen bedrijf of zelfstandig beroep moeten eerst een ondernemersplan schrijven. De gemeente beoordeelt dit ondernemersplan. Gaat het om een levensvatbaar bedrijf en voldoet de starter aan alle voorwaarden? Dan beslist de gemeente over de hoogte en duur van de uitkering (maximaal 36 maanden) en/of een bedrijfskrediet.

Gevestigde ondernemers

Heeft een gevestigde ondernemer tijdelijk financiële problemen? Dan kan deze ondernemer vanuit de Bbz in aanmerking komen voor een periodieke uitkering en/of bedrijfskrediet. Het bedrijf moet wel levensvatbaar zijn.

Oudere zelfstandigen

Oudere zelfstandigen die geboren zijn vóór 1 januari 1960 kunnen in aanmerking komen voor een periodieke uitkering en/of bedrijfskrediet. Ook als hun bedrijf niet langer levensvatbaar is.

Beëindigende zelfstandigen

Mensen die moeten stoppen met hun bedrijf kunnen voor financiële ondersteuning een beroep doen op de Bbz. Met deze aanvullende periodieke uitkering kunnen zij tijdens de afbouwfase van hun bedrijf hun inkomen aanvullen tot bijstandsniveau.

De gemeente beslist over het recht op ondersteuning en de hoogte van de uitkering.

Bron: www.rijksoverheid.nl

Schuldhelpverlening voor ondernemers

Schuldhelpverlening voor ondernemers (SHVO) vraagt meer kennis dan schuldhelpverlening aan particulieren, onder meer omdat ook de levensvatbaarheid van de onderneming moet worden beoordeeld (zie fase 2). De NVVK, een brancheorganisatie op het gebied van schuldhelpverlening, vindt het van groot belang dat SHVO in elke gemeente toegankelijk is. Gemeenten kunnen die expertise intern organiseren of uitbesteden aan een gespecialiseerde organisatie.

In het geval van het ZLF wordt schuldhelpverlening voor ondernemers ingekocht bij enkele specialistische partners. Dit zijn twee bedrijven die hierin gespecialiseerd zijn. Beide zijn tevens aangesloten bij de NVVK.

Het ZLF biedt ook aanvullende ondersteuning indien van bovenstaande gebruik wordt gemaakt, zoals het op orde brengen van de boekhouding/administratie, wat als voorwaarde geldt voor het starten van een schuldhelpverleningstraject. Dit gebeurt via een intern programma genaamd de Flevolandse Zaak (FLZ), waarbij boekhouders helpen door gezamenlijk de boekhouding en belastingaangiftes van (ex-) ondernemers op orde te brengen. Een voorwaarde is dat de ondernemer zelf niet de middelen heeft om dit te laten doen, bijvoorbeeld bij een boekhouder.

De Flevolandse Zaak (FLZ)

De Flevolandse Zaak is onderdeel van De Nederlandse Zaak voor Ondernemers (DNZO) en als regionaal initiatief opgericht in 2016. Omdat de toegang tot de Bbz of een schuldhelpverleningstraject vaak vereist dat ondernemers hun boekhouding op orde hebben en (delen hiervan) aanleveren – en deze vaak achterstallig is als financiële problemen zijn – vallen ondernemers hierdoor tussen wal en schip. De Flevolandse Zaak helpt deze groep laagdrempelig hun boekhouding op orde te brengen en ook vaardigheden en kennis aan te brengen waardoor ze dit naar de toekomst toe zelfstandig kunnen.

Deelname is gratis en kan éénmalig tot maximaal een half jaar. Samenwerking wordt in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Om mee te kunnen wordt er gekeken naar de volgende punten:

- Je woont in Flevoland;
- Je staat of stond recent ingeschreven bij de KvK;
- Je verkeert in financieel zwaar weer door onvoldoende inkomen en/of schulden;
- Ondersteuning bij de financiële administratie zou je helpen om weer positiever vooruit te kijken;
- Je bent gedurende het hele traject beschikbaar.

Naast De Flevolandse Zaak bestaat ook De Rotterdamse Zaak, De Zeeuwse Zaak, De Friese Zaak, De Utrechtse Zaak en De Drentse Ondernemerszaak.

Bron: www.zelfstandigenloket.nl/flevolandse-zaak & www.denederlandsezaakvoorondernemers.nl

Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikt gewezen Zelfstandige (IOAZ)

Voor oudere ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen verstrekt het ZLF een IOAZ-uitkering, conform de wettelijke kaders van deze regeling.

IOAZ-uitkering

Een onderneming kan beroep doen op een IOAZ-uitkering als zijn bedrijf onvoldoende opbrengt om van te leven. Daarnaast gelden een aantal voorwaarden, waaronder:

- Ondernemer is 55 jaar of ouder, maar heeft de AOW-leeftijd nog niet bereikt.
- Ondernemer heeft de afgelopen 10 jaar onafgebroken gewerkt, waarvan de laatste 3 jaar als zelfstandige. Daarvoor werkte hij 7 jaar als zelfstandige of in loondienst
- Het inkomen per maand is, na beëindiging van het bedrijf, lager dan de toepasselijke uitkeringsnorm.
- Ondernemer dient de aanvraag voor een IOAZ-uitkering in voordat het bedrijf wordt beëindigd. Na de aanvraag beëindigt het bedrijf binnen een periode van 18 maanden. Het recht op een IOAZ-uitkering ontstaat niet eerder dan dat het bedrijf beëindigd is.

Bron: www.rijksoverheid.nl

4.4.2 Niet-wettelijke taken

Het ZLF heeft geconstateerd dat ondernemers naast financiële regelingen ook vaak behoefte hebben aan zachtere vormen van hulpverlening, in de vorm van educatie en coaching. Dit heeft door de jaren heen geleid tot extra hulpaanbod.

Bedrijf starten vanuit de bijstand / cursus ondernemingsplan schrijven

Voor mensen met een bijstandsuitkering is het mogelijk om via het ZLF een onderneming te starten. Hiervoor heeft het ZLF een pré-startertraject (voorbereidingsperiode) ingericht. Dit is een re-integratietraject gericht op uitstroom uit de bijstand door een onderneming op te richten.

Deelnemers in dit traject schrijven een toetsbaar ondernemingsplan op basis waarvan een 'go' of een 'no-go' advies volgt voor het starten van het bedrijf. Hiervoor volgt de ondernemers een cursus bestaande uit vier dagdelen.

Aanmelding voor dit traject bij het ZLF verloopt altijd via een bijstandsconsulent, en er moet altijd worden voldaan aan enkele voorwaarden:

- er moet een realistisch plan/idee aanwezig zijn;
- er mogen geen andere re-integratietrajecten lopen;
- er mag geen sprake zijn van een problematische schuldensituatie.

De deelname is in principe gratis, eventueel in overleg met een consulent van de participatiewet. Als het bedrijfsplan is goedgekeurd is het mogelijk extra begeleiding te ontvangen.

Het ZLF maakt voor deze training gebruik van een externe trainer.

Ondersteuning bij instroom schuldhelpverlening / De Flevolandse Zaak (FLZ)

Ondernemers en ex-ondernemers met financiële problemen hebben vaak een achterstand in de boekhouding. Voor deze groep biedt het ZLF een traject aan waarin binnen maximaal zes maanden de boekhouding op orde wordt gebracht. Na deze periode moet duidelijk zijn of de ondernemer zijn onderneming zelfstandig kan voortzetten.

Deze ondersteuningsvorm dient vaak als voortraject op een schuldhelpverleningstraject, omdat een voorwaarde voor instroom is dat de boekhouding op orde wordt gebracht en aangiften bij de Belastingdienst worden ingediend.

MKB Doorstartfonds van provincie Flevoland

Er is een groep (pre)ondernemers die een levensvatbaar bedrijf hebben maar niet in aanmerking komen voor een Bbz-uitkering. Een voorbeeld is als een ondernemer een partner heeft met een inkomen boven bijstandsniveau.

Om deze groep te ondersteunen heeft de provincie Flevoland, als eerste provincie van Nederland, een fonds opgericht waarmee kredieten worden verstrekt aan deze groep ondernemers. Het fonds heeft een omvang van ongeveer 650.000 euro, waarmee kredieten worden verstrekt variërend tussen de 6.000 en 190.000 euro.

Toeleiding naar andere gemeentelijke voorzieningen

Gemeenten kennen diverse voorzieningen voor inwoners met een laag inkomen (meestal rond de 110 tot 130% van het wettelijk sociaal minimum). Het ZLF helpt ondernemers, indien ze hiervoor in aanmerking komen, met een kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Over andere voorzieningen worden ondernemers wel geïnformeerd, maar verwijst het ZLF niet actief door.

Bij een aanvraag Bbz voor levensonderhoud wordt door het ZLF de mogelijke woonkostentoeslag berekend en toegekend voor de eigen woning.

4.5 Fase 4. Debiteurenbeheer en nazorg

Zoals beschreven in fase 3 biedt ZLF meer ondersteuning aan zelfstandigen dan de voor gemeenten vastgestelde wettelijke kaders omtrent ondernemers. In andere woorden, ondernemers komen in een traject waarin wordt gekeken welke ondersteuning hij of zij nodig heeft en het meest passend is. Vaak is dit een combinatie van wettelijk vastgesteld en niet-wettelijk vastgesteld aanbod, zoals het ontvangen van een Bbz-uitkering, het volgen van een training over het schrijven van een ondernemingsplan en het ontvangen van persoonlijke coaching.

Door een dergelijke aanpak stopt contact niet na aanmelding maar ontstaat een doorlopend hulptraject waarbij een ondernemer doorlopend contact heeft met een consulent van het ZLF. Daarnaast kunnen ondernemers vanuit het MKB Doorstartfonds een krediet ontvangen, wat gemiddeld zo'n vijf tot zeven jaar uitstaat. Gedurende die tijd blijft de ondernemer in beeld bij het ZLF.

Naast doorlopende adviesgesprekken is een ander doorlopend onderdeel het debiteurenbeheer. Om de uitvoering van de Bbz te kunnen verantwoorden en om het aflossen van Bbz-leningen te overzien is het debiteurenbeheer ingesteld. De bedrijfsadviseurs die dit werk uitvoeren wegen steeds twee doelen af: de vordering (deels) terughalen en de ondernemers de kans geven om goed te kunnen ondernemen (Van der Zanden, Zorg & Den Hartogh, 2017).

In dit hoofdstuk bespreken we de bedrijfsvoering van het ZLF, opgedeeld in personeel, huisvesting, administratie, financiën en statistieken.

5.1 Personeel

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van het ZLF berust bij de gemeente Lelystad, die volgens afspraak rapporteert aan de hoofden/directeuren van de afdelingen sociale zaken. De hoofden sociale zaken hebben een toezichthoudende rol.

De aansturing vindt plaats door een *leidinggevende*. Deze heeft de algehele bureauleiding en legt verantwoording af voor de hele bedrijfsvoering en is tevens kwaliteitsmedewerker.

Het hulpaanbod wordt vormgegeven door een team van consultants en bedrijfsadviseurs.

- De *consultanten* en *bedrijfsadviseurs* verrichten front-office activiteiten in de primaire processen tot en met de overdracht aan de financieel-administratieve medewerkers ten behoeve van administratieve verwerking. De consultants onderhouden de contacten met cliënten gedurende de hele levensduur van de relatie met de cliënt, behandelen aanvragen en onderhouden contacten met externe adviseurs. Bedrijfsadviseurs verrichten inhoudelijke onderzoeken en rapporteren.
- De *financieel-administratieve medewerkers* verrichten alle back-office-activiteiten in de primaire processen, zoals het verwerken van besluiten, verrichten van financieel-administratieve onderzoeken, verzorgen van betalingsverkeer en debiteurenbeheer.

Bij de opstart van het ZLF, in 2004, was de formatieomvang bepaald op 6,5 formatieplaatsen eigen personeel, als volgt onderverdeeld:

- financieel/administratieve medewerkers 2,0 fte (functieniveau 6 of 7),
- consultants 3,5 fte (functieniveau 8 of 9)
- leiding/kwaliteitszorg 1,0 fte (functieniveau 10)

In 2019, het jaar waarin het ZLF 15 jaar bestond, is de formatieomvang gegroeid naar 18,5 FTE. Daarnaast wordt er gewerkt met een flexibele schil van gemiddeld 4 FTE, afhankelijk van de hoeveelheid aanvragen en ontwikkelingen.

5.2 Huisvesting

Het ZLF opereert vanuit het stadhuis in Lelystad en is fysiek aanwezig op het Ondernemersplein Almere. Deze locatie voldoet aan de volgende criteria: beschikbaarheid, zelfstandigheid, herkenbaarheid en centrale ligging.

5.3 Administratie

Het ZLF houdt zelfstandig een volledige administratie bij, bestaande uit een cliëntenadministratie, een uitkeringsadministratie en een debiteurenadministratie.

5.4 Financiën

De uitvoeringskosten van het ZLF, gefinancierd door de gemeenten, worden berekend door voor elk product een bepaald normaantal uren te vermenigvuldigen met het aantal te leveren producten. Per gemeente wordt de uitkomst voor alle producten opgeteld (zie tabel 1 en de appendix).

Het hulpaanbod van het ZLF staat intern beschreven in een productenboek. Per product legt het ZLF een all-in prijs vast (uitvoering, verwerking, etc.). Voor ieder product dat het ZLF aan een zelfstandige van een gemeente heeft geleverd krijgt de betreffende gemeente een bedrag in rekening gebracht.

Tabel 1. begroting ZLF afgezet tegen bevolkingsgrootte, per gemeente

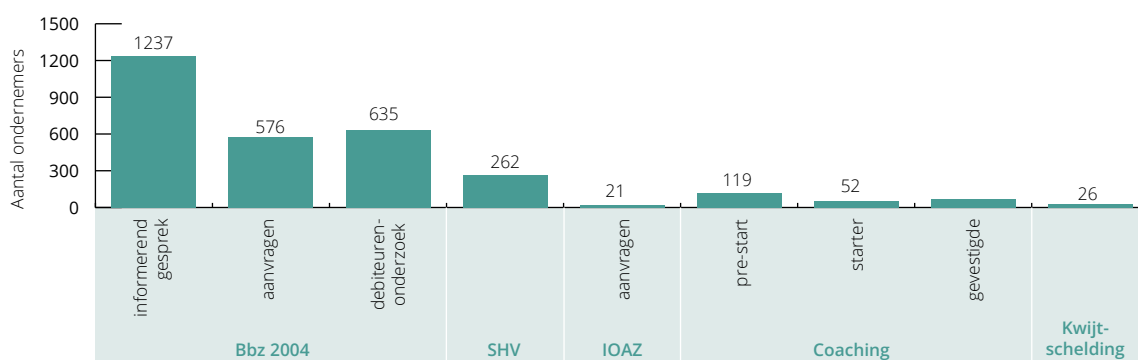
Gemeente	Begroting 2019 in Euro's	Bevolkingsgrootte
Almere	829.000	214.715
Dronten	128.000	42.011
Lelystad	427.000	79.811
Noordoostpolder	102.000	47.583
Urk	29.000	21.227
Zeewolde	67.000	22.879
Gemiddeld (per 50.000 inwoners)	195.000	50.000

Bron: www.zelfstandigenloketflevoland.nl; www.cbs.nl

5.5 Statistieken

In figuur 5 staan de primaire statistieken over het gebruik van het hulpaanbod van het ZLF. Deze statistieken zijn gebaseerd op begrote aantallen in 2019 (pré-corona). Het gaat hierbij om 1237 informerende gesprekken. Betreft de wettelijke taken gaat het om 575 Bbz-aanvragen, 635 doorlopende debiteurenonderzoeken, 262 schuldhulpverleningstrajecten en 21 IOAZ-aanvragen. Betreft niet-wettelijke taken gaat het om 119 pre-starttrajecten, 52 startertrajecten en 67 trajecten voor reeds gevestigde ondernemers. Tot slot gaat het om 26 kwijtschelding-aanvragen.

Figuur 5. Output-gegevens van ZLF



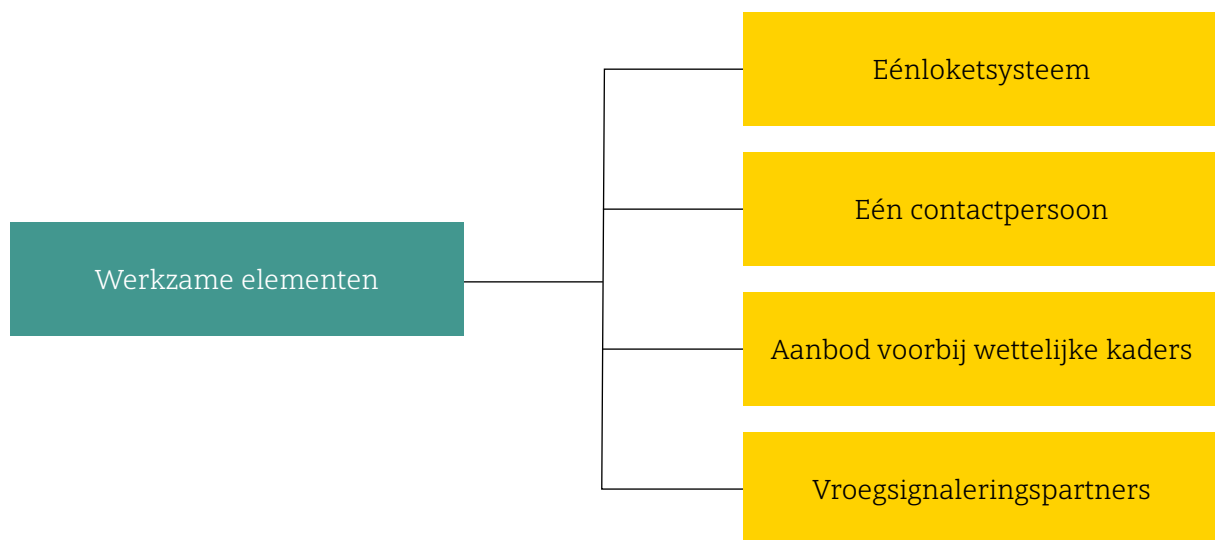
Bron: Zelfstandigenloket (2018)

6

Werkzame elementen ZLF

De effecten van het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF) op geholpen ondernemers zijn tot op heden niet geëvalueerd. Voor het opstellen van deze praktijkbeschrijving heeft het lectoraat Armoede Interventies van de HvA interviews met gebruikers gehouden en aanvullend literatuuronderzoek gedaan. Op basis hiervan kunnen enkele aannemelijke werkzame elementen van het ZLF inzichtelijk worden gemaakt. Deze factoren zijn als het ware onderdelen van de voorziening die in belangrijke mate de effecten ervan voortbrengen. Soortgelijke voorzieningen kunnen er bijvoorbeeld tussen gemeenten anders uitzien, maar in de mate waarin ze de werkzame elementen borgen, is daarmee de impact in theorie ook geborgd.¹ Figuur 6 geeft een overzicht van de vier aannemelijke werkzame elementen van het ZLF.

Figuur 6. Overzicht van werkzame elementen



Hieronder zijn de werkzame elementen nader bekeken.

¹ Hier moet een belangrijke voetnoot bij worden geplaatst. De in dit hoofdstuk geïdentificeerde werkzame elementen zijn, zoals beschreven in de hoofdtekst, niet geëvalueerd op impact. In plaats daarvan zijn ze beschreven op basis van hoe de voorziening is ingericht en de indicaties van effect die voortkwamen uit interviews met de gebruikers. Om te weten in hoeverre de werkzame elementen volledig tot uiting komen is een evaluatieonderzoek nodig, wat voorbij de doelstelling van deze praktijkbeschrijving gaat. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden om werkzame elementen te identificeren, met elk een verschillend kwaliteitsniveau. Bovenstaande elementen zijn gevonden via een kwalitatieve weg, wat leidt tot het aannemelijk maken dat de interventie werkzaam is. Om deze elementen nog sterker te onderbouwen moet gebruikt worden gemaakt van een evaluatieonderzoek met controlegroep (zie Van Yperen & Veerman, 2008).

6.1 Eénloketsysteem

Zelfstandigen benoemen de complexiteit van het systeem als een belangrijke reden waarom ze de weg naar de hulpverlening niet vinden. Het ZLF werkt met een zogenoemd éénloketsysteem, wat betekent dat het één portaal heeft ingericht waar zelfstandigen terecht kunnen met al hun vragen. Dit zorgt voor een integrale intake waardoor de juiste hulpbehoefte sneller in beeld komt. Daarnaast omvatten de diensten van het ZLF alle fasen binnen een bedrijf, van het oprichten tot en met de beëindiging van het bedrijf.

Een éénloketsysteem is een systeeminnovatie in die zin dat systemen meestal worden ingericht op hulpvraag in plaats van doelgroep. Ondernemers kunnen verschillende hulpvragen hebben, waarvoor ze dan steeds ergens anders terecht moeten. Zo is de plek waar je moet zijn voor inkomensondersteuning meestal niet de plek waar je moet zijn voor coaching en persoonlijke ondersteuning. Dit creëert overbodige ingewikkeldheid, waardoor een deel van de doelgroep (met name kleine zelfstandigen die hun bedrijf alleen moet runnen) afhaakt in hun zoektocht naar hulp. Door al het aanbod voor zelfstandigen te bundelen, ontstaat een sterke mate van vereenvoudiging, zowel voor ondernemers als voor hulpverleners:

“Het gehele proces met het aanvragen is fijn en simpel. Zowel telefonisch als via internet om verschillende dingen aan te vragen. Het systeem werkt goed. Daarbij communiceren ze bij ZLF ook goed over de status van de aanvraag en nemen ze contact persoonlijk contact op als ze zelf nog vragen hebben. Tegelijkertijd beladen ze je ook niet met teveel vragen.”
(een ondernemer bij ZLF, geïnterviewd voor deze praktijkbeschrijving)

Een éénloketsysteem beantwoordt aan de volgende behoefte(n):

- Signaleren van hulpbehoefte
- Verbeteren bejegeningwijze
- Versterken toereikendheid van aanbod

6.2 Eén contactpersoon

Een éénloketsysteem hoeft niet per se te betekenen dat de cliënt door één persoon geholpen wordt. Als het enkel een meldpunt is vanuit waar wordt doorverwezen, is dit bijvoorbeeld niet het geval. Bij het ZLF wordt de cliënt echter bij voorkeur aan één consulent gekoppeld, waarmee deze periodiek afspreekt en die hij of zij tussendoor ook kan bellen, mailen of appen. Een dergelijk ‘buddy-systeem’ werkt vereenvoudiging van het systeem verder in de hand, en kan tevens vertrouwen-versterkend werken voor de ondernemer omdat het tot een meer persoonlijke benadering leidt. Hieronder enkele illustraties daarvan:

“Ik had steeds contact met één persoon. Deze was erg meedenkend en ‘meedoend’. Ik ervoer het als een menselijke relatie, er wordt echt met je meegedacht. Niet een standaard ‘ik sta hier bij een loket’ en dat er dan een riedeltje wordt opgezegd. Ook kan ik zeggen dat er sprake was van een fijn wederzijds vertrouwen. Ik werd niet te vaak ter verantwoording geroepen, anders dan bij andere instellingen het geval is.” (een ondernemer bij ZLF, geïnterviewd voor deze praktijkbeschrijving)

“Ik had het rechtstreekse nummer van mijn contactpersoon. In het begin belde ik hem wat vaker. Hij kwam ook wel eens langs om te komen kijken. Iedere maand liepen we een Excelbestand door (een voortgangsonderzoek). Maar het was altijd een menselijke tegemoet treding.” (een ondernemer bij ZLF, geïnterviewd voor deze praktijkbeschrijving)

Eén contactpersoon beantwoordt aan de volgende behoefte(n):

- Signaleren van hulpbehoefte
- Verbeteren bejegeningwijze
- Versterken toereikendheid van aanbod

6.3 Aanbod voorbij wettelijke kaders

Een andere reden waarom zelfstandigen afhaken is door een gebrek aan vertrouwen in het systeem. Dit wantrouwen heeft verschillende oorzaken, maar een belangrijke oorzaak is de ervaring dat hulpverlening tekortschiet in de werkelijke behoeften: er is te weinig maatwerk en er wordt te veel vanuit eigen aanbod gedacht.

Het ZLF heeft hieraan beantwoord door zich door de jaren heen steeds beter toe te leggen op de reële behoeften van hun doelgroep. De mensen die zich bij het ZLF aanmelden hebben vaak een concrete vraag zoals een Bbz-uitkering, maar daaronder zit vaak een bredere zoektocht naar de levensvatbaarheid en richting van het bedrijf, evenals het op orde krijgen van financiën in de privésfeer. Het ZLF heeft door de tijd heen zijn aanbod verbreed om aan deze uiteenlopende noden te kunnen beantwoorden. Qua aanbod gaat het ZLF hierbij dus verder dan enkel de wettelijke kaders die gemeenten opgedragen krijgen. Hierdoor reikt het ZLF als ondernemers-voorziening verder dan enkel het wettelijke kader van de Bbz, vanuit de ervaring dat er bij zelfstandigen met geldproblemen vaak meer speelt dan enkel een inkomenstekort.

Aanbod voorbij wettelijke kaders beantwoordt aan de volgende behoefte(n):

- Signaleren van hulpbehoefte
- Verbeteren bejegeningwijze
- Versterken toereikendheid van aanbod

Wat betekent het om voorbij wettelijke kaders te werken?

Vaak worden projecten opgezet vanuit bepaalde wettelijke taken die een gemeente zijn opgelegd. Het gevolg hiervan kan zijn dat voorzieningen gefragmenteerd raken, omdat ze allemaal op een wettelijk 'eiland' zitten. Impact ontstaat door het inspelen op de noden en behoeften van de doelgroep. Echter zijn gemeentelijke uitvoeringsinstanties primair georganiseerd rondom wettelijke kaders, waardoor de leefwereld niet automatisch centraal staat. Deze kaders zijn bedoeld om gemeenten verantwoordelijk te stellen bepaalde vormen van hulpverlening te bieden aan haar inwoners, zoals een bijstandsuitkering of gemeentelijke schuldhulpverlening.

In recente jaren is echter het inzicht gegroeid dat mensen zichzelf niet altijd netjes laten indelen in hulpvragen die aansluiten bij wettelijke kaders. Iemand kan een problematische schuld hebben, maar vaak is de schuld weer een symptoom van een ander probleem, zoals een periode van ziekte en revalidatie. De wettelijke kaders beantwoorden dus aan concrete hulpvragen, maar niet per se voor het aanpakken van onderliggende oorzaken.

Een sterk element van het ZLF is dat het als loket naast wettelijke taken ook bepaalde aanvullende behoeften bij zelfstandigen heeft geïdentificeerd en in het hulpaanbod heeft verwerkt. Hierdoor ontstaat een totaalaanbod waardoor niet de wettelijke taken als zodanig maar de burger centraal komt te staan.

Bron: zie Canoy, van Dijk, & Ham (2021), Momentum voor de menselijke maat

6.4 Vroegsignalerings- en samenwerkingspartners

Iedere voorziening maakt deel uit van een breder systeem van hulpaanbod, door tal van maatschappelijke spelers waaronder Rijksoverheid, gemeenten, welzijnsinstellingen, maatschappelijke initiatieven en bedrijfsleven. Het ZLF is een regionaal samenwerkingsverband van gemeenten, maar door de jaren heen is het tal van samenwerkingen aangegaan met externe partijen die het eigen hulpaanbod hebben versterkt, dan wel door verwijzing naar het ZLF vanuit externe organisaties, dan wel dat ondernemers vanuit het ZLF worden doorverwezen naar (beter) aansluitend aanbod. Ook dit creëert een vereenvoudiging in het systeem.

Belangrijk is bijvoorbeeld de samenwerking met organisaties met een signaleringsfunctie of die werken met vindplaatsen, zoals beschreven in fase 0 van hoofdstuk 4. Door deze samenwerkingspartners heeft het ZLF als het ware de signalering van hun doelgroep uitbesteed waardoor het deze taak niet ook nog op zich moet nemen. In plaats daarvan kan het ZLF zich primair op curatie richten.

Werken met samenwerkingspartners beantwoordt aan de volgende behoefte:

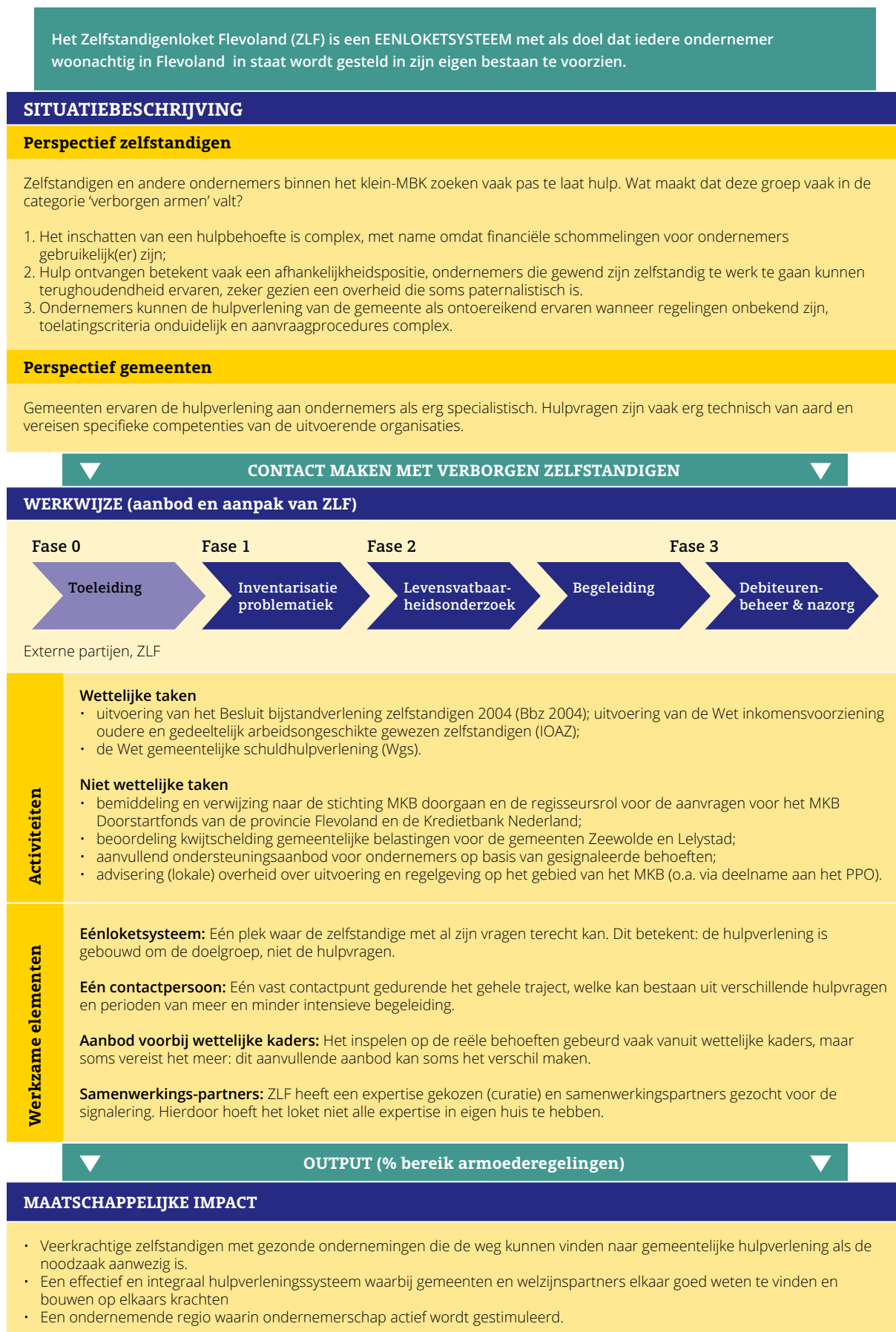
- Signaleren van hulpbehoefte
- Verbeteren bejegeningwijze
- Versterken toereikendheid van hulpverlening

6.5 De verandertheorie van ZLF

De Theory of Change (ToC) wordt ook wel de verandertheorie genoemd. Bij een ToC staan twee hoofdvragen centraal: 1. Wat is de effectiviteit van een interventie: draagt de interventie uiteindelijk bij aan het beoogde doel, ook wel de lange termijn verandering? 2. Via welke veranderingen of verbeteringen (zoals we veronderstellen in de ToC) wordt dit bereikt? Een kenmerk van deze methode is dat expliciet wordt gemaakt via welke tussentijdse veranderingen of verbeteringen het uiteindelijke doel wordt behaald, en wat de relatie tussen deze veranderingen is. In onderstaand figuur 7 staat de uitgewerkte ToC van ZLF weergegeven.

De 'situatiebeschrijving' in de ToC is eveneens beschreven in hoofdstuk 3. De werkwijze en activiteiten worden uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 4 en de werkzame elementen in hoofdstuk 6.

Figuur 7. De verandertheorie van ZLF



7 Implementatie

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe een zelfstandigenloket als het ZLF geïmplementeerd kan worden in andere gemeenten. Het implementeren van ondernemers-gerichte voorzieningen zoals de Bbz vereisen een hoge mate van specialisme en hierover is veel bruikbare documentatie beschikbaar. Voor dit hoofdstuk is naast de implementatie van het ZLF ook gebruik van gemaakt van documentatie van Divosa, in het specifiek de volgende:

- Kerkhart & Vonk (2013). *Werkwijzer Regionale samenwerking Bbz*. Een uitgave van Divosa.

STAP 1 De Bbz als basis

In de meeste gevallen doen ondernemers een beroep op de Bbz, bijvoorbeeld om vanuit de bijstand een onderneming te starten of om tijdelijke financiële tekorten in hun onderneming te overbruggen. Daarom kan dit worden gezien als de basis van het gemeentelijke hulpaanbod voor ondernemers. Het organiseren van de Bbz biedt ook een basis voor andere regelingen. Zo vereisen bijvoorbeeld zowel de Bbz als de schuldhulpverlening dat gemeenten de levensvatbaarheid van ondernemingen in kaart brengen middels een levensvatbaarheidsonderzoek.

Twee documenten bieden een praktische basis:

- Van Zanden & Wildenburg (2021). *Handreiking Bbz: Wegwijzer voor de uitvoering van ondersteuning voor zelfstandigen*. Een uitgave van Simulansz en PPO Nederland.
- Zorg, Den Hartogh, Vonk & Van Zanden (2017). *Haal meer uit het Bbz*. Een uitgave van Divosa.

STAP 2 Bundelen van aanbod binnen één loket

Het hulpaanbod van gemeenten voor ondernemers valt uiteen in drie primaire wettelijke kaders: 1) de Bbz voor startende, gevestigde en beëindigende ondernemers, 2) de IOAZ voor oudere ondernemers met inkomensnoden dan wel gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid vanaf 55 jaar tot aan pensioenleeftijd, en 3) gemeenten moeten ook aan ondernemers met (dreigende) problematische schulden schuldhulpverlening bieden, dat staat beschreven in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Qua implementatie gaat het hier om afstemming tussen de beleidsafdeling van sociale zaken, economische zaken en om afstemming van de uitvoering van de Bbz met re-integratiebeleid en schuldhulpverlening.

Enkele praktische aandachtspunten:

- Het is bijvoorbeeld belangrijk dat economische zaken en sociale zaken samen optrekken in beleid over ondernemerschap en overeenstemming bereiken over de rol van de Bbz bij de ontwikkeling van de lokale economie.
- Op uitvoerend niveau is samenwerking nodig tussen professionals werk en inkomen, zoals klantmanagers en medewerkers schuldhulpverlening, maatschappelijk werk en financiële afdelingen.

Tabel 2. Visievorming op lokaal niveau

Niveau	Partijen	Agendapunten
Lokaal	Gemeentelijke afdelingen als economische zaken en sociale zaken/werk en inkomen.	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen ondernemerschap • Doelen Bbz • Doelgroepen Bbz: definities, bereik • Beoogde effecten Bbz • Raakvlakken met andere beleidsterreinen • De uitvoering: betrokken afdelingen en partijen, succesfactoren, verbeterkansen

Bron: Kerkhart & Vonk (2013).

STAP 3 Samenwerking met andere gemeenten

Gemeenten kunnen ervoor kiezen hun Bbz-regeling onder te brengen bij één uitvoerende gemeente. Dit maakt de uitvoering minder versnipperd en het bundelt kennis en expertise. Voor kleine gemeenten met weinig FTE betekent het bundelen van aanbod een verminderde kwetsbaarheid tegen uitval; zo kunnen medewerkers Bbz van verschillende gemeenten in een regio gebruik maken van elkaars kennis, elkaar vervangen bij ziekte en moeilijke casussen met elkaar bespreken.

Overwegingen bij het kiezen voor regionale samenwerking

Gemeenten, UWV en sw-bedrijven organiseren de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden op het niveau van arbeidsmarktregio's. Daarbij werken ze ook samen met private partijen zoals de uitzendbranche en stemmen ze activiteiten af op bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. Ook activiteiten om ondernemers te ondersteunen en te begeleiden richten zich vaak op ondernemers in een regio, bijvoorbeeld via Kamers van Koophandel. Het ligt dus voor de hand dat gemeenten de ondersteuning van ondernemers ook regionaal organiseren.

Bron: Kerkhaert & Vonk, 2013, *Werkwijzer regionale samenwerking Bbz*.

Tabel 3. Visievorming op regionaal niveau

Niveau	Partijen	Agendapunten
Regionaal	Beleidsmedewerkers van gemeenten op gebied van sociale zaken, economische zaken en ruimtelijke ordening.	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke doelen van stimuleren ondernemersklimaat • Link tussen bestuurlijke doelen en de Bbz • Beleidskader voor uitvoering Bbz (verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten, financiering, organisatie)

STAP 4 Samenwerking met externe partijen

De uitvoerende gemeente kan samenwerkingen aangaan met externe partijen, waardoor de Bbz wordt ingebed in een breder en proactiever aanbod voor ondernemers. Denk hierbij aan de Kamer van Koophandel, het Werkplein en het werkgeversservicepunt van gemeenten en UWV, banken, accountants, woningcoöperaties en commerciële organisaties. Ook kunnen er contacten worden aangegaan met informele structuren, zoals ondernemersnetwerken.

Dergelijke samenwerking helpt tevens de doelgroep beter te bereiken, door afspraken met Kamers van Koophandel en de Belastingdienst over doorverwijzen, samen spreekuur draaien, of door aan te sluiten bij startersmarktplaatsen en ondernemersplatforms.

Tabel 4. Visievorming met externe partijen, op lokaal én regionaal niveau

Niveau	Partijen	Agendapunten
Lokaal	Lokale partijen die iets doen voor (toekomstig) ondernemers zoals re-integratiebedrijven, banken, adviseurs, coaching/begeleiding, levensvatbaarheidsonderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen ondernemerschap • Partners en hun visie op ondernemerschap • De uitvoering: betrokken afdelingen en partijen, succesfactoren, verbeterkansen
Regionaal	Regionaal werkende partners als ondernemersplein, Kamer van Koophandel, banken, adviseur coaching/begeleiding, financiële instellingen	



8 Tot slot

Deze praktijkbeschrijving is opgesteld in het kader van het project 'Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen'. Met verborgen armen bedoelen we inwoners met een laag inkomen die onbekend zijn bij de gemeente omdat zij geen uitkering ontvangen en omdat zij geen gebruik maken van minimavoorzieningen. Uit een voormeting bij het ZLF kwam naar voren dat er veel ondernemers die in verborgen armoede leven ondersteuning vragen bij het ZLF. Het gaat namelijk om zelfstandigen c.q. ondernemers die (nog) geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente en ook geen gebruik maken van het minimabeleid maar uit werk een laag inkomen genereren.

Het ZLF kan dus gezien worden als een goede vindplaats voor een gemeente om in contact te komen met de doelgroep verborgen werkende armen. Door in deze praktijkbeschrijving de werkwijze en de organisatie van het ZLF inzichtelijk te maken, kunnen andere gemeenten een dergelijk project ook opzetten.

In deze praktijkbeschrijving hebben we beschreven wat mogelijke werkzame elementen van het ZLF lijken te zijn op basis van interviews en literatuur. We hebben dit echter niet onderzocht in een effectmeting en doen daarom in deze beschrijving geen uitspraken over wat de effecten zijn van de ondersteuning die het ZLF biedt voor de zelfstandigen.

Momenteel worden inwoners die zich aanmelden bij het ZLF niet actief doorgestuurd naar de gemeente voor het aanvragen van minimavoorzieningen. De gemeenten Almere en Lelystad zouden zich verder kunnen beraden over hoe aan te sluiten bij het ZLF als belangrijke vindplaats voor zelfstandigen die in verborgen armoede leven, om deze groep inwoners beter te bereiken en te ondersteunen. Voor zelfstandigen met een laag inkomen en weinig vermogen kan namelijk elke extra toekenning een verschil maken om beter rond te komen.

Bbz Flevoland (2004). *Bedrijfsplan Zelfstandigenloket Flevoland*.

Canoy, M., Van Dijk, S., & Ham, M. (2021). *Momentum voor de menselijke maat: Praktijklessen voor zorg en welzijn*. Utrecht: Movisie.

Conen, W., & De Beer, P. (2023). *Verborgene armoede in Nederland: Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen, AIAS-HSI Working Paper 11*. Amsterdam: AIAS-HSI.

Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand: Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jungmann, N. (2013). *Pilot Vroegsignalering en dienstverlening bij financiële problemen in het MKB*. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.

Kerckaert & Vonk (2013). *Werkwijzer Regionale samenwerking Bbz*. Divosa.

Van Gaalen, C., Delhaas, J., & van Horssen, C. (in voorbereiding). *Verborgene armoede op de werkvloer. Kwalitatief onderzoek onder werknemers en zzp'ers*. Nibud.

Van Zanden, R., & Wildenburg, A. (2021). *Handreiking Bbz: Wegwijzer voor de uitvoering van ondersteuning voor zelfstandigen*. Utrecht: Simulansz en PPO Nederland.

Van Zanden, R., Zorg, J., & Den Hartogh, V. (2017). *Werkwijzer Debiteurenbeheer Bbz*. Divosa.

Veerman, J.W., & van Yperen, T. (2008). *Wat is praktijkgericht effectonderzoek?* T.A. van Yperen & J. W. Veerman (Eds.), *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg*. (pp. 17-34). Utrecht: Eburon.

Vonk, W., & Kerckaert, A. (2013). *Werkwijzer Levensvatbaarheidsonderzoek en begeleiding Bbz*. Divosa. Zelfstandigenloket Flevoland (2018). *Bedrijfsplan 2018*. ZLF.

Zorg, J., Den Hartogh, V., Vonk, W., & Van Zanden, R. (2017). *Haal meer uit het Bbz*. Utrecht: Divosa.

Begroting en producten 2019 (pré-corona)

Tabel 2. Begroting en producten ZLF 2019, per gemeente

Totaal 2019 Producten ZLF	kostprijs	opbrengst	totaal	uren per product	benodigde uren
Bbz 2004					
informerend gesprek Bbz 2004 (Bbz + Marg. Zelfst.)	160,00	197.920,00	1.237	2	2.474
aanvraag beginnende zelfstandige	800,00	224.000,00	280	10	2.800
aanvraag gevestigde zelfstandige	880,00	217.360,00	247	11	2.717
aanvraag oudere zelfst. duurz. ink.	800,00	4.000,00	5	10	50
aanvraag beëindigende zelfstandige	720,00	31.680,00	44	9	396
voortg. marg. zelfst. (parttime ondernemen)	160,00	10.880,00	68	2	136
definitieve vastst. uitk. LO/bedr.kr./rentered.	240,00	115.920,00	483	3	1.449
voortgangsonderzoek Bbz 2004	160,00	76.160,00	476	2	952
invorderingsonderzoek Bbz 2004	160,00	99.520,00	622	2	1.244
debiteurenonderzoek Bbz 2004	400,00	254.000,00	635	5	3.175
mutatie Bbz 2004	160,00	92.800,00	580	2	1.160
schuldhulpverlening ondernemers	160,00	30.080,00	188	2	376
schuldhulpverlening ex-ondernemers	160,00	11.840,00	74	2	148
behandelen bezwaar/beroep Bbz 2004	400,00	15.600,00	39	5	195
bijw. com. bezw. en ber.	160,00	960,00	6	2	12
ondernemersplein Lelystad	160,00	48.000,00	300	2	600
IOAZ					
aanvraag formeel/vastst. recht	480,00	10.080,00	21	6	126
aanvraag mat./vastst. bet.	160,00	1.600,00	10	2	20
vaststelling vermogen IOAZ	320,00	320,00	1	4	4
Coaching en workshop					
workshop pre-start	300,00	35.700,00	119	0,5	60
coachpool starter	800,00	41.600,00	52	1	52
coachpool gevestigde	800,00	53.600,00	67	1	67
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen					
vastst. bedr. ink. kws. gem. bel.	320,00	8.320,00	26	4	104
begroting 2019		1.581.940,00	5.580		18.317
begroting 2018		1.707.840,00	5.781		20.690

Bron: Zelfstandigenloket Flevoland (2018)

Almere		Dronten		Lelystad		Noordoostpolder		Urk		Zeewolde	
aantal	kosten	aantal	kosten	aantal	kosten	aantal	kosten	aantal	kosten	aantal	kosten
674	107.840,00	96	15.360,00	327	52.320,00	75	12.000,00	20	3.200,00	45	7.200,00
159	127.200,00	29	23.200,00	65	52.000,00	19	15.200,00	0	0,00	8	6.400,00
144	126.720,00	22	19.360,00	55	48.400,00	17	14.960,00	3	2.640,00	6	5.280,00
1	800,00	0	0,00	3	2.400,00	0	0,00	1	800,00	0	0,00
22	15.840,00	7	5.040,00	10	7.200,00	1	720,00	1	720,00	3	2.160,00
65	10.400,00	0	0,00	3	480,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
266	63.840,00	45	10.800,00	112	26.880,00	23	5.520,00	6	1.440,00	31	7.440,00
284	45.440,00	39	6.240,00	100	16.000,00	30	4.800,00	5	800,00	18	2.880,00
300	48.000,00	46	7.360,00	162	25.920,00	51	8.160,00	25	4.000,00	38	6.080,00
317	126.800,00	42	16.800,00	177	70.800,00	42	16.800,00	22	8.800,00	35	14.000,00
315	50.400,00	48	7.680,00	123	19.680,00	40	6.400,00	10	1.600,00	44	7.040,00
100	16.000,00	14	2.240,00	53	8.480,00	9	1.440,00	3	480,00	9	1.440,00
52	8.320,00	3	480,00	13	2.080,00	1	160,00	4	640,00	1	160,00
20	8.000,00	0	0,00	14	5.600,00	1	400,00	1	400,00	3	1.200,00
1	160,00	0	0,00	1	160,00	0	0,00	3	480,00	1	160,00
0	0,00	0	0,00	300	48.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
12	5.760,00	4	1.920,00	0	0,00	1	480,00	4	1.920,00	0	0,00
5	800,00	3	480,00	0	0,00	1	160,00	1	160,00	0	0,00
1	320,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
61	18.300,00	5	1.500,00	34	10.200,00	16	4.800,00	1	300,00	2	600,00
27	21.600,00	5	4.000,00	13	10.400,00	5	4.000,00	0	0,00	2	1.600,00
33	26.400,00	7	5.600,00	16	12.800,00	7	5.600,00	1	800,00	3	2.400,00
0	0,00	0	0,00	22	7.040,00	0	0,00	0	0,00	4	1.280,00
2.859	828.940,00	415	128.060,00	1.603	426.840,00	339	101.600,00	111	29.180,00	253	67.320,00
2.813	829.560,00	438	128.150,00	1.597	482.940,00	496	142.280,00	189	51.680,00	248	73.230,00

