

**SAMEN AAN DE SLAG**  
**Tweede evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie**

## 1. INLEIDING

### *Het Bestuursakkoord en het Bestuurlijk Akkoord Participatie*

Op 4 juni 2007 hebben het Rijk en VNG gezamenlijke ambities vastgelegd in het Bestuursakkoord<sup>1</sup>. Voor het thema participatie zijn de ambities uitgewerkt in het tussen VNG en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesloten Bestuurlijk Akkoord Participatie (verder 'Bestuurlijk Akkoord' genoemd).

### *Het Bestuurlijk Akkoord SZW – VNG Participatie*

In het Bestuurlijk Akkoord zijn gezamenlijke ambities geformuleerd met als gezamenlijke doelstelling van VNG en SZW om zo veel mogelijk mensen weer voluit mee te kunnen laten doen aan de samenleving. Hierbij staat arbeidsparticipatie voorop, maar als regulier, betaald werk niet tot de mogelijkheid behoort, moeten mensen gestimuleerd worden om maatschappelijk te participeren. De ambities:

- 1) Een totale vermindering van het aantal WWBuitkeringen/huishoudens met 75.000 ten opzichte van de stand ultimo 2006: In 2006 werd een daling van 45.000 op basis van de conjunctuur verwacht, in het akkoord is daarboven een vermindering van 30.000 uitkeringen door gemeentelijke inspanningen afgesproken.
- 2) Het activeren van 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden naar werk of maatschappelijke participatie. Deze ambitie is in 2008 verhoogd met 10.000 tot 35.000 niet-uitkeringsgerechtigden
- 3) Een extra impuls aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden
- 4) Het ondernemerschap stimuleren, juist ook bij kwetsbare groepen

Daarnaast zijn in het Bestuurlijk Akkoord afspraken gemaakt over diverse maatregelen die door SZW en VNG worden uitgevoerd om de bovenstaande ambities te realiseren. Deze maatregelen hebben direct betrekking op bovenstaande ambities, maar ook op gerelateerde onderwerpen (zoals handhaving). In het Bestuurlijk Akkoord zijn ook afspraken gemaakt over de evaluatie: deze vindt plaats twee en drie jaar na inwerkingtreding van de afspraken. De integrale tekst van het akkoord is als bijlage bij deze rapportage opgenomen.

### *Nulmeting*

Op 12 januari 2009 is de nulmeting Bestuurlijk Akkoord aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>2</sup>. De nulmeting is bedoeld als ijkpunt en niet als tussentijdse evaluatie. Hierin zijn de ambities vertaald naar een praktische aanpak en werd per ambitie de beginsituatie beschreven (in de meeste gevallen met cijfers over het jaar 2007).

### *Eerste evaluatieronde*

Op 21 januari 2010 is de eerste evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>3</sup>. Hierin zijn de cijfers van dat moment (vooral gebaseerd op cijfers over 2008) vergeleken met de uitgangshouding van 2007 en met de doelen voor 2011.

### *Tweede evaluatieronde*

Voor u ligt de tweede evaluatieronde van het Bestuurlijk Akkoord. Deze tweede evaluatieronde is anders van karakter dan de eerste evaluatieronde. Hiervoor zijn twee belangrijke verklaringen: de totstandkoming van een nieuw regeerakkoord en de economische crisis. Deze worden hieronder toegelicht.

### *Andere tijden*

Het Bestuurlijk Akkoord is gesloten in het jaar 2007, een periode van hoogconjunctuur waarin geen economische crisis werd verwacht. De economische crisis heeft invloed gehad op de doelstellingen uit het Bestuurlijk Akkoord.

<sup>1</sup> De Tweede Kamer is geïnformeerd over het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' via kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 B, nr. 17

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008-2009, 29544, nr. 185

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009-2010, 29544, nr. 223

Inmiddels is in deze gewijzigde economische situatie ook een nieuw kabinet aangetreden, dat het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' heeft gesloten. Hierin staan maatregelen en prioriteiten beschreven op het terrein van participatie voor Nederland gedurende en na de economische crisis. Gemeenten zullen bij de uitvoering van de maatregelen een belangrijke rol krijgen. Het kabinet zal VNG en gemeenten dan ook actief betrekken bij de uitwerking van het regeerakkoord. In de komende periode zal deze uitwerking prioriteit krijgen.

*Opzet van de huidige evaluatie*

De voorliggende evaluatie focust, vanwege het bovenstaande, op de realisatiecijfers (vooral over 2009) van de afgesproken indicatoren.

## 2. REALISATIECIJFERS

Zoals in de nulmeting is toegelicht, is elke ambitie geoperationaliseerd met behulp van een beperkt aantal indicatoren. Zo kunnen SZW en VNG periodiek bepalen in hoeverre zij de ambities van het Bestuurlijk Akkoord realiseren. Hieronder wordt per ambitie de actuele stand van zaken (vaak gebaseerd op cijfers van 2009) beschreven.

### **Ambitie (1) Verminderen van het aantal mensen met een WWB uitkering**

In het Bestuurlijk Akkoord is afgesproken dat de VNG en SZW zich sterk maken voor een vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op de WWB. Ten opzichte van de MLT-raming uit 2007 is een ambitie afgesproken om het aantal huishoudens/uitkeringen met 30.000 extra te verminderen. Naar deze raming gemeten betekende dit destijds een totale daling met 75.000 huishoudens/uitkeringen (WWB 65-min, waarvan 45.000 als conjunctureel effect en 30.000 door gemeentelijke inspanning).

In de eerste evaluatieronde is vastgesteld dat de genoemde MLT-raming als gevolg van de economische crisis voor de jaren 2009 tot en met 2011 niet meer als realistisch te beschouwen is. Dit betekent dat niet langer is vastgehouden aan de in 2007 verwachte conjuncturele daling van 45.000 huishoudens/uitkeringen. Wel houden de VNG en SZW de ambitie om het WWB-volume (65-min) met 30.000 huishoudens/uitkeringen te laten dalen ten opzichte van de conjunctuur.

#### *Methode van monitoring en evaluatie*

In 2008 kon relatief eenvoudig gemeten worden hoe het WWB-volume zich ontwikkelde als gevolg van gemeentelijk beleid. Vergelijking van de jaarlijkse WWB-realisatiecijfers met de bij het sluiten van het akkoord geraamde WWB-volumes (MLT, CPB, 2007) wees uit welk deel van het WWB-volume kon worden toegerekend aan het Bestuurlijk Akkoord.

Als gevolg van de economische crisis is de middellange-termijn-raming (MLT, CPB, 2007) waarop de afspraak uit het Bestuurlijk Akkoord is gebaseerd echter niet meer als realistisch te beschouwen voor de periode na 2008: in 2007 werd voor de lange termijn een daling van het WWB-volume verwacht, terwijl als gevolg van de economische crisis en de neergaande conjunctuur het WWB-volume juist is gestegen. Om recht te doen aan de inspanning van gemeenten om het WWB-volume terug te brengen moet rekening gehouden worden met de verslechterde conjuncturele omstandigheden. Het resultaat van de inspanning van gemeenten om het volume te doen dalen kan immers geheel teniet gedaan worden door een volumestijging als gevolg van de conjunctuur. Om toch ten tijde van de gewijzigde economische omstandigheden een kwantitatieve uitwerking te geven worden in deze monitor vanaf 2009 de jaarlijkse realisatiecijfers vergeleken met *jaarlijkse* ramingen van het WWB-volume (en dus niet meer met de *meerjarige* MLT-raming waarop de oorspronkelijke afspraak was gebaseerd). Deze ramingen (die SZW ook gebruikt om het definitieve WWB-macrobudget vast te stellen) worden jaarlijks gecorrigeerd voor conjuncturele effecten en voor effecten van het rijksbeleid op het WWB-volume.

Vergelijking van deze ramingen met de realisatiecijfers zoals het CBS die jaarlijks publiceert levert dan per jaar de volumereductie van de WWB als gevolg van gemeentelijk beleid op. In de volgende paragraaf is deze systematiek concreet voor deze evaluatie uitgewerkt.

#### *Cijfers en conclusie*

In tabel 1 zijn voor zover beschikbaar de geraamde en de gerealiseerde bijstandsvolumes weergegeven. Uit de vergelijking van beide reeksen blijkt dat gemeenten in de periode van mei 2007 tot en met 2008 een volumereductie van 9.000 huishoudens/uitkeringen bovenop de MLT-raming (CPB, 2007) hebben weten te realiseren. Voor 2009 is het resultaat van gemeentelijke beleid een volumereductie van 5.000 uitkeringen, in 2010 is er sprake van een toename van het aantal uitkeringen met 4.000 (negatieve volumereductie). Cumulatief is het resultaat van 2007 tot en met 2010 daarmee een volumereductie van 10.000 uitkeringen.

Tabel 1

Jaar	2008 <sup>1</sup>	2009	2010	2011
<i>Volumes x1.000</i>				
<b>A1. Raming WWB (65-min)</b>	276 <sup>2</sup>	273 <sup>3</sup>	286 <sup>4</sup>	nbn
<b>A2. Raming WIJ<sup>4</sup></b>	nvt	1	7	nbn
<b>B. Gerealiseerd volume WWB (65-min) en WIJ<sup>5</sup></b>	267	269	297	...
<b>C. Bereikt resultaat (per periode)</b>	9	5	-4	...
<b>D. Bereikt resultaat (cumulatief)</b>	9	14	10	...

<sup>1</sup> Bij de monitoring van het jaar 2008 is ook nog een gedeelte van 2007 inbegrepen: Het Bestuurlijk Akkoord is eind mei 2007 gesloten.

<sup>2</sup> CPB (publicatie september 2007), MLT-ramingscijfers. (Jaargemiddelden)

<sup>3</sup> SZW-raming (publicatie september 2009: SZW-begroting 2010). (Jaargemiddelden)

<sup>4</sup> SZW-raming (publicatie september 2010: SZW-begroting 2011). (Jaargemiddelden)

In de tabel zijn ook rijen voor de ramingcijfers van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) opgenomen. In oktober 2009 is deze wet in werking getreden waarmee 18 tot 27 jarigen niet meer onder de WWB vallen maar onder de WIJ. Omdat de afspraak uit het Bestuurlijk Akkoord oorspronkelijk gold voor WWB-ers van 18 tot 65 jarigen wordt het WIJ-volume ook in de monitor betrokken.

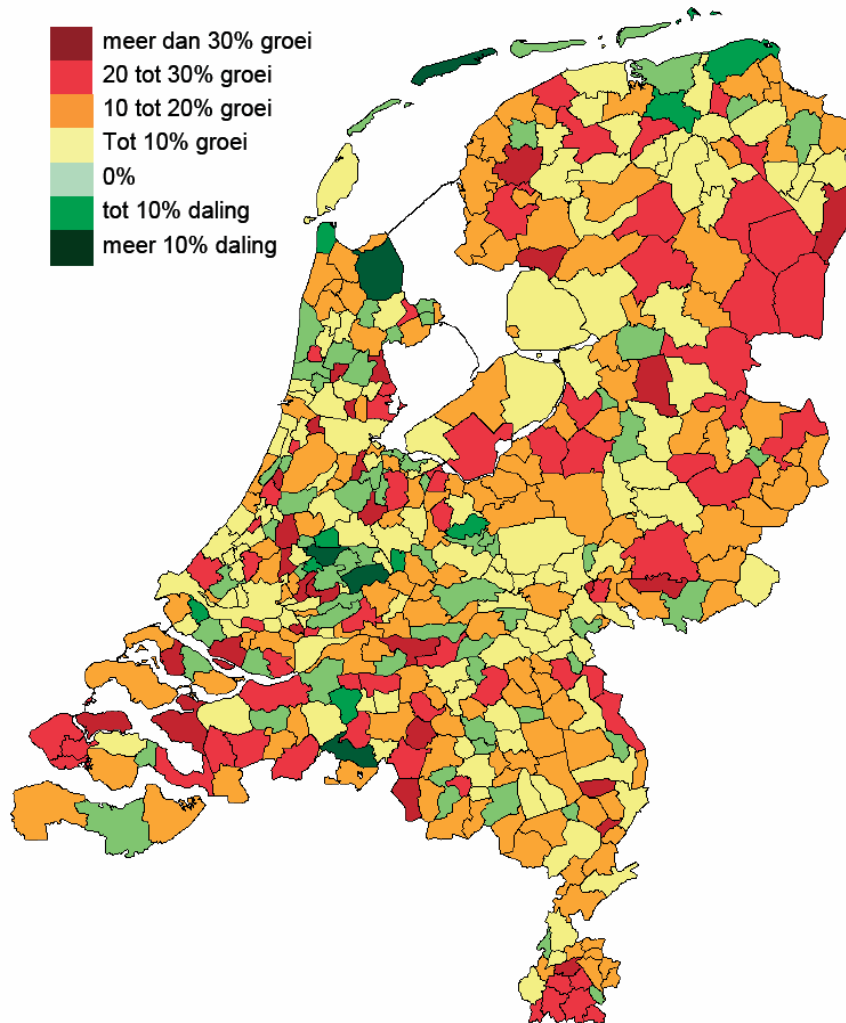
<sup>5</sup> CBS, Bijstandsuitkeringen statistiek (jaargemiddelden). De gebruikte cijfers zijn verstrekte uitkeringen op grond van de WWB (voor mensen jonger dan 65 jaar) en op grond van de WIJ.

#### *Cijfers per gemeente*

Er zijn ook WWB-volumecijfers per gemeente beschikbaar. Op de website [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) kunnen deze cijfers voor afzonderlijke gemeenten met elkaar vergeleken worden.

*Spreidingskaart*

**Ontwikkeling bijstand onder de 65 jaar per gemeente 2009**



Bron: Divosa-monitor 2010, deel 1

Cijfers op basis van gegevens van het CBS

Toelichting: Per gemeente is de ontwikkeling van de bijstand berekend door de absolute bijstandscijfers op december 2008 en december 2009 met elkaar te vergelijken. Hierbij is dus geen rekening gehouden met de gewijzigde economische omstandigheden (conjunctuur).

### **Borgen/verankeren programmatisch handhaven**

Voor het verankeren en borgen van het zogenoemde Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk (2007-2010) is in september 2007 éénmalig in totaal € 36 miljoen extra toegevoegd aan het Gemeentefonds voor de programmaperiode van vier jaar. Met de extra middelen wordt primair beoogd de implementatie van het Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleidscyclus te bevorderen.

Op 2 september 2010 is de Integrale rapportage Handhaving 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>4</sup>. Deze bevat onder meer de fraudecijfers gemeentelijke handhaving 2006-2009. Hierbij is ook het onderzoeksrapport 'Borging in beweging: stand van zaken Hoogwaardig Handhaven WWB 2010' gevoegd. In dit onderzoek wordt een landelijk beeld geschetst van de mate waarin eind 2009/begin 2010 het concept Programmatisch Handhaven is verankerd en geborgd in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk.

Uit het onderzoek blijkt dat programmatisch handhaven meer is verankerd in de gemeentelijke beleidscyclus dan in 2007. Zo is het handhavingsbeleid vaker geoperationaliseerd in concrete doelen, brengen meer gemeenten handhaving als vast onderdeel in het managementoverleg en is er op het terrein van handhaving meer samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en afdelingen. Ook laat het onderzoek zien dat er nog een verbeterlag kan worden gemaakt. Hiertoe worden aanbevelingen aangedaan. Deze zijn gebruikt als input voor het nieuwe Handhavingsprogramma 2011-2014, dat op 21 december 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>5</sup>.

In de nulmeting en de eerste evaluatieronde zijn cijfers verstrekt over fraudebestrijding (geconstateerd fraudebedrag afgezet tegen de uitgaven inkomensdeel WWB en het fraudebedrag per geconstateerd fraudegeval). Het is voor het CBS niet mogelijk gebleken om dit jaar op een vergelijkbare manier te rapporteren vanwege twijfel bij CBS over de kwaliteit van de brongegevens. Daarom is in deze tweede evaluatieronde afgezien van het opnemen van realisatiecijfers over de indicatoren fraudebestrijding.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 17050, nr. 400

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 17050, nr. 402

## Ambitie (2) Activeren van niet-uitkeringsgerechtigden

In Nederland bevindt zich veel arbeidspotentieel in de zogenaamde stille reserve: mensen zonder werk en zonder uitkering. Daarom spraken SZW en VNG in het Bestuurlijk Akkoord af om uit deze groep 25.000 personen naar werk of maatschappelijke participatie toe te leiden. In 2008 is dit aantal opgehoogd naar 35.000 personen. Hieronder staan de cijfers per 2009 vermeld en worden deze vergeleken met de beginsituatie in 2007 en de stand in 2008.

Indicator	2007	2008	2009
Aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat aan het begin van het jaar via een lopend re-integratietraject maatschappelijk participeert	14.120	9.910	11.370
Aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat via het starten van een re-integratietraject maatschappelijk participeert	3.410	4.140	5.470
Aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat na het volgen van een re-integratietraject is uitgestroomd naar werk	2.070	1.680	1.970

Bron: CBS

### Conclusie en toelichting

De cijfers van het CBS over 2009 laten zien dat (ondanks de crisis) het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat maatschappelijk actief wordt of aan het werk gaat toeneemt. In 2009 zijn er 1970 personen uitgestroomd naar werk (waarvan 1040 naar regulier werk en 940 met hulp van loonkostensubsidie) en zijn 5470 personen via het starten van een traject maatschappelijk actief geworden. In 2009 waren 11.370 personen maatschappelijk actief via een lopend maatschappelijk re-integratietraject.

Vier opmerkingen bij deze cijfers:

- In de eerste plaats is bekend dat 'maatschappelijke participatie' van niet-uitkeringsgerechtigden meer omvat dan met de huidige telling (waarbij alleen re-integratietrajecten worden geregistreerd) wordt gedekt. Een voorbeeld daarvan is het verrichten van vrijwilligerswerk.
- Ten tweede is het zo dat in de meting alleen die niet-uitkeringsgerechtigden zijn opgenomen die staan ingeschreven bij UWV Werkbedrijf. Mensen die op initiatief van de gemeente, maar zonder inschrijving bij UWV Werkbedrijf, werk vinden worden niet meegenomen in de cijfers. Het is belangrijk dat gemeenten ook deze inspanningen registreren, ook al gaat het bijvoorbeeld om slechts een 'stimuleringsgesprek'. Inspanningen zijn op deze wijze via de CBS telling landelijk waarneembaar te maken. Dat is nodig om de betreffende inspanningen ook in relatie tot de bovengenoemde ambitie te laten meetellen.
- Ten derde is van belang dat, afhankelijk van de duur en de inhoud van trajecten, niet-uitkeringsgerechtigden die in 2007 of 2008 begonnen zijn aan een traject, óók in 2009 meegeteld kunnen worden.
- Ten slotte merken wij op dat in bovenstaande cijfers ook de (kleine aantallen) ANW uitkeringen zijn meegeteld. Het is technisch nog niet mogelijk een onderscheid in de cijfers aan te brengen.

Gelet op bovenstaande opmerkingen bij de cijfers zal het naar verwachting niet mogelijk zijn om nauwkeurig vast te stellen in hoeverre gemeenten de doelstelling van activering van 35.000 niet-uitkeringsgerechtigden hebben gerealiseerd.



### Ambitie (3) Armoedebestrijding en terugdringen van aantal huishoudens met schulden

Het leven in armoede en het hebben van problematische schulden vormen soms een knelpunt bij maatschappelijke of arbeidsparticipatie. Daarom zijn armoedebestrijding en het terugdringen van schulden een belangrijk onderdeel van het Bestuurlijk Akkoord. Hieronder staan de cijfers per 2008 beschreven en worden deze vergeleken met de uitgangssituatie per 2007.

#### 3.1 Bereik langdurigheidstoeslag

De indicator bereik langdurigheidstoeslag is komen te vervallen. Door de decentralisatie naar gemeenten vanaf 2009 is de langdurigheidstoeslag een vorm van bijzondere bijstand geworden. Voor de toekenning hiervan hanteren gemeenten eigen beleidsregels. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten niet alleen personen met een WWB-uitkering in aanmerking kunnen laten komen voor een langdurigheidstoeslag, maar ook bijvoorbeeld personen met een inkomen uit arbeid kleiner dan of gelijk aan 105 of 110% van het sociaal minimum. Door de onvergelykbare populaties is het niet zinvol meer om dit aantal af te zetten tegen het aantal personen een WWB/WIJ uitkering dat langer dan vijf jaar in de uitkering zit.

Op 29 november 2010 is aan de Tweede Kamer de verkennende studie 'De Langdurigheidstoeslag gedecentraliseerd' van de Inspectie Werk en Inkomen toegezonden<sup>6</sup>. Deze geeft inzicht in de wijze waarop de gedecentraliseerde langdurigheidstoeslag in de praktijk wordt vormgegeven.

#### 3.2 Bereik bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand is deel van het armoedebeleid van gemeenten. Daartoe behoren ook kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, minima kortingspassen en collectieve ziektekostenverzekering voor minima.

Indicator	2007	2008	2009
A. Het aantal huishoudens dat bijzondere bijstand heeft ontvangen	273.300	280.200	280.100
B. Het aantal huishoudens met een laag inkomen	712.000	706.000	707.000
Bereik bijzondere bijstand (A t.o.v. B)	38,4%	39,7%	39,6%

#### 3.3 Aantal kinderen dat materieel profiteert van de bijzondere bijstand

Bij armoedebestrijding zijn huishoudens met kinderen een prioritaire doelgroep.

Indicator	2007	2008	2009
Aantal kinderen dat materieel profiteert van de bijzondere bijstand	167.200	167.900	153.900
Aantal minderjarige kinderen in huishoudens beneden 120 % sociaal minimum	397.000	385.000	382.000

Overigens kunnen gemeenten voor activiteiten om participatie van kinderen te bevorderen (zoals het stimuleren van deelname aan sport of culturele activiteiten) ook andere financieringsbronnen benutten. Bovenstaand overzicht geeft derhalve geen volledig overzicht van de mate waarin kinderen in huishoudens met een laag inkomen worden bereikt.

#### 3.4 Mate waarin gericht ondersteuning is verstrekt aan bepaalde groepen, met name huishoudens met kinderen

In het kader van 'Kinderen doen mee!' is er door het SCP een landelijke nulmeting uitgevoerd van het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert. Hierbij gaat het om een omvangrijk onderzoek waarbij circa 2000 gezinnen zijn bevroegd. De resultaten hiervan zijn in mei 2009 beschikbaar gekomen. Bij de nulmeting is de vraag beantwoord: 'wat is het aantal kinderen dat niet maatschappelijk meedoet om financiële redenen?'. Het blijkt dat 122.000 kinderen, waarvan naar schatting 66.000 kinderen uit huishoudens onder de 120 procent van het sociaal minimum, nergens aan meedoen wegens financiële redenen. De Tweede Kamer is hierover per brief van op de hoogte gesteld<sup>7</sup>. Een vervolgmeting zal in 2011 door het SCP gepresenteerd worden.

#### 3.5 Aantal gemeenten dat afspraken heeft gemaakt met voedselbanken

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 31441, nr. 13

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 24515, nr. 150

In het kader van de nulmeting Bestuurlijk Akkoord is in 2008 een quickscan Voedselbanken 2008 uitgevoerd en aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>8</sup> (). Als vervolg op deze nulmeting is een nieuwe quickscan (een 1-meting) uitgevoerd. Deze is op 20 september 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>9</sup>.

### 3.6 Verstrekte leenbijstand voor duurzame gebruiksgoederen

De algemene afspraak is om leenbijstand zo veel mogelijk terug te dringen.

Indicator	2007	2008	2009
A. Uitgaven leenbijstand	23,5 mln	28,6 mln	29,7 mln
B. Totale uitgaven bijzondere bijstand	193,9 mln	230 mln	230 mln
Leenbijstand t.o.v. totaal bijzondere bijstand (A t.o.v. B)	11,9%	12,4%	12,9%

Het is aan het college van B&W om aan de hand van de concrete individuele situatie te beoordelen of en zo ja in welke vorm, de bijzondere bijstand wordt verstrekt. Het beoordelen van een aanvraag voor bijzondere bijstand vraagt om maatwerk van de gemeente. De WWB schrijft de gemeenten terecht niet voor wanneer de bijzondere bijstand al dan niet als lening dient te worden verstrekt.

De VNG heeft in februari 2010 een nieuwe oproep aan gemeenten gedaan om terughoudend te zijn met het verstrekken van bijzondere bijstand als lening.

### 3.7 Percentage huishoudens met schulden dat succesvol kan worden geholpen met een aanbod

In het Bestuurlijk akkoord hebben SZW en VNG afgesproken om in kaart te brengen op welke wijze de effectiviteit van gemeentelijke schuldhulpverlening kan worden vergroot. Omdat er geen landelijke cijfers beschikbaar waren is het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' uitgevoerd en naar de Tweede Kamer gezonden<sup>10</sup>. Dit onderzoek is een aanleiding geweest om schuldhulpverlening tot een wettelijke taak van gemeenten te maken. De plenaire behandeling van het betreffende wetsvoorstel is gestart.

De Tweede Kamer is in het afgelopen jaar diverse keren geïnformeerd over ontwikkelingen op het terrein van schuldhulpverlening. Zo is de Monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening – tussenrapportage 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>11</sup>. Dit betreft een kwalitatief onderzoek, dat een beeld geeft van de bestedingsrichting en van de effecten van de maatregelen die gemeenten hebben genomen met de extra middelen die gemeenten hebben ontvangen om de gevolgen van de economische crisis voor de schuldhulpverlening in de periode 2009-2011 op te vangen.

Daarnaast is de Tweede Kamer geïnformeerd over de monitor betalingsachterstanden 2010<sup>12</sup>. Deze monitor is een vervolg op eerdere metingen (een nulmeting in november 2008 en een 1-meting in december 2009). Uit deze monitor blijkt onder meer dat het aantal huishoudens met betalingsachterstanden ten opzichte van 2008 licht is gedaald.

### 3.8 Ontwikkeling wachttijden

Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' bleek dat de gemiddelde wachttijd voor schuldhulpverlening ten tijde van het onderzoek 4 weken bedroeg. Op 5 november 2009 en op 10 april 2010 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de wachttijden<sup>13</sup>. Ook in de bovengenoemde brief over de monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening is aandacht besteed aan de wachttijden. Daaruit blijkt dat driekwart van de gemeenten aangeeft dat door de extra middelen die zijn toegekend voor de periode 2009-2011 de wachttijden redelijk tot sterk zijn gedaald.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 24515, nr. 170

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 24515, nr. 191

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/2008, 24515, nr. 140

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 24515 nr. 192

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2010/2011, 24515 nr. 195

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 24515, nr. 169 en nr. 185

#### Ambitie (4) Bevorderen van ondernemerschap

Het bevorderen van ondernemerschap is belangrijk. Het midden- en kleinbedrijf biedt relatief veel werkgelegenheid. Daarnaast biedt ondernemerschap voor sommige mensen een uitgelezen mogelijkheid om uit te stromen uit een uitkering richting duurzame zelfredzaamheid. Daarom is in het Bestuurlijk Akkoord Participatie afgesproken om het starten van ondernemerschap vanuit de WWB te stimuleren.

SZW is in samenwerking met EL&I aan de slag met de initiatieven om ondernemerschap te bevorderen. Op dit moment bestaat in Nederland reeds het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz 2004), waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om werklozen met een uitkering (financieel) te begeleiden bij het opstarten van een onderneming. Daarnaast lopen er momenteel twee pilots op het gebied van microfinanciering waarin de departementen van EL&I en SZW nauw samenwerken.

Indicator	2007	2008	2009
Aantal gestarte ondernemers vanuit de WWB	1.830	1.780	1.715

Uit bovenstaande gegevens van het CBS blijkt dat er in 2009 1715 mensen vanuit de WWB zijn gestart. Om een compleet beeld te krijgen van het aantal gestarte ondernemers uit de uitkering, ligt het voor de hand om ook te rapporteren over de uitkomsten van de pilots SZW-borgstellingsregeling en de Stichting Microkrediet Nederland (onder de noemer Qredits). In vijf regio's (Rotterdam, Tilburg, Hengelo, Friesland en Flevoland) van Nederland is door SZW namelijk een pilot gestart, waarbij mensen onder borgstelling van de overheid niet een krediet van de gemeente, maar van de bank ontvangen. Daarnaast is door het ministerie van EL&I in samenwerking met SZW een pilot gestart met de Stichting Microkrediet Nederland (genaamd Qredits). Deze voert in een aantal gemeenten een pilot uit met microkredieten voor uitkeringsgerechtigden die een eigen onderneming willen starten. Deze gegevens zijn niet in bovengenoemde getallen opgenomen. Wanneer ook deze in aanmerking worden genomen<sup>14</sup>, komen de aantallen als volgt uit:

Indicator	2007	2008	2009
Aantal gestarte ondernemers vanuit de WWB	1.845	1.845	1.768

#### *Conclusie*

Uit de cijfers blijkt dat, ondanks de economische crisis, het aantal starters vanuit de WWB slechts licht is gedaald. In 2009 hebben in totaal 1.768 ondernemers vanuit de WWB de stap gemaakt richting zelfstandigheid en uitkeringsonafhankelijkheid.

#### *Toelichting*

Het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz 2004) biedt uitkeringsgerechtigden met de vereiste ondernemerskwaliteiten en een goed ondernemingsplan de kans om een eigen onderneming te starten met het oog op duurzame re-integratie. Daarnaast hebben gemeenten, in de vorm van het Participatiebudget, additionele mogelijkheden om ondernemerschap in de regio te stimuleren. Gemeenten kunnen prestarters voorbereidingskredieten en begeleiding bieden. Ook starters kunnen zij begeleiding bieden. De middelen voor deze op uitstroom naar een zelfstandig bestaan gerichte voorzieningen zijn in 2010 samengevoegd vanuit het BBZ met het Participatiebudget.

Tenslotte zijn SZW (tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010) en EL&I, zoals eerder genoemd, op het terrein van microfinanciering in 2009 twee pilots gestart. Het doel hiervan is om te bezien op welke manier kredieten het beste aan starters kunnen worden aangeboden. Hierbij worden zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden betrokken. In de pilot van SZW wordt kredietverstrekking door banken onder borgstelling van de overheid getest. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de screening en begeleiding van klanten. Bij de EL&I pilot wordt een vorm van fondsfinanciering getest. Hierbij screent een Stichting Microkrediet Nederland (genaamd Qredits) de klanten zelf en verstrekt en beheert het de leningen. Beide pilots lopen eind 2010 af en zullen gezamenlijk worden geëvalueerd. Het evaluatierapport dient voor 1 maart 2011

<sup>14</sup> Gebaseerd op melding kredietovereenkomst bij Agentschap NL (uitvoerder tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010) en de administratie bij Stichting Microkrediet Nederland (Qredits).

opgeleverd te worden. Daarna zal de Tweede Kamer hierover geïnformeerd worden.

## **BIJLAGE**

### **Bestuurlijk Akkoord SZW – VNG participatie**

d.d. 31 mei 2007

#### ***Aanleiding***

Het gaat economisch goed gaat met Nederland. Gemeenten hebben met de WWB en hun sterke rol in de regio een goed uitgangspunt om de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt de komende jaren te vergroten. Toch bestaat het risico dat mensen die langdurig aan de kant staan onvoldoende profiteren van het goede economische tij.

VNG en SZW hebben de gezamenlijke doelstelling om zo veel mogelijk mensen weer voluit mee kunnen laten doen in de samenleving. Hierbij staat arbeidsparticipatie voorop, maar “meedoen” moet breder worden opgevat. Als regulier, betaald werk niet direct tot de mogelijkheden behoort, moeten mensen gestimuleerd worden maatschappelijk te participeren (bijvoorbeeld via leerbanen of vrijwilligerswerk). Daarbij gaat het niet alleen om bijstandsgerechtigden, maar ook om mensen zonder werk en uitkering met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

#### ***Ambities***

Met het oog op deze gezamenlijke doelstelling spreken VNG en SZW de volgende ambities uit met betrekking tot arbeidsparticipatie, maatschappelijke participatie, armoede/schulden en ondernemerschap.

- VNG en SZW maken zich de komende jaren sterk voor het realiseren van een vermindering van het aantal mensen dat een beroep doet op de WWB. Ten opzichte van de MLT-raming wordt een vermindering afgesproken van 30.000 huishoudens/uitkeringen. Naar de huidige ramingsstand gemeten betekent dit een daling met 75.000 huishoudens/uitkeringen naar 227.000 in 2011<sup>15</sup> ten opzichte van de stand ultimo 2006 (302.000 uitkeringen < 65 jaar).
- VNG en SZW streven ernaar 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden in de periode 2007 - 2011 aan werk te helpen of maatschappelijk te laten participeren als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is.
- VNG en SZW geven een extra impuls aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden.
- VNG en SZW zullen het ondernemerschap stimuleren juist ook bij kwetsbare groepen.

#### ***Maatregelen***

SZW en de VNG maken de volgende afspraken om de gezamenlijke ambitie gestand te doen.

##### **A. Maatregelen om participatie te vergroten**

- Financieringssystematiek WWB  
Uitgangspunten voor te nemen maatregelen bij de financieringssystematiek zijn dat te grote schommelingen in het budget worden voorkomen en dat rekening wordt gehouden met vormen van maatschappelijke participatie.
  - Hiertoe worden de gemeentelijke budgetten voor het re-integratiebeleid meerjarig vastgelegd, rekening houdend met de ombuiging op het W-deel die oploopt tot 375 miljoen in 2011. In het kader van de evaluatie van de regeling afwikkeling oude

---

<sup>15</sup> De afspraak is dat de extra inspanning 30.000 uitkeringen bedraagt ten opzichte van de MLT-raming die in augustus 2007 wordt vastgesteld. Volgens de huidige SZW-ramingstand daalt het aantal uitkeringen in 2007 – 2011 met 45.000. Mocht de MLT-raming uitkomen op een aantal dat 5.000 hoger of lager is dan op grond van de huidige ramingsstand wordt verwacht, dan zal worden bezien wat dit betekent voor de hier geformuleerde ambitie.

- vreemdelingenwet zal aan de orde komen of zich als gevolg van deze regeling onvoorziene effecten voordoen.
- Uitgangspunt is dat het I-deel, met inbegrip van de voor de aanvullende uitkering uit hoofde van artikel 74 WWB gereserveerde begrotingsmiddelen, voor de periode 2008 - 2011 wordt vastgezet op basis van de MLT-raming van het Centraal Planbureau, zoals die in augustus 2007 wordt gepubliceerd. Alleen wanneer de conjunctuur buiten een bepaalde bandbreedte afwijkt wordt het macro-budget tussentijds gecorrigeerd. Het macrobudget wordt jaarlijks wel gecorrigeerd voor loon/prijbsbijstelling en (wijzigingen in de) effecten van rijksbeleid. Deze afspraak geldt in voor- en tegenspoed.
  - Afspraak is dat gemeenten een positief verschil tussen de MLT-raming en realisatie inzetten voor het waarmaken van de ambities van dit akkoord.
  - SZW biedt transparantie over de wijze waarop de MLT-raming tot stand is gekomen.
  - SZW zal bij de evaluatie van de WWB het verdeelmodel I-deel evalueren en op basis daarvan bezien of er aanleiding is nog deze kabinetsperiode te komen tot verbetering van de verdeling. Daarnaast evalueert SZW de financieringssystematiek WWB ten behoeve van besluitvorming door het volgend kabinet.
  - In een werkgroep SZW/VNG zullen een aantal technische aspecten m.b.t. bovenstaande afspraken nader worden uitgewerkt.
- Participatiefonds (ontschotting van middelen)  
Het kabinet bundelt participatiebevorderende budgetten zodanig dat gemeenten de budgetten optimaal kunnen inzetten voor het bevorderen van duurzame participatie. De VNG zal bij de uitwerking betrokken worden. Uitgangspunten zijn:
    - bundeling leidt tot een bijdrage aan het realiseren van de doelen uit de pijler sociale samenhang van het beleidsprogramma van dit kabinet;
    - de gemeentelijke budgetten voor volwasseneneducatie (OCW), inburgering (WWI) en re-integratie (SZW) zullen in eerste aanleg worden betrokken;
    - aandachtspunt bij de nadere uitwerking is in ieder geval het behoud van de infrastructuur van de ROC's;
    - het schot tussen I- en W-deel van de WWB blijft overeind;
    - omdat de vorming van een participatiefonds, wegens benodigde wetswijziging en complexiteit van uitwerking, enige tijd kan duren, overlegt SZW met de VNG over mogelijkheden hoe vooruitlopend op de wetswijziging al invulling kan worden gegeven aan ontkokerd en samenhangend beleid op gemeentelijk niveau. Hierbij wordt de doelgroepeneis bij de besteding van het W-deel betrokken.
  - Aansluiting arbeidsmarkt  
SZW en VNG streven naar het samenbrengen van het decentraal arbeidsmarktbeleid en re-integratie in één loket op lokaal/regionaal niveau. Dat versterkt de mogelijkheden voor gemeenten om een vraaggericht re-integratiebeleid te voeren. Gemeenten gaan verder met deze ontwikkeling en spannen zich in om werkgevers, onderwijs, werknemers, CWI en UWV op het niveau van de regionale arbeidsmarkt bijeen te brengen en concrete prestatieafspraken te maken over de wederzijdse inzet, kwaliteiten effectiviteit van de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden. Om tot een regionaal arbeidsmarktbeleid te komen en te kunnen functioneren als slagvaardige gesprekspartners van regionaal opererende partijen, zullen gemeenten hun beleids- en/of organisatiekracht regionaliseren.
  - Alleenstaande ouders  
Er komt een recht op een ontheffing van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar. SZW zal de VNG betrekken bij de uitwerking hiervan. Uitgangspunten bij de verdere uitwerking zijn:
    - de maatregel wordt zo vormgegeven dat er perspectief wordt geboden op uitgestelde re-integratie;
    - ontheffing op aanvraag, met een maximale periode van zes jaar;
    - de ontheffing wordt gekoppeld aan een scholingsplicht, die de gemeente oplegt.
  - Jongeren onder de 27 jaar  
Er komt een werk-/leerplicht voor jongeren tot 27 jaar. SZW zal de VNG betrekken bij de uitwerking hiervan en de VNG inzicht geven in de kosten en opbrengsten ervan voor de gemeenten. Uitgangspunten zullen zijn:

- het creëren van een voorziening, waarmee gemeenten zorgen dat jongeren niet in de bijstand komen;
  - de gemeenten worden verplicht een leer/werk-aanbod te doen, voor jongeren die een beroep op de gemeente doen; en
  - er wordt aansluiting gezocht bij de financieringsystematiek van de WWB.
- Handhaving  
In het kader van het SZW-Handhavingsprogramma 2007 – 2010 zijn middelen gereserveerd voor het verankeren en borgen van het zogenoemde Programmatisch Handhaven in de gemeentelijke beleids- en uitvoeringspraktijk. Het kabinet zal deze middelen eenmalig toevoegen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Over de wijze van verdeling zal nog nader met de VNG worden overlegd. SZW zal tevens bezien welke mogelijkheden er zijn om gemeenten meer handhavingsruimte te geven door het mogelijk maken van bestandskoppelingen en het zonnig wettelijk verankeren van het afleggen van huisbezoeken.
  - Innovatie  
Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid in het zoeken van nieuwe wegen om meer mensen aan het werk te krijgen/te laten participeren. Daarvoor zijn middelen gereserveerd. SZW heeft vanuit zijn rol op systeemniveau een nieuwe aanpak opgesteld om dat te stimuleren. Met VNG, Divosa en andere organisaties bekijkt SZW op welke punten door middel van een integrale aanpak effectiever gewerkt kan worden. SZW werkt samen met VNG en andere organisaties een beperkt aantal programmatische lijnen uit. Daarnaast zal SZW in samenwerking met de VNG verkennen wat de mogelijkheden zijn van een verbreding of het 'omkeren' van het innovatie-artikel (artikel 83 WWB).
  - Wsw  
De voorgenomen wetwijziging Wsw per 1 januari 2008 maakt het mogelijk een aantal acuut gevoelde problemen bij de uitvoering van de Wsw aan te pakken. De wetwijziging biedt echter geen oplossing voor de voortgaande groei van het beroep dat wordt gedaan op de Wsw en het feit dat er op dit moment verschillende regelingen zijn voor mensen met een arbeidsbeperking (Wsw, Wia, Wajong, arbeidsongeschiktheid in WWB), alle gericht op waar mogelijk arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Deze regelingen moeten in onderlinge samenhang worden bezien om problemen die zich voordoen binnen de afzonderlijke regelingen aan te kunnen pakken. Hiervoor is een fundamentele herbezinning op de Wsw in onderlinge samenhang met andere regelingen voor mensen met een arbeidshandicap noodzakelijk. SZW zal dit traject tezamen ingaan met de VNG en de andere bij de uitvoering betrokken partijen.

## **B. Maatregelen om armoede te bestrijden en schulden terug te dringen**

- SZW stuurt aan op gerichte bijstand in natura voor gezinnen met kinderen, waarbij het beleid gericht dient te zijn op de kosten voor schoolgaande kinderen, voor zover niet voorzien in een voorliggende voorziening (te denken valt hierbij aan computers, vervoer, sport en cultuur).
- SZW dereguleert de langdurigheidstoelage. Gemeenten leggen in een verordening vast onder welke voorwaarden burgers recht op een langdurigheidstoelage hebben.
- De VNG stimuleert gemeenten om armoedebeleid zoveel als mogelijk is in te vullen in de vorm van materiële voorzieningen gericht op participatie. Via een handreiking en 'best practices' wordt beoogd te bereiken dat gemeenten op grotere schaal dan thans invulling geven aan lokaal armoedebeleid.
- Het streven is niet-gebruik voor alle gemeentelijke regelingen tegen te gaan. SZW en VNG spannen zich in om de bekendheid van deze voorzieningen te vergroten. Daarnaast wordt onderzocht hoe het niet-gebruik via bestandskoppelingen teruggebracht kan worden.
- VNG en SZW bouwen voort op de recente intentieverklaring door de samenwerking tussen partners op lokaal en regionaal niveau te bevorderen en goede praktijkvoorbeelden actief onder de gemeenten te verspreiden. Zo zal de samenwerking tussen gemeenten en lokale voedselbanken verbeterd worden met het doel bezoekers van voedselbanken gebruik te laten maken van gemeentelijke voorzieningen.
- VNG stimuleert gemeenten grote terughoudendheid te betrachten bij het verlenen van leenbijstand. Gemeenten worden hierbij gestimuleerd op inventieve wijze om te gaan met de mogelijkheid om de verplichting tot betaling van deze schuld kwijt te schelden, gekoppeld aan de inspanning van de cliënt op het terrein van re-integratie.

- VNG en SZW brengen in kaart op welke wijze de effectiviteit en de kwaliteit van de minnelijke schuldhulpverlening versterkt kan worden.
- SZW stelt de beschikbare middelen voor schuldhulpverlening in de periode 2007-2009 beschikbaar via een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

### **C. Maatregelen om ondernemerschap te bevorderen**

Het bevorderen van kleinschalig ondernemerschap is van belang. Het levert een bijdrage aan de economische dynamiek, is een instrument voor duurzame re-integratie en draagt bij aan de versteviging van de sociale cohesie in de wijken.

- SZW streeft ernaar om daar waar de administratieve lastendruk voor ondernemers het gevolg is van SZW regelgeving, deze regeldruk te verlagen.
- SZW wil via een van rijkswege te verstrekken borgstelling bevorderen dat alle starters vanuit een uitkering die over een levensvatbaar bedrijfsplan beschikken, voor het noodzakelijke bedrijfskapitaal een geslaagd beroep kunnen doen op een bancaire krediet. In juli start een pilot in Rotterdam, Lelystad en Leeuwarden, waaraan de uitkeringsinstanties de grote banken en kredietbanken zullen deelnemen. Na evaluatie van de pilots zal worden bezien of de borgstellingsregeling kan worden uitgerold over de rest van Nederland.
- SZW zal ervoor ijveren om samen met de minister van EZ te bezien of het mogelijk is om een algemene borgstellingsregeling voor kleine kredieten gestalte te geven. Vanwege het belang van zelfstandig ondernemerschap voor een gerichte wijkaanpak zal ook de minister van WWI hierbij worden betrokken.
- VNG stimuleert gemeenten om het starten en/of vestigen van een zelfstandig bedrijf of beroep te bevorderen door:
  - een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kleinschalige ondernemingen te realiseren in de buurten.
  - het starten van een zelfstandig bedrijf of beroep vanuit een uitkeringssituatie als reële en duurzame uitstroomoptie in het gemeentelijk re-integratiebeleid op te nemen.
  - de voorlichting aan starters te optimaliseren en verder uit te breiden.

### ***Inzicht in effecten en evaluatie***

Gemeenten zijn transparant over de WWB effecten. Naar de eigen gemeenteraad, lokale en regionale samenwerkingspartners, de burger en SZW. VNG bevordert de transparantie van haar leden door het stimuleren van het gebruik van bestaande informatiestromen zoals de CBS statistieken en benchmarks die aansluiten bij de geformuleerde beleidsdoelen. VNG en SZW zullen afspraken maken over een set prestatie-indicatoren. De expertise van partijen zoals het CBS zal hierbij worden betrokken.

Voorts spreken SZW en VNG af om gemeenten te ondersteunen bij het uitwisselen van kennis, ervaringen en resultaten door middel van een jaarlijks gezamenlijk te organiseren WWB congres. VNG spreken af bovenstaande afspraken te evalueren gedurende de kabinetsperiode. Dit zal gebeuren 2 jaar en 3 jaar na inwerkingtreding van de afspraken.

### ***Slot***

De VNG draagt deze bestuurlijke afspraken actief uit naar alle leden en bevordert dat deze de gemaakte afspraken voortvarend oppakken en uitwerken. SZW draagt deze bestuurlijke afspraken actief uit binnen het kabinet en bevordert het voortvarend oppakken en uitwerken van de gemaakte afspraken.