

# Zaak van belang

Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf



# Zaak van belang

Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf

*R 07/24, december 2007*  
ISSN 1383-8733  
ISBN 978-90-5079-200-4

# Voorwoord

De uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering neemt toe. Dat is een zaak van belang voor wie ondernemersvaardigheden heeft of die kan ontwikkelen. Een wellicht lang gekoesterde wens komt uit. Er is geen afhankelijkheid meer van een uitkering. Maar het is ook van breder maatschappelijk belang: minder uitkeringslasten, meer participatie in de werkende samenleving, meer werkgelegenheid en meer sociale cohesie.

Het stimuleren van ondernemerschap is onderdeel van het huidige coalitieakkoord. Het kabinet ziet het starten van een eigen bedrijf vanuit een uitkering als gelijkwaardig aan uitstroom naar loondienst. Van beleidsmakers en uitvoerders mag worden verwacht dat ze dit proces faciliteren en ervoor zorgen dat hindernissen worden geslecht.

Er is een wereld te winnen als de handen ineen worden geslagen bij het inrichten van het hulpaanbod aan starters vanuit een uitkering. De Inspectie Werk en Inkomen heeft een denkkader opgesteld vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde die met een eigen bedrijf wil beginnen. Met dat denkkader en met dit onderzoek wil de inspectie een bijdrage leveren aan het verbeteren van hulp aan deze toekomstige ondernemers.

Mw. mr. drs. C. Kervezee  
*Inspecteur-generaal*



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Uitstroom naar ondernemerschap</b>	<b>9</b>
2.1	Actorenanalyse en wettelijk kader	9
2.2	Analyse van de uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering	11
2.3	Vijf praktijkvoorbeelden	11
<b>3</b>	<b>Samenvattende conclusies en oordeel</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Reactie betrokken uitvoeringsorganisaties</b>	<b>17</b>
	Lijst van afkortingen	18
	Bijlage: Reactie betrokken uitvoeringsorganisaties	19
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	23





# I Inleiding

1  
CBS/Statline 2007.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) vindt het gelet op de doelstellingen van het kabinetsbeleid van belang dat zoveel mogelijk mensen kunnen participeren in de samenleving. Werken en je eigen brood verdienen is belangrijk. Er zijn in Nederland circa één miljoen zelfstandige ondernemers.<sup>1</sup> Het stimuleren van ondernemerschap is onderdeel van het coalitieakkoord van het huidige kabinet. Het kabinet ziet het starten van een eigen bedrijf vanuit een uitkering als gelijkwaardig aan uitstroom naar loondienst.

De uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering neemt toe. In 2004 bestond circa tien procent van het aantal starters uit mensen met een uitkering. Het succespercentage is gelijk aan dat van de gemiddelde startende ondernemer. Na drie jaar is circa zeventig procent van de starters niet teruggevallen in een uitkering.<sup>2</sup>

2  
IWI Duurzaamheid uitstroom uit een bijstands- en WW-uitkering, verschillen tussen uitstroom naar bedrijf en loondienst, 2006.

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) en de gemeenten kunnen mensen helpen die vanuit een uitkering willen starten met een eigen bedrijf. IWI wil met dit rapport een bijdrage leveren aan het verbeteren van die hulp. De inspectie heeft op basis van de bevindingen van dit onderzoek hiervoor een denkkader opgesteld vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde die met een eigen bedrijf wil beginnen. Het denkkader is voorgelegd aan en besproken met de deelnemers aan dit onderzoek. UWV, CWI en gemeenten kunnen dit denkkader gebruiken bij het inrichten van hun hulpaanbod.

## Denkkader

### Voorlichting

- UWV, CWI en gemeenten wijzen op ondernemerschap als uitstroomoptie.

### Toegankelijkheid ondersteuning en begeleiding

- Het is duidelijk waar de uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf moet zijn.
- Hij kan terecht bij één loket of één informatiepunt.
- Hij wordt niet van het kastje naar de muur gestuurd.

### Selectie

- De uitkeringsinstantie sluit de uitkeringsgerechtigde niet uit op grond van uitkeringstype, leeftijd, werkloosheidsduur, taalvaardigheid, opleiding, etniciteit, geslacht.

### Competentietest

- De uitkeringsgerechtigde wordt getest op ondernemerscompetenties.

### Begeleiding

- De uitkeringsgerechtigde heeft één vast aanspreekpunt en/of één vaste coach.
- De coach helpt bij het oplossen van problemen die een succesvolle start belemmeren (kennis en vaardigheden, kinderopvang, schuldsanering, sollicitatieplicht).
- UWV, CWI en gemeenten werken samen met andere actoren, zoals gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld economische zaken en/of stadsontwikkeling), met de Kamer van Koophandel en met de Belastingdienst.
- De uitkeringsinstantie faciliteert de uitkeringsgerechtigde om een ondernemersnetwerk te onderhouden en te vergroten.
- De begeleiding is professioneel: faciliterend maar niet vrijblijvend. Indien nodig wordt de uitkeringsgerechtigde aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid en kan hij een sanctie krijgen. De uitkeringsgerechtigde kan als het niet lukt met het eigen bedrijf opnieuw recht krijgen op een uitkering;
- De uitkeringsinstantie zorgt dat na het starten als ondernemer nazorg advisering en coaching beschikbaar is.

### **Scholing**

- De uitkeringsinstantie zorgt voor een gedifferentieerd aanbod van cursussen, workshops en voorlichting.
- Behalve voor een standaardaanbod zorgt de uitkeringsinstantie waar nodig voor maatwerk.

### **Geld en middelen**

- Het hulpaanbod stimuleert initiatief en het onderzoeken en ontwikkelen van ondernemerspotenties en het is gericht op het wegnemen van persoonlijke en institutionele belemmeringen.
- De uitkeringsinstantie zet voldoende geld en re-integratiemiddelen in die kunnen helpen met een succesvolle start. Zo nodig slaan UWV, CWI en gemeenten daarvoor de handen ineen.
- De uitkeringsgerechtigde die als ondernemer wil starten heeft invloed op de ondersteuning die de uitkeringsinstantie voor hem inkoop.

### **Onderzoeksvraag, vorm en inrichting van het onderzoek**

*Hoe begeleiden UWV, CWI en gemeenten mensen met een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering bij het starten als ondernemer?*

### **Deelvragen**

- *Werken UWV, CWI en gemeenten met elkaar samen bij het begeleiden van mensen met een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering bij het starten als ondernemer?*
- *Welke beleids- en realisatiedoelstellingen hebben UWV, CWI en gemeenten geformuleerd en welke resultaten zijn hiervan zichtbaar?*

In dit onderzoek heeft IWI gekeken naar vijf praktijkvoorbeelden van de inrichting van de hulp aan uitkeringsgerechtigden die willen starten met een bedrijf. Er zijn beleidsstukken en verslagen bestudeerd. Naast het bestuderen van beleidsstukken en verslagen zijn interviews gehouden op management- en beleidsniveau en met re-integratiecoaches en arbeidsdeskundigen van UWV, klantadviseurs van CWI en klantmanagers van gemeenten. De uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering is beschreven in een meerjarige kwantitatieve analyse van databestanden.

De uitspraken die in dit onderzoek worden gedaan zijn geldig voor de populaties die in het onderzoek zijn betrokken. De beschrijvingen van de inrichting van de praktijk bij de onderzochte cases en van de beleidsdoelstellingen van UWV, CWI en van de gemeenten die betrokken zijn bij de cases, zijn voor een check op de feiten teruggeleegd bij de respondenten van het onderzoek.

## 2 Uitstroom naar ondernemerschap

Ondernemerschap is een actueel beleidsthema. Zowel op Europees als op landelijk niveau wordt de kracht van ondernemerschap onderkend, niet alleen als motor voor de economie maar ook voor de sociale cohesie. Het starten met een eigen bedrijf kan perspectief bieden aan mensen met een uitkering. Voor de samenleving als geheel levert dit winst op. Er wordt bespaard op de uitkeringslasten en de nieuwe ondernemer kan nieuwe werkgelegenheid genereren.

Er is ook een schaduwkant. Ondernemen brengt risico's met zich mee. Als ondernemer moet men de competenties in huis hebben om een bedrijf succesvol te starten en om het levensvatbaar houden, ook als het economische tij even tegen zit. Niet elke nieuw gestarte onderneming blijft bestaan en dat kan maatschappelijke kosten opleveren.

### 2.1 Actorenanalyse en wettelijk kader

Ondernemerschap is voor het huidige kabinet een belangrijk beleidsthema. Het maakt onderdeel uit van het coalitieakkoord. In 2007 zijn in de zogeheten Participatietop afspraken gemaakt over het stimuleren van ondernemerschap. Die stimulering is onder meer gericht op het toegankelijk maken van microkredieten voor startende ondernemers. Ook is er aandacht voor complexiteitsreductie in wet- en regelgeving. Extra aandacht wordt gegeven aan ondernemers in aandachtswijken en aan allochtone vrouwen. De bewindspersonen van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Economische Zaken en voor Wonen, Wijken en Integratie organiseren begin 2008 een conferentie over nieuw ondernemerschap.

De uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf kan een beroep doen op regelingen in de Werkloosheidswet (WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia), de UWV-regeling starterskrediet arbeidgehandicapten (URS), de bijstandswet (WWB) met het Bijstandsbesluit Zelfstandigen (Bbz) en de Wet werk en inkomen kunstenaars (Wwik).

De primaire verantwoordelijkheid voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden ligt bij UWV en de gemeenten. CWI is vaak het eerste loket voor de uitkeringsgerechtigde die denkt over het starten van een eigen bedrijf. CWI ondersteunt bij het zoeken naar werk in het eerste halfjaar van werkloosheid.

UWV en CWI zien het stimuleren van ondernemerschap naar zelfstandig ondernemerschap als een gelijkwaardige optie voor uitstroom naar loondienst. Het uitgangspunt voor UWV is de kortste weg naar duurzame uitstroom. Onder duurzaam werk verstaat UWV een werkhervatting van minimaal zes maanden. UWV en CWI hebben op landelijk niveau afspraken gemaakt over het in een zo vroeg stadium herkennen van potentiële starters. CWI is het eerste aanspreekpunt voor de werkzoekende. Als een uitkeringsgerechtigde zich nader wil oriënteren moet hij worden doorverwezen naar UWV.

De begeleiding door UWV gebeurt door de re-integratiecoach of de arbeidsdeskundige. In de WW kan een onderzoeksperiode en startperiode worden toegekend. Het is mogelijk dat de uitkeringsgerechtigde werkt aan de opbouw van een eigen bedrijf met behoud van uitkering en met vrijstelling van de sollicitatieplicht. Inkomsten worden op de uitkering gekort. Er is een terugvaloptie, die inhoudt dat iemand weer recht kan krijgen op het restant van zijn werkloosheidsuitkering als het niet lukt om duurzaam te starten.

De begeleiding bij een re-integratiebureau kan worden ingekocht in de vorm van een standaardpakket of als maatwerk in de vorm van een individuele re-integratieovereenkomst. De re-integratiecoach of arbeidsdeskundige kan doorverwijzen naar een startersdesk van CWI, een competentietestcentrum van CWI, een ketenbreed samenwerkingsverband, of naar andere lokale actoren zoals de Kamer van Koophandel.

CWI heeft in april 2007 besloten om in zijn dienstverlening standaard de mogelijkheden van zelfstandig ondernemerschap onder de aandacht te brengen. CWI schoolt zijn medewerkers

sinds 2007 om 'aan de kop van het proces' aandacht te hebben voor ondernemerschap als volwaardige uitstroomoptie.

In de competentietestcentra die door CWI zijn ingericht kunnen uitkeringsgerechtigden inzicht krijgen in hun competenties als zelfstandig ondernemer. Eind april 2007 heeft CWI competentietesten voor ondernemerschap geïntroduceerd op vijftien vestigingen. Het is de bedoeling dat deze competentietesten vanaf 2008 beschikbaar zijn op alle vestigingen.

UWV en CWI hebben centraal geformuleerde beleids- en realisatie-doelstellingen. Bij gemeenten ligt dat anders. Elke gemeente formuleert zijn eigen beleids- en realisatie-doelstellingen. Gemeenten kunnen bedrijfskredieten toekennen en een uitkering voor levensonderhoud voor startende ondernemers. Er zijn centrumgemeenten die voor een aantal gemeenten het Bijstandsbesluit Zelfstandigen en de Wwik uitvoeren.

UWV, CWI en gemeenten dragen met elkaar in de keten van werk en inkomen hun steentje bij aan de doelstelling 'werk boven uitkering'. Hun dienstverlening moet klantvriendelijk en klantgericht zijn en waar nodig moeten zij maatwerk leveren.<sup>3</sup>

Er zijn behalve UWV, CWI en de gemeenten nog meer spelers op het veld. De Kamers van Koophandel en de Belastingdienst geven voorlichting en organiseren cursussen. Daarnaast zijn ook actief branche- en belangenorganisaties, zoals het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (IMK), VNO-NCW en commerciële partijen, zoals re-integratiebedrijven.

Iedere ondernemer heeft geld nodig. Dit betekent dat ook de commerciële banken een rol spelen. Voor uitkeringsgerechtigden is de toegang tot commerciële kredietverschaffing soms lastig. Het gaat vaak om kleine kredieten en die zijn voor commerciële banken minder interessant. Het ministerie van SZW werkt momenteel samen met het ministerie van Economische Zaken aan het beter toegankelijk maken van microkredieten. SZW is in 2007 bij drie gemeenten gestart met pilots voor ondernemers die starten vanuit een uitkering.

### Knelpunten

Hoewel in 2006 en 2007 verbeteringen zijn doorgevoerd, signaleert de inspectie op basis van de bevindingen van dit onderzoek dat er knelpunten zijn die UWV, CWI en gemeenten belemmeren in de uitvoering.<sup>4</sup> In dit onderzoek noemden respondenten de volgende knelpunten.

1. Het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering is voor starters erg duur en er is geen acceptatieplicht.
2. De samenwerking van UWV, CWI en gemeenten met de Kamer van Koophandel en andere actoren, zoals met een dienst Economische Zaken of Stadsontwikkeling, komt niet overal van de grond.
3. De toepassing van de zogeheten bescheiden schaalregeling, waarmee bijstandsgerechtigden op bescheiden schaal bedrijfsmatige activiteiten kunnen verrichten met behoud van uitkering.
4. De zes maanden in de startfase voor een WW'er blijkt soms net iets te kort.<sup>5</sup>
5. De verschillen in de regimes van WWB en WW knellen in situaties waarin het hulpaanbod aan de starter ingericht is vanuit zijn hulpvraag en niet vanuit het type van zijn uitkering. Voorbeelden zijn verschillen in de startperiode voor iemand met een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering, de mogelijkheden om een bedrijfskrediet te krijgen, verschillen in de regelingen voor korting van de inkomsten .
6. Voor startende ondernemers is het soms nodig om in het buitenland marktonderzoek en voorbereidende activiteiten te doen, De wet- en regelgeving maakt dat niet altijd mogelijk (of slechts voor beperkte duur) omdat werken met behoud van uitkering wordt beperkt tot activiteiten in Nederland.
7. Het krijgen van de zogeheten VAR-verklaring (dat is een Verklaring arbeidsrelatie) verloopt soms moeizaam. Daardoor ontstaat onduidelijkheid over de fiscale status.
8. Er is financiële rompslomp, door verschillen in de manier waarop de verantwoording voor budgetten en bestedingen is ingericht. Een voorbeeld is een samenwerkingsverband van gemeenten dat voor elke gemeente gescheiden administraties moet voeren.

3

Zie onder andere:  
Gemeenschappelijk  
Dienstverleningsconcept AKO. In  
oktober 2007 is het programma-  
plan Invoering Toonkamerprincipes  
vastgesteld.

4

Zo kon na een overleg in de  
Tweede Kamer in 2006 worden  
geanticipeerd op een later van  
kracht worden AMvB. Er is verder  
aandacht bij het ministerie van  
SZW voor het beter toegankelijk  
maken van microkrediet, voor com-  
plexiteitsreductie en voor het zicht  
krijgen op knellende regelgeving.

5

Hier werd bedoeld op de oriëntatie-  
periode en een startperiode van  
zes maanden. Dat beleid is gewij-  
zigd. Met ingang van 1 januari  
2007 kunnen re-integratiecoaches  
in de WW gebruik maken van een  
onderzoeksperiode van maximaal  
zes weken en een startperiode van  
maximaal 26 weken.

## 2.2 Analyse van de uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering

In een meerjarige analyse van 1997 tot en met 2006 heeft IWI gekeken naar het aantal mensen dat vanuit een uitkering uitstroomt naar ondernemerschap en naar wanneer zij weer terug te vinden zijn in een uitkering. Verder is gekeken naar vier achtergrondkenmerken: geslacht, leeftijd, etniciteit, opleiding.

Het aantal mensen dat vanuit een uitkering begint met een eigen bedrijf neemt toe. Vanuit de bijstand stroomden in 2006 van het totale bestand 4.500 personen uit naar ondernemerschap. Vanuit de WW waren dat er 5.100. De aantallen voor de uitstroom in 2005 zijn respectievelijk 4.100 en 5.200; voor 2004 respectievelijk 1.300 en 4.500.<sup>6/7</sup>

Mensen die vanuit een bijstands- of WW-uitkering uitstromen naar een eigen bedrijf maken een goede kans om uit de uitkering te blijven. Er zijn ook arbeidsongeschikten die beginnen met een eigen bedrijf, maar hierover wordt in dit onderzoek geen uitspraak gedaan. Het aantal waarnemingen is te klein en het beschikbare cijfermateriaal niet actueel. Bovendien konden de beschikbare cijfers niet worden gecorrigeerd voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een eigen bedrijf.

Ex-uitkeringsgerechtigden met een eigen bedrijf hebben evenveel kans om uit een faillissement te blijven dan mensen die niet starten vanuit een uitkerings situatie. Van de bedrijven waar het toch slecht mee afloopt zijn ex-uitkeringsgerechtigden relatief weinig terug te vinden in een uitkering.

Hoe hoger de opleiding, hoe groter de kans dat men na het starten van een bedrijf vanuit de uitkering buiten de uitkering blijft.

Niet-westerse allochtonen (vooral vrouwen), laag opgeleiden en ouderen zijn in de uitstroom naar ondernemerschap verhoudingsgewijs ondervetegenwoordigd. De uitkomst voor niet-westerse allochtonen stemt overeen met de uitkomsten uit andere onderzoeken.<sup>8</sup> Uit deze onderzoeken blijkt onder meer dat allochtonen relatief meer afhaken bij het starten van een eigen bedrijf. De slaagkans voor deze groep kan waarschijnlijk worden vergroot door maatwerk in de begeleiding, door die korter, intensiever en meer vanuit een eigen netwerk te doen.

## 2.3 Vijf praktijkvoorbeelden

IWI heeft vijf cases onderzocht om te zien hoe in de praktijk de hulp is ingericht aan mensen die vanuit een uitkering willen starten met een eigen onderneming. De cases zijn geselecteerd na deskresearch. Aan UWV, CWI en een aantal gemeenten is gevraagd praktijkvoorbeelden te noemen waar sprake is van ketenbrede samenwerking of waar sprake is van een gevorderd stadium in die samenwerking. Uit vier potentiële praktijkvoorbeelden voor ketenbrede samenwerking zijn voor dit onderzoek twee cases geselecteerd. Daarnaast zijn drie cases geselecteerd waar geen sprake zou zijn van ketenbrede samenwerking. Er is bij de selectie van de vijf cases rekening gehouden met geografische spreiding.

De vijf onderzochte cases zijn gespecialiseerd in het begeleiden van uitkeringsgerechtigden naar ondernemerschap. Bij twee cases zijn resultaten bekend van vooraf geformuleerde doelstellingen. Er zijn geen actuele gegevens beschikbaar over de tevredenheid van de uitkeringsgerechtigde die wil beginnen met een bedrijf.

6

Voor de uitstroom is de variabele 'reden beëindiging' gebruikt en een koppeling aangebracht met CBS-databestanden (banenbestand, bestanden Abw/WWB, WW, WAO/WIA, bestanden voor zelfstandigen. De uitstroomcijfers zijn gerelateerd aan stroomcijfers. Dat wil zeggen dat iedereen die gedurende een bepaald jaar een uitkering heeft gehad is meegeteld.

7

De getallen zijn voor de leesbaarheid op honderdtallen afgerond.

8

Ecorys 2006 'Ondernemend de uitkering uit'; EIM 2007 'Allochtoon ondernemerschap vanuit een uitkerings situatie'.

### **Voorlichting**

Bij de vijf cases wordt voorlichting gegeven over de begeleiding die men biedt. Uitkeringsgerechtigden die willen starten kunnen zich zelf melden, maar in de meeste gevallen wordt men doorverwezen door de adviseur van CWI, door de re-integratiecoach of arbeidsdeskundige van UWV of door de klantmanager van de sociale dienst. Bij sommige cases wordt voorlichting gegeven aan de toeleiders over de verwijsmogelijkheden. Respondenten geven aan dat het vaak dezelfde toeleiders zijn die kandidaten verwijzen. Bij drie cases is er voorlichting in groepsverband over de weg naar ondernemerschap en over wat het betekent ondernemer te zijn. Bij één case wordt die voorlichting verzorgd door medewerkers van de onderzochte case, op de andere twee gebeurt de voorlichting in samenwerking met de Kamer van Koophandel.

### **Toegankelijkheid ondersteuning en begeleiding**

Bij drie cases is er een samenwerkingsverband of startersloket waar zowel mensen met een werkloosheids- als met een bijstandsuitkering terecht kunnen. Mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen bij twee cases terecht. Bij een van de cases horen ook niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUGgers) tot de doelgroep. Twee cases zijn uitsluitend gericht op mensen met een bijstandsuitkering. Bij een van de cases is er sprake van een geïntegreerd aanbod door UWV, CWI en de gemeente voor mensen die tot de doelgroep van dat samenwerkingsverband behoren (mensen boven de 40 jaar). Bij de inrichting van het hulpaanbod maakt het in deze case niet uit welke uitkeringsinstantie verantwoordelijk is.

### **Selectie**

Een van de cases richt zich bij het hulpaanbod op mensen die ouder zijn dan 40 jaar. Een van de andere cases hanteert een leeftijdsgrens waarbij terugbetaling van een eventuele lening niet in gevaar komt. De respondenten bij de cases benoemen verder als criteria voor het bieden van hulp: het beschikken over ondernemerskwaliteiten en het realiteitsgehalte van de opzet van het ondernemersplan (3), goede taalvaardigheid (2), motivatie (2). Als negatieve criteria worden genoemd: schuldenproblematiek (1), ernstige belemmeringen van medische, psychische of sociale aard (1), het moet de kortste weg zijn naar werk (2).

### **Competentietest**

Bij sommige cases wordt voor het testen van ondernemersvaardigheden gebruik gemaakt van de deskundigheid bij CWI. Ook worden commerciële testbureaus ingehuurd. Bij één case wordt aan de deelnemers van een geïntegreerd samenwerkingsverband een ondernemersvaardigheidentest aangeboden. Bij een van de cases is in het najaar van 2007 een pilot gestart waarbij mensen bij de werkintake door CWI getest worden op het hebben van ondernemerscompetenties.

### **Inrichting van de begeleiding**

Bij een van de cases is er sprake van groepssessies van de deelnemers aan het begeleidingsproject. In die sessies ondersteunen en begeleiden de deelnemers aan het project elkaar, met coaching door een vaste begeleider. Het gaat daarbij vooral om het leren van elkaars ervaringen tijdens het starten van de onderneming. Als er individuele problemen zijn met de uitkering worden die door de vaste begeleider opgelost. Bij de overige cases is er geen vaste begeleider. De klant blijft in portefeuille bij de klantmanager van de gemeente of bij de re-integratiecoach van UWV.

Bij alle cases noemen respondenten dat er wordt samengewerkt met de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst. Dat gebeurt meer of minder intensief, maar er is minimaal sprake van doorverwijzing. Bij twee cases is er sprake van gezamenlijke voorlichtingsbijeenkomsten met de Kamer van Koophandel. Een case is gevestigd in het gebouw van de KvK. Bij deze case is in het gebouw van het CWI en UWV een startersdesk waarin CWI, UWV en gemeenten samenwerken in de toeleiding en bemensing. Bij twee cases melden respondenten expliciet dat wordt samengewerkt met het IMK. Op een case is die samenwerking geformaliseerd door detachering van een medewerker van het IMK.

### **Scholing**

Bij de cases wordt voor het inkopen van scholing gebruik gemaakt van de regelingen in de werkloosheids, arbeidsongeschiktheids- en bijstandswetgeving. Ook noemen de respondenten dat begeleiding bij het opstellen van een ondernemersplan kan worden ingekocht vanuit re-integratiebudgetten. De Kamer van Koophandel wordt hier meer dan eens genoemd. Het scholingsaanbod bestaat zowel uit standaardpakketten als uit individueel maatwerk, bijvoorbeeld door het inzetten van een individuele re-integratieovereenkomst.

### **Geld en middelen**

In een case is een startersdesk opgericht, die door UWV, CWI en gemeenten gezamenlijk wordt gefaciliteerd en gefinancierd. Ook de provincie geeft een financiële impuls. Bij een andere case werkt het samenwerkingsverband bijna uitsluitend in eigen beheer en met een eigen budget. Bij een andere case is een stichting opgericht waarbij de startende ondernemer zich kan aansluiten als franchisenemer. De stichting biedt modules dienstverlening aan die de ondernemer kan afnemen, zoals acquisitie, reclame, marketing, boekhouding. Daarnaast verzorgt de stichting coaching, kennisoverdracht en workshops als voorbereiding op het zelfstandig ondernemerschap.





### 3 Samenvattende conclusies en oordeel

In dit onderzoek is de inrichting van de begeleiding bij de vijf onderzochte cases in een denkkader geplaatst. Dat kader is opgesteld vanuit het perspectief van een uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf. Het kader is een ideaaltypisch model, het is geen norm voor succesvolle uitvoering. Het kan dienen als spiegel voor de inrichting van de hulp die UWV, CWI en gemeenten kunnen bieden.

In de vijf onderzochte cases zijn UWV, CWI en gemeenten in meer of mindere mate met elkaar in gesprek. Bij een van de cases is er sprake van een geïntegreerd hulpaanbod van UWV, CWI en gemeenten aan uitkeringsgerechtigden van veertig jaar en ouder. Het maakt hier niet uit welke uitkering de uitkeringsgerechtigde heeft. Bij een andere case is er sprake van een gezamenlijke opzet van een startersdesk. Bij de andere cases is de begeleiding van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf vooral georganiseerd binnen de 'eigen' organisatie van UWV, CWI of de gemeente. Bij alle cases wordt gezocht naar de onderlinge samenwerking maar ook naar samenwerking met de Kamer van Koophandel, de Belastingdienst, het Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf en anderen.

De belangrijkste knelpunten en belemmeringen bij het inrichten van het hulpaanbod aan startende ondernemers vanuit een uitkering zijn het niet aansluiten van wet- en regelgeving, het nog niet overal van de grond komen van de samenwerking en het niet geïntegreerd zijn van het hulpaanbod.

UWV en CWI zien uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap als gelijkwaardig aan uitstroom naar werk in loondienst. Voor UWV is het uitgangspunt de kortste weg naar duurzaam werk. CWI schoolt zijn medewerkers om 'aan de kop van het proces' aandacht te hebben voor ondernemerschap. Bij gemeenten is er aandacht voor het stimuleren van ondernemerschap als mogelijkheid om uitstroom te bevorderen. UWV en CWI hebben landelijke doelstellingen geformuleerd. Dat is anders voor de gemeenten. Zij formuleren hun beleids- en realisatie-doelstellingen in individuele gemeentelijke beleidsplannen.

Bij een aantal van de onderzochte cases zijn resultaten bekend van vooraf geformuleerde doelstellingen. Een landelijk beeld over het succes van het begeleiden naar ondernemerschap als rechtstreeks gevolg van de inspanningen door UWV, CWI en gemeenten is niet beschikbaar.

De uitstroom naar ondernemerschap vanuit een uitkering neemt toe. Deze mensen maken een goede kans om blijvend uit de uitkering te raken. Bij de uitstroom vanuit een uitkering naar ondernemerschap gaat het vooral om mannen, doorgaans dertigers en veertigers en hoger opgeleid. Verhoudingsgewijs ondervertegenwoordigd in de uitstroom naar ondernemerschap zijn: vrouwen, niet-westerse allochtonen (en in deze groep vooral vrouwen), laag opgeleiden en ouderen.

#### Oordeel

Gelet op de uitgangspunten van het kabinet vindt de inspectie dat een uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf en die daarvoor de vaardigheden heeft of die kan ontwikkelen, de kans moet krijgen om op deze manier uit de uitkering te komen. Hij moet zijn vaardigheden kunnen onderzoeken en waar nodig vergroten. Hij moet ook de mogelijkheid hebben om een krediet te krijgen om zijn onderneming te kunnen starten.

De inspectie signaleert dat een aantal groepen verhoudingsgewijs achter blijft bij het starten met een eigen bedrijf vanuit een uitkering. Het gaat hier bijvoorbeeld om allochtone vrouwen, ouderen en lager opgeleiden. De inspectie acht het van belang dat het voor meer mensen, ook uit deze groepen, mogelijk wordt om een eigen bedrijf te starten en daardoor duurzaam uit de uitkering te komen.

UWV, CWI en gemeenten kunnen actiever samenwerken en hun hulpaanbod aan een uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf inrichten vanuit diens perspectief. Het denkkader dat IWI in dit rapport heeft beschreven kan daarvoor als spiegel dienen

De uitkeringsgerechtigde die begint met een eigen bedrijf moet zo min mogelijk last hebben van wet- en regelgeving die niet op elkaar aansluit, zowel in het stelsel van sociale zekerheid als in aanpalende wet- en regelgeving. De inspectie vindt het gelet op de in dit onderzoek naar voren gekomen knelpunten van belang dat deze belemmeringen worden geslecht .

## 4 Reactie betrokken uitvoeringsorganisaties

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken organisaties en neemt de kern van de reactie op in het rapport. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangegeven dat, indien ze reageert op rapportages, zij dit uitsluitend via haar eigen kanalen doet. Daarom bevat dit rapport geen reactie van de VNG. De gezamenlijke reactie van de raden van bestuur van UWV en CWI is integraal opgenomen in de bijlage bij dit rapport. De reactie heeft geleid tot verduidelijking van formuleringen.

De kern van de bestuurlijke reactie gaat over drie zaken.

UWV en CWI herkennen het beeld van meer duurzame uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap maar vinden dat er geen beleidsconclusies kunnen worden getrokken uit de statistische gegevens die zijn gepresenteerd.

Het ideaaltypisch model van het denkkader heeft volgens UWV en CWI een normatieve inhoud meegekregen.

In het oordeel wordt volgens UWV en CWI voorbij gegaan aan de initiatieven die, veelal in goede samenwerking, al worden ondernomen. De praktijkvoorbeelden in het rapport maken het volgens UWV en CWI duidelijk dat het hulpaanbod al in hoge mate wordt ingericht vanuit het perspectief van de werkzoekende die een eigen bedrijf wil starten.

De analyse heeft plaatsgevonden op de beschikbare uitkerings-, uitstroom- en banenbestanden. In de onderliggende studies zijn de keuzes aangegeven die daarbij zijn gemaakt. Het kabinetsbeleid is: iedereen moet mee kunnen doen. Het totale bestand van personen die kunnen uitstromen naar ondernemerschap is afgezet tegen de groep waarvan uit de statistieken blijkt dat de uitkering is beëindigd door uitstroom naar ondernemerschap.

Het denkkader is geen norm voor succesvolle uitvoering. Het is aan UWV, CWI en gemeenten om een dergelijke norm te ontwikkelen en te hanteren. Zij kunnen het denkkader dat de inspectie heeft opgesteld gebruiken als spiegel voor het inrichten van hun hulpaanbod.

De inspectie ziet dat UWV, CWI en gemeenten initiatieven nemen om de samenwerking te verbeteren en dat hierin stappen voorwaarts worden gezet.

# Lijst van afkortingen

AKO	Algemeen Ketenoverleg
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Bbz	Bijstandsbesluit zelfstandigen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
IMK	Instituut voor het midden- en kleinbedrijf
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KvK	Kamer van Koophandel
NUGgers	niet-uitkeringsgerechtigden
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
URS	UWV-regeling starterskrediet arbeidgehandicapten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAR	Verklaring arbeidsrelatie
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
Wwik	Wet werk en inkomen kunstenaars

# **Reactie van betrokken uitvoerings-organisaties**





Postbus 58285, 1040 HG AMSTERDAM

Datum 12 DEC 2007

Inspectie Werk en Inkomen  
Mevrouw mr. drs. C. Kervezee,  
Inspecteur-generaal  
Postbus 11563  
2502 AN DEN HAAG

Van  
drs. L. Golbach  
T (020) 687 54 87, F (020) 687 54 95  
Leo.Golbach@uwv.nl

Ons kenmerk  
SBK/75835

Pagina  
1 van 2

**Onderwerp**

Zaak van belang

Geachte mevrouw Kervezee,

Bij brief van 26 november jl. (kenmerk 2007/5030) heeft u ons het conceptrapport 'Zaak van belang' toegestuurd. Het onderzoek bevat een beschrijving van de inrichting van de begeleiding van aspirant ondernemers op vijf locaties alsmede een kwantitatieve analyse van de uitstroom uit een uitkeringssituatie naar ondernemerschap. Daarnaast heeft IWI vanuit het perspectief van een uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf een denkkader ontwikkeld.

Met voorliggende brief komen de Raden van Bestuur van CWI en UWV tegemoet aan uw verzoek om te reageren op uw conceptrapport.

In het conceptrapport wordt het beleid voor starten als zelfstandig ondernemer vanuit de WW niet geheel actueel weergegeven. Zo kent het beleid niet langer een oriëntatieperiode en een startperiode van 6 maanden maar kan de re-integratiecoach met ingang van 1 januari 2007 gebruik maken van de twee instrumenten onderzoeksperiode (max. 6 weken) en startperiode (max. 26 weken).

De gepresenteerde kwantitatieve analyse is algemeen van aard. Zo wordt het beeld van meer duurzame uitstroom bij zelfstandigen door ons herkend, maar we merken hierbij op dat onder meer rekening moet worden gehouden met de vraag of voor betrokkenen wel de mogelijkheid tot herleven na beëindiging van het starten van een bedrijf bestaat. Ook is in dit verband van belang welke kenmerken deze starters hebben in vergelijking tot de kenmerken van de reguliere hervatters. Het succes kan wellicht te maken hebben met het feit dat het misschien vooral de meest kansrijke werklozen zijn die starten als zelfstandigen. Bij de tabel op pag. 24 zijn we van mening dat de uitstroom naar ondernemerschap moet worden gerelateerd aan de totale uitstroom per jaar en niet (zoals hier is gedaan) aan een geconstrueerd stroomcijfer, waarin ook standcijfers zijn verdisconteerd. Uit de statistische gegevens komt verder naar voren dat mannen vaker starten dan vrouwen zonder dat rekenschap wordt gegeven van het feit dat dit ook te maken heeft met factoren zoals onder meer duur WW-recht en de sector van herkomst. Naar onze opvatting kunnen op grond van de gepresenteerde statistische gegevens dan ook geen beleidsconclusies worden getrokken.

U geeft aan dat het door u opgestelde denkkader een ideaaltypisch model is dat niet moet worden opgevat als norm voor succesvolle uitvoering. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat dit denkkader wel degelijk een normatieve inhoud heeft meegekregen. Zo stelt u dat bij de selectie op geen enkele wijze sprake mag zijn van uitsluiting en u stelt dat een uitkeringsgerechtigde opnieuw recht op een uitkering dient te krijgen in het geval het

niet lukt met het eigen bedrijf. Dergelijke opvattingen wijken af van het bestaande uitvoeringsbeleid. We geven u in overweging om het door u ontwikkelde denkkader aan een kritische beschouwing te onderwerpen.

In het beleid van UWV is opgenomen dat de kortste weg naar duurzaam werk voorop staat. Het landelijke beleid van UWV ziet duurzame uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap als een gelijkwaardige optie voor uitstroom naar werk in loondienst. UWV en CWI hebben samen afspraken gemaakt over het in een zo vroeg mogelijk stadium onderkennen van potentiële starters (CWI als eerste aanspreekpunt voor werkzoekenden vanuit ontslagsituatie) en over de doorverwijzing naar UWV voor diegenen die zich nader willen oriënteren. Na toestemming van de re-integratiecoach kan de uitkeringgerechtigde gebruik maken van de startperiode als zelfstandige.

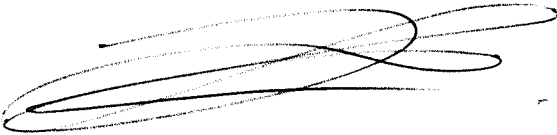
Bij uw oordeel in hoofdstuk 3 van het conceptrapport hebben wij de navolgende opmerkingen. U constateert dat UWV, CWI en gemeenten actiever kunnen samenwerken en hun hulpaanbod aan een uitkeringsgerechtigde die wil starten met een eigen bedrijf kunnen inrichten vanuit diens perspectief. Naar ons oordeel gaat de Inspectie hierbij voorbij aan de vele initiatieven die deze organisaties, veelal in goede samenwerking, reeds ondernemen om werkzoekenden die willen beginnen met een eigen bedrijf daarbij behulpzaam te zijn. Uw rapport geeft vele voorbeelden van de samenwerking en de resultaten op dit terrein. De beschreven praktijkvoorbeelden maken bovendien duidelijk dat het hulpaanbod reeds in hoge mate wordt ingericht vanuit het perspectief van de werkzoekende die een eigen bedrijf wil starten.

Het oordeel van de Inspectie dat belemmeringen vanuit wet- en regelgeving zoveel mogelijk moeten worden geslecht onderschrijven wij van harte. Het zijn echter niet de uitvoeringsorganisaties die hier aan zet zijn maar vooral de wetgever c.q. het departement en eventueel gemeentelijke bestuurders.

Hoogachtend,



Dr. R. de Groot  
Voorzitter Raad van Bestuur CWI



Dr. J.M. Linthorst  
Voorzitter Raad van Bestuur UWV



# Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

## 2007

- R07/24 Zaak van belang  
Begeleiding door UWV, CWI en gemeenten van uitkeringsgerechtigden die willen starten met een eigen bedrijf
- R07/23 Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen
- R07/22 Bescherming bepaald  
Certificering in het werkveld 'Persoonlijke beschermingsmiddelen'
- R07/21 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2006
- R07/20 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2006
- R07/19 Goed geplaatst  
Onderzoek naar plaatsingsbeleid en wachtlijstproblematiek Wet sociale werkvoorziening
- R07/18 Uitvoering van re-integratietrajecten door UWV  
Invloed van WWV-cliënten en maatwerk bij re-integratie
- R07/17 Samen onder één dak  
Een gezamenlijk onderzoek van CBP en IWI naar het gebruik van persoonsgegevens in zes lokale samenwerkingsverbanden
- R07/16 Bijstand en vermogen  
Onderzoek naar de vaststelling van het vermogen voor de Wet werk en bijstand
- R07/15 Buiten spelen  
Onderzoek naar toezicht en handhaving op buitenruimten bij locaties kinderopvang
- R07/14 Wajong en werk  
Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten
- R07/13 Vroegmelders  
Dienstverlening van CWI en UWV aan werknemers die werkloos dreigen te worden
- R07/12 Vallen en opstaan  
Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang
- R07/11 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2010  
Het verandertraject SVB Tien in het eerste jaar 2006
- R07/10 Doorstart voor de schooluitvaller  
Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters
- Jaarplan 2008
- R07/09 De tweede stap  
Vervolgonderzoek op het rapport 'De eerste stappen'  
Implementatie eerstelijnstoezicht op Wet kinderopvang door gemeenten in 2006
- R07/08 Jaarverantwoording toezicht en handhaving Wet kinderopvang door gemeenten 2005  
Landelijk beeld van het eerste uitvoeringsjaar
- Jaarverslag 2006
- R07/07 Uitvoering Wet werk en bijstand 2005
- R07/06 In de bijstand, en dan  
Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten
- R07/05 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2005
- R07/04 Randon machines  
Certificering in het werkveld 'EG-richtlijn machines'
- R07/03 De waarde van vasthoudendheid  
Integriteitszorg bij certificatie- en keuringsinstellingen

- R07/02 Betrokken bij kwaliteit  
Borging deskundigheid bij certificatie- en keuringsinstellingen
- R07/01 Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW-uitkering
- 2006**
- R06/28 Duurzaamheid van re-integratie  
Korte- en langetermijneffecten van re-integratie van arbeidsgehandicapten
- R06/27 Burger aan zet  
Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie
- R06/26 Eerste contacten met de keten  
Volgonderzoek naar de werkzoekende burger in de keten
- R06/25 Nabestaanden in beeld bij gemeenten  
Beschikbaarheid en gebruik van gegevens van nabestaanden
- R06/24 De Wia-claim beoordeeld  
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 2006 - 2008
- R06/23 UWV en Walvis  
Zesde rapportage
- R06/22 Zorg om arbo  
Werkveldonderzoek naar certificering van veiligheidkundigen, arbeids- en organisatiedeskundigen, arbeidshygiënist en bedrijfsartsen
- R06/21 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2005
- R06/20 Wsw-indicatiestelling door CWI
- R06/19 De eerste stappen  
Onderzoek naar de implementatie van het eerstelijnstoezicht op de Wet kinderopvang door de gemeenten in 2005
- R06/18 Zorgen voor bejegening  
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening van WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft
- R06/17 Vreemdelingen aan het werk  
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
- R06/16 Werken aan sociale activering  
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
- R06/15 Gedogen of handhaven
- Jaarplan 2007
- R06/14 UWV en Walvis  
Vijfde rapportage
- R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
- R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
- R06/11 Beoordeeld en bejegend  
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
- R06/10 Meesterschap, vakmanschap  
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden 'springmeesters' en 'gasdeskundigen tankschepen'
- Jaarverslag 2005
- R06/09 Eén fase, één keten  
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
- R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
- R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
- R06/06 Over druk  
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
- R06/05 Waar een wil is, is een BVG  
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen

- R06/04    Controle in concurrentie  
          Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
- R06/03    Samen dienstverleners  
          Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
- R06/02    De controleschakel  
          Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handhavingsketen
- R06/01    Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen  
          De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen  
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl  
www.iwiweb.nl  
Telefoon (070) 304 44 44  
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563  
2502 AN Den Haag









