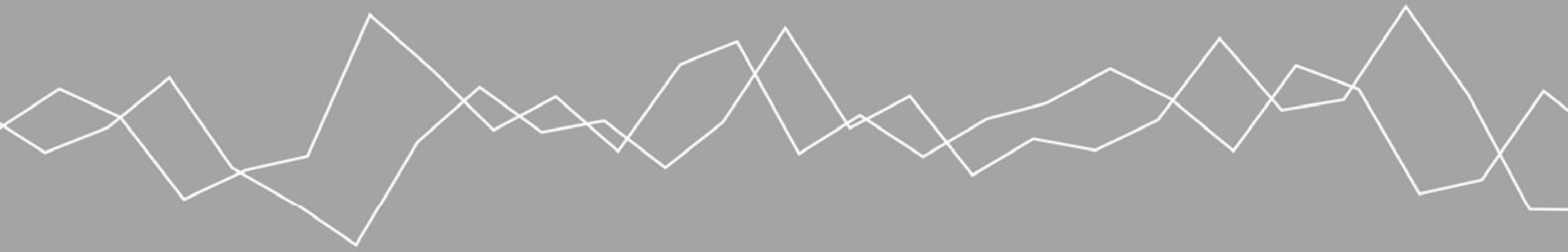


Zelfstandig uit de bijstand



Amsterdam, augustus 2008
In opdracht van ministerie van SZW

Zelfstandig uit de bijstand

De kosten en baten van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen

Inge Groot
Aenneli Houkes



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2008-50

ISBN 978-90-6733-458-7

Copyright © 2008 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Summary	v
1	Inleiding	1
2	Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen	3
2.1	Inleiding.....	3
2.2	De regeling.....	3
2.3	Wie gebruikt het Bbz?.....	5
3	Startende Bbz'ers	7
3.1	Inleiding.....	7
3.2	Instrumenten en stromen.....	7
3.3	Kosten startende zelfstandigen	9
3.4	Baten startende zelfstandigen	13
3.5	Vergelijking baten en kosten starters.....	16
4	Gevestigde ondernemers	19
4.1	Inleiding.....	19
4.2	Instrumenten	19
4.3	Kosten gevestigden	19
4.4	Baten gevestigden	21
4.5	Vergelijking baten en kosten gevestigden.....	24
5	Conclusies	27
6	Tips uit de praktijk	29
6.1	Inleiding.....	29
6.2	Doelgroep van de regeling	29
6.3	Versterking van de instrumenten	30
Bijlage A	Databewerking	37
Bijlage B	Matching	39
Bijlage C	Interviewpartners	47

Samenvatting

Er is momenteel veel belangstelling voor ondernemerschap en specifiek voor het starten van een onderneming vanuit een uitkeringssituatie. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag of het rendabel is om te investeren in uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap van bijstandsgerechtigden. Daarvoor moeten de kosten en de baten van instrumenten die worden ingezet om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar zelfstandig ondernemerschap met elkaar worden vergeleken.

Zowel gemeenten als het UWV bieden uitkeringsgerechtigden begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap aan. Omdat echter de mogelijkheid vanuit het UWV pas kort bestaat, beperkt dit onderzoek zich tot de gemeenten. Gemeenten kunnen eigen middelen besteden aan deze begeleiding. Daarnaast kunnen zij middelen aanvragen bij het Rijk aan de hand van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Dit onderzoek berekent de kosten en baten van dit besluit. Het Bbz helpt bijstandsgerechtigden die een eigen bedrijf willen bij het opstarten van dit bedrijf. Daarnaast ondersteunt het Bbz gevestigde ondernemers met een tijdelijke inkomensachteruitgang en zelfstandigen die hun niet levensvatbare bedrijf willen beëindigen. De kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd vanuit het perspectief van de overheidslasten voor sociale zekerheid. Dat betekent dat alleen de kosten en baten die ten laste of bate komen van de overheid in kaart worden gebracht. Het gaat dus niet om een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin de kosten en baten van alle betrokken actoren worden meegenomen. Onderstaande tabel bevat het saldo van kosten en baten voor een aantal groepen.

Tabel S.1 Saldo kosten en baten van verschillende doelgroepen en instrumenten, in euro's

	15-30- jarigen	30-50- jarigen	50-65- jarigen	autoch- tonen	niet westers allochtoon	westers allochtoon
Starters						
Directstarter zonder krediet of begeleiding	1.720	2.710	- 250	710	1.870	3.240
Directstarter met startersbegeleiding	560	1.550	- 1.410	- 450	710	2.080
Directstarter met krediet, maar betaalt terug	- 1.640	- 650	- 3.610	- 2.650	- 1.490	- 120
Prestarter + starter met levensonderhoud	- 1.430	- 440	- 3.400	- 2.440	- 1.280	90
Gevestigden						
Gevestigden met alleen levensonderhoud	- 2.260	4.460	360	3.320	790	3.370
Gevestigden die krediet terugbetalen	- 6.130	590	- 3.510	- 550	- 3.080	- 500

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

De kosten en baten verschillen sterk per doelgroep. Voor sommige groepen uitkeringsgerechtigden leidt het Bbz-traject tot forse besparingen op de uitkeringslast. Alle trajecten zonder pre-starttraject en zonder krediet leveren de gemeente meer geld op voor alle starters onder de 50 jaar en alle allochtone starters. Voor Westerse allochtonen kan de gemeente daarnaast zelfs een volledig pre-starttraject inzetten, waarna de regeling nog steeds meer oplevert dan kost. Gemiddeld is de besparing op de uitkeringslast echter onvoldoende om de kosten van het Bbz te dekken. Dit geldt voor zowel starters als gevestigden.

Gemiddelde kosten en baten Bbz voor starters

Per starter zijn de kosten van de Bbz-regeling voor starters gemiddeld € 9.420 hoger dan de baten. Tabel S.2 laat zien hoe de kosten en baten zijn opgebouwd.

Om de baten te bepalen hebben we gebruikgemaakt van administratieve bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In deze bestanden kunnen we alle bijstandsgerechtigden en Bbz'ers volgen vanaf januari 2002 tot juli 2006. We hebben met behulp van deze bestanden voor de gestarte Bbz'ers bepaald wat de kans is dat zij uitstromen uit de uitkering en wat de kans is dat ze weer in de uitkering stromen. Vervolgens hebben we de uitstroomkansen en herinstroomkansen voor Bbz'ers vergeleken met de uitstroomkansen en herinstroomkansen van een vergelijkbare groep bijstandsgerechtigden zonder enig traject. Dan blijkt dat starters als gevolg van het Bbz traject sneller uitstromen dan uitkeringsgerechtigden zonder een traject. Dit leidt tot een besparing met € 2.130 per starter, gemeten over een periode van vier jaar. Starters met een Bbz-traject stromen echter wel weer sneller terug in de uitkering. Dit leidt tot een toename van de uitkeringslast ten opzichte van vergelijkbare uitkeringsgerechtigden zonder Bbz-traject met € 910. Deze twee effecten samen zorgen voor een besparing op de uitkeringslasten van € 1.220 in vergelijking met een bijstandsgerechtigde die geen Bbz-traject heeft gevolgd.

De schatting van de kosten is gebaseerd op interviews met Bbz-consulenten van 18 grote gemeenten. Om de kosten te kunnen vergelijken met de baten zijn alle kosten toegerekend aan degenen die feitelijk gestart zijn. De kosten van de trajecten van pre-starters die niet gestart zijn, zijn toegerekend aan degenen die wel gestart zijn. Op elke 100 mensen die starten zijn er 88 mensen die een pre-starttraject volgen. Daarvan vallen er 43 af na de pre-startperiode (49% van degenen met een pre-starttraject) en 45 personen starten wel. Daarnaast starten er 55 personen zonder pre-starttraject.

De gemiddelde kosten van een pre-starttraject bestaan uit de kosten van een voorbereidings-traject en de kosten van het niet-terugbetaalde krediet. Gemiddeld kost een voorbereidingstraject € 3.150. Aangezien op elke starter 88 personen een voorbereidingstraject volgen bedragen de gemiddelde kosten per starter € 2.790. Gemiddeld wordt aan pre-starters € 520 krediet gegeven. Van de pre-starters betaalt 49% het krediet niet terug. Per starter bedraagt het niet terugbetaalde krediet € 220. Startersbegeleiding kost gemiddeld € 1.630 en wordt door 71% van de starters gebruikt, waardoor de kosten per starter op € 1.160 uitkomen. Een levensvatbaarheidsonderzoek kost gemiddeld € 2.420. Dit onderzoek wordt gedaan wanneer een potentiële starter een krediet aanvraagt. Wanneer de levensvatbaarheid onvoldoende is wordt geen krediet gegeven. Het aantal levensvatbaarheidsonderzoeken is daardoor groter dan het aantal starters. Een starterskrediet bedraagt gemiddeld € 15.000. Niet alle starters vragen een krediet aan. Van alle starters vraagt 61% een krediet aan en daarvan betaalt 34% het krediet niet terug. Per starter bedragen de kosten van het niet-terugbetaalde krediet € 3.110. De totale gemiddelde kosten per starter bedragen € 10.640. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering van het Bbz. De kosten verschillen daardoor sterk per gemeente. De verschillen tussen gemeenten ontstaan ook doordat er grote individuele verschillen bestaan in de mate waarin starters het toegekende krediet terugbetalen. Wanneer we voor alle instrumenten de hoogst gemeten kosten nemen dan bedragen de kosten van een Bbz-traject € 21.200. Nemen we de laagst gemeten kosten dan komen de kosten van een traject uit op € 4.850 (niet in tabel).

Tabel S.2 Gemiddelde kosten en baten Bbz per starter, in euro's

Totaal kosten					10.640
Begeleiding/onderzoek		Kosten	Gebruik		
Kosten voorbereidingstraject pre-starters	3.150		88%		2.790
Startersbegeleiding	1.630		71%		1.160
Levensvatbaarheidsonderzoek	2.420		139%		3.360
Krediet		Hoogte krediet	Gebruik	Niet terugbetaald	
Niet terugbetaald voorbereidingskrediet	520		88%	49%	220
Niet terugbetaald starterskrediet	15.000		61%	34%	3.110
Totale bespaarde uitkeringslast (tijdshorizon vier jaar)					1.220
Door snellere uitstroom					2.130
Door minder herinstroom					- 910
Saldo					- 9.420

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Gemiddelde kosten en baten Bbz voor gevestigden

Gemiddeld zijn de kosten voor gevestigden € 12.250. Zoals te zien in tabel S.3 is bij gevestigden de grootste kostenpost het niet-terugbetaalde krediet. Hoewel verreweg de meeste gevestigden hun krediet terugbetalen is de kostenpost voor een kleine groep die het krediet niet terugbetaalt hoog. Hoeveel procent van de gevestigden krediet terugbetaalt, verschilt per gemeente. Het levensvatbaarheidsonderzoek is ook voor gevestigden verplicht bij het aanvragen van een krediet. Doordat een groot aantal aanvragen wordt afgewezen wordt gemiddeld 1,6 onderzoek per gebruiker van de Bbz-regeling gedaan. De kosten verschillen sterk per gemeente. Wanneer we voor alle instrumenten de hoogst gemeten kosten nemen dan bedragen de kosten van een Bbz-traject voor gevestigden € 32.730. Nemen we de laagst gemeten kosten dan komen de kosten van een traject uit op € 3.510 (niet in tabel).

Voor gevestigden bespaart de Bbz-regeling € 2.340 op de uitkeringslast, gemeten over een periode van vier jaar. Door gebruik van de Bbz-regeling is de uitstroom van zelfstandigen uit de bijstand groter en de herinstroom kleiner.

Per saldo zijn de kosten van de Bbz-regeling voor gevestigden gemiddeld € 9.910 hoger dan de baten.

Tabel S.3 Kosten en baten Bbz per gevestigde, in euro's

Totaal kosten				12.250
Begeleiding/onderzoek	Kosten	Gebruik		
Levensvatbaarheidsonderzoek	2.420	160%		3.870
Krediet	Hoogte krediet	Gebruik	Niet terugbetaald	
Niet terugbetaald krediet	43.670	60%	32%	8.380
Totale bespaarde uitkeringslast				2.340
Door snellere uitstroom				860
Door minder herinstroom				1480
Saldo				-9.910

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Tot slot

Gemiddeld zijn de kosten van de Bbz-regeling hoger dan de baten in de vorm van bespaarde uitkeringslasten. De kosten en baten van de Bbz-regeling verschillen sterk per doelgroep en per gemeente. Sommige doelgroepen hebben veel baat bij de regeling. Door de regeling vooral in te zetten voor deze groepen kan het kosten/batensaldo positief worden beïnvloed.

Dat het saldo van kosten en baten gemiddeld genomen negatief uitpakt, wil niet zeggen dat de Bbz-regeling gemiddeld genomen *maatschappelijk gezien* onrendabel is. Uit onderzoek naar de kosten en baten van re-integratietrajecten voor uitkeringsgerechtigden gericht op werk in loondienst blijkt eveneens dat de bespaarde uitkeringslasten niet opwegen tegen de kosten van trajecten. De maatschappelijke baten bleken echter wel positief te kunnen zijn, doordat degenen die aan het werk gaan productie gaan leveren (Kok e.a, 2006). Uit onderzoek van Van Praag en Versloot (2007) blijkt bovendien dat zelfstandig ondernemerschap leidt tot extra maatschappelijke baten. Zo leveren zelfstandigen een positieve bijdrage aan de werkgelegenheid. Ook creëren zij innovaties voor de maatschappij. Tenslotte dragen ondernemers gemiddeld meer bij aan economische groei dan werknemers.

Summary

At the moment there is much interest in entrepreneurship and in the start-up of a company by benefit claimants in particular. This research answers the question whether it is profitable to invest in the outflow of people on social assistance to self-employment. This requires a comparison of the costs and benefits of instruments that are employed to guide benefit claimants towards self-employment. Municipalities can use their own means to finance such guidance. In addition, they can request resources from the State, on the basis of the Supplementary benefit for Self-Employed Persons Act (Bbz - Besluit bijstandsverlening zelfstandigen). This research calculates the costs and benefits of this act.

The Bbz helps people on social assistance to start a company when they want a business of their own. In addition, the Bbz supports established entrepreneurs who experience a temporary drop in income and self-employed people who want to terminate their non-viable business. The cost-benefit analysis is performed from the viewpoint of the public expenditure on social security. This means that only those costs and benefits are mapped out that are at the expense or to the benefit of the government. In other words, it doesn't concern a societal cost-benefit analysis that includes the costs and benefits of all actors involved.

The table below lists the cost-benefit balance for a number of groups.

Table S.1 Cost-benefit balance for various groups and instruments, in Euro's

	ages 15-30	ages 30-50	ages 50-65	autochthonous	non-Western allochthonous	Western allochthonous
Starters						
Direct starter without loan or guidance	1,720	2,710	- 250	710	1,870	3,240
Direct starter with start-up guidance	560	1,550	- 1,410	- 450	710	2,080
Direct starter with loan, but paying it back	- 1,640	- 650	- 3,610	- 2,650	- 1,490	- 120
Pre-starter + starter with cost of living	- 1,430	- 440	- 3,400	- 2,440	- 1,280	90
Established entrepreneurs						
Established entrepreneurs with only cost of living	- 2,260	4,460	360	3,320	790	3,370
Established entrepreneurs who pay back loan	- 6,130	590	- 3,510	- 550	- 3,080	- 500

Source: survey 18 municipalities and social security statistics CBS, adapted by SEO

The costs and benefits vary strongly per target group. For some groups of benefit claimants, Bbz projects result in considerable savings on the benefit expenditures. All projects without a pre-start project and without a loan are beneficial to the municipality for all starters under 50 and all allochthonous starters. For Western allochthonous people the municipality can even deploy a complete pre-start project as well for the scheme to still yield more money than it costs.

On average, however, the savings on the benefit expenditure are insufficient to cover the costs of the Bbz. This is true for starters as well as for established entrepreneurs.

Average costs and benefits Bbz for starters

The following table shows the average costs and benefits of a Bbz project for starters. The costs and benefits are expressed per starter.

Table S.2 Average costs and benefits Bbz per starter, in Euro's

Total costs				10,640
Guidance/research		Costs	Use	
Costs preparatory project pre-starters	3,150		88%	2,790
Start-up guidance	1,630		71%	1,160
Viability analysis	2,420		139%	3,360
Loan		Loan amount	Use	Not paid back
Preparatory loan not paid back	520		88%	49%
Starter loan not paid back	15,000		61%	34%
Total benefit costs saved (four-year time span)				1,220
As a result of faster outflow				2,130
As a result of less backflow				-910
Balance				-9,420

Source: survey 18 municipalities and social security statistics CBS, adapted by SEO

To determine the benefits, we made use of the administrative files of Statistics Netherlands (CBS). These files enable us to follow all benefit claimants and Bbz users from January 2002 until July 2006. With help from these files, we have determined how great the chance is for people who start using the Bbz that they will flow out of the benefit and what the chances are that they will flow back into the benefit. Subsequently, we have compared the outflow and backflow chances of Bbz users with the outflow and backflow chances of a comparable group of benefit claimants without any project. A comparison between these groups was made possible by using “propensity score matching”. It shows that starters flow out faster as a result of the Bbz project than benefit claimants without a project. This results in a cost saving of € 2,130 per starter, measured over a four-year period. However, starters with a Bbz project do flow back into the benefit faster also. This leads to an increase in benefit costs of € 910 in relation to comparable benefit claimants without a Bbz project. Combined, these two effects give rise to € 1,220 less benefit costs in comparison to a benefit claimant who has not used the Bbz scheme.

The cost estimate is based on interviewing Bbz consultants for 18 large municipalities. To enable a cost-benefit comparison, all costs were allocated to those people who actually started a business. The project costs of the pre-starters who didn't set up a company were allocated to those people who did do so. For every 100 people who start, there are 88 people who do a pre-start project. After the pre-start period, 43 people (49% of those with a pre-start project) do not continue, whereas 45 people do start a business. In addition, 55 people set up a company without doing a pre-start project. The costs of a pre-start project consist of the costs of a preparatory project and the costs of the loan amount that wasn't paid back. The costs of a starter consist of the costs of starter guidance, viability analysis and starter loan. The total costs per starter are € 10,640 on average.

Overall, for starters the costs of the Bbz scheme exceed the proceeds by € 9,420 on average.

Average costs and benefits Bbz for established entrepreneurs

The costs for established entrepreneurs are € 12,250 on average. As can be seen from table S.3, in the case of established entrepreneurs the biggest cost centre is the loan sums that aren't paid back. Although a vast majority of the established entrepreneurs pay back the money they have borrowed, the small group that doesn't pay back the loan creates a large cost centre.

For established entrepreneurs the Bbz scheme saves € 2,340 on the benefit costs, measured over a four-year period. As a result of Bbz use, the outflow of independent entrepreneurs from social security is greater and the backflow is smaller.

Overall, for established entrepreneurs the costs of the Bbz scheme exceed the proceeds by € 9,910 on average.

Table S.3 Costs and benefits Bbz per established entrepreneur, in Euros

Total costs				12,250
Guidance/research	Costs	Use		
Viability analysis	2,420	160%		3,870
Loan	Loan amount	Use	Not paid back	
Loan not paid back	43,670	60%	32%	8,380
Total benefit costs saved				2,340
As a result of faster outflow				860
As a result of less backflow				1,480
Balance				-9,910

Source: survey 18 municipalities and social security statistics CBS, adapted by SEO

1 Inleiding

Aanleiding

Er is momenteel veel belangstelling voor ondernemerschap en specifiek voor het starten van een onderneming vanuit een uitkeringssituatie. In dat kader is onderzoek gedaan naar de uitstroom uit een uitkering richting ondernemerschap (IWI, 2006, Van Velden e.a., 2006). IWI (2006) vond dat uitkeringsgerechtigden die naar zelfstandig ondernemerschap waren uitgestroomd een kleinere kans hadden om terug in de uitkering te keren dan uitkeringsgerechtigden die uitstroomden naar een baan in loondienst. Van Velden e.a. (2006) laten zien dat circa tien procent van de in Nederland gestarte ondernemingen wordt gestart vanuit een uitkering. De animo om een eigen bedrijf te starten blijkt af te nemen naarmate iemand langer in een uitkering zit.

Over de kosten en baten van trajecten gericht op uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap is tot dusver weinig bekend. Het ministerie van SZW wil graag inzicht in de kosten en baten van re-integratietrajecten gericht op zelfstandig ondernemerschap. Zowel gemeenten, als het UWV bieden uitkeringsgerechtigden begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap aan. Omdat echter de mogelijkheid vanuit het UWV pas kort bestaat, beperkt dit onderzoek zich tot de gemeenten. Gemeenten kunnen eigen middelen besteden aan deze begeleiding. Daarnaast kunnen zij middelen aanvragen bij het Rijk aan de hand van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Dit onderzoek berekent de kosten en baten van dit besluit. Dit onderzoek brengt de kosten en baten van deze regeling in beeld voor twee groepen (aankomend) zelfstandigen die gebruik kunnen maken van het Bbz. Ten eerste: bijstandsgerechtigden die een bedrijf willen starten. Ten tweede: gevestigde ondernemers met een levensvatbaar bedrijf, maar een tijdelijke inkomensachteruitgang.

Het Bbz helpt bijstandsgerechtigden die een eigen bedrijf beginnen willen bij het opstarten van dit bedrijf. Daarnaast ondersteunt het Bbz gevestigde ondernemers met een tijdelijke inkomensachteruitgang. Ten slotte ondersteunt het Bbz nog enkele kleinere groepen, zoals zelfstandigen die hun niet levensvatbare bedrijf willen beëindigen. Het gaat daarbij zowel om ZZP'ers als om ondernemingen met personeel. Deze laatste (kleinere) groepen worden in dit onderzoek niet meegenomen.

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek brengt de kosten en de baten van het Bbz in beeld voor twee groepen (aankomend) zelfstandigen die gebruik kunnen maken van het Bbz: bijstandsgerechtigden die een bedrijf willen starten en gevestigde ondernemers met een levensvatbaar bedrijf, maar een tijdelijke inkomensachteruitgang. De kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd vanuit het perspectief van de overheidslasten voor sociale zekerheid. Dat betekent dat alleen de kosten en baten die ten laste of bate komen van de overheid in kaart worden gebracht. Het gaat dus niet om een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin de kosten en baten van alle betrokken actoren worden meegenomen.

Concreet betekent dit dat de volgende kosten en baten moeten worden bepaald:

1. Kosten van het Bbz voor de overheid:
 - kosten van kredietverlening voor beginnende en gevestigde ondernemers;
 - kosten van begeleiding beginnende en gevestigde ondernemers;
 - kosten van levensvatbaarheidsonderzoek om te bepalen wie er in aanmerking komt voor de kredietverlening binnen de regeling.
2. Baten voor de overheid:
 - daling van de uitkeringslasten.

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we informatie verzameld uit twee bronnen. Ten eerste hebben we gebruik gemaakt van administratieve bestanden die beschikbaar zijn bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze administratieve bestanden gebruiken we om de baten van het Bbz in beeld te brengen. In deze bestanden kunnen we alle bijstandsgerechtigden en Bbz'ers volgen tussen januari 2002 tot juli 2006. We hebben met behulp van deze bestanden voor de Bbz'ers bepaald wat de kans is dat zij uitstromen uit de uitkering. Vervolgens hebben we de uitstroomkansen voor Bbz'ers vergeleken met de uitstroomkansen van een vergelijkbare groep bijstandsgerechtigden zonder een traject. Zo brengen we de bespaarde uitkeringslast (de baten) in beeld. Om inzicht in de kosten van het Bbz te krijgen, hebben we bij achttien gemeenten telefonische interviews gehouden. Bijlage C geeft aan met welke gemeenten we hebben gesproken.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de Bbz-regeling. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee vragen als: Wat houdt deze regeling in? Onder welke voorwaarden kunnen mensen gebruik maken van deze regeling? Hoeveel mensen maken gebruik van deze regeling? Wat voor soort mensen maken gebruik van deze regeling? Hoofdstuk 3 beschrijft de kosten en baten van de instrumenten uit het Bbz voor startende ondernemers. In hoofdstuk 4 komen de kosten en baten van de instrumenten uit het Bbz voor gevestigde ondernemers aan de orde. In hoofdstuk 5 geven we de conclusies weer. Hoofdstuk 6 geeft tips uit de praktijk weer. De gesproken gemeenten hebben diverse tips om het besluit te verbeteren.

2 Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen

2.1 Inleiding

Er zijn vijf groepen (aankomend) zelfstandigen die gebruik kunnen maken van het Bbz:

1. Werkloze uitkeringsgerechtigden die een zelfstandige onderneming willen oprichten.
2. Gevestigde zelfstandigen met een levensvatbaar bedrijf, maar een tijdelijke inkomensachteruitgang.
3. Zelfstandigen van 55 jaar en ouder die een niet meer levensvatbaar bedrijf hebben en daarom onvoldoende inkomsten hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze zelfstandigen waren dit al minstens 10 jaar.
4. Zelfstandigen met een niet meer levensvatbaar bedrijf die hun bedrijf binnen twaalf maanden willen beëindigen.
5. Zelfstandigen die vanwege gezondheidsredenen beperkt in staat zijn om hun beroep uit te oefenen en die een uitkering via de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen hebben aangevraagd.

Ons onderzoek richt zich op de eerste twee groepen. De eerste groep noemen we de startende ondernemers, de tweede de gevestigde ondernemers. Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de regeling (paragraaf 2.2) en de deelnemers aan deze regeling (paragraaf 2.3).

2.2 De regeling¹

Wat kunnen Bbz'ers krijgen: starters

Mensen met een bijstandsuitkering die een eigen bedrijf willen beginnen kunnen via het Bbz op verschillende manieren ondersteuning krijgen:

1. Periodieke uitkering
Startende ondernemers kunnen gedurende maximaal drie jaar aanspraak maken op inkomensondersteuning, terwijl zij proberen om hun eigen onderneming van de grond te krijgen. Ze ontvangen dan een aanvulling op het inkomen tot de bijstandsnorm. In eerste instantie is de uitkering een renteloze lening. Als na het boekjaar blijkt dat de inkomsten uit de eigen onderneming ontoereikend waren, wordt de lening omgezet in een gift. In de praktijk blijkt dat starters de eerste tijd sinds het starten van een bedrijf nauwelijks inkomsten genereren. De renteloze lening wordt dus vrijwel altijd omgezet in een gift.
2. Bedrijfskapitaal
Uitkeringsgerechtigden die een eigen bedrijf willen beginnen hebben soms moeite om financiering te krijgen bij een reguliere bank. Enerzijds komt dit omdat banken het project soms als te riskant beoordelen. Aan de andere kant zijn de bedragen die deze startende ondernemers willen lenen vaak laag, waardoor ze niet lucratief genoeg zijn voor banken.

¹ Gebaseerd op www.minszw.nl, dossier zelfstandigen (bijstandsverlening).

Startende ondernemers kunnen – onder bepaalde voorwaarden – maximaal € 31.502 (in 2007) rentedragend lenen bij de Gemeentelijke Sociale Dienst, als bedrijfskapitaal.

3. Ondersteuning en begeleiding

Het opstarten van een eigen onderneming is geen sinecure. De gemeente biedt de starter daarom op verschillende momenten begeleiding. Uitkeringsgerechtigden die aangeven interesse te hebben in het opstarten van een eigen bedrijf kunnen eerst hulp krijgen bij het opstellen van een bedrijfsplan. Tijdens deze fase behouden de uitkeringsgerechtigden hun reguliere Wwb-uitkering. Ze krijgen professionele hulp. Dit zogenaamde voorbereidingstraject duurt maximaal een jaar. Hierin wordt de ondernemer in spé geholpen zijn idee verder uit te werken, marktonderzoek te doen en een ondernemingsplan te schrijven. Ook als de uitkeringsgerechtigde daadwerkelijk is gestart met het bedrijf en onder het Bbz valt, kan de dan startende ondernemer begeleiding ontvangen.

Wat kunnen Bbz'ers krijgen: gevestigden

Gevestigden kunnen via het Bbz (een van) de volgende ondersteuning krijgen:

1. Periodieke uitkering

Net als de starters kunnen gevestigden inkomensondersteuning ontvangen, in principe voor maximaal 12 maanden. Als de ondernemer vanwege externe omstandigheden voor een langere periode inkomensondersteuning nodig heeft, dan kan de Bbz-uitkering met maximaal 24 maanden worden verlengd. Net als bij de starters is de uitkering in eerste instantie een renteloze lening. Als na het boekjaar blijkt dat de inkomsten uit de eigen onderneming ontoereikend waren, wordt de lening omgezet in een gift.

2. Bedrijfskapitaal

Gevestigde ondernemers kunnen maximaal € 171.111 (in 2007) aan bedrijfskapitaal lenen bij de sociale dienst, als banken niet bereid zijn om het bedrijfskapitaal te verstrekken en de sociale dienst oordeelt dat het wel een levensvatbaar bedrijf betreft. De ondernemer moet deze rentedragende lening in 10 jaar terug betalen.

3. Borgstelling

De gemeente kan borg staan, zodat de eigen bank van de ondernemer bereid is om de ondernemer een lening te verstrekken.

Aan welke voorwaarden moeten de startende ondernemers voldoen?

Niet alle startende en gevestigde ondernemers kunnen aanspraak maken op het Bbz. De ondernemers moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. Ondernemers moeten tijdelijke financiële problemen hebben. Er wordt gekeken naar het huishoudinkomen: Ondernemers met een partner die meer verdient dan de bijstandsnorm komen niet voor het Bbz in aanmerking
2. Hulp via een bank of borgstellingsfonds is niet mogelijk
3. Het bedrijf is levensvatbaar. In de toekomst moet het bedrijf voldoende inkomsten genereren zodat de ondernemer en zijn of haar gezin daar rond van kunnen komen en het bedrijf kan blijven bestaan. Gemeentelijke sociale diensten – de uitvoerders van het Bbz – kunnen dit toetsen. Daarvoor kunnen zij onafhankelijk onderzoek inkopen naar de levensvatbaarheid van het bedrijf.
4. Ondernemers moeten aan eventuele vestigingseisen voldoen, zoals het hebben van het diploma Algemene Ondernemersvaardigheden of een vakbekwaamheidsbewijs.

5. Ondernemers moeten minimaal 1225 uur per jaar in hun eigen onderneming werken. Dit is vergelijkbaar met 23,5 uur per week.

2.3 Wie gebruikt het Bbz?

Jaarlijks stromen er tussen de 900 en 1400 starters en gevestigden in het Bbz, zie tabel 2.1. Het aantal starters neemt steeds toe. Het aantal gevestigden volgt een anticyclisch patroon: in hoogconjunctuur maken relatief weinig gevestigde ondernemers gebruik van deze regeling, terwijl in een laagconjunctuur (2003, 2004) het aantal gevestigde ondernemers dat moeite heeft zelf het hoofd boven water te houden toeneemt.

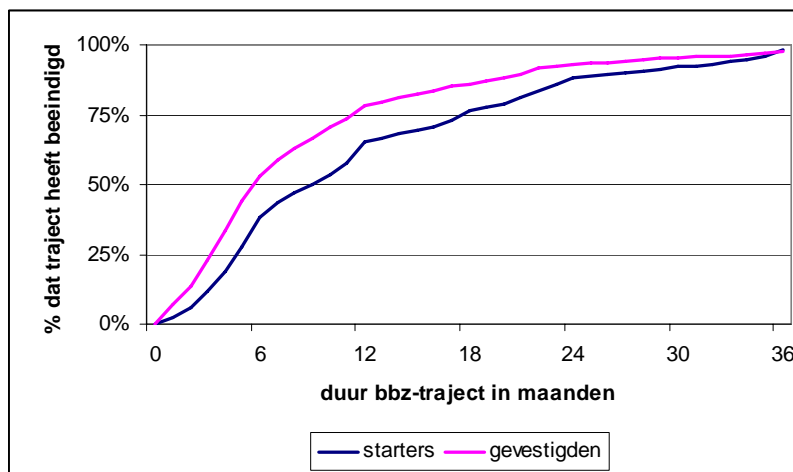
Tabel 2.1 Instroom in het Bbz

Jaar begin Bbz	Aantal nieuwe starters	Aantal nieuwe gevestigden
2002	578	320
2003	709	571
2004	793	518
2005	1.078	331

Bron: Bijstandsstatistiek, bewerking SEO

Figuur 2.1 geeft de gemiddelde duur van een Bbz-traject. Dan blijkt dat trajecten doorgaans kort zijn. Na 6 maanden maakt bijna de helft van de gevestigden en een kwart van de starters geen gebruik meer van de Bbz. Na een jaar heeft 65% van de starters en meer dan drie kwart van de gevestigden het traject beëindigd. Gemiddeld duurt een Bbz-traject voor starters 8,2 maanden en voor gevestigden 7,1 maand.

Figuur 2.1 Duur van een Bbz-traject



Bron: Bijstandsstatistiek, bewerking SEO

Bbz'ers verschillen van reguliere bijstandsgerechtigden, zie tabel 2.2. Starters zijn iets vaker man, ouder, hoger opgeleid en vaker autochtoon dan reguliere bijstandsgerechtigden. Voor gevestigden geldt dit in nog extremere mate. De uitkering die zij ontvangen is iets hoger dan de gemiddelde uitkering van een reguliere bijstandsgerechtigde. Dit komt omdat Bbz'ers vaker een partner hebben dan reguliere bijstandsgerechtigden.

Tabel 2.2 Persoonskenmerken van reguliere bijstandsgerechtigden en startende en gevestigde Bbz'ers, 2002-2006

	Wwb (100.905)	Bbz starter (1.901)	Bbz gevestigde (1.740)
Geslacht			
% vrouwen	43% (4690)	29% (550)	24% (420)
% mannen	57% (6215)	71% (1350)	76% (1320)
Leeftijd			
Gemiddelde leeftijd bij instroom	34	39	43
Etniciteit			
% autochtoon	41% (4470)	63% (1200)	76% (1320)
% westerse allochtoon	10% (1090)	14% (265)	12% (210)
% niet westerse allochtoon	49% (5345)	23% (435)	11% (190)
Uitkering			
Hoogte uitkering	€ 663	€ 693	€ 702

Bron: Bijstandsstatistiek 1999-2006, bewerking SEO

3 Startende Bbz'ers²

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de kosten en baten van startende zelfstandigen die gebruik maken van het Bbz. De kosten bestaan uit de kosten van de ingezette instrumenten. De baten bestaan uit de (eventueel) uitgespaarde uitkeringslast.

Paragraaf 3.2 beschrijft de verschillende instrumenten die het Bbz kent voor startende ondernemers. Daarnaast geeft de paragraaf een overzicht van de stromen startende Bbz'ers. Paragraaf 3.3 behandelt de kosten van de startende Bbz'ers. Paragraaf 3.4 gaat over de baten van de startende Bbz'ers. Paragraaf 3.5 zet de kosten en baten naast elkaar.

3.2 Instrumenten en stromen

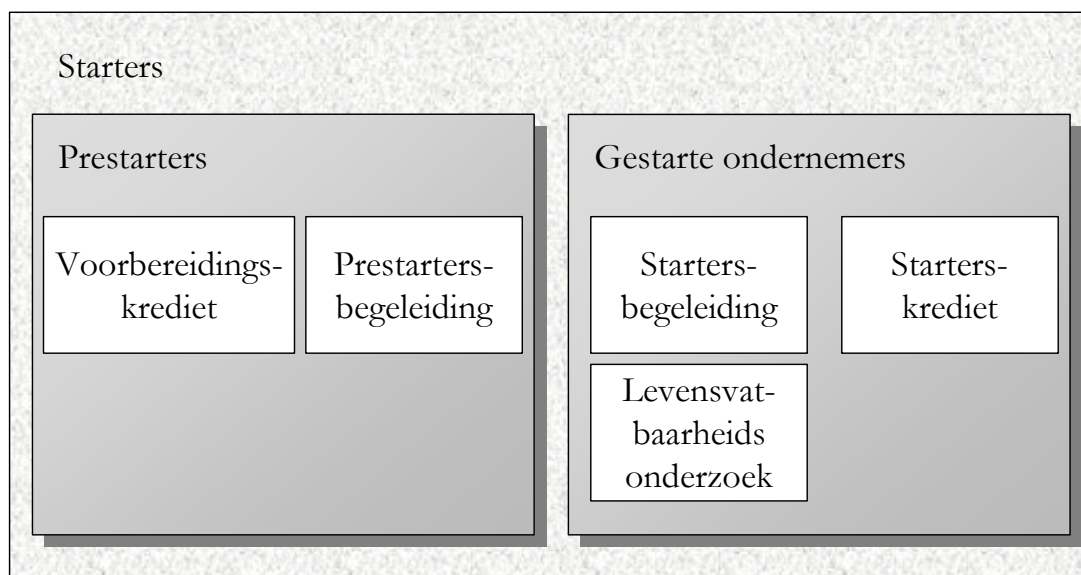
Het Bbz kent twee soorten startende ondernemers. Ten eerste personen die een bedrijf willen starten en daarom deelnemen aan het voorbereidingstraject van het Bbz (artikel 2, derde lid van het Bbz). Zodra de ondernemers hun bedrijf gestart zijn (artikel 2, lid 1b van het Bbz) kunnen ze gebruik maken van de instrumenten van het Bbz voor “net gestarten”. Gestarte ondernemers mogen tot maximaal 3 jaar als starter gebruik maken van de Bbz-regeling. De aflossingen voor krediet lopen wel langer door.

Het Bbz kent vijf instrumenten die ingezet kunnen worden voor startende ondernemers. Twee instrumenten kunnen ingezet worden vóóordat de zelfstandige zijn bedrijf start. Dit zijn de prestartersbegeleiding en het voorbereidingskrediet. Drie instrumenten kunnen worden ingezet nadat de ondernemer zijn bedrijf is gestart. Dit zijn startersbegeleiding, starterskrediet en levensvatbaarheidsonderzoek³. Figuur 3.1 geeft een overzicht.

² In de periode voor de start van het bedrijf krijgen de zelfstandige ondernemers in spé niet apart hun kosten levensonderhoud vergoed via het Bbz. In plaats daarvan behouden zij tijdens de prestartfase hun uitkering.

³ De kosten levensonderhoud nemen we niet mee in dit onderzoek, omdat deze ook betaald zouden worden als deze personen geen gebruik maakten van het Bbz. Dan had de Bbz'er immers een Wwb-uitkering gekregen.

Figuur 3.1 Bbz-instrumenten voor starters



Met pre-startersbegeleiding wordt de ondernemer in spé geholpen zijn idee verder uit te werken, marktonderzoek te doen en een ondernemingsplan te schrijven. Pre-startersbegeleiding wordt maximaal een jaar gefinancierd via het Bbz tegen een maximaal declareerbaar bedrag van € 3.154. Om in aanmerking te kunnen komen voor financiering via het Bbz moet de pre-startersbegeleiding worden uitbesteed bij een externe partij. Dit is regelmatig een commercieel begeleidingsbureau⁴. Deze bureaus ontwerpen voor de meeste mensen een traject dat precies een jaar duurt. Alleen bijzondere gevallen, zoals een hoger opgeleide die zelf zijn idee al een stuk concreter heeft uitgewerkt dan de meeste anderen, krijgen van deze bureaus een korter traject aangeboden. Er zijn echter ook bureaus die uitgaan van een standaardtraject van 6 maanden. In gemeenten die werken met deze bureaus is de gemiddelde trajectduur aanmerkelijk korter (9 maanden).

Het voorbereidingskrediet is een renteloos krediet van maximaal € 2.469, bedoeld voor de voorbereiding van het starten van het bedrijf. Deze tegemoetkoming in de kosten is bedoeld voor bijvoorbeeld het drukken van visitekaartjes of het uitdoen van een eerste mailing. Lang niet iedereen krijgt een voorbereidingskrediet. Dit krediet wordt kwijtgescholden als de pre-starter geen bedrijf start. Als een pre-starter wel een bedrijf start, wordt het voorbereidingskrediet opgenomen in het rentedragende starterskrediet.

Het starterskrediet is een bedrijfskrediet in de vorm van een rentedragende lening. Deze rentedragende lening bedraagt maximaal € 29.889.

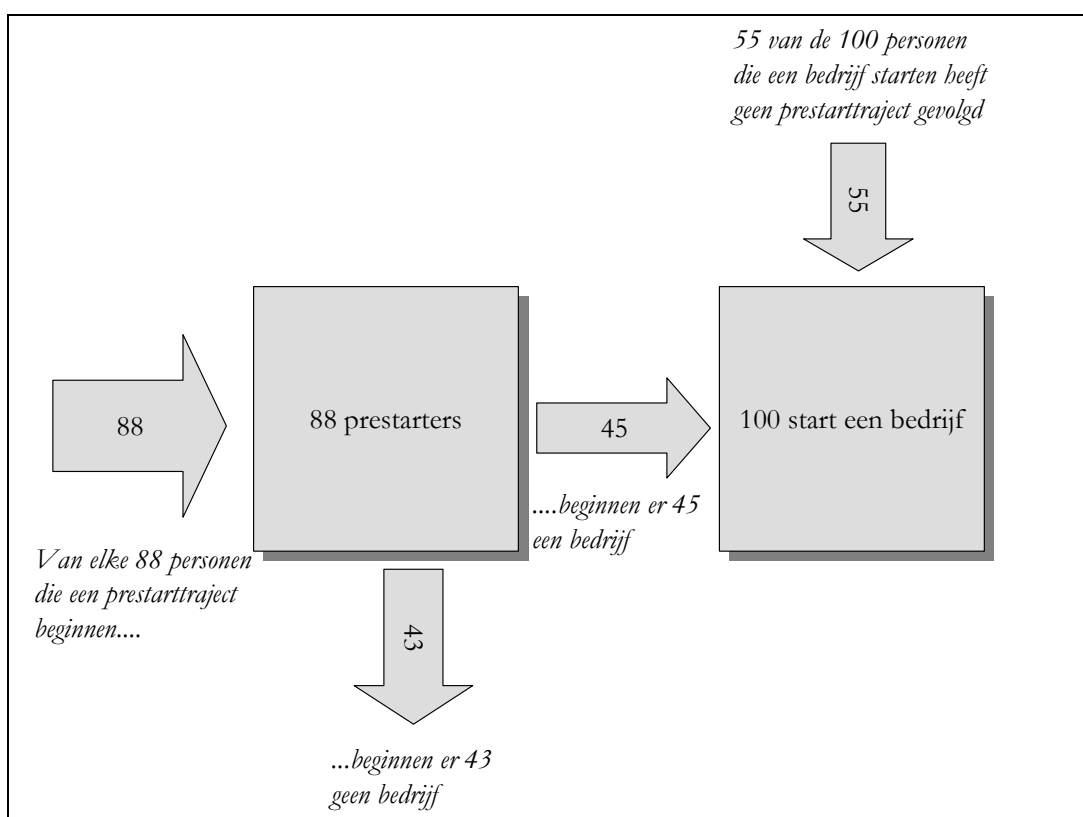
Het levensvatbaarheidsonderzoek wordt ingezet voor starters die een krediet aanvragen. De gemeente laat dan extern onderzoek verrichten naar de levensvatbaarheid van het bedrijf. Als de gemeente dit niet extern laat uitvoeren kan de gemeente de onderzoekskosten niet declareren bij het Rijk. In praktijk zijn er daarom maar enkele gemeenten die dit onderzoek zelf uitvoeren.

⁴ Het Bbz financiert ook trajecten die bij een andere gemeente worden ingekocht. Alleen gemeenten die zelf het traject uitvoeren kunnen het traject niet via het Bbz financieren.

Startersbegeleiding is begeleiding na de start. Deze begeleiding is minder intensief en daardoor goedkoper dan de begeleiding van de pre-starters. De maximale declareerbare kosten voor startersbegeleiding zijn € 1.580. Sommige gemeenten leggen hier nog extra geld op toe.

Niet alle instrumenten worden voor iedereen ingezet. Gestarte ondernemers hebben niet altijd een voorbereidingstraject gevolgd. Als zij zelf al marktonderzoek hebben gedaan en een bedrijfsplan hebben geschreven, dan kunnen zij ook direct een bedrijf starten en daarna gebruik maken van de startersregeling. Figuur 3.2 laat zien hoeveel mensen direct starten en hoeveel mensen eerst een voorbereidingstraject volgen. Van iedere 88 mensen die een pre-starttraject hebben gevolgd, starten er 45 een bedrijf. Per 45 personen die een bedrijf beginnen na een pre-starttraject zijn er 55 personen die (direct) starten zonder pre-starttraject.

Figuur 3.2 Stromen starters



3.3 Kosten startende zelfstandigen

Deze paragraaf beschrijft de kosten per startende zelfstandige die gebruik maakt van het Bbz. Om de kosten te bepalen, hebben we veronderstellingen moeten maken. De veronderstellingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de cijfers uit administratieve bestanden van het CBS en interviewmateriaal van 18 grote gemeenten⁵. Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn per gemeente. Om te laten zien hoe sterk de (inschattingen over) diverse kengetallen per gemeente

⁵ Zie bijlage C.

verschillen hebben we naast het gemiddelde telkens een duurste en een goedkoopste gemiddelde Bbz'er berekend door de standaarddeviatie er bij op te tellen en er van af te trekken.

De paragraaf begint (in 3.3.1) met de kosten van de instrumenten die ingezet kunnen worden voordat de zelfstandige zijn bedrijf begonnen is. Daarna geeft 3.3.2 de kosten van de instrumenten die ingezet kunnen worden nadat de zelfstandigen hun bedrijf gestart zijn. Deze paragraaf eindigt (in 3.3.3) met een totaaloverzicht van de kosten per starter.

3.3.1 Wat kosten de instrumenten voor pre-starters?

Pre-starters zijn personen die een bedrijf willen starten en daarom deelnemen aan het voorbereidingstraject van het Bbz (artikel 2, derde lid van het Bbz). Tijdens dit voorbereidingstraject kunnen zij ook een voorbereidingskrediet krijgen. We behandelen deze twee instrumenten hieronder.

Kosten pre-startersbegeleiding

Alle pre-starters krijgen pre-startersbegeleiding⁶. Uit de interviews blijkt dat de kosten van het voorbereidingstraject in bijna alle onderzochte gemeenten het maximaal declareerbare bedrag bedragen. Enkele gemeenten zitten hier iets onder, anderen leggen hier zelf op bij. In onze berekeningen zijn we daarom uitgegaan van het maximaal declareerbare bedrag. Dit is € 3.154. Afgerond is dit € 3.150.

Tabel 3.1 Kosten voorbereidingstraject per pre-starter, in euro's

Scenario	Gemiddeld
Kosten	3.150

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

Kosten voorbereidingskrediet voor prestarters

Pre-starters kunnen een renteloos voorbereidingskrediet krijgen van maximaal € 2.469. Gemiddeld over de onderzochte gemeenten is de hoogte van een voorbereidingskrediet € 520 per pre-starter⁷. Dit krediet wordt kwijtgescholden als de pre-starter geen bedrijf start. Als een pre-starter wel een bedrijf start, wordt het voorbereidingskrediet opgenomen in het rentedragende starterskrediet.

Het aantal prestarters dat geen bedrijf start (en waarvoor dus niets van het voorbereidingskrediet terugbetaald wordt) is gemiddeld 49%⁸. Dit betekent dat gemiddeld 49% van de € 520 wordt kwijtgescholden na de pre-startfase.⁹ Dus kost het voorbereidingskrediet gemiddeld € 255¹⁰ per prestarter.

⁶ Dit komt omdat een prestarter in het Bbz wordt gedefinieerd als iemand met pre-startersbegeleiding.

⁷ Gerekend over alle prestarters, ook degenen die geen voorbereidingskrediet hebben gekregen.

⁸ Het percentage ligt naar schatting bij de ondervraagde gemeenten tussen de 27% en 72%, met een gemiddelde van 49%.

⁹ Het voorbereidingskrediet dat wordt omgezet in een starterskrediet wordt ook niet altijd terugbetaald. Deze kosten nemen we echter mee onder "starterskrediet".

¹⁰ € 520 * 0,49 = afgerond € 255.

Tabel 3.2 Kosten voorbereidingskrediet per pre-starter, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Aantal pre-starters dat geen bedrijf start	49%	72%	27%
Kosten	255	375	140

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

3.3.2 Wat kosten de instrumenten voor gestarte zelfstandigen?

Zodra ondernemers starten met hun bedrijf (artikel 2, lid 1b van het Bbz) kunnen ze gebruik maken van de instrumenten voor gestarten van het Bbz. We behandelen de kosten van deze instrumenten één voor één hieronder.

Kosten bedrijfskrediet starters

Starters kunnen een bedrijfskrediet krijgen in de vorm van een rentedragende lening tot maximaal € 29.889. Dit krediet wordt niet altijd verstrekt. Welk aandeel van de starters krediet krijgt, loopt binnen de ondervraagde gemeenten sterk uiteen. 61% van de starters krijgt een krediet¹¹. De hoogte van dit krediet is gemiddeld € 15.000¹². 34% van de starters betaalt zijn krediet niet terug.¹³ Gemeenten geven aan dat dit in de meeste gevallen komt doordat het bedrijf het niet redt en gemeenten bij een faillissement geen sterke incassocapaciteit hebben. De kosten voor dit instrument bestaan uit het niet-terugbetaalde krediet. Dit is € 3.110¹⁴.

Tabel 3.3 Kosten bedrijfskrediet starters per gestarte zelfstandige, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Hoogte krediet	15.000	20.000	10.000
Aantal starters dat krediet krijgt	61%	92%	30%
Aantal starters dat krediet niet terugbetaalt	34%	53%	14%
Niet betaald krediet	3.110	9.750	420
Kosten	3.110	9.750	420

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

Kosten begeleiding

De maximale declareerbare kosten voor startersbegeleiding zijn € 1.580. Veel gemeenten leggen hier nog extra geld op toe. Gemeenten geven gemiddeld € 1.630 uit aan startersbegeleiding per starter die startersbegeleiding krijgt¹⁵. 71% van de starters krijgt startersbegeleiding¹⁶. De kosten van begeleiding verdeeld over alle gestarten zijn daarom € 1.155¹⁷.

¹¹ Tussen de 30% en 92% van de starters krijgt een krediet, met een gemiddelde van 61%.

¹² Starters krijgen kredieten tussen de € 10.000 en € 20.000 met een gemiddelde van € 15.000.

¹³ Tussen de 14% en 53% van de starters betaalt hun krediet niet terug, met een gemiddelde van 34%.

¹⁴ € 15.000 * 61%*34% = afgerond € 3.110.

¹⁵ Gemeenten geven tussen de € 1.090 en € 2.160 (gemiddeld € 1.630) uit aan startersbegeleiding.

¹⁶ Tussen de 49% en 92% (gemiddeld 71%) van de starters krijgt startersbegeleiding.

¹⁷ Voor iedere 100 gestarten heeft de gemeente maar kosten voor 71 gestarten voor begeleiding (71*€ 1.630). Om te berekenen hoeveel dit gemiddeld is over alle gestarten (met en zonder startersbegeleiding samen) deel je deze kosten door 100. D.w.z. 71*€ 1630/100 = ongeveer € 1.155.

Tabel 3.4 Kosten begeleiding starters per gestarte zelfstandige, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Aantal starters met startersbegeleiding	71%	92%	49%
Kosten startersbegeleiding	1.630	2.160	1.090
Kosten	1.155	1.985	535

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

Kosten onderzoek

Bij aanvraag voor krediet moet verplicht een levensvatbaarheidsonderzoek worden verricht door een derde. Het maximaal declareerbare bedrag voor levensvatbaarheidsonderzoek is € 2.616. De gemeenten betalen gemiddeld € 2.420 per onderzoek¹⁸. Dit onderzoek wordt verricht bij alle mensen die een aanvraag voor starterskrediet doen. Hierbij is dus ook een aantal personen dat afgewezen wordt en daardoor helemaal geen starter wordt. Gemeenten voeren gemiddeld 1,39 levensonderzoeken uit per starter¹⁹. Dit betekent niet dat er meer dan één onderzoek per starter wordt verricht, maar dat voor iedere 100 daadwerkelijke starters er 139 onderzoeken zijn verricht naar 139 personen, waarvan er uiteindelijk maar 100 starter zijn geworden. In totaal zijn de kosten voor onderzoek € 3.360²⁰.

Tabel 3.5 Kosten levensvatbaarheidsonderzoek per daadwerkelijke starter, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Aantal levensvatbaarheidsonderzoeken per starter	1,39	2,13	0,65
Kosten levensvatbaarheidsonderzoek	2.420	2.600	2.240
Kosten	3.360	5.540	1.460

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

3.3.3 Totale kosten startende zelfstandigen

De baten zijn berekend per daadwerkelijk gestarte persoon. Dit betekent dat de kosten ook per daadwerkelijk gestarte persoon berekend moeten worden. Hierbij moeten de kosten voor de mensen die beginnen aan een pre-starttraject, maar dit niet afmaken, dus toegedeeld worden aan de mensen die daadwerkelijk een bedrijf starten. Hiervoor hebben we de gegevens nodig uit figuur 3.2. Op elke 100 mensen die starten zijn er 88 mensen die een pre-starttraject volgen. Daarvan vallen er 43 af na de pre-startperiode (49% van degenen met een pre-starttraject) en 45 personen starten wel. Daarnaast starten er 55 personen zonder prestart traject. Tabel 3.6 vat alle kosten samen.

¹⁸ De gemeenten betalen tussen de € 2.240 en € 2.600 (gemiddeld € 2.420) per onderzoek.

¹⁹ Gemeenten voeren tussen de 65% en de 213% (gemiddeld 139%) levensonderzoeken uit per starter.

²⁰ $1,39 * € 2.420 =$ afgerond € 3.360 per daadwerkelijke gestarte.

Tabel 3.6 Kosten Bbz per starter, in euro's

Begeleiding/onderzoek	Kosten	Gebruik	
Kosten voorbereidingstraject pre-starters	3.150	88%	2.790
Startersbegeleiding	1.630	71%	1.160
Levensvatbaarheidsonderzoek	2.420	139%	3.360
Krediet	Hoogte krediet	Gebruik	Niet terugbetaald
Niet terugbetaald voorbereidingskrediet	520	88%	49% 220
Niet terugbetaald starterskrediet	15.000	61%	34% 3.110
Totaal kosten			10.640

Bron: Vodu en enquête 18 gemeenten, bewerking SEO

Per pre-starter kosten het voorbereidingstraject en het voorbereidingskrediet respectievelijk € 255 en € 3.150 (zie tabel 3.1 en 3.2). De kosten van de pre-startinstrumenten zijn toegerekend aan degenen die wel een bedrijf gestart zijn. Aangezien op elke 100 mensen die een bedrijf starten er 88 een pre-starttraject volgen, zijn de kosten van de pre-startinstrumenten per starter 88% van de kosten per pre-starter, oftewel respectievelijk € 220 en € 2.790.

De kosten voor een starter die ook een pre-starttraject heeft gevolgd bedragen € 11.035 en voor een starter zonder pre-starttraject € 7.630. Een prestarter die geen bedrijf start kost gemiddeld € 3.405. Onderstaande tabel illustreert dit.

Tabel 3.7 Kosten Bbz per starter, naar type starter, in euro's

	pre-starter die geen bedrijf start	starter met pre- starttraject	starter zonder pre-starttraject	Gemiddeld per starter
Pre-start				
Kosten voorbereidingstraject pre-starters	3.150	3.150	0	2.790
Niet terugbetaald voorbereidingskrediet	255	255	0	220
Start				
Startersbegeleiding	0	1.160	1.160	1.160
Levensvatbaarheidsonderzoek	0	3.360	3.360	3.360
Niet terugbetaald starterskrediet	0	3.110	3.110	3.110
Totaal kosten	3.405	11.035	7.630	10.640

Bron: Vodu en enquête 18 gemeenten, bewerking SEO

De kosten verschillen sterk per gemeente. Wanneer we voor alle instrumenten de hoogst gemeten kosten nemen dan bedragen de kosten van een Bbz traject € 21.200. Nemen we de laagst gemeten kosten dan komen de kosten van een traject uit op € 4.850.

3.4 Baten startende zelfstandigen

In deze paragraaf geven we de baten weer van het Bbz. Deze meten we uitsluitend uit overheidsperspectief. We rekenen alleen de besparingen op de uitkering uit. We vergelijken hierbij de snelheid en duurzaamheid waarmee iemand met een Bbz-traject uit de uitkering komt met bijstandsgerechtigden met dezelfde achtergrondkenmerken en uitkeringsduur. Stel dat de

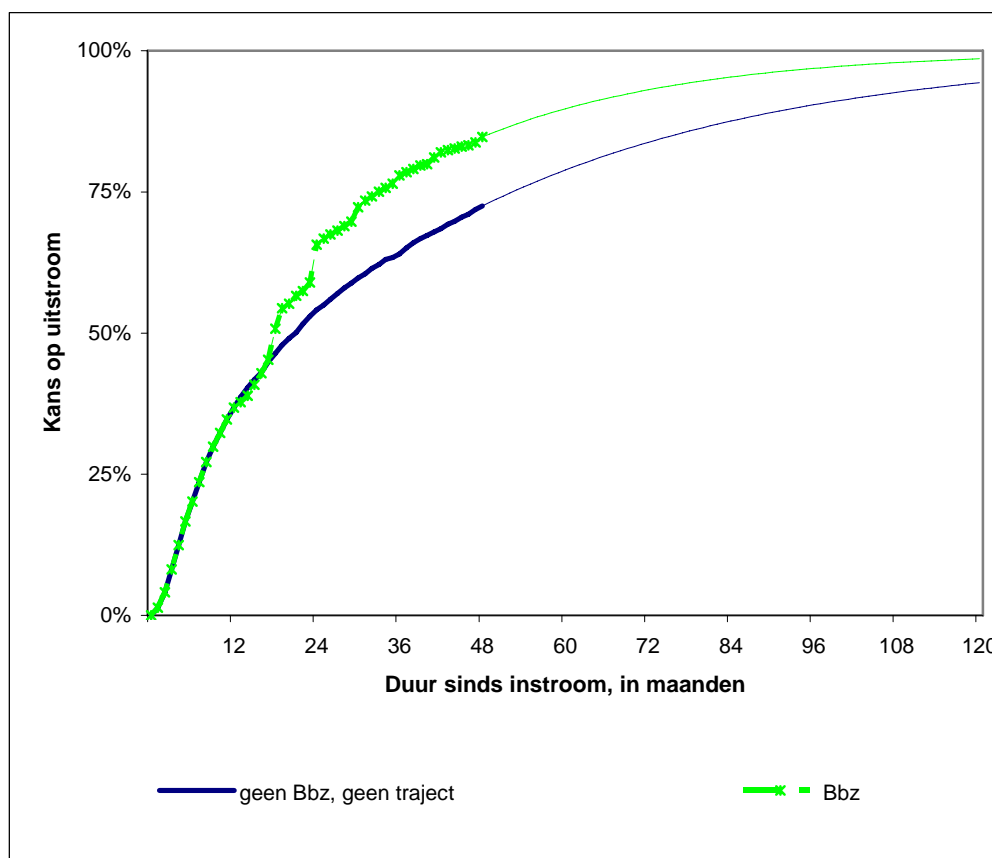
persoon geen Bbz-traject had gekregen, dan was hij na een tijd ook zelf wel uit de uitkering gekomen. Hoeveel sneller hij met een Bbz-traject uitstroomt en hoeveel langer (duurzamer) hij uit de uitkering blijft, is wat we hier proberen te benaderen.

Hoeveel sneller stroomt startende Bbz'er uit?

Figuur 3.3 geeft het verschil in uitstroomkansen voor de startende zelfstandigen. Daarbij is verondersteld dat het Bbz-traject een jaar na instroom in de uitkering is begonnen. De bovenste lijn geeft de kans dat een Bbz'er een x-aantal maanden sinds instroom in de bijstand nog steeds in de bijstand zit. De doorgetrokken lijn geeft die kans voor de controlegroep (bijstandsgerechtigden zonder Bbz en zonder een ander traject).

Uit figuur 3.3 blijkt dat een jaar na instroom 37% van de mensen met de persoonskenmerken van een prototype Bbz'er de uitkering alweer heeft verlaten. Na een jaar worden de trajecten ingezet. Bij de mensen met een Bbz-traject is twee jaar na de start van de uitkering (dus een jaar na de start van het Bbz) 66% uitgestroomd. Dit is meer dan in de controlegroep. Daar ligt het percentage op 54%. Voor de groep bijstandsgerechtigden die een Bbz-traject hebben gekregen leidt dit dus tot snellere uitstroom uit de uitkering.

Figuur 3.3 Verschil in uitstroomkans tussen startende Bbz'ers en controlegroep²¹



Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

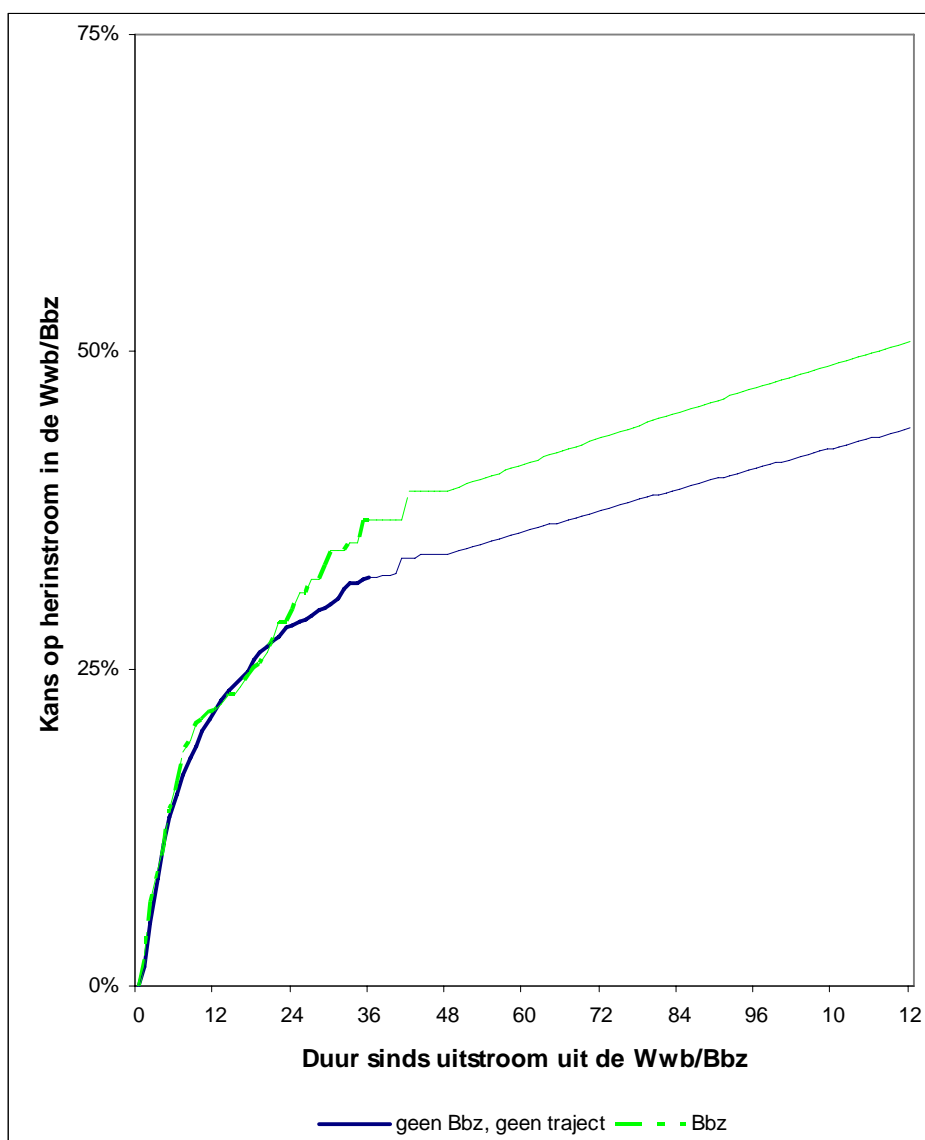
²¹ De uitstroomkansen in de eerste vier jaar zijn geobserveerde kansen (het dikke deel van de lijn). De uitstroomkansen na 48 maanden hebben we geschat. We hebben daarbij verondersteld dat de kans om uit de uitkering te stromen in jaar vijf tot en met tien hetzelfde is als de uitstroomkans in jaar vier.

De oppervlakte tussen de bovenste lijn en de onderste (doorgetrokken) lijn geeft het aantal dagen uitkering dat wordt bespaard dankzij de snellere uitstroom als voor de Bbz'er geen traject was ingezet. Dit zijn 105 dagen, ofwel 3,5 maand.

Hoeveel duurzamer is uitstroom startende Bbz'er?

Het doel van een re-integratietraject is doorgaans niet alleen snellere uitstroom uit de uitkering. Het streven is ook om de uitstroom duurzamer te laten zijn. Figuur 3.4 geeft daarom de kans op herinstroom in de Wwb/Bbz. Daaruit blijkt dat Bbz-trajecten gemiddeld niet leiden tot duurzamere uitstroom. Integendeel, de kans om terug te keren in de uitkering is voor de Bbz'ers hoger dan voor de controlegroep zonder traject. Na drie jaar is 37% van de mensen die via de Bbz zijn uitgestroomd weer teruggekeerd in de uitkering. Van de controlegroep die geen traject heeft gekregen is dan 32% weer teruggekeerd in de uitkering.

Figuur 3.4 Verschil in herinstroomkans tussen startende Bbz'ers en controlegroep



Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

Het Bbz zorgt er dus voor starters voor dat er meer mensen uitstromen uit de uitkering. Deze mensen hebben echter ook een grotere kans om weer opnieuw in de uitkering terug te vallen. Hierdoor wordt een deel van de bespaarde uitkeringslast teniet gedaan, maar het saldo is nog steeds positief. Tabel 3.8 vat de resultaten voor de startende ondernemers in het Bbz samen. Als gevolg van de Bbz wordt binnen vier jaar € 1.220 bespaard op de uitkering, als er voor de uitkeringsgerechtigde geen traject werd ingezet. Na 10 jaar is de bespaarde uitkeringslast toegenomen tot € 2.960.

Tabel 3.8 Bespaarde uitkeringslast voor startende Bbz'ers, in euro's

	door snellere uitstroom	door minder herinstroom	Bespaarde uitkeringslast
Met een tijdshorizon van vier jaar	2.130	- 910	1.220
Met een tijdshorizon van tien jaar	5.200	- 2.240	2.960

Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

De onderstaande tabel beschrijft de bespaarde uitkeringslast voor verschillende doelgroepen binnen de startende Bbz'ers.

Tabel 3.9 Bespaarde uitkeringslast voor startende Bbz'ers, per doelgroep in euro's, (tijdshorizon 4 jaar)

	door snellere uitstroom	door minder herinstroom	Bespaarde uitkeringslast
Leeftijd			
15-30 jarigen	1.290	430	1.720
30-50 jarigen	2.430	280	2.710
50-65 jarigen	2.680	- 2.930	- 250
Etniciteit			
Autochtoon	2.320	- 1.610	710
Niet-westerse allochtoon	1.760	110	1.870
Westerse allochtoon	2.840	400	3.240

Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

3.5 Vergelijking baten en kosten starters

De baten van een startende Bbz'er in termen van bespaarde uitkeringslast zijn na vier jaar gemiddeld € 1.220 en na 10 jaar gemiddeld € 2.960. De kosten van een startende Bbz'er zijn gemiddeld € 10.640. Gemiddeld kost het Bbz-traject voor starters dus meer dan dat het aan bespaarde uitkeringslasten opbrengt.

Tabel 3.10 Saldo kosten en baten van de Bbz-regeling voor starters t.o.v. geen traject aanbieden, in euro's

	Starters
Baten (na 4 jaar)	1.220
Baten (na 10 jaar)	2.960
Kosten	10.640
<i>Saldo na 4 jaar</i>	<i>- 9.420</i>
<i>Saldo na 10 jaar</i>	<i>- 7.680</i>

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Zowel de baten, als de kosten variëren echter sterk per Bbz'er. Bij starters is het erg bepalend of een persoon al of geen pre-starttraject heeft gevolgd, of er een onderzoek levensvatbaarheid is geweest en of de persoon zijn krediet terugbetaalt. Een starter zonder pre-starttraject, bijvoorbeeld, die wel krediet krijgt, maar dit terugbetaalt binnen de afgesproken 10 jaar kost de gemeente: € 3.360²² aan onderzoek, d.w.z. samen met een startersbegeleiding € 4.320. Dit is niet de goedkoopste starter, want er zijn ook starters zonder krediet of onderzoek. (zij krijgen enkel een tegemoetkoming levensonderhoud die gelijk is aan de bijstandsuitkering). Het Bbz-traject van deze personen kost dus niets. De starter met pre-starttraject, maar zonder krediet kost € 3.150 (dit zijn de gemiddelde begeleidingskosten voor het pre-starttraject). De starter met pre-starttraject en ook krediet, die zijn krediet terugbetaalt kost € 6.510, waarvan ruim de helft van de kosten bestaat uit levensvatbaarheidsonderzoek voor hemzelf en anderen. Tabel 3.10 laat de kosten van deze individuen zien.

Tabel 3.11 Kosten van starters met beduidend minder kosten dan gemiddeld, in euro's

	Directstarter	Starter die eerst een prestart heeft gevolgd
Zonder krediet of startersbegeleiding	0	3.150
Zonder krediet, met startersbegeleiding	1.160	4.310
Met krediet, maar betaalt terug	3.360	6.510
Met krediet, betaalt terug en startersbegeleiding	4.320	7.470

Bron: enquête 18 gemeenten, bewerking SEO

Doelgroepen met hoge baten

Er zijn doelgroepen die sneller en duurzamer uitstromen via de Bbz dan andere doelgroepen. Zo zijn de bespaarde uitkeringslasten voor het Bbz van westerse allochtonen en 30-50-jarigen hoger dan die van andere groepen (zie tabel 3.9).

Doelgroepen die meer opleveren dan kosten

Zetten we deze cijfers naast elkaar, krijgen we een ander beeld dan het gemiddelde. Hieruit blijkt dat de direct-starters zonder krediet in bijna alle doelgroepen meer opleveren dan kosten. Alleen de 50-65-jarigen en de autochtone direct-starters, kosten iets meer dan ze opleveren. Jonger dan 50 jaar en allochtone direct-starters zonder krediet daarentegen leveren geld op als zij gebruik maken van de Bbz-regeling (zie tabel 3.12)

²² Een onderzoek kost gemiddeld € 2.420, maar gemeenten laten gemiddeld 1,39 maal zoveel onderzoeken uitvoeren als dat er gehonoreerd worden (d.w.z. 72% van de aanvragen wordt gehonoreerd).

De westerse allochtonen vallen hierbij extra op. Zelfs als zij een pre-starttraject volgen met de maximaal declareerbare kosten voor begeleiding (en daarna een startertraject volgen waarin de gemeente zorg draagt voor hun levensonderhoud), levert de regeling meer op dan ze kost.

Tabel 3.12 Kosten en baten starters, naar subgroepen in euro's

Starters	15-30-jarigen	30-50-jarigen	50-65-jarigen	Autochtonen	Niet westers	Westers
Direct-starter zonder krediet of begeleiding	1.720	2.710	-250	710	1.870	3.240
Direct-starter met startersbegeleiding	560	1.550	-1.410	-450	710	2.080
Direct-starter met krediet, maar betaalt terug	-1.640	-650	-3.610	-2.650	-1.490	-120
Pre-starter + starter met levensonderhoud	-1.430	-440	-3.400	-2.440	-1.280	90
Pre-starter + starter met startersbegeleiding	-2.590	-1.600	-4.560	-3.600	-2.440	-1.070
Pre-starter + starter betaalt krediet terug	-4.790	-3.800	-6.760	-5.800	-4.640	-3.270

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Omdat in de Bbz startende 50-65-jarigen al (iets) meer uitkering nodig hebben dan de (even oude) controlegroep, kan geen van de Bbz-instrumenten betaald worden uit de bespaarde uitkeringslasten. Mensen jonger dan 50 die direct starten en alleen hun kosten levensonderhoud (deels) vergoed krijgen, leveren de gemeente altijd geld op. Aan allochtonen onder de 50 jaar kan daarnaast ook prima startersbegeleiding worden gegeven. Deze kan betaald worden uit de bespaarde uitkeringslast, waarna er nog een positief saldo overblijft. Westerse allochtonen hebben zelfs zoveel baat bij het traject dat uit hun uitgespaarde uitkeringslast ook een pre-starttraject betaald kan worden.

4 Gevestigde ondernemers

4.1 Inleiding

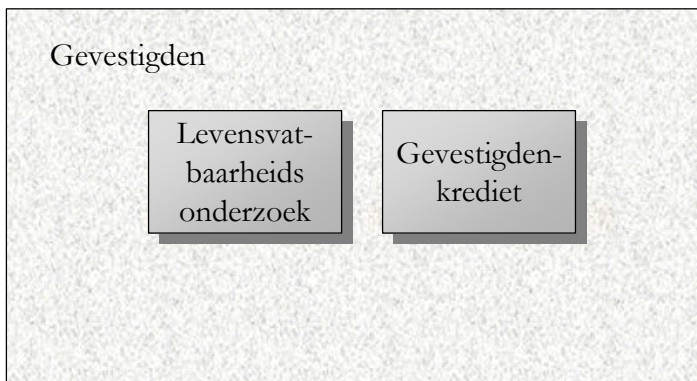
In dit hoofdstuk behandelen we de kosten en baten van het Bbz voor gevestigde zelfstandigen. We geven eerst in paragraaf 4.2 een overzicht van de instrumenten die kunnen worden ingezet. Daarna behandelen we in paragraaf 4.3 de kosten van de instrumenten voor gevestigden. Vervolgens behandelen we in paragraaf 4.4 de baten van instrumenten voor gevestigden. Dit hoofdstuk eindigt met een vergelijking van de kosten en de baten in paragraaf 4.5.

4.2 Instrumenten

Gevestigde zelfstandigen zijn ondernemers die tijdelijk een financiële overbrugging nodig hebben in een bedrijfseconomisch moeilijke periode (artikel 2, lid 1a van het Bbz). Om voor het Bbz in aanmerking te komen mag de oorzaak van de financiële problemen niet bij het bedrijf liggen. Er moet een externe reden zijn, zoals het weer of een opgebroken straat.

Gevestigde zelfstandigen kunnen op twee manieren gebruik maken van het Bbz. Zij kunnen een bedrijfskrediet krijgen of kosten voor levensonderhoud vergoed krijgen. Beide tegelijk is wel mogelijk, maar dan worden de kosten levensonderhoud opgenomen in het rentedragende krediet. In het Bbz zijn geen faciliteiten opgenomen voor het begeleiden van gevestigden.

Figuur 4.1 Kostenposten gevestigden



4.3 Kosten gevestigden

We geven eerst een overzicht van de instrumenten die kunnen worden ingezet. Daarna behandelen we de kosten per instrument om te eindigen met een overzicht van de kosten van de Bbz per gevestigde.

Kosten bedrijfskrediet

Gevestigden kunnen een bedrijfskrediet krijgen in de vorm van een rentedragende lening van maximaal € 162.344²³. Dit krediet wordt niet aan alle gevestigde zelfstandigen verstrekt. De gemiddelde hoogte van dit krediet loopt sterk uiteen tussen verschillende gemeenten. De gevestigden krijgen gemiddeld een krediet van € 43.670²⁴. Gemiddeld krijgt 60% van de gevestigden een krediet²⁵. Gemiddeld betaalt 32% van de gevestigden die krediet heeft gekregen het krediet niet terug²⁶. Dit betekent dat de kosten voor het niet terugbetaalde krediet liggen op gemiddeld € 8.380 per gevestigde²⁷.

Tabel 4.1 Kosten bedrijfskrediet gevestigde zelfstandigen per gevestigde zelfstandige, in euro's²⁸

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Hoogte krediet	43.670	66.010	21.330
Aantal gevestigden dat krediet krijgt	60%	81%	38%
Aantal gevestigden dat krediet niet terugbetaalt	32%	51%	13%
Kosten	8.380	27.270	1.050

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

Kosten onderzoek levensvatbaarheid

Bij aanvraag voor krediet moet verplicht een levensvatbaarheidsonderzoek worden verricht door een derde. Als het een aanvraag voor levensonderhoud betreft, beoordeelt de gemeente de aanvraag zelf. Het maximaal declareerbare bedrag voor een levensvatbaarheidsonderzoek is € 2.616. De gemeenten betalen gemiddeld € 2.420 per onderzoek²⁹. Dit onderzoek wordt verricht bij alle mensen die een aanvraag voor gevestigdenkrediet doen. Hierbij is dus ook een aantal personen dat afgewezen wordt en daardoor helemaal geen gevestigde Bbz'er wordt. Gemeenten voeren gemiddeld 1,6 levensonderzoeken uit per gevestigde³⁰. Dit betekent niet dat er meer dan één onderzoek per gevestigde wordt verricht, maar dat er van iedere 16 aanvragen waarvoor er levensvatbaarheidsonderzoek wordt verricht er 10 gehonoreerd worden voor het traject 'gevestigde Bbz-er'. Dit betekent dat de kosten per gevestigde zelfstandige voor de levensvatbaarheidsonderzoeken gemiddeld liggen op € 3.860³¹.

²³ In 2006. In 2007 is dit € 171.111.

²⁴ De gemiddelde kredieten aan gevestigden variëren in de onderzochte gemeenten tussen de € 21.330 en € 66.010 met een gemiddelde van € 43.670.

²⁵ Het aandeel gevestigden dat krediet krijgt ligt in de onderzochte gemeenten tussen de 38% en 81%, met een gemiddelde van 60%.

²⁶ Het aandeel gevestigden dat krediet krijgt en dit niet terugbetaalt ligt tussen de 13% en 51% met een gemiddelde van 32%.

²⁷ $60\% \times 32\% \times € 43.670 = € 8.380$.

²⁸ En dus niet alleen over die gevestigden die krediet krijgen.

²⁹ De gemeenten betalen tussen de € 2.240 en € 2.605 (gemiddeld € 2.420) per onderzoek.

³⁰ Gemeenten voeren tussen de 1,1 en de 2,1 met een gemiddelde van 1,6 levensonderzoeken uit per gevestigde.

³¹ $1,6 \times € 2.420$

Tabel 4.2 Kosten levensvatbaarheidsonderzoek per daadwerkelijke gevestigde zelfstandige, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Aantal levensvatbaarheids-onderzoeken per gevestigde	1,6	2,1	1,1
Kosten levensvatbaarheidsonderzoek	2.420	2.600	2.240
Kosten	3.870	5.460	2.460

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

Totale kosten gevestigden

De totale kosten voor gevestigden zijn € 8.380 + € 3.870 = € 12.250. Tabel 3.10 geeft dit weer.

Tabel 4.3 Samenvattende kosten gevestigde, in euro's

Scenario	Gemiddeld	Duurst	Goedkoopst
Niet terugbetaald krediet	8.380	27.270	1.050
Levensvatbaarheidsonderzoek	3.870	5.460	2.460
Kosten gevestigden	12.250	32.730	3.510

Bron: Vodu en enquêtes 18 grote gemeenten, bewerking SEO

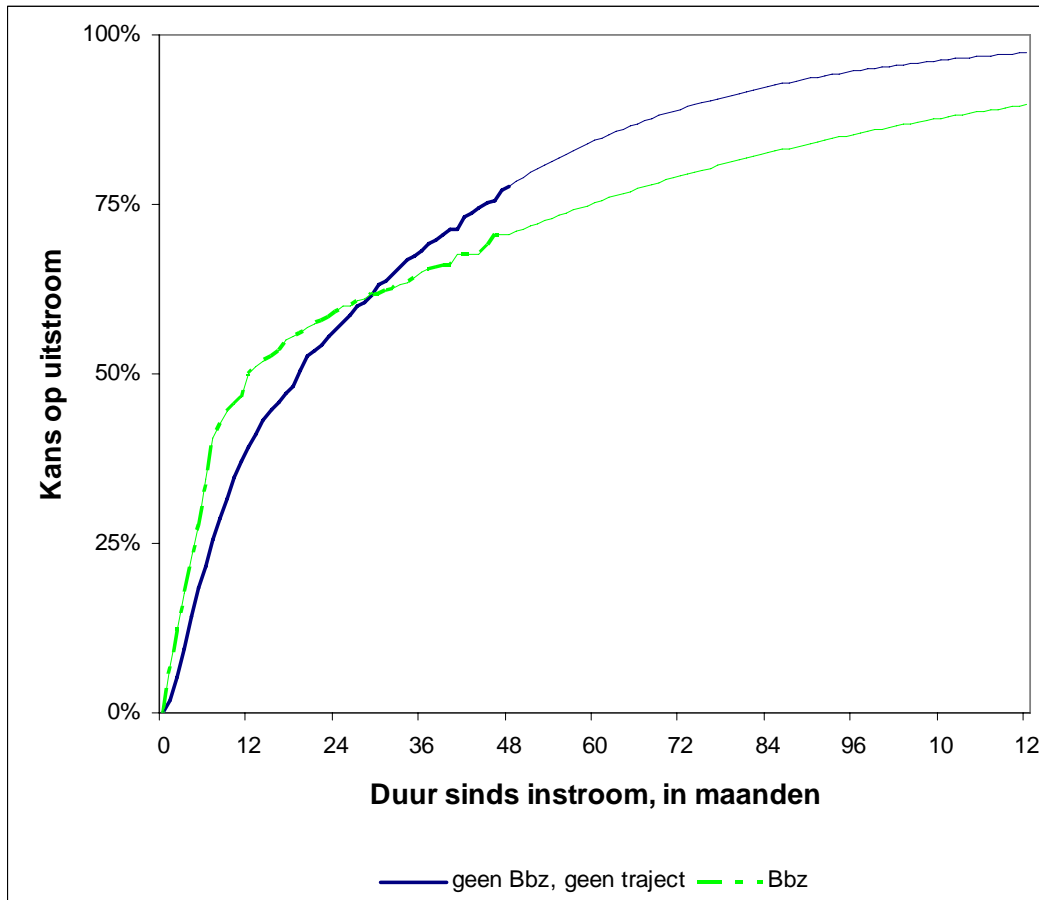
4.4 Baten gevestigden

Hoeveel korter?

Ook bij gevestigde ondernemers leidt het Bbz tot een verkorting van de uitkeringsduur, vooral op de korte termijn, zie figuur 4.3. Op de wat langere termijn blijkt echter dat het Bbz tot een vertraging van de uitstroombijstand leidt. Klaarblijkelijk hebben gevestigde ondernemers wiens bedrijf uiteindelijk toch niet levensvatbaar bleek en daardoor lang afhankelijk zijn geworden van een uitkering op de lange termijn meer moeite met het uitstromen uit de uitkering dan een vergelijkbare bijstandsgerechtigde die geen eigen bedrijf heeft gehad.

Vergelijken we gevestigde Bbz'ers met de controlegroep (geen Bbz, geen traject), dan geldt dat de inzet van het Bbz-traject heeft geleid tot een vermindering van de uitkeringsduur met 36 dagen. De bespaarde uitkeringsduur van 60 dagen in de eerste 30 maanden wordt deels teniet gedaan door een langere uitkeringsduur in de laatste maanden van onze observatieperiode. In totaal geldt echter ook voor gevestigden dat het Bbz leidt tot een vermindering van de uitkeringsduur.

Figuur 4.2 Verschil in uitstroomkans tussen gevestigde Bbz'ers en controlegroep

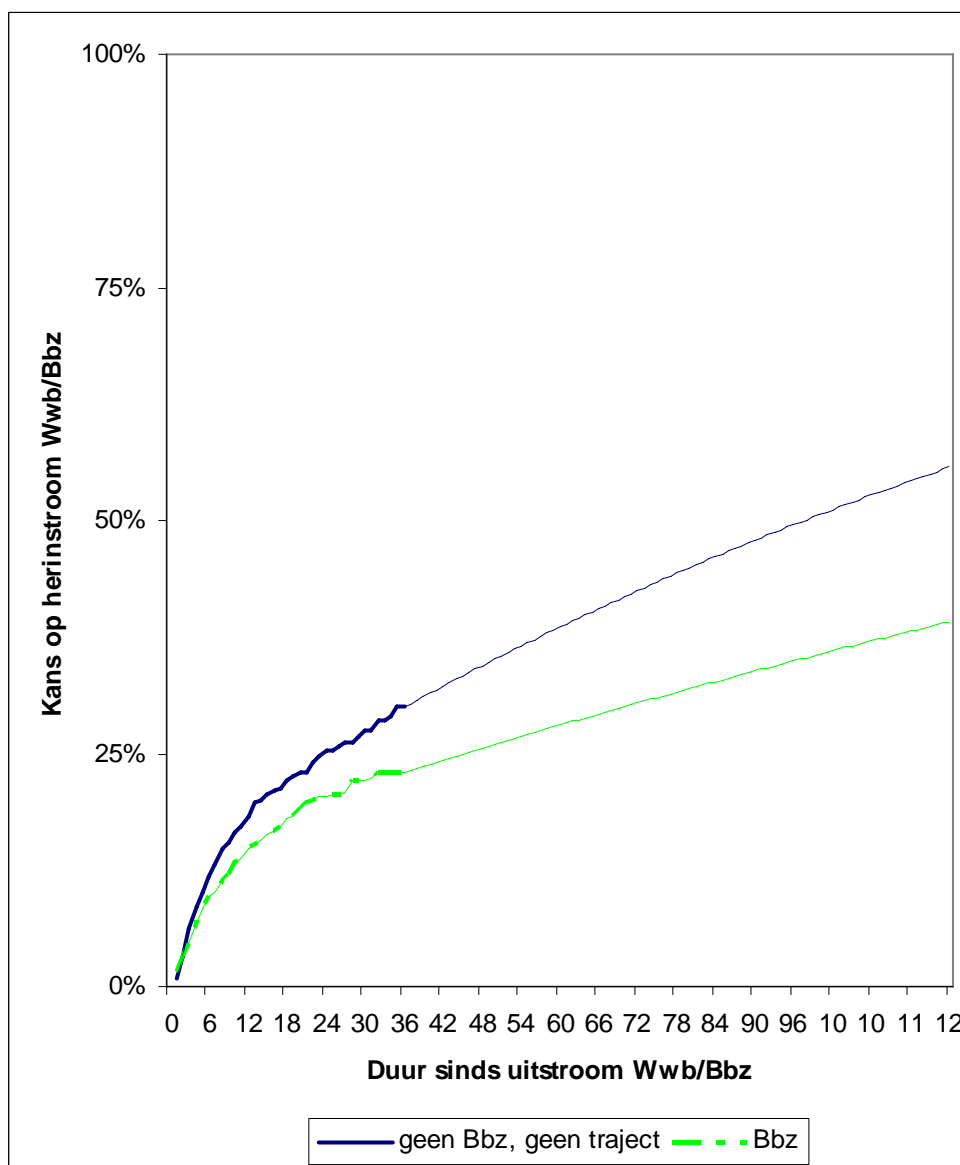


Bron: Bijstandsstatistiek 1999-2006, bewerking SEO

Duurzamer?

Figuur 4.3 geeft de kans op herinstroom voor gevestigde ondernemers. In tegenstelling tot de starters zorgt het Bbz bij de gevestigden wel tot duurzamere uitstroom dan als hen geen Bbz was aangeboden. Drie jaar na uitstroom is 23% van de Bbz'ers die zijn uitgestroomd teruggekeerd (geweest) in de Wwb of de Bbz. Voor de controlegroep (geen Bbz, geen traject) is dit 30%.

Figuur 4.3 Verschil in kans op herinstroom tussen gevestigde Bbz'ers en controlegroep



Bron: Bijstandsstatistiek 1999-2006, bewerking SEO

Het Bbz voor de gevestigde ondernemers zorgt er dus voor dat meer mensen uitstromen uit de uitkering. Deze mensen hebben bovendien een kleinere kans om weer opnieuw in de uitkering terug te vallen. Gemiddeld duurt een bijstandsuitkering voor een gevestigde 241 dagen. In vergelijking met de controlegroep leidt de inzet van het Bbz na drie jaar tot 7% minder herinstroom.

Tabel 4.4 vat de resultaten voor de gevestigden samen. Als de Bbz'er niet in het Bbz was gestroomd dan had er € 2.340 extra aan uitkering moeten worden betaald.

Tabel 4.4 Bespaarde uitkeringslast voor gevestigde Bbz'ers, in euro's

	door snellere uitstroom	door minder herinstroom	Bespaarde uitkeringslast
Met een tijdshorizon van vier jaar	860	1480	2340
Met een tijdshorizon van tien jaar	- 2.630	4490	1860

Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

Bekijken we de bespaarde uitkeringslast bij gevestigde ondernemers, dan zien we duidelijke verschillen tussen de verschillende doelgroepen. Jonge gevestigden kunnen, als vanuit het perspectief van de sociale zekerheid wordt gedacht, sneller uit de uitkering als ze geen Bbz krijgen. Voor oudere gevestigden werkt de Bbz juist heel goed. Het Bbz wordt dan ook bovengemiddeld voor ouderen ingezet, zie tabel 2.2. Ook bespaart de Bbz veel uitkeringslast voor westerse allochtone gevestigden. Tabel 4.5 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 4.5 Bespaarde uitkeringslast voor gevestigde Bbz'ers, in euro's

	door snellere uitstroom	door minder herinstroom	Bespaarde uitkeringslast
Leeftijd			
15-30 jarigen	- 5720	3460	- 2260
30-50 jarigen	- 170	4630	4460
50-65 jarigen	2400	- 2040	360
Etniciteit			
Autochtoon	720	2600	3320
Niet-westerse allochtoon	250	540	790
Westerse allochtoon	2630	740	3370

Bron: Bijstandsstatistiek 2002-2006, bewerking SEO

4.5 Vergelijking baten en kosten gevestigden

De baten van een gevestigde Bbz'er in termen van bespaarde uitkeringslast zijn na vier jaar gemiddeld € 2.340 en na 10 jaar gemiddeld € 1.860. De kosten van een gevestigde Bbz'er zijn gemiddeld € 12.250. Gemiddeld kost het Bbz-traject voor gevestigden dus meer dan dat het aan bespaarde uitkeringslasten opbrengt.

Tabel 4.6 Saldo kosten en baten van de Bbz-regeling, in euro's

	Gevestigden
Baten (na 4 jaar)	2.340
Baten (na 10 jaar)	1.860
Kosten	12.250
<i>Saldo na 4 jaar</i>	<i>- 9.910</i>
<i>Saldo na 10 jaar</i>	<i>-10.390</i>

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Een gevestigde zonder krediet, of een gevestigde die zijn krediet terugbetaalt, is veel goedkoper dan de gemiddelde gevestigde. Hiervoor hoeven alleen de kosten voor het onderzoek levensvatbaarheid worden gemaakt³².

Tabel 4.7 Kosten van gevestigden met beduidend minder kosten dan gemiddeld, in euro's

	Gevestigde
Zonder krediet	0
Met krediet, maar betaalt dit terug binnen 10 jaar	3.870

Bron: enquête 18 gemeenten, bewerking SEO

Doelgroepen met hoge baten

Er zijn doelgroepen die sneller en duurzamer uitstromen via het Bbz dan andere doelgroepen. Zo zijn de bespaarde uitkeringslasten voor het Bbz van westerse allochtonen en 30-50-jarigen hoger dan die van andere groepen (zie tabel 4.5). Voor gevestigden is de regeling met name gunstig voor 30-50-jarigen, autochtonen en westerse allochtonen. Uit tabel 4.5 blijkt verder dat het aanbieden van een Bbz-traject zowel voor starters, als voor gevestigden ervoor zorgt dat de meeste doelgroepen met Bbz-achtergrondkenmerken sneller en duurzamer uit de uitkering stromen en blijven dan als hen geen traject wordt aangeboden.

Zetten we kosten en baten naast elkaar, komen we tot het volgende beeld:

Tabel 4.9 Kosten en baten gevestigden naar subgroepen, in euro's

Gevestigden	15-30- jarigen	30-50- jarigen	50-65- jarigen	Autoch- tonen	Niet westers	Westers
Gevestigden met alleen levensonderhoud	- 2.260	4.460	360	3.320	790	3.370
Gevestigden die krediet terugbetalen	- 6.130	590	- 3.510	- 550	- 3.080	- 500

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Dit betekent dat Bbz voor gevestigden niet kostendekkend is voor jongeren. Voor mensen ouder dan 30 levert Bbz met alleen levensonderhoud geld op. Voor de doelgroep 30-50-jarigen geldt zelfs dat Bbz ook geld oplevert als zij krediet krijgen, mits zij dit echter in 10 jaar terugbetalen.

Het Bbz leidt ook tot maatschappelijke baten die niet zijn gekwantificeerd

Daarnaast leidt uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap tot andere maatschappelijke baten, baten die we niet hebben kunnen kwantificeren. Ondernemers leveren immers ook een bijdrage aan de maatschappij in het algemeen. Van Praag en Versloot (2007) hebben in kaart gebracht wat deze maatschappelijke baten zijn.³³ Ten eerste leveren zelfstandigen een positieve bijdrage aan de werkgelegenheid. Dit komt doordat ondernemende bedrijven (jonge bedrijven met minder dan 100 werknemers) sneller groeien dan niet ondernemende bedrijven (Baldwin en Picot, 1995; Broersma en Gautier, 1997). Ondernemende bedrijven bieden echter wel minder zekerheid, naast

³² Voor gemiddeld 1,6 personen per gevestigde.

³³ Van Praag en Versloot (2007) beschrijven in hun studies voor de periode 1995-2007 alle studies in top-journals die de effecten van ondernemerschap op economische uitkomsten meten. Dit betekent dat er naast studies over Nederland ook studies buiten Nederland zijn meegenomen in de besproken resultaten. Er blijken weinig verschillen in de richting van de effecten te zijn tussen landen. We kunnen dus met enige voorzichtigheid aannemen dat de baten van ondernemerschap gevonden in buitenlands onderzoek ook gelden in Nederland.

creatie van werkgelegenheid zorgen ondernemers ook voor de destructie van werkgelegenheid doordat ze sneller failliet gaan. De netto creatie van werkgelegenheid blijft desalniettemin groot (Davis and Haltiwanger, 1992). Ook op het gebied van innovatie heeft ondernemerschap baten voor de maatschappij. Ondernemers produceren innovaties efficiënt en met een hoge kwaliteit. (Van Praag en Versloot, 2007). Bovendien dragen ondernemers meer bij aan economische groei dan werknemers. Ondernemers leveren dus een substantiële bijdrage aan de maatschappij. Ondernemende bedrijven zorgen daarbij vooral voor de dynamiek in de markt. Niet ondernemende bedrijven/werknemers zorgen vooral voor de continuïteit van de economie.

Als laatste bijdrage aan de economie beschrijven van Praag en Versloot de bijdrage in termen van nut of geluk. Nut of geluk wordt gemeten in termen van inkomen, de zekerheid van dit inkomen en de tevredenheid met het werk. Op de eerste twee punten blijken ondernemers lager te scoren dan werknemers. Ondernemers verdienen minder dan werknemers en het risico van het verlies van baan en dus inkomen is ook groter. Ondanks dit alles zijn ondernemers vele malen gelukkiger dan werknemers. Een van de ondervraagde gemeenten had een idee om van deze soort baten meer gebruik te maken. De gemeente speelt met het idee mensen met een Wwb-uitkering werkervaring te laten opdoen bij de starters. Zo heeft de starter een goedkope arbeidskracht en de Wwb'er een leuke stageplaats.

5 Conclusies

Figuur 5.1 Overzicht conclusies

-
1. Mensen met Bbz-kenmerken (“ondernemers”) stromen sneller uit de uitkering met een Bbz-traject dan zonder traject.
 2. Door deze snellere uitstroom bespaart de gemeente uitkeringslasten van € 1.220 na vier jaar voor een starter en € 2.340 na vier jaar voor een gevestigde.
 3. De gemiddelde kosten van een Bbz-traject zijn hoger dan de bespaarde uitkeringslast.
 4. De kosten van een Bbz-traject verschillen sterk per inzet van instrumenten
 5. De baten van een Bbz-traject verschillen sterk per doelgroep
 6. Voor bepaalde doelgroepen levert een Bbz-traject meer bespaarde uitkeringslasten op, dan dat het kost.
-

Via Bbz stromen mensen sneller uit de uitkering

Dit onderzoek vergelijkt de kosten van een Bbz-traject met het geld dat wordt uitgespaard doordat mensen dankzij het Bbz minder lang gebruik maken van een uitkering. Re-integratietrajecten zijn echter in eerste instantie niet bedoeld om de gemeente geld te laten besparen. Ze zijn effectief als ze ervoor zorgen dat mensen duurzaam financieel onafhankelijk kunnen leven. De eerste vraag van dit onderzoek is daarom: is Bbz effectief voor de doelgroep waarvoor ze wordt ingezet? Het antwoord is: ja. Startende Bbz'ers stromen sneller uit de uitkering dan ze hadden gedaan als de gemeente een ander of geen traject voor hen had ingezet. Startende Bbz'ers vallen wel gemiddeld iets sneller terug in de uitkering dan mensen die zonder traject de uitkering hebben verlaten. Gevestigde Bbz'ers stromen sneller uit de uitkering en blijven duurzamer uit de uitkering dan als de gemeente geen traject voor hen had ingezet.

Door Bbz bespaart de gemeente op de uitkeringslast

De tweede vraag is of het Bbz ook besparingen op de uitkeringslast oplevert. Ook hierop is het antwoord: ja. Voor starters bespaart een Bbz-traject na 4 jaar € 1.220 aan uitkeringslast. Voor gevestigden is dit nog meer. Hier bedraagt de bespaarde uitkeringslast na 4 jaar € 2.340.

De kosten van het Bbz zijn gemiddeld hoger dan de bespaarde uitkeringslasten,

De derde vraag is: zijn de kosten van het Bbz lager dan de bespaarde uitkeringslast? Het antwoord is: nee. Gemiddeld is de besparing op de uitkeringslast in de eerste vier jaar onvoldoende om de kosten van het Bbz te dekken, zie tabel 5.1. Dit geldt voor zowel starters als gevestigden.

Selectieve inzet van Bbz leidt wel tot besparing uitkeringslast

Zowel de baten als de kosten van Bbz variëren sterk tussen verschillende doelgroepen en verschillende instrumenten. Bepaalde combinaties van inzet van instrumenten voor bepaalde doelgroepen levert wel meer besparing op de uitkeringslast op, dan dat het instrument kost. De inzet van een Bbz-traject levert in dat geval dus winst op.

Voor starters zijn doelgroepen die relatief veel opleveren allochtonen en ondernemers tussen 30 en 50 jaar. In combinatie met een bescheiden set instrumenten levert bij de deze groepen Bbz geld op. De onderstaande tabel illustreert dit.

Tabel 5.1 Kosten en baten starters samen in subgroepen, in euro's

Starters	15-30- jarigen	30-50- jarigen	50-65- jarigen	Autoch- tonen	Niet westers	Westers
Directstarter zonder krediet of begeleiding	1.720	2.710	- 250	710	1.870	3.240
Directstarter met startersbegeleiding	560	1.550	- 1.410	- 450	710	2.080
Directstarter met krediet, maar betaalt terug	- 1.640	- 650	- 3.610	- 2.650	- 1.490	- 120
Prestarter + starter met levensonderhoud	- 1.430	- 440	- 3.400	- 2.440	- 1.280	90
Prestarter + starter met startersbegeleiding	- 2.590	- 1.600	- 4.560	- 3.600	- 2.440	- 1.070
Prestarter + starter betaalt krediet terug	- 4.790	- 3.800	- 6.760	- 5.800	- 4.640	- 3.270

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Bij gevestigden waarvoor alleen levensonderhoud wordt verstrekt, levert Bbz altijd geld op, behalve voor jongeren.

Voor mensen van 30 tot 50 jaar bespaart Bbz zoveel uitkeringslast, dat er ook krediet van kan worden betaald, mits zij het krediet weer terugbetalen. De kosten zijn dan gelijk aan de kosten van het levensvatbaarheidsonderzoek³⁴. Bijna 70% van de gevestigde Bbz'ers die krediet krijgen betaalt het krediet volledig af in de daarvoor gestelde tijd.

Tabel 5.2 Kosten en baten gevestigden samen in subgroepen

Gevestigden	15-30- jarigen	30-50- jarigen	50-65- jarigen	Autoch- tonen	Niet westers	Westers
Gevestigden met alleen levensonderhoud	- 2.260	4.460	360	3.320	790	3.370
Gevestigden die krediet terugbetalen	- 6.130	590	- 3.510	- 550	- 3.080	- 500

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

³⁴ Inclusief de kosten van het onderzoek voor mensen die afgewezen worden. Voor gevestigden hebben van de 16 onderzoeken een positieve uitslag (hen wordt Bbz verleend) en 6 een negatieve (zij worden afgewezen). Voor iedere 10 gevestigde Bbz'ers worden daarom de kosten voor 16 onderzoeken in rekening gebracht in deze kosten-batenanalyse.

6 Tips uit de praktijk

6.1 Inleiding

In onze interviews hebben we aan de respondenten gevraagd naar hun opinie over het Bbz. Vrijwel alle gemeenten vinden het Bbz een goede regeling, een regeling die juist voor een specifieke groep mogelijk maakt om uit de uitkering te stromen. De gesprekspartners zien nog wel mogelijkheden om het Bbz te verbeteren en daarmee wellicht ook de baten te verhogen.

In paragraaf 6.2 gaan we in op de mogelijkheden die genoemd zijn om de regeling beter aan te laten sluiten bij behoeften van de doelgroep en paragraaf 6.3 gaat in op de mogelijkheden de instrumenten te verbeteren.

6.2 Doelgroep van de regeling

Er zijn binnen Bbz diverse doelgroepen die tussen wal en schip raken en waarvoor gemeenten het Bbz een zeer geschikt instrument vinden, maar die op dit moment geen recht hebben op het gebruik maken van de regeling. Dit zijn:

- ondernemers met (tijdelijke) gezondheidsproblemen
- gevestigde ondernemers met een groot bedrijf en een partner met een klein inkomen
- parttime-ondernemers
- oudere zelfstandigen

Ondernemers met (tijdelijke) gezondheidsproblemen

(Tijdelijk) arbeidsongeschikten kunnen gebruik maken van het Bbz als zij “een uitkering ingevolge de wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) hebben aangevraagd”. De WAZ-uitkering bestaat echter niet meer. Hierdoor kunnen zelfstandigen die om gezondheidsredenen niet of beperkt in staat zijn hun bedrijf uit te oefenen enkel naar de geest van de wet gebruik maken van de Bbz, maar niet naar de letter.

Gevestigde ondernemers met een groot bedrijf en een partner met een klein inkomen

Veel gemeenten zouden graag zien dat de doelgroep van het Bbz (gevestigden) zou worden uitgebreid naar niet-uitkeringsgerechtigden en dan met name naar mensen waarvan de partner een inkomen heeft dat net boven bijstandsniveau ligt. Het is voor gemeenten amper te verkopen dat een ondernemer met 10 man personeel niet in aanmerking komt voor het Bbz (en een krediet van rond de € 150.000) omdat zijn of haar partner een paar tientjes boven het bijstandsniveau verdient. Uiteraard kan een partner die net iets boven bijstand verdient een dergelijk krediet nooit opbrengen uit looninkomsten. Deze personen vallen nu tussen wal en schip. Ze komen niet in aanmerking voor het Bbz en geen bank gaat met ze in zee. Voor veel gemeenten zou het daarom een oplossing zijn als het Bbz minder strikt gekoppeld zou zijn aan de Wwb en wanneer de partnertoets flexibeler zou worden toegepast.

Deeltijdondernemers

Diverse gemeenten geven aan dat in deeltijd werken binnen het Bbz mogelijk zou moeten worden. Bijvoorbeeld ingeval iemand door ziekte of familieomstandigheden niet voltijds kan werken. Er zijn bijvoorbeeld eenoudergezinnen die zelfstandig enkele uren per week als zelfstandig kapper werken. Hun inkomen zou dan aangevuld kunnen worden met het Bbz. Dit is echter niet mogelijk.

Oudere zelfstandigen

Een gemeente signaleert dat de eisen die aan een oudere zelfstandige worden gesteld steeds hoger worden. Deze gemeente zou graag zien dat deze weer wat naar beneden zouden worden bijgesteld. Zo is de eis zelf bij te verdienen begonnen bij 1/3, maar is nu door indexering al de helft. Daarnaast moeten mensen al 10 jaar ondernemer zijn. Dat is ook een strenge eis. En het gevolg is dat als deze mensen niet kunnen meedoen, ze helemaal niet meer werken en volledig een Wwb-uitkering ontvangen, i.p.v. dat zij nog gedeeltelijk werken. In een tijd waarin we juist willen dat mensen lang blijven doorwerken is dat vreemd.

Vanuit de onderzoeksresultaten naar kosten en baten van gevestigde en startende ondernemers is er niets voor of tegen deze uitbreiding van doelgroepen te zeggen.

6.3 Versterking van de instrumenten

Er zijn volgens de gesproken gemeenten diverse mogelijkheden de instrumenten van het Bbz te versterken. Dit zijn:

- onderzoek levensvatbaarheid alleen extern uitzetten als krediet boven de €10.000 komt;
- flexibeler omgaan met termijn van pre-startjaar;
- werken mogelijk maken tijdens pre-startjaar;
- begeleiding voor gevestigde zelfstandigen;
- begeleiding voor zelfstandigen die hun bedrijf beëindigen;
- het maximale starterskrediet verhogen;
- Incassomogelijkheden vergroten of Bbz-krediet achtergesteld maken;
- kleine gemeenten;
- bank of gemeente.

We behandelen hen hier een voor een:

Onderzoek levensvatbaarheid alleen bij krediet boven de €10.000

Diverse gemeenten geven aan dat het in sommige gevallen voor gemeenten kosteneffectiever en sneller zou zijn wanneer ze kredieten zelf zouden mogen toetsen op levensvatbaarheid in plaats van dit onderzoek te moeten uitbesteden aan een extern bureau. Met name voor kredieten (ver) onder de €10.000 (thuisapsters bijvoorbeeld) is zulk onderzoek relatief erg duur en zijn de doorlooptijden erg lang (gemiddeld 2 a 3 maanden). Dit is niet stimulerend voor de klant en kost enkele maanden extra uitkering. Het kan ook gebeuren dat de klant keurig op tijd na 10 maanden zijn bedrijfsplan afheeft, maar dan toch langer dan 2 maanden moet wachten op keuring. In dat geval gaat hij over de maximale termijn van 12 maanden voor het pre-startjaar heen en moet hij weer terug naar de Wwb, zonder dat hij hier zelf schuld aan heeft. Verder noemen sommige gemeenten het problematisch dat de bureaus geen objectieve criteria gebruiken bij het bepalen

van de levensvatbaarheid. Een gemeente heeft een keer als test eenzelfde aanvraag naar twee verschillende bureaus gestuurd. Hierbij kwam zowel het eindoordeel (al of niet levensvatbaar) als het advies hoe het plan levensvatbaar(der) gemaakt kon worden helemaal niet overeen. Daarnaast noemt een gemeente het feit dat creatieve ideeën vaak geen kans hebben, omdat als het bureau niets weet over een bepaalde markt, de gemeente het idee direct afwijst.

Ons onderzoek bevestigt deze aanbeveling. Aangezien een onderzoek levensvatbaarheid € 2.420 kost, is het inderdaad uit kosten/batenoogpunt vreemd om kredieten die ver onder de € 10.000 liggen pas te verlenen nadat een dergelijk onderzoek is uitgevoerd. Hierbij komen ook nog eens de kosten van de gemiddeld twee à drie maanden uitkering die dit extra kost (ongeveer € 1.800 omdat de persoon niet mag beginnen voordat het onderzoek afgerond is. Dit betekent het volgende. Op dit moment betaalt gemiddeld 34% de lening niet terug, ook al is er vooraf altijd een levensvatbaarheidsonderzoek verricht. Dit betekent dat van een lening van € 10.000 de overheid sowieso € 3.400 niet terugkrijgt. Als daar ook nog een levensvatbaarheidsonderzoek van € 2.420 vanaf gaat, blijft er van de € 10.000 nog maar € 4.180 over. Dit betekent dat het percentage niet-betalers zonder levensvatbaarheidsonderzoek al meer dan 58% moet worden, wil het levensvatbaarheidsonderzoek meer opleveren dan het kost. Bij kredietaanvragen onder de € 5.820 (zeg € 6.000) is het onderzoek altijd duurder dan het krediet zelf, zelfs al zou niemand het terugbetalen.

Flexibelere termijn pre-startjaar

Volgens een aantal gemeenten zou er de ruimte moeten zijn om wat flexibeler te kunnen omgaan met de termijn van 12 maanden die staat voor het pre-startjaar. Zeker omdat het onderzoek naar de levensvatbaarheid van een krediet soms een aantal maanden in beslag neemt, komt het voor dat mensen buiten hun schuld net over deze termijn heen gaan. Onder de huidige wetgeving belanden deze personen weer in de Wwb. Dit brengt extra administratieve rompslomp met zich mee en werkt bovendien demotiverend.

Werken toestaan tijdens pre-startjaar

Sommige gemeenten geven aan dat het wenselijk zou zijn als de prestarter in het voorbereidingsjaar alvast zou mogen beginnen met iets verdienen. Dat mag echter niet vanwege de Wwb. Hierdoor wordt de pre-starter gedwongen later beginnen met (gedeeltelijk) uitstromen dan nodig zou zijn.

Begeleiding voor gevestigde zelfstandigen

Veel gemeenten zouden graag willen dat het Bbz ook in sommige gevallen begeleiding voor gevestigde zelfstandigen zou financieren, bijvoorbeeld om eens een adviseur of een accountant langs te kunnen sturen. Niet iedere ondernemer is namelijk even goed in staat overzicht te houden over de administratie en de boekhouding. Wat financiële begeleiding zou soms problemen kunnen voorkomen. Onder de huidige wetgeving is het niet mogelijk dit via het Bbz te financieren. Overigens staat het gemeenten natuurlijk vrij om zelf deze begeleiding in te kopen. Dit kunnen zij voor een deel van de doelgroepen zelfs betalen uit de bespaarde uitkeringslast.

Ons onderzoek toont aan dat een fictieve gevestigdenbegeleiding van bijvoorbeeld € 1.150 (het bedrag dat aan startersbegeleiding wordt uitgegeven) bij de groep 30-50-jarigen en bij de autochtone en westers allochtone gevestigden nog steeds betaald zou kunnen worden uit het bespaarde rendement. Hierbij hebben we niet meegerekend dat dergelijke begeleidingen tot (nog) duurzamere uitstroom, dus meer besparingen, zou kunnen leiden. We zien wel dat een dergelijke

begeleiding niet betaald kan worden uit de besparingen op de uitkering bij niet westers allochtonen en ouderen.

Tabel 6.1 Kosten en baten fictieve “gevestigdenbegeleiding”, in euro’s

Gevestigden	15-30- jarigen	30-50- jarigen	50-65- jarigen	Autoch- tonen	Niet westers	Westers
Gevestigden met alleen levensonderhoud	- 2.260	4.460	360	3.320	790	3.370
Gevestigden met fictieve “gevestigdenbegeleiding”	- 3.410	3.310	- 790	2.170	- 360	2.220

Bron: enquête 18 gemeenten en bijstandsstatistiek CBS, bewerking SEO

Begeleiding voor zelfstandigen die bedrijf willen beëindigen

Diverse gemeenten geven aan dat zij vinden dat er te weinig mogelijk is voor ex-zelfstandigen en dat dit problemen oplevert. Het gaat hier om mensen wiens bedrijf gestopt is, maar die over onvoldoende expertise beschikken om over de soms chaotische financiële afloop van hun bedrijf op een juiste manier belastingaangifte te doen. Zolang zij echter geen overzicht hebben over hun financiën kunnen zij geen huurtoeslag, zorgtoeslag etc. aanvragen. Dit belemmert deze mensen om weer verder te gaan met hun leven. Het Bbz kent geen financiële mogelijkheid om deze mensen te helpen met bijvoorbeeld ondersteuning van een boekhouder om hun belasting in te vullen.

Maximaal starterskrediet verhogen

De meeste gesproken gemeenten vinden het maximumkrediet voor sommige starters te laag. Zo is het bedrag voor wie een eigen winkel wil beginnen veelal niet toereikend voor de aanschaf van inventaris en voorraad³⁵. Het krediet zou meer afgestemd moeten kunnen worden op de huidige marktomstandigheden, rekening houdend met betalingsverplichtingen. Verder zou volgens een aantal gemeenten het starterskrediet een mooi rond bedrag moeten zijn dat niet ieder jaar wordt geïndexeerd. De gemeenten denken hierbij aan een maximumbedrag van € 40.000 of € 50.000.

Vanuit ons onderzoek kunnen we bij deze aanbeveling opmerken dat aangezien het aanbieden van krediet voor starters toch al niet betaald kon worden uit de uitgespaarde uitkeringslast, deze maatregel ook niet betaald zal kunnen worden uit de bespaarde uitkeringslast.

Krediet achtergesteld maken of incassomogelijkheden vergroten

Wat betreft een aantal gemeenten zou de terugvordering beter of anders geregeld moeten worden. Veel gemeenten steken hierbij hand in eigen boezem. Een gemeente is nu eenmaal niet zo gehaaid als een commercieel bedrijf, en komt daardoor bij een faillissement altijd achteraan. Een gemeente stelt voor – aangezien zij de niet-gehaaide aard van de gemeente ziet als een gegeven - van het Bbz een echt achtergesteld krediet te maken. Nu staat in de regeling dat in geval van betalingsproblemen het Bbz-krediet als eerste terugbetaald dient te worden. In de praktijk is dit echter lang niet altijd het geval (vooral omdat bijvoorbeeld banken over betere incassoapparaten beschikken). Wanneer het Bbz-krediet ook op papier een achtergesteld karakter

³⁵ “Een voorbeeld: een 7 jaar werkzoekende wilde een bestaande viszaak overnemen. Het plan was goed en de persoon had ook de capaciteiten. Hij kreeg echter geen krediet bij een bank omdat hij 7 jaar werkzoekend geweest was. Hij had € 45.000 nodig om de viszaak, inventaris en goodwill over te kopen. Dit kon echter niet verstrekt worden. Op zo'n moment zouden we daar graag wat flexibeler mee omgaan.”

zou krijgen dan zou het voor een zelfstandige mogelijk worden meer krediet aan te vragen bij banken.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten zelden voldoende incassomogelijkheden hebben bij een faillissement, dus deze aanbeveling kan kostenneutraal uitgevoerd worden. Overigens zou het versterken van de incassomogelijkheden hetzelfde probleem oplossen, maar wel geld opleveren.

Kleine gemeenten

Volgens sommigen gemeenten zou het goed zijn als kleine gemeenten verplicht werden zich wat betreft Bbz aan te sluiten bij een centrumgemeente in hun regio. Nu gebeurt dat op vrijwillige basis. Het komt namelijk voor dat (potentiële) ondernemers die volgens de wetgeving in aanmerking komen voor Bbz-rechten worden afgewezen door gebrek aan expertise met de Bbz-regelgeving bij de gemeente van aanvraag. Vooral bij kleinere gemeenten komt dit voor.

Banken of gemeente?

De meeste gemeenten zijn niet gecharmeerd van de pilot die op het moment wordt uitgevoerd om banken de Bbz-regeling te laten uitvoeren. Op zich kan de regeling goed werken als iedereen meewerkt en banken zijn uiteraard capabel genoeg om kredieten te verstrekken. Gemeenten vrezen echter dat het sociale aspect van de Bbz-regeling verloren gaat als deze wordt overgenomen door banken, met als gevolg dat er grote groepen mensen buiten zouden vallen. Dit zou bijvoorbeeld gelden voor mensen die niet echt ondernemer zijn, maar wel telkens ontslagen worden, omdat ze niet onder een baas kunnen werken. Sommige gemeenten willen deze mensen nog wel eens een klein krediet verstrekken, bijvoorbeeld om vanuit huis een website te beginnen. Dit verhoogt hun zelfvertrouwen waardoor deze mensen meer drive krijgen om (weer) te gaan werken. Gemeenten verwachten dat deze groep niet geholpen zal worden door een bank. Er zijn ook gemeenten die wel heil zien in de nieuwe regeling. Zo geeft het zelfstandigen direct een financieel netwerk, dat ze later ook nodig hebben. Een tussenweg, aldus enkele gemeenten, is om bepaalde doelgroepen bij de gemeente te laten en anderen naar de bank te laten gaan.

Referenties

Baldwin, J. and Picot, G. (1995). "Employment Generation by Small Producers in the Canadian Manufacturing Sector", *Small Business Economics*, 7 (4), 317-331.

Broersma, L. and Gautier, P. (1997). "Job Creation and Job Destruction by Small Firms: An Empirical Investigation for the Dutch Manufacturing Sector", *Small Business Economics*, 9 (3), 211-224.

Davis, S.J. and Haltiwanger, J. (1992). "Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation", *The Quarterly Journal of Economics*, 107 (3), 819-863.

IWI (2006), *Duurzaamheid uitstroom uit een Abw- en WW-uitkering, verschillen tussen uitstroom naar Bedrijf en Loondienst*, Den Haag.

Kok, L., Hollanders, D. & Hop. J.P. (2006). *Kosten en baten van reïntegratie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Praag, C.M. van en Versloot, P. "The economic benefits of entrepreneurship" *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, forthcoming in 2007.

Praag, C.M. van en Versloot, P. (2007). "De economische voordelen van ondernemerschap" *Entrepreneurship Update*, nr. 3, Amsterdam Center for Entrepreneurship.

Velden, J. van, Jansen, C., Vossen, I. & Boom, E. van der. (2006), *Ondernemend de uitkering uit, Onderzoek naar het starten van een bedrijf vanuit een uitkerings situatie*, Ecorys, Rotterdam.

Bijlage A Databewerking

Bijstandadministratie

Bij het CBS zijn voor de jaren 2002 t/m 2004 integrale jaarbestanden aanwezig met daarin gegevens over ABW, IOAW en IOAZ-uitkeringen op maandbasis. Voor het jaar 2005 zijn 12 maandbestanden beschikbaar (BUS_Trans). Alle gemeenten in Nederland leveren rechtstreeks maandbestanden aan het CBS. Het CBS koppelt deze aan elkaar tot integrale maand- en jaarbestanden. Ieder bestand bevat informatie over alle huishoudens die op enig moment gedurende de verslagperiode een ABW-, IOAW- of IOAZ-uitkering hebben ontvangen. We maken gebruik van de bijstandsclassificatie van het CBS. Dit betekent dat vanuit de gemeentebestanden de groepen met alleen 'bijzondere bijstand', 'bijstand aan ouderen > 65 jaar' en 'bijstand aan elders verzorgenden' niet worden meegenomen.

De begindatum van een bijstandperiode is bepaald door gebruik te maken van de door het CBS geïmputeerde begindatum van de uitkering (begdat). Als deze mist, dan maken we gebruik van de datum invoering administratie (invadm). Voor de einddatum maken we gebruik van de door het CBS geïmputeerde einddatum (eindat). Als deze mist, dan gebruiken we de datum administratieve afsluiting die door de gemeenten zelf is aangeleverd (k12). Voor het bestand van 2005 zijn geen door het CBS geïmputeerde begin- en einddata aanwezig. Voor 2005 en 2006 werken we daarom met de door de gemeenten aanleverde begindatum van de uitkering (kenm17). De einddatum bepalen we op het moment dat we een waarneming niet in het volgende maandbestand aantreffen, terwijl er geen einddatum was geregistreerd. Daarvoor hebben we zelf een einddatum aangemaakt, op de 15^e van de maand waarin de persoon voor het laatste wordt geobserveerd.

Voor de Bbz-periode worden door het CBS noch einddata noch begindata geregistreerd. Wel wordt in iedere maand bijgehouden of het een Bbz-uitkering is, of dat het een reguliere bijstandsuitkering is (aan de hand van de soortcodes). We bepalen de begindatum van de Bbz-periode als de 15^e van de maand waarin we voor het eerst observeren dat iemand een Bbz-uitkering heeft. De einddatum zetten we op de 15^e van de maand waarin we deze persoon voor het laatst observeren als Bbz'er.

We koppelen de jaar- en maandbestanden aan elkaar. We passen de einddatum aan als in een volgend bestand een einddatum wordt gevonden voor een record dat tot op dat moment geen einddatum had (dus als nog lopend werd beschouwd). Dubbele observaties zijn verwijderd, evenals observaties met een onbekende of ongeldige startdatum. Bijstandsperioden met een onderbreking van minder dan 15 dagen zijn samengevoegd tot 1 bijstandsperiode. Voor de Bbz hanteren we 75 dagen.

Het CBS onderscheidt de volgende groepen Bbz'ers:

- 2) Zelfstandige, beginnend
- 3) Zelfstandige, ouder
- 4) Zelfstandige, beëindigend
- 5) Zelfstandige, afwachting WAZ/WAJONG

- 6) WIK
- 7) Zelfstandige overig

De eerste categorie beschouwen wij als de starters. De gevestigden vallen onder categorie 6. Daarbij beperken wij ons tot de mensen in categorie zes die maximaal een half jaar na instroom in de bijstandsstatistiek met het Bbz zijn gestroomd.

MOSA en SRG

Om de controlegroepen te construeren, willen we weten of mensen een traject hebben gekregen. Daarvoor maken we gebruik van de Monitor Scholing en Activering (voor 2002 – 2004) en van de Statistiek re-integratie gemeenten (voor 2005). De MOSA zijn halfjaarbestanden, de SRG jaarbestanden. We voegen deze bestanden samen. Daarbij laten we waarnemingen met een ongeldige begindatum, waarnemingen met een begindatum buiten de observatie en dubbele waarnemingen buiten beschouwing. Ook de instrumenten premie, kinderopvang, onkostenvergoeding en werkplekaanpassing laten we buiten beschouwing. De MOSA werd alleen ingevuld door de G-85 gemeenten.

Gekoppelde bestand

We koppelen de MOSA en SRG aan het bijstandsbestand. Daarbij veronderstellen we dat een traject moet beginnen in de bijstandsperiode. We beperken ons daarbij tot de bijstandsgerechtigden en Bbz'ers die sinds 1 januari 2002 in de bijstand zijn gestroomd. Alleen voor deze groep weten we immers of ze een traject hebben gekregen en kunnen we een zuivere controlegroep samenstellen. Op basis van het gekoppelde bestand maken we drie groepen:

- 1) Bijstandsgerechtigden uit een MOSA-gemeente die geen traject hebben gekregen;
- 2) Startende ondernemers in het Bbz;
- 3) Gevestigde ondernemers in het Bbz.

Bijlage B Matching

Het doel van het Bbz is om bijstandsgerechtigden via het starten van een eigen bedrijf uit de uitkering te laten stromen en om te voorkomen dat gevestigde ondernemers in de bijstand komen. Minder mensen in de bijstand leidt tot een besparing op de uitkeringslast. Het bepalen van de bespaarde uitkeringslast is geen eenvoudige exercitie: je wilt weten hoe de uitstroomkansen van een uitkeringsgerechtigde die een Bbz-traject heeft gekregen zich zouden hebben ontwikkeld als de uitkeringsgerechtigde geen Bbz-traject zou hebben gekregen. Dit is per definitie onbekend. Daarom worden vaak de uitstroomkansen van mensen die een traject hebben gekregen vergeleken met de uitstroomkansen van mensen zonder traject. Dit is echter in dit geval geen eerlijke vergelijking. De achtergrondkenmerken van Bbz'ers verschillen significant van die van de reguliere bijstandsgerechtigden, zo bleek uit tabel 2.2. Onder de Bbz'ers zijn relatief meer mannen, meer autochtonen en de gemiddelde leeftijd van Bbz'ers ligt iets hoger dan die van de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Een verschil in uitstroomkansen uit de uitkering tussen Bbz'ers en reguliere bijstandsgerechtigden kan dan zowel worden veroorzaakt door een effect van het Bbz op de uitstroomkans als door een verschil in persoonskenmerken dat de uitstroomkansen beïnvloedt.

Daarom hebben wij twee controlegroepen geconstrueerd die qua persoonskenmerken lijken op de Bbz'ers. Een controle groep voor de starters en een controlegroep voor de gevestigden. Dit hebben we gedaan met behulp van *matching*. In de eerste stap zorgden we ervoor dat zowel in de controlegroep, als bij de Bbz'ers de instroomjaren vergelijkbaar zijn. Dan kunnen conjunctuureffecten worden uitgesloten. In de tweede stap hebben we er voor gezorgd dat de groepen qua persoonskenmerken vergelijkbaar zijn. Beide controlegroepen zijn dus deelverzamelingen van bijstandsgerechtigden zonder Bbz, die precies dezelfde achtergrondkenmerken hebben als de Bbz-populatie.

Door de uitstroomkansen van de controlegroepen te vergelijken met de uitstroomkansen van Bbz'ers kunnen we het aantal dagen dat aan uitkering wordt bespaard bepalen. Om van hieruit de bespaarde uitkeringslast te berekenen moeten we nog twee stappen zetten: de tijdshorizon en de discontovoet moeten worden bepaald.

Tijdshorizon

Idealiter meten we de kosten en baten over de gehele levensloop van een Bbz'er. Wij volgen mensen echter maximaal vier jaar na de start van het Bbz. Wat er na die periode gebeurt is onzeker. We kunnen de analyse beperken tot de bespaarde uitkeringslast in deze vier jaar. Dan onderschatten we de baten van het Bbz. De kosten worden immers allemaal aan het begin van het traject gemaakt, terwijl de uitkering ook op de langere termijn wordt bespaard. We kunnen er ook voor kiezen om bespaarde uitkeringslasten over een langere periode mee te nemen. Dan moeten we veronderstellingen maken over het uitstroompatroon en het herinstroompatroon dat we niet observeren, bijvoorbeeld dat dat constant blijft of in een aantal jaar naar nul gaat.

In hoeverre het nodig is om een langere tijdshorizon te hanteren hangt af van de duur van het effect van het Bbz: tot hoe lang leidt een Bbz-traject nog tot besparingen op de uitkeringslast. De

tijdshorizon hangt nauw samen met de verblijfsduur in de uitkering: als mensen vaak langdurig afhankelijk zijn van een uitkering, dan zal re-integratie tot een hogere bespaarde uitkeringslast leiden dan als mensen maar kort een uitkering ontvangen. De doorstroom in de uitkering is echter relatief groot. Na 1 jaar is 44% van de bijstandsgerechtigden weer uit de uitkering gestroomd; na vier jaar is dit percentage toegenomen tot 78%. Na 10 jaar hebben vrijwel alle (92%) bijstandsgerechtigden hun uitkering beëindigd. Na deze tijd worden er dan ook nauwelijks meer baten behaald. Als basisscenario nemen we een tijdshorizon van vier jaar: dit geeft een ondergrens voor de behaalde baten. In een gevoeligheidsanalyse bepalen we het effect bij een tijdshorizon van 10 jaar. In dit scenario veronderstellen we dat de uitstroomkans zoals we in het vierde uitkeringsjaar zien ook geldt voor de jaren vijf tot en met tien. Voor de berekening van de bespaarde uitkeringslast bij een tijdshorizon van tien jaar hebben we dus extra veronderstellingen nodig. Deze cijfers zijn daarom onzekerder dan de bespaarde uitkeringslast als we een tijdshorizon van vier jaar hanteren.

Disconteringsvoet

Een disconteringsvoet is nodig om te corrigeren voor het feit dat baten op de langere termijn minder zwaar wegen dan baten op de korte termijn. Mensen vinden het immers fijner om nu € 100,- te ontvangen, dan pas over een jaar. Om rekening te houden met deze tijdsvoorkeur wordt voor baten op de langere termijn een disconteringsvoet gehanteerd en wordt de zogenaamde netto contante waarde van deze kosten bepaald. Het ministerie van Financiën heeft deze disconteringsvoet op 4% gesteld. Bij een lange tijdshorizon ligt een hogere disconteringsvoet voor de hand, om rekening te houden met de onzekerheden over de baten op langere termijn. Door het hanteren van een hogere discontovoet tellen de baten op langere termijn dan minder zwaar mee. Omdat wij een relatief kort tijdshorizon gebruiken kiezen we voor een disconteringsvoet van 4%.

Techniek matching

Om een zuivere vergelijking te kunnen maken tussen Bbz-trajecten en het niet inzetten van een traject is het belangrijk rekening te houden met de aard van de doelgroep. Uit tabel 2.2 bleek dat bijstandsgerechtigden verschillen van Bbz'ers. Bbz'ers zijn bijvoorbeeld ouder en vaker autochtoon. Een rechtstreekse vergelijking van de uitstroomcijfers tussen beide groepen is daardoor scheef. Dat is appels met peren vergelijken. Daarom vergelijken we de Bbz'ers met de mensen bijstandsgerechtigden die zoveel mogelijk dezelfde kenmerken hebben. In deze bijlage leggen we uit hoe deze controlegroepen zijn geconstrueerd. Daarbij hebben we voor iedere deelgroep (starters en gevestigden) een controlegroep samengesteld.

De controlegroepen geformeerd in drie stappen³⁶:

1. De samenstelling van de controlegroepen is qua *instroomjaar in de Wvb* vergelijkbaar gemaakt met die van de Bbz'ers
2. De samenstelling van de controlegroepen is qua *persoonskenmerken* vergelijkbaar gemaakt met die van de Bbz'ers.

In dit proces zijn zowel mensen uit de controlegroepen afgevallen die niet vergelijkbaar bleken met de Bbz-populatie, als mensen uit de Bbz-populatie voor wie geen geschikte vergelijkbare persoon gevonden kon worden in de controlegroepen.

Bij het vergelijkbaar maken van de persoonskenmerken van controlegroepen en Bbz-groepen is gematched op de zogenaamde propensity score. Daarbij werd de kans op een Bbz-traject verklaard uit persoonskenmerken door middel van een probitschatting. Per persoon simuleerden we vervolgens op basis van zijn kenmerken een kans op een Bbz-traject: de propensity score. We maakten groepen (strata) van mensen met een propensity score in intervallen. Als er binnen een stratum meer personen uit de controlegroep dan uit de Bbz-groep vielen, dan bewaarden we uit dat betreffende interval alle Bbz'ers en een random steekproef van de controlegroep. Vielen juist minder personen uit de controlegroep in een stratum, dan bewaarden we iedereen uit de controlegroep en een random selectie uit de Bbz-groep. Rosenbaum en Rubin (1983) hebben aangetoond dat deze methode even goede resultaten oplevert als matching op de afzonderlijke kenmerken.³⁷ In tabellen B1-B4 zien we dat de controlegroepen inderdaad qua persoonskenmerken vrijwel overeenkomen met de groep waarmee we ze vergelijken.

³⁶ Bij de gevestigden is de tweede stap weggelaten, omdat trajecten voor gevestigden per definitie per direct beginnen. De beste vergelijking is dan de bijstandspopulatie bij instroom.

³⁷ Zie P.R. Rosenbaum & D.B. Rubin (1983), The central role of the propensity score in observational studies for causal effects, *Biometrika*, vol. 70, pp. 41-55.

Tabel B.1 Persoonskenmerken voor matching, starters

	geen Bbz, geen traject	Bbz starter
% vrouwen	44%	29%
leeftijd bij instroom	35	39
Opleiding		
% met alleen basisopleiding	12%	6%
% met VMBO-opleiding	13%	8%
% met MBO-opleiding	7%	7%
% met hbo of wo-opleiding	4%	5%
	64%	76%
Etniciteit		
% autochtoon		
% westerse allochtoon	43%	63%
% niet westerse allochtoon	10%	14%
	47%	23%
Fase		
% in fase 1		
% in fase 2	14%	7%
% in fase 3	4%	3%
% in fase 4	6%	5%
% in fase onbekend	18%	9%
N	100.905	1.901

Tabel B.2 Persoonskenmerken na matching, starters

	geen Bbz, geen traject	Bbz starter
% vrouwen	30%	29%
leeftijd bij instroom	39	39
Opleiding		
% met alleen basisopleiding	7%	6%
% met VMBO-opleiding	7%	8%
% met MBO-opleiding	6%	7%
% met hbo of wo-opleiding	4%	5%
	75%	76%
Etniciteit		
% autochtoon		
% westerse allochtoon	61%	63%
% niet westerse allochtoon	15%	14%
	24%	23%
Fase		
% in fase 1		
% in fase 2	6%	7%
% in fase 3	3%	3%
% in fase 4	5%	5%
% in fase onbekend	9%	9%
N	6115	1901

Tabel B.3 Persoonskenmerken voor matching, gevestigden

	geen Bbz, geen traject	Bbz gevestigden
% vrouwen	44%	24%
leeftijd bij instroom	35	43
Opleiding		
% met alleen basisopleiding	12%	4%
% met VMBO-opleiding	13%	6%
% met MBO-opleiding	7%	4%
% met hbo of wo-opleiding	4%	4%
	64%	83%
Etniciteit		
% autochtoon		
% westerse allochtoon	43%	76%
% niet westerse allochtoon	10%	12%
	47%	11%
Fase		
% in fase 1		
% in fase 2	14%	4%
% in fase 3	4%	1%
% in fase 4	6%	2%
% in fase onbekend	18%	6%
N	100905	1740

Tabel B.4 Persoonskenmerken na matching, gevestigden

	geen Bbz, geen traject	Bbz gevestigden
% vrouwen	25%	24%
leeftijd bij instroom	44	43
Opleiding		
% met alleen basisopleiding	5%	4%
% met VMBO-opleiding	6%	6%
% met MBO-opleiding	4%	4%
% met hbo of wo-opleiding	3%	4%
	81%	83%
Etniciteit		
% autochtoon		
% westerse allochtoon	75%	76%
% niet westerse allochtoon	12%	12%
	13%	12%
Fase		
% in fase 1		
% in fase 2	4%	4%
% in fase 3	1%	1%
% in fase 4	2%	2%
% in fase onbekend	8%	6%
N	1694	1697

Bijlage C Interviewpartners

In het kader van dit onderzoek hebben we met de volgende gemeenten gesproken:

Alkmaar
Amsterdam
Arnhem
Assen
Den Haag
Eindhoven
Emmen
Groningen
Leeuwarden
Lelystad
Maastricht
Rotterdam
Tilburg
Veenendaal
Venlo
Utrecht
Zoetermeer
Zwolle



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl