

Normbatenregeling Bbz

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 21 december 2016

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	2
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Ontwikkeling Bbz-kredietverlening en baten	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Overall trends Bbz-kredietverlening en -baten	7
2.3 Ontwikkelingen Bbz-kredietverlening en -baten gemeenten	11
3. Relevantie kredietfaciliteit Bbz	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Beleidsrelevantie Bbz-kredietverlening	17
3.3 Positionering Bbz	22
4. Achtergronden ontwikkelingen Bbz	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Oorzaken trends Bbz-kredietverlening en -baten	27
4.3 Beoordeling de Bbz-kredietverlening	34
4.4 Impact gemeenten op uitvoering en resultaten Bbz-krediet	36
5. Impact normbatenregeling	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Impact op baten	41
5.3 Impact op de kredietverstrekking	44
5.4 Beoordeling normbatenregeling en wensen toekomst	47
6. Conclusies en suggesties voor beleid	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Samenvattende conclusies	51
6.3 Suggesties voor beleid	56
Bijlage I Rekenvoorbeelden normering baten bedrijfskapitaal Bbz	
Bijlage II Relatie fluctuaties Bbz-kredietverlening en batenpercentages	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het **Besluit bijstandverlening zelfstandigen** 2004 (Bbz 2004), hierna kortweg aangeduid als 'het **Bbz**', is een al langer bestaand instrument. Vanuit het Bbz wordt financiële ondersteuning geboden aan startende ondernemers en gevestigde ondernemers. Bij starters gaat het om personen die een bijstandsuitkering ontvangen en overwegen om een onderneming op te starten. Bij gevestigde ondernemers vormen ondernemers die (tijdelijk) in 'economisch zwaar weer' terecht zijn gekomen, of ondernemers van 55 jaar of ouder met een niet-levensvatbaar bedrijf, de doelgroep. Door dergelijke starters en gevestigde ondernemers (tijdelijk) inkomensaanvulling en/of krediet te verstrekken, kan bevorderd worden dat zij 'uitstromen' uit een uitkerings situatie.

Het Bbz kent twee vormen van financiële ondersteuning, namelijk:

- uitkering voor levensonderhoud;
- kredietverlening.

Het onderhavige onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de **kredietverlening** vanuit het Bbz.

Het Bbz wordt door **gemeenten** uitgevoerd, veelal door samenwerkingsverbanden van gemeenten. Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks over het totaal van de kosten (lasten en baten) die samenhangen met de uitvoering van het Bbz aan het Rijk via de SiSa-bijlage¹. Gemeenten ontvangen voor 75% van die kosten een vergoeding (**75%-declaratiedeel**) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de overige kosten ontvangen gemeenten een **budget**. Daarbij dient nog wel te worden opgemerkt dat de financiering van de Bbz-kosten van levensonderhoud voor startende ondernemers met ingang van 1 januari 2010 is ondergebracht onder de 'gebundelde uitkering' en daarmee voor 100% is gebudgetteerd.

Gemeenten ontvangen een budget voor de kosten, die niet via het 75%-declaratiedeel worden vergoed. Als gemeenten tekort blijken te komen op dit budget, en dit tekort bedraagt meer dan 15% van het toegekende budget, dan hebben gemeenten op grond van artikel 52 van het Bbz 2004 voor het meerdere recht op een **aanvullende uitkering**. Deze aanvullende uitkering wordt bij overschrijding van het eigen risico van 15% ambtshalve toegekend aan de gemeente; een aanvraag is dus niet nodig.

Om gemeenten te stimuleren om verdere stappen te zetten op het gebied van de selectiviteit en het kredietbeheer van verstrekte leningen, is met ingang van 1 januari 2013 de zogenoemde '**normbatenregeling**' van kracht geworden. Het betreft een beperkte wijziging van de financieringsystematiek van het Bbz, waarbij de baten van het verstrekt bedrijfskapitaal – rente en aflossing – genormeerd worden op basis van een landelijk gemiddeld. De gemeente wordt daarmee niet langer afgerekend op de feitelijk door de gemeente zelf gerealiseerde baten op het eerder door hen verstrekte bedrijfskapitaal, maar op het gemiddelde van wat alle gemeenten gezamenlijk aan baten

¹ SiSa staat voor 'Single information, Single audit'.

hebben gerealiseerd op dit bedrijfskapitaal. Dit landelijk gemiddelde, ofwel het landelijk normpercentage, wordt berekend door de som van de baten bedrijfskapitaal over vijf voorgaande jaren van alle gemeenten tezamen te delen op de som van de lasten bedrijfskapitaal van alle gemeenten tezamen over dezelfde vijf voorgaande jaren.

Doel van de normbatenregeling is om gemeenten aan te sporen om Bbz-bedrijfskapitaal selectief te verstrekken en om een adequaat **debiteurenbeheer** rondom eerder verstrekte Bbz-kredieten te voeren. Als een gemeente meer baten op het eerder verstrekte bedrijfskapitaal weet te realiseren dan het landelijke normbatenpercentage, mag de gemeente het verschil zelf houden (waarbij dit verschil niet in mindering wordt gebracht op een eventuele aanvullende uitkering). Als een gemeente minder baten realiseert dan het landelijk normbatenpercentage, dient de gemeente het verschil zelf bij te passen, waarbij dit verschil niet wordt gecompenseerd via de aanvullende uitkering. In bijlage I hebben we enkele (reken)voorbeelden opgenomen van de werking van de normbatenregeling.

Het ministerie van SZW heeft met de VNG afgesproken dat er een **onderzoek** uitgevoerd zou gaan worden naar de **impact** van de **normbatenregeling** op de Bbz-kredietverlening. Bureau Bartels is gevraagd om dit onderzoek te verrichten. In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen daarvan.

1.2 Probleemstelling

De **centrale probleemstelling** van het onderzoek luidde als volgt:

Hoe heeft de Bbz-kredietverlening zich in de afgelopen periode ontwikkeld, wat zijn verklaringen voor verschillen tussen gemeenten en welke rol speelt de normbatenregeling daarin en wat zijn good practices van uitvoering van deze kredietverlening?

Uit deze probleemstelling blijkt dat in het onderzoek in feite een **viertal thema's** centraal diende te staan, namelijk:

- A. Ontwikkeling van Bbz-kredietverlening.
- B. Oorzaken voor (verschillen in) trends Bbz-lasten en -baten.
- C. Impact normbatenregeling.
- D. Good practices uitvoering Bbz-kredietverlening.

In het navolgende lichten we deze thema's kort toe.

Om zicht te krijgen op de impact van de normbatenregeling was het allereerst natuurlijk van belang om na te gaan hoe de Bbz-kredietverlening zich in de afgelopen periode feitelijk ontwikkeld heeft (thema A). Samenhangend hiermee was het wenselijk om vast te stellen welke oorzaken een rol hebben gespeeld bij de trends zoals die zich in de afgelopen periode in de Bbz-lasten en -baten gemanifesteerd hebben (thema B).

Met de invoering van de normbatenregeling zijn gemeenten er in financiële zin bij gebaat indien een zo groot mogelijk deel van de Bbz-kredieten afgelost wordt en de verschuldigde rente betaald wordt. Een belangrijk doel van het onderzoek was dan ook om inzicht te krijgen in de vraag óf en, zo ja, hoe gemeenten dit in de praktijk opgepakt hebben (thema C). Daarbij diende bijvoorbeeld nagegaan te worden in hoeverre de

normbatenregeling effecten heeft gehad op de beoordeling van aanvragen voor Bbz-krediet en/of op het debiteurenbeheer van gemeenten rondom verleende Bbz-kredieten.

Ten slotte werd met het onderzoek beoogd om lessen te trekken voor de uitvoering van de Bbz-kredietverlening (thema D). Dit om daarmee te bevorderen dat gemeenten tot een (nog) betere en efficiëntere uitvoering van deze Bbz-kredietverlening kunnen komen. Daarbij was het wenselijk om voor verschillende uitvoeringsaspecten, zoals de beoordeling van aanvragen en het debiteurenbeheer, leerervaringen te destilleren uit het onderzoek. Dit dan via het identificeren en beschrijven van good practices. Deze goede praktijken staan verderop in tekstkaders weergegeven.

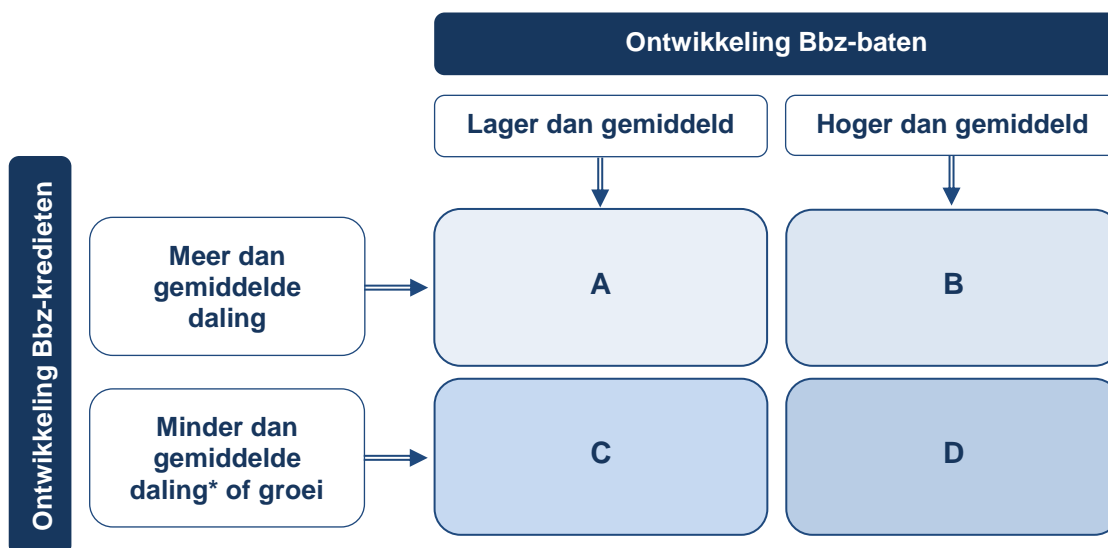
1.3 Aanpak

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we allereerst **deskresearch** verricht en oriënterende gesprekken met **sleutelpersonen** gevoerd. Wat dit laatste betreft ging het om gesprekspartners van het ministerie van SZW, het ministerie van EZ, Divosa en enkele gemeenten. Het doel hiervan was om input te krijgen voor de vragenlijst die voor het veldwerk onder gemeenten (zie verderop) is gebruikt.

Daarnaast hebben we **analyses** uitgevoerd van gegevens over **Bbz-kredieten** zoals die in de afgelopen jaren door gemeenten aangeleverd zijn via de SiSa-systematiek. Deze gegevens hadden enerzijds betrekking op de jaarlijkse omvang van de Bbz-kredieten zoals die door de diverse gemeenten verstrekt zijn. Anderzijds ging het om gegevens over de jaarlijkse 'baten' van de afzonderlijke gemeenten vanuit (eerder verstrekte) Bbz-kredieten. Per saldo konden we voor de jaren 2007 tot en met 2015 beschikken over dergelijke gegevens. Voor 2015 ging het hierbij overigens deels om voorlopige cijfers.

In onze analyses hebben we de ontwikkelingen in de Bbz-kredietverlening en de daarmee samenhangende baten in kaart gebracht. Om incidentele (jaarlijkse) uitschieters wat 'uit te vlakken' hebben we onder meer gewerkt met driejaarsgemiddelden. Daarbij hebben we de periode 2007-2009 afgezet tegen de periode 2013-2015. We roepen in herinnering dat in deze laatste periode de normbatenregeling van toepassing was. Voor een willekeurige gemeente X zijn we dus nagegaan wat in de periode 2007-2009 de gemiddelde jaarlijkse Bbz-kredietverlening was en de gemiddelde jaarlijkse Bbz-baten. Vervolgens hebben we hetzelfde gedaan voor de periode 2013-2015 en de resultaten daarvan afgezet tegen de bevindingen voor de periode 2007-2009. Daarmee konden we dus zicht krijgen op veranderingen in de gemiddelde Bbz-kredietverlening en -baten bij de verschillende gemeenten. Vervolgens hebben we elke gemeente toegedeeld aan één van de vier segmenten zoals in onderstaand schema weergegeven.

Schema 1.1 Typologie gemeenten o.b.v. ontwikkeling Bbz-kredieten en -baten (periode 2013-2015 versus 2009-2007)



* Zoals uit hoofdstuk 2 nog zal blijken, is bij het overgrote deel van de gemeenten de Bbz-kredietverlening in de afgelopen jaren teruggelopen. Een gemeente waarbij deze daling beperkt is gebleven scoorde dus relatief 'positief' qua ontwikkeling van de Bbz-kredietverlening.

Een interessante vraag voor het onderzoek was natuurlijk waarom zich bij gemeenten bepaalde veranderingen in de Bbz-kredietverlening en -baten voorgedaan hebben en welke impact de normbatenregeling daarop eventueel heeft gehad. Om hier zicht op te krijgen hebben we **gemeenten** uit de verschillende segmenten van schema 1.1 **geraadpleegd** aan de hand van telefonische interviews. Doel was daarbij om in totaal – en evenwichtig verspreid over de segmenten A tot en met D – 60 gemeenten te consulteren. Uit schema 1.2 blijkt dat dit ook gelukt is. Verder hebben we er ook op gelet dat we zowel gemeenten geraadpleegd hebben die de Bbz-kredietverlening zelfstandig uitvoeren als gemeenten die dit in een gemeentelijk samenwerkingsverband doen². Tevens komt uit dit schema naar voren dat de bereidheid van gemeenten om deel te nemen aan het onderzoek groot was. Alle gemeenten die we bereikt hebben, hebben hun medewerking aan dit onderzoek verleend.

Schema 1.2 Respons onder typen gemeenten

Aspect	A	B	C	D	Totaal
Aantal gemeenten benaderd*	15	16	16	15	62
Aantal gemeenten bereikt	15	15	15	15	60
Bereid tot deelname	15	15	15	15	60
Netto-respons	100%	100%	100%	100%	100%

1.4 Leeswijzer

Bij de opbouw van het rapport volgen we in grote lijnen de thema's die hierboven de revue gepasseerd zijn. In hoofdstuk 2 geven we eerst inzicht in de ontwikkeling van de Bbz-lasten en -baten in de afgelopen periode en verschillen die zich daarbij voordoen tussen gemeenten. Vervolgens komen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 de uitkomsten

² In totaal zijn 21 gemeenten geconsulteerd die de Bbz-kredietverlening zelfstandig uitvoeren en 39 gemeenten die dit gezamenlijk met andere gemeenten doen.

van de interviews met gemeenten aan bod. In hoofdstuk 3 focussen we dan op het (beleidsmatige) belang van het Bbz-kredietinstrument en veranderingen daarin die zich in de afgelopen jaren voorgedaan hebben. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de achterliggende oorzaken van de ontwikkelingen in de Bbz-lasten en -baten zoals die in hoofdstuk 2 naar voren zijn gekomen. In het verlengde daarvan besteden we in hoofdstuk 5 aandacht aan de specifieke impact die de normbatenregeling heeft gehad op de uitvoering van Bbz-kredietverlening door gemeenten en de daarmee samenhangende lasten en baten. We ronden deze rapportage af met hoofdstuk 6, waarin we de belangrijkste samenvattende conclusies en suggesties voor beleid presenteren.

Bij de uitkomsten in de navolgende hoofdstukken merken we op dat deze uitsluitend op de Bbz-kredietverlening betrekking hebben. Het onderzoek concentreerde zich namelijk op de normbatenregeling voor dit deel van het Bbz. Hiervoor hebben we gezien dat het Bbz meer omvat dan alleen deze kredietverlening.

2. Ontwikkeling Bbz-kredietverlening en -baten

2.1 Inleiding

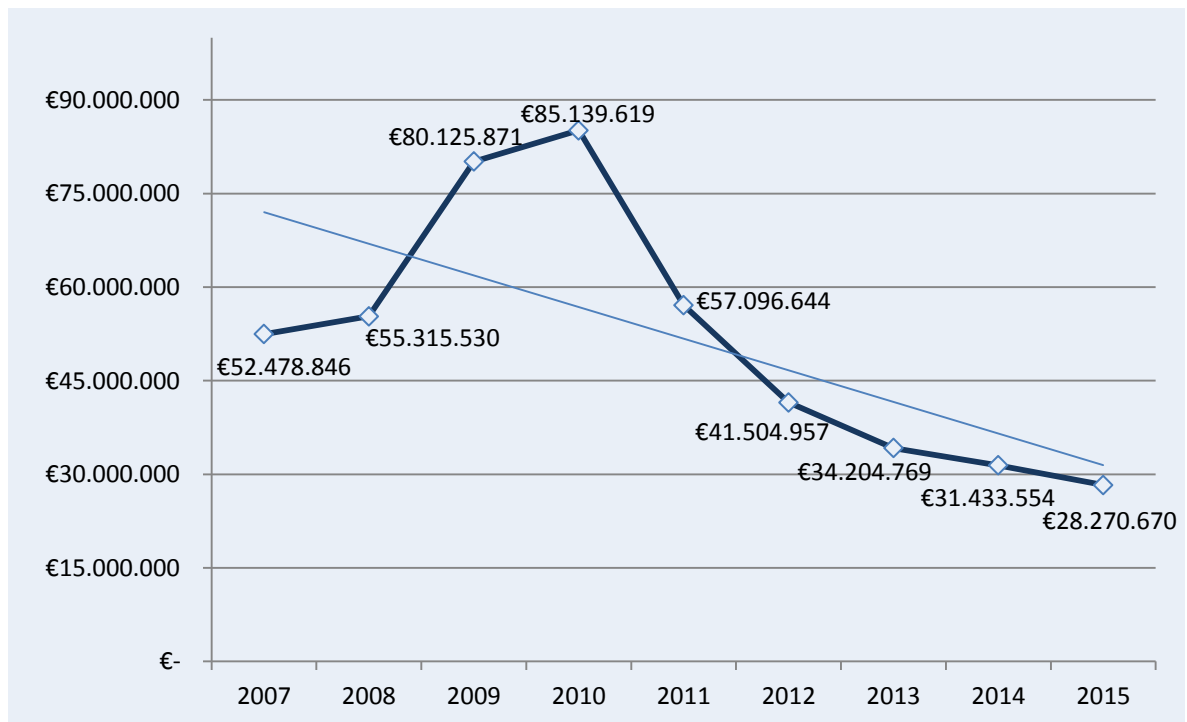
In dit hoofdstuk focussen we op de vraag hoe de Bbz-kredietverlening en -baten zich in de afgelopen periode ontwikkeld hebben. Daartoe presenteren we in paragraaf 2.2 eerst overall gegevens (van alle gemeenten gezamenlijk) over het verloop van Bbz-kredietverlening en -baten in de periode 2007-2015. Vervolgens focussen we in paragraaf 2.3 op verschillen die zich in deze periode tussen gemeenten voordoen waar het gaat om de ontwikkeling van de Bbz-baten en -lasten.

2.2 Overall trends Bbz-kredietverlening en -baten

Bbz-kredietverlening

Zoals in het inleidende hoofdstuk al ter sprake kwam, konden we voor de jaren 2007-2015 beschikken over Bbz-gegevens van gemeenten³. Deze gegevens hadden onder andere betrekking op de **jaarlijkse Bbz-kredietverlening** door gemeenten (dus de Bbz-lasten). In figuur 2.1 hebben we samengevat hoe de totale omvang van deze kredietverlening zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft.

Figuur 2.1 Omvang Bbz-kredietverlening door gemeenten, 2007-2015



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016

Uit bovenstaande figuur blijkt dat er in de afgelopen periode sprake is geweest van een **gestage daling** van de Bbz-kredietverlening door gemeenten. In de periode 2007-2015 is het jaarlijkse volume aan Bbz-kredieten dan ook bijna gehalveerd. In de jaren direct na de start van de kredietcrisis – en dan met name in 2009 en 2010 – bereikte de Bbz-

³ We roepen in herinnering dat het voor het jaar 2015 dus deels om voorlopige cijfers ging. Deze en navolgende uitkomsten zijn gebaseerd op de SiSa-gegevens zoals die op 1 november 2016 beschikbaar waren.

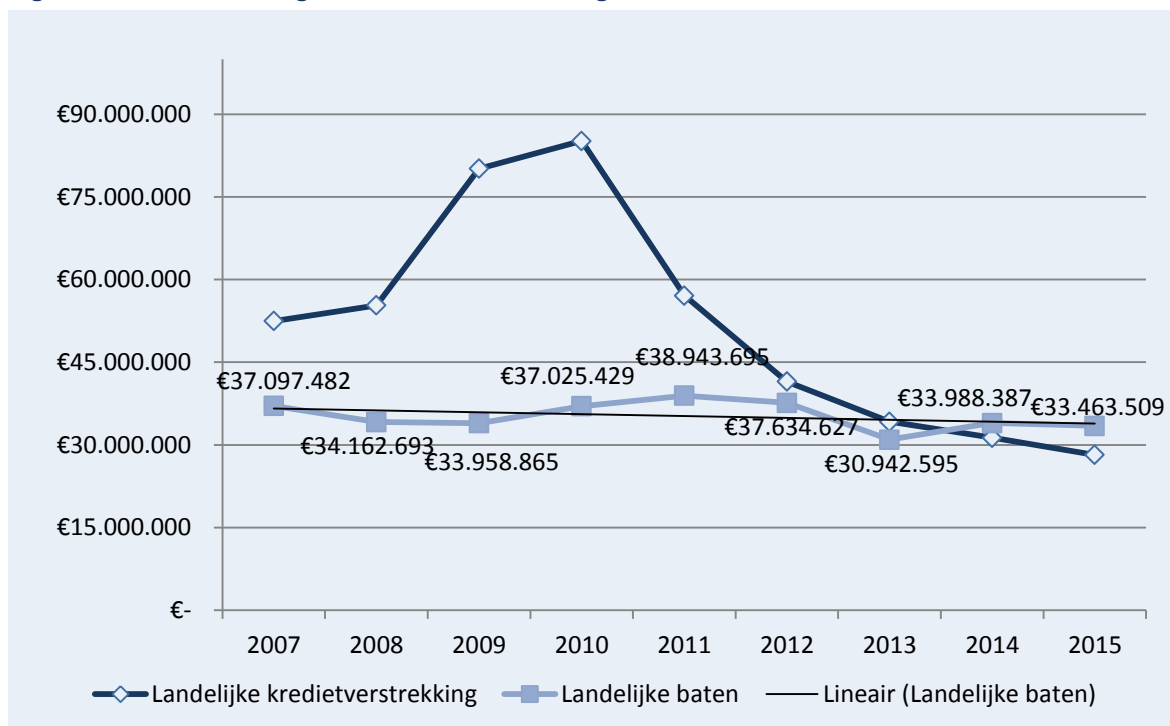
kredietverlening nog een hoogtepunt. Daarna zien we echter een sterke terugloop van deze kredietverlening. Ook na de introductie van de normbatenregeling – per 1 januari 2013 – heeft de daling van de Bbz-kredietverlening zich voortgezet.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de achtergronden, zoals die uit de gesprekken met gemeenten naar voren zijn gekomen, voor de daling van de Bbz-kredietverlening in de afgelopen periode.

Bbz-baten

Naast de lasten konden we ook beschikken over gegevens over de **jaarlijkse baten** die gemeenten ontleend hebben aan Bbz-kredieten die door hen verstrekt zijn. Bij deze baten gaat het dan om aflossingen en rentebetalingen. Bbz-baten vloeien dus, met een zekere vertraging, voort uit Bbz-kredieten die in voorgaande jaren door gemeenten verstrekt zijn. In figuur 2.2 hebben we, eveneens voor de periode 2007-2015, weergegeven hoe de totale Bbz-baten voor gemeenten zich ontwikkeld hebben. Ter vergelijking hebben we in deze figuur ook de ontwikkeling van de Bbz-kredietverlening door gemeenten opgenomen.

Figuur 2.2 Ontwikkeling Bbz-baten en -kredieten gemeenten, 2007-2015



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de Bbz-baten in de afgelopen periode in veel mindere mate gedaald zijn dan de Bbz-kredieten. Vanaf 2014 vallen de Bbz-baten (daardoor) zelfs hoger uit dan de Bbz-lasten. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat Bbz-baten met een zekere vertraging voortvloeien uit Bbz-kredieten die eerder verstrekt zijn. Hierdoor is in de periode 2007-2015 de impact van de daling van de Bbz-kredietverlening op de Bbz-baten nog niet echt zichtbaar. Gezien de duidelijke daling van de Bbz-kredietverlening vanaf 2011 valt echter te verwachten dat ook de Bbz-baten in de komende periode een dalende trend zullen laten zien.

Relevantie van de normbatenregeling

Het **(norm)batenpercentage** – zoals dat in de normbatenregeling wordt gehanteerd – is gebaseerd op de gemiddelde Bbz-baten in relatie tot de gemiddelde Bbz-lasten van alle gemeenten over een periode van vijf jaar. Bij de berekening van dit percentage wordt de periode t-6 tot en met t-2 genomen. Dit impliceert dat bij de start van de normbatenregeling in 2013 nagegaan is wat over de periode 2007-2011 de totale Bbz-baten van gemeenten waren. Dit is vervolgens gerelateerd aan de totale Bbz-lasten van alle gemeenten in deze periode. Dit resulteerde destijds in een normbatenpercentage van 54,9%. Dit percentage is in de jaren 2013 tot en met 2015 dan ook als basis gehanteerd om de 'normbaten' van gemeenten te berekenen vanuit eerder door hen verstrekte Bbz-kredieten. Hiervoor wordt dan weer het gemiddelde Bbz-krediet over een periode van vijf jaar – de periode t-6 tot en met t-2 – genomen. Bij de vaststelling van de financiering vanuit het Rijk wordt er dus niet gekeken naar de feitelijke baten die gemeenten met hun Bbz-kredieten hebben weten te genereren maar naar de normbaten.

Indien gemeente A over de periode 2009-2013 gemiddeld 100.000 euro aan Bbz-kredieten heeft verstrekt dan wordt er in de normbatenregeling dus vanuit gegaan dat de Bbz-baten in 2015 op 54.900 euro uitgekomen zijn. Indien gemeente A meer Bbz-baten weet te genereren dan 54.900 euro dan mag zij deze 'meerbaten' zelf houden. Vallen deze Bbz-baten lager uit dan 54.900 euro dan komen de 'minderbaten' echter voor rekening van gemeente A.

De bedoeling is om het normbatenpercentage periodiek aan te passen aan de hand van de Bbz-baten en -lasten die gemeenten in de praktijk feitelijk hebben weten te genereren. Zo is voor 2016 het normbatenpercentage verhoogd van 54,9% naar 63,3%. Het werkelijk gerealiseerde gemiddelde batenpercentage voor de periode 2010-2014 bedroeg (volgens de toen beschikbare gegevens) 71,6%. Het ministerie van SZW heeft er echter voor gekozen om niet dit laatste percentage te gaan hanteren maar het midden te houden tussen het oorspronkelijke percentage van 54,9% en het gerealiseerde batenpercentage van 71,6% over de periode 2010-2014.

Uit het bovenstaande kan een tweetal belangrijke conclusies worden getrokken. Allereerst is het zo dat, gezien de daling van de Bbz-kredietverlening in de afgelopen jaren, te verwachten valt dat in de komende periode het batenpercentage – zoals dat in de normbatenregeling wordt berekend – (verder) zal gaan stijgen. Een belangrijke 'drijvende kracht' daarvoor is dat effecten van dalende Bbz-kredieten zich met vertraging manifesteren in de Bbz-baten. Met andere woorden, de daling van de Bbz-baten als gevolg van teruglopende Bbz-kredieten wordt pas later in de tijd zichtbaar waardoor gedurende een aantal jaren het batenpercentage min of meer 'automatisch' stijgt. Stijging van dit percentage hoeft dan ook niet te duiden op een beter debiteurenbeheer en/of een – vanuit financieel oogpunt – zorgvuldiger selectie van Bbz-aanvragen door gemeenten. Door de sterke daling van de Bbz-kredietverlening in de afgelopen jaren wordt de ontwikkeling van het batenpercentage namelijk maar deels bepaald door de feitelijke 'prestaties' van gemeenten qua uitvoering van de Bbz-kredietverlening. In bijlage II hebben we dit nog eens met een sterk vereenvoudigd rekenvoorbeeld geïllustreerd.

In de navolgende tabel hebben we – voor de tijdreeks van Bbz-gegevens die ons ter beschikking stond – geïllustreerd hoe het **feitelijke batenpercentage** voor alle gemeenten gezamenlijk zich in de periode 2013 tot en met 2017 ontwikkeld heeft c.q. zal ontwikkelen. Dit batenpercentage is berekend volgens de systematiek zoals die in de normbatenregeling gehanteerd wordt⁴. Uit tabel 2.1 blijkt duidelijk de toename van dit percentage. Vooral vanaf 2016 komt de stijging van dit percentage in een ‘hogere versnelling’⁵. Indien zich in 2016 geen grote veranderingen voordoen in de Bbz-baten en Bbz-lasten (ten opzichte van de direct voorafgaande jaren) valt te voorzien dat het batenpercentage voor 2018 rond de 100% uit zal komen⁶.

Tabel 2.1 Ontwikkeling feitelijk batenpercentage Bbz-kredietverlening, 2013-2017

Jaar	Lasten (5-jaarsgemiddelde over t-6 t/m t-2)	Baten (5-jaarsgemiddelde over t-6 t/m t-2)	Feitelijk batenpercentage
2013	€ 66.031.302	€ 36.127.633	54,9%
2014	€ 63.836.524	€ 36.345.062	56,9%
2015	€ 59.614.372	€ 35.701.042	59,9%
2016	€ 49.875.909	€ 35.706.947	71,6% ⁷
2017	€ 38.502.119	€ 34.994.563	90,9%

Bron: *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)*

Overigens dient opgemerkt te worden dat de normbatenregeling nog maar beperkt invloed gehad kan hebben op de ontwikkeling van die batenpercentages zoals die in tabel 2.1 opgenomen zijn. Enerzijds wordt dit percentage namelijk berekend voor de periode t-6 tot en met t-2 terwijl de normbatenregeling pas met ingang met van 2013 geïntroduceerd is. Anderzijds is het zo dat de Bbz-baten in jaar t – bijvoorbeeld 2015 – maar in beperkte mate voortvloeien uit Bbz-kredieten die in direct voorafgaande jaren (t-1 en t-2: 2014 en 2013) verstrekt zijn. Een belangrijk deel van deze baten zal gerelateerd zijn aan ‘oudere’ Bbz-kredieten.

In de systematiek van de berekening van het batenpercentage volgens de normbatenregeling kunnen veranderingen in de (verhouding tussen de) Bbz-baten en -lasten ‘afgevlakt’ en vertraagd zichtbaar worden. Dit ‘afvlakken’ wordt dan veroorzaakt door het gegeven dat er gewerkt wordt met vijfjaarsgemiddelden. De vertraging heeft te maken met het feit dat de Bbz-baten en -lasten over de periode t-6 tot en met t-2 genomen worden. Om meer zicht te krijgen op actuele ontwikkelingen hebben we in tabel 2.2 de jaarlijkse ontwikkeling van de verhouding tussen de Bbz-baten en -lasten weergegeven voor de periode 2007-2015.

⁴ Dus door de Bbz-baten van t-6 tot en met t-2 te relateren aan de Bbz-lasten in dezelfde periode.

⁵ Vanaf dat moment gaan de ‘topjaren’ 2009 en (voor 2017) 2010 qua Bbz-kredietverlening namelijk ‘wegvallen’ uit de berekening van het batenpercentage terwijl de Bbz-baten nog wel op peil blijven.

⁶ Voor de periode 2012 tot en met 2015 zijn de Bbz-baten namelijk ongeveer vergelijkbaar met de Bbz-lasten.

⁷ Dit percentage wijkt iets af van het hierboven genoemde percentage van 71,6%. Mogelijk heeft dit te maken met de (tussentijdse) aanpassing van enkele (voorlopige) cijfers in SiSa.

Tabel 2.2 Ontwikkeling verhouding baten-lasten Bbz-kredietverlening, 2007-2015

Jaar	Volume Bbz-kredieten landelijk	Volume Bbz-baten landelijk	Verhouding baten t.o.v. lasten Bbz
2007	€ 52.478.846	€ 37.097.482	70,7%
2008	€ 55.315.530	€ 34.162.693	61,8%
2009	€ 80.125.871	€ 33.958.865	42,4%
2010	€ 85.139.619	€ 37.025.429	43,5%
2011	€ 57.096.644	€ 38.943.695	68,2%
2012	€ 41.504.957	€ 37.634.627	90,7%
2013	€ 34.204.769	€ 30.942.595	90,5%
2014	€ 31.433.554	€ 33.988.387	108,1%
2015	€ 28.270.670	€ 33.453.509	118,3%

Bron: *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)*

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er in de afgelopen periode sprake is geweest van een (sterk) stijgende verhouding tussen de jaarlijkse Bbz-baten ten opzichte van de Bbz-lasten. Zoals we hierboven al constateerden, komt deze verhouding vanaf 2014 zelfs boven de 100% uit.

Een tweede belangrijke constatering is dat de normbatenregeling in financiële zin resulteert in een 'tweedeling' tussen gemeenten. Gemeenten die een relatief hoog batenpercentage weten te realiseren kunnen met deze regeling namelijk 'winst' boeken terwijl gemeenten met een relatief laag batenpercentage hier 'verlies' op lijden.

Vanuit financieel oogpunt is het voor gemeenten dus van belang om tot de 'koplopers' te behoren wat betreft het gerealiseerde batenpercentage. Bovendien kunnen gemeenten het zich daarbij niet permitteren om 'stil te blijven staan'. Doordat te verwachten valt – zie hierboven – dat het normbatenpercentage vooralsnog blijft stijgen is het voor gemeenten zaak om continu dit percentage 'voor te blijven' of niet nog verder 'achterop te geraken'.

Zoals gezegd, heeft het ministerie van SZW besloten om voor 2016 niet het feitelijke batenpercentage van 71,6% toe te passen maar een lager percentage. Daardoor valt te voorzien dat voor dat jaar de groep gemeenten die qua batenpercentage beter scoort dan het normbatenpercentage omvangrijker is dan de groep gemeenten die slechter scoort. Samenhangend hiermee kan verwacht worden dat voor 2016 het ministerie van SZW een bijdrage levert aan de meerbaten van de 'koplopers'.

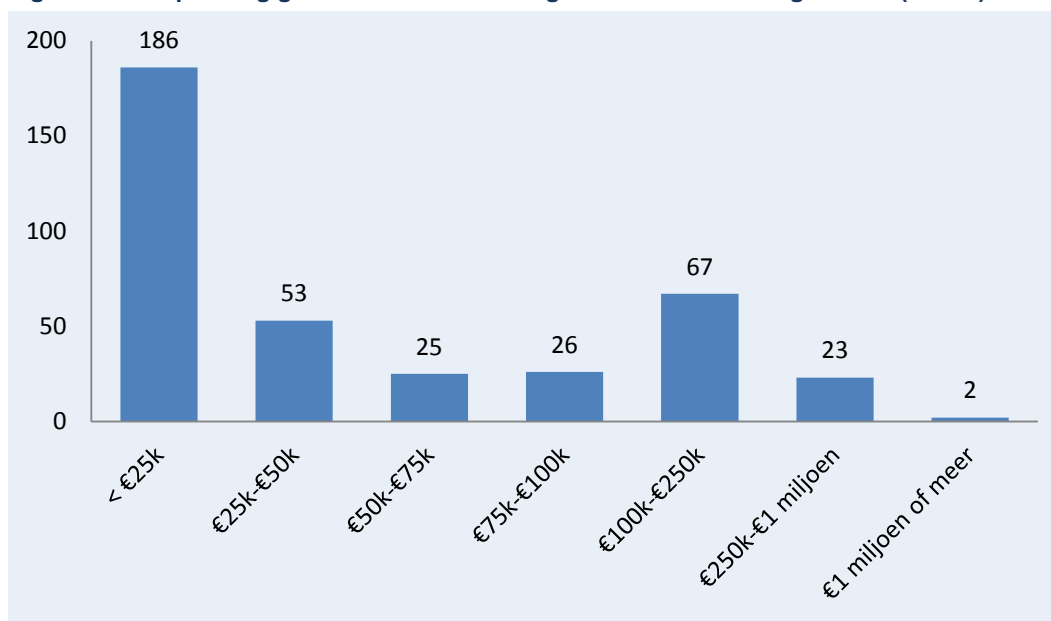
In hoofdstuk 5 gaan we meer specifiek in op de gevolgen die de invoering van de normbatenregeling heeft gehad op de Bbz-kredietverlening van gemeenten.

2.3 Ontwikkelingen Bbz-kredietverlening en -baten gemeenten

In de voorgaande paragraaf hebben we overall trends geschetst van de Bbz-kredietverlening en -baten. In deze paragraaf zoomen we in op verschillen tussen gemeenten in de (ontwikkeling van de) Bbz-kredietverlening respectievelijk -baten die daaraan ontleend worden. Daartoe geven we in figuur 2.3 eerst inzicht in de omvang van de Bbz-kredietverlening door gemeenten. Daarbij hebben we het meest recente jaar

(2015) genomen waarvoor we over gegevens konden beschikken⁸.

Figuur 2.3 Spreiding gemeenten naar omvang Bbz-kredietverlening in 2015 (N=382)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)

Uit de resultaten van figuur 2.3 kan worden geconcludeerd dat voor het overgrote deel van de gemeenten de Bbz-kredietverlening (inmiddels) vrij bescheiden is. Zo hadden in 2015 290 gemeenten (76%) minder dan 100.000 euro aan Bbz-krediet verstrekt. Bij slechts 25 gemeenten (7%) ging het om meer dan 250.000 euro.

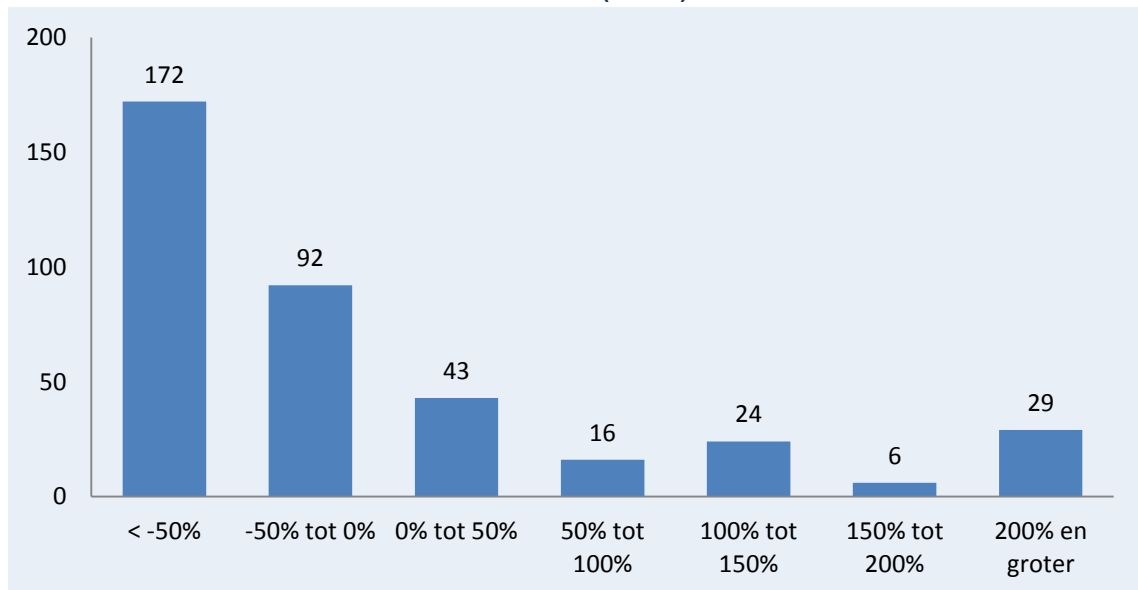
Vervolgens zijn we nagegaan hoe de Bbz-kredietverlening zich in de afgelopen periode ontwikkeld heeft en welke verschillen zich daarbij voordoen tussen gemeenten. Om hier zicht op te krijgen zijn we voor de afzonderlijke gemeenten nagegaan⁹ wat in de periode 2007-2009 respectievelijk 2013-2015 de **gemiddelde jaarlijkse omvang** van de **Bbz-kredietverlening** bedroeg. Zoals in het inleidende hoofdstuk aangegeven, hebben we gekozen voor **driejaarsgemiddelden** om verstoringen door incidentele uitschieters wat 'uit te vlakken'. Nog een andere reden om voor een periode van drie jaar te kiezen heeft te maken met de normbatenregeling die in 2013 geïmplementeerd is en de meest recente Bbz-gegevens betrekking hadden op 2015¹⁰. Vervolgens hebben we het driejaarsgemiddelde voor de periode 2013-2015 afgezet tegen dat van de periode 2007-2009. Figuur 2.4 laat zien hoe de Bbz-kredietverlening bij gemeenten zich ontwikkeld heeft tussen beide perioden.

⁸ Enkele gemeenten hebben we (noodgedwongen) buiten beschouwing gelaten, omdat ze geen Bbz-krediet verstrekt hebben of omdat een deel van de tijdreeks ontbrak. Vandaar dat deze en navolgende figuren gebaseerd zijn op 382 gemeenten. Hierdoor kunnen absolute bedragen iets afwijken van de uitkomsten in de voorgaande paragraaf.

⁹ Daarbij hebben we gemeenten betrokken die ook in 2015 nog bestonden.

¹⁰ Daardoor konden we dus voor maximaal drie jaar – 2013 tot en met 2015 – over Bbz-gegevens beschikken waarvoor de normbatenregeling van toepassing was.

Figuur 2.4 Spreiding gemeenten naar verandering gemiddelde jaarlijkse omvang Bbz-kredieten 2013-2015 versus 2007-2009 (N=382)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)

Uit figuur 2.4 kan een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst zien we dat bij het overgrote deel van de gemeenten sprake is geweest van een daling van de Bbz-kredietverlening. Bij 264 gemeenten (69%) lag de gemiddelde jaarlijkse omvang van de Bbz-kredietverlening in de periode 2013-2015 namelijk op een lager niveau dan in de periode 2007-2009. Bovendien is bij diverse gemeenten sprake van een vrij forse reductie van de Bbz-kredietverlening. Bij bijna de helft van de gemeenten (172 gemeenten) is de gemiddelde jaarlijkse Bbz-kredietverlening in de periode 2013-2015 namelijk meer dan gehalveerd in vergelijking met de periode 2007-2009.

Uit tabel 2.3 blijkt dat de daling van deze Bbz-kredietverlening zich bij de G36-gemeenten¹¹ nog wat sterker gemanifesteerd heeft dan bij de overige gemeenten. Bij 85% van deze 41 (middel)grotere gemeenten viel de gemiddelde Bbz-kredietverlening in 2013-2015 lager uit dan voor de periode 2007-2009. Bij het merendeel van deze gemeenten (61%) ging het daarbij om meer dan een halvering van deze kredietverlening.

¹¹ Bij de G36-gemeenten gaat het om de G32-gemeenten; (bestaande uit 37 (middel)grote gemeenten) en de G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Voor de resterende gemeenten hanteren we de term 'overige gemeenten'.

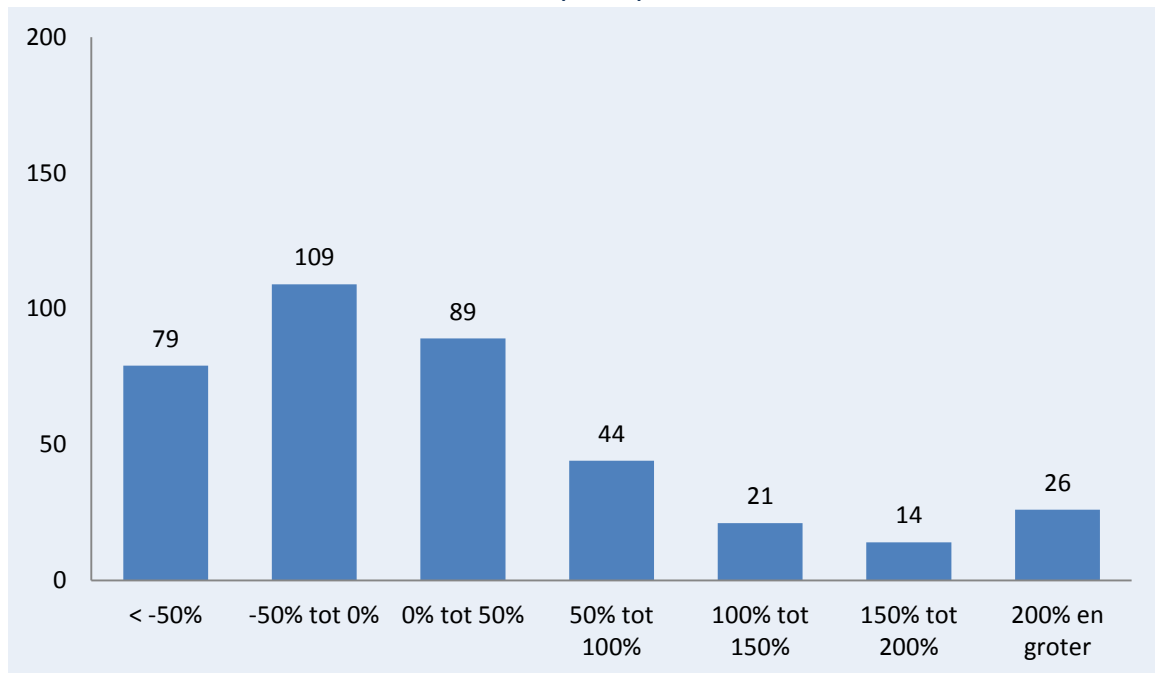
Tabel 2.3 Spreiding gemeenten over verandering gemiddelde jaarlijkse omvang Bbz-kredieten 2013-2015 versus 2007-2009, naar type gemeente¹²

Mutatie	Aantal G36-gemeenten	Aandeel G36-gemeenten (N=41)	Aantal overige gemeenten	Aandeel overige gemeenten (N=341)
-100% tot -50%	25	61%	147	43%
-50% tot 0%	10	24%	82	24%
0% tot 50%	4	10%	39	11%
50% tot 100%	2	5%	14	4%
100% tot 150%	-	0%	24	7%
150% tot 200%	-	0%	6	2%
200% of meer	-	0%	29	9%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)

Op een zelfde wijze als hierboven hebben we ook de ontwikkeling van de **Bbz-baten** in kaart gebracht. Dit betekent dat we zowel voor de periode 2007-2009 als 2013-2015 per gemeente de gemiddelde jaarlijkse omvang van de Bbz-baten vastgesteld hebben en vervolgens beide uitkomsten aan elkaar gerelateerd hebben. In figuur 2.5 vatten we de resultaten van deze exercitie samen.

Figuur 2.5 Spreiding gemeenten naar verandering gemiddelde jaarlijkse omvang Bbz-baten 2013-2015 versus 2007-2009 (N=382)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)

Ook in dit geval valt een aantal belangrijke conclusies te destilleren uit bovenstaande figuur. De belangrijkste conclusie is wel dat de Bbz-baten zich minder negatief ontwikkeld hebben dan de Bbz-lasten (kredieten). Zo zijn de Bbz-baten bij 188 gemeenten (49%) teruggelopen, terwijl dit percentage voor de Bbz-kredietverlening op 69% uitkwam (zie figuur 2.4). De verschillen met de ontwikkeling van de Bbz-kredietverlening komen het

¹² In figuur 2.3 zijn 14 gemeenten opgenomen die in de periode 2007-2009 geen krediet hadden verstrekt, maar wel in de periode 2013-2015. Deze 14 gemeenten zijn opgenomen in de categorie 100% tot 150%. Voor tabel 2.4 met betrekking tot de baten geldt hetzelfde voor 8 gemeenten.

meest geprononceerd naar voren indien we ook de mate van daling van de Bbz-baten in ogenschouw nemen. Zo zien we in figuur 2.5 bij dat bij 79 gemeenten (21%) de Bbz-baten in de periode 2013-2015 meer dan gehalveerd zijn ten opzichte van de voorgaande periode. Bij de Bbz-lasten kwam dit aandeel uit op 45% (zie figuur 2.4).

In tabel 2.4 maken we weer een onderscheid tussen de G36 en de overige gemeenten waar het gaat om de ontwikkeling van de Bbz-baten.

Tabel 2.4 Spreiding gemeenten over verandering gemiddelde jaarlijkse omvang Bbz-baten 2013-2015 versus 2007-2009, naar type gemeente

Mutatie	Aantal G36-gemeenten	Aandeel G36-gemeenten (N=41)	Aantal overige gemeenten	Aandeel overige gemeenten (N=341)
-100% tot -50%	6	15%	73	21%
-50% tot 0%	15	37%	94	28%
0% tot 50%	13	32%	76	22%
50% tot 100%	4	10%	40	12%
100% tot 150%	2	5%	19	6%
150% tot 200%	-	0%	14	4%
200% of meer	1	2%	25	7%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)

Uit tabel 2.4 blijkt dat de verschillen tussen de G36-gemeenten en de overige gemeenten, wat de Bbz-baten betreft, minder groot zijn dan voor de Bbz-lasten. Uit tabel 2.4 blijkt namelijk dat bij iets meer dan de helft van de G36-gemeenten (52%) de gemiddelde Bbz-baten in de periode 2013-2015 lager uitgekomen zijn dan de gemiddelde Bbz-baten in 2007-2009. Bij de overige gemeenten is sprake van een vrijwel vergelijkbaar percentage (49%).

Uit het bovenstaande volgt dat de ontwikkeling van het batenpercentage niet zozeer bepaald wordt door gemeentelijke 'prestaties' qua uitvoering van het Bbz-krediet¹³ maar vooral door de (sterke) daling van de Bbz-kredietverlening. Verschillen tussen gemeenten in (de ontwikkeling van) het batenpercentage vloeien daarmee in belangrijke mate voort uit verschillen in de ontwikkeling van de Bbz-kredietverlening. Gemeenten met een sterke daling van de Bbz-kredietverlening in de afgelopen periode zullen over het algemeen beter scoren qua batenpercentage dan gemeenten waarbij sprake is geweest van een minder sterke daling of zelfs groei van de Bbz-kredietverlening.

Het bewijs hiervoor wordt geleverd in tabel 2.5¹⁴. In deze tabel hebben we namelijk weergegeven hoe voor 2016 en 2017 de batenpercentages (conform de methodiek van de normbatenregeling) uitvallen voor een tweetal typen gemeenten, namelijk gemeenten met een stijging dan wel daling van de Bbz-kredietverlening¹⁵.

¹³ Bij deze uitvoering kan dan gedacht worden aan zaken zoals (de kwaliteit van) de beoordeling van Bbz-aanvragen, het debiteurenbeheer rondom verleende Bbz-kredieten en/of de ondersteuning en begeleiding van ondernemers aan wie een Bbz-krediet is verstrekt.

¹⁴ Feitelijk wordt hiermee ook de relevantie van bijlage II bevestigd. Uit tabel 2.5 blijkt immers dat in gemeenten waar de Bbz-kredietverlening teruggelopen is gemiddeld een hoog en sterk stijgend batenpercentage wordt gerealiseerd.

¹⁵ Zie figuur 2.4. 264 gemeenten hadden te maken met een (sterke) daling van de Bbz-kredietverlening, terwijl de overige 118 gemeenten een stijging van de Bbz-kredietverlening vertoonden.

Tabel 2.5 (Ontwikkeling) batenpercentage voor gemeenten met daling respectievelijk stijging Bbz-kredietverlening

Type gemeente	2016	2017
Gemeenten met daling Bbz-krediet (N=264)	76%	101%
Gemeenten met stijging Bbz-krediet (N=118)	55%	62%

Bron: *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/SiSa, november 2016 (bewerkt)*

Uit de resultaten van bovenstaande tabel blijkt inderdaad dat gemeenten met een daling van de Bbz-kredietverlening gemiddeld (veel) beter scoren qua batenpercentage dan gemeenten waar deze kredietverlening toegenomen is. Bovendien zien we dat de verschillen tussen beide groepen toenemen over de jaren 2016 en 2017. Het gemiddelde batenpercentage wordt in feite vooral omhoog 'getrokken' door gemeenten waar de Bbz-kredietverlening in de afgelopen periode flink gedaald is.

3. Relevantie kredietfaciliteit Bbz

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het belang van de Bbz-kredietverlening en veranderingen die zich daarin in de afgelopen periode voorgedaan hebben. Daartoe zoomen we in paragraaf 3.2 eerst in op de beleidsmatige relevantie van dit instrument voor gemeenten. In paragraaf 3.3 gaan we in op de positionering van de kredietfaciliteit binnen het Bbz in relatie tot (ontwikkelingen op) de kapitaalmarkt.

3.2 Beleidsrelevantie Bbz-kredietverlening

Verandering beleidsmatige relevantie

In de gesprekken met gemeenten zijn we allereerst nagegaan in hoeverre de **beleidsmatige relevantie** van de **Bbz-kredietverlening** veranderd is in de afgelopen drie jaren. Hiervan bleek bij 16 gemeenten (27%) sprake te zijn terwijl dit voor 42 gemeenten (70%) niet het geval was¹⁶. Bij de gemeenten, die veranderingen constateerden in de beleidsmatige relevantie van de Bbz-kredietverlening, zijn we nagegaan in welke zin hiervan sprake was. Dit leverde het volgende beeld op:

- meer actieve inzet van het Bbz-krediet (11 keer genoemd);
- verschuiving van verstrekking van kredieten naar periodieke uitkeringen (1);
- minder actieve inzet, want minder middelen beschikbaar (1);
- meer aandacht voor ondernemers met schulden (1);
- parttime ondernemerschap meer stimuleren (1);
- meer focus op bedrijven in nood (1);
- actiever inzetten op preventie (1);
- intensiever startersbeleid (1).

Uit het bovenstaande blijkt dat, voor zo ver gemeenten veranderingen in de beleidsmatige relevantie van het Bbz-krediet signaleren, dit vooral betrekking heeft op een actievere inzet van Bbz-kredieten. Bij deze gemeenten speelde bijvoorbeeld dat de beleidsinzet op het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap, en in het kielzog daarvan ook de inzet op het Bbz-kredietinstrument, geïntensiveerd was.

Naar de **toekomst** voorziet een groot deel van de gemeenten (63%) geen belangrijke wijzigingen in de beleidsmatige relevantie van de kredietfaciliteit binnen het Bbz. In totaal 19 gemeenten (32%) verwachten dit wel¹⁷. Deze gemeenten noemden daarbij de volgende zaken:

- meer actieve inzet op Bbz-kredieten (12 keer genoemd);
- inzetten als participatie-instrument voor vluchtelingen/statushouders (3);
- meer aandacht voor starters (2);
- minder actief op inzetten (1);
- minder als de economie verder aantrekt (1).

Ook naar de toekomst zien we dat, voor zover veranderingen in de beleidsmatige relevantie van het Bbz-krediet voorzien worden, dit met name betrekking heeft op een actievere inzet van dit instrument. Daarmee wordt dan veelal bedoeld dat gemeenten

¹⁶ Twee respondenten konden zich geen mening vormen over deze vraag.

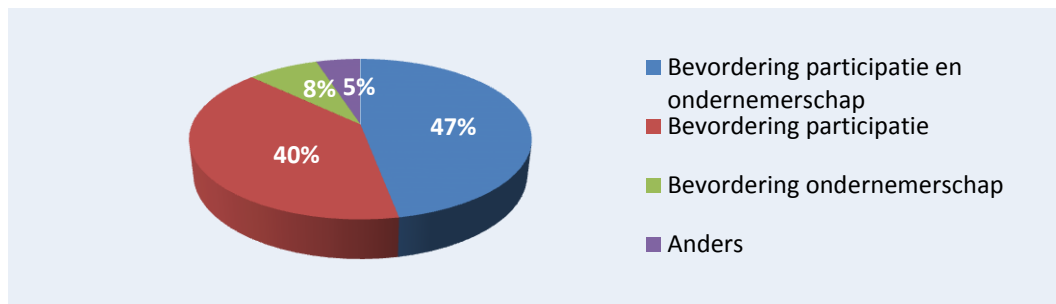
¹⁷ In dit geval konden drie gemeenten deze vraag niet beantwoorden.

voornemens zijn om meer bekendheid te geven aan de Bbz-kredietverlening en/of om dit instrument actiever in te zetten bij het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap.

Beleidsmatige inbedding Bbz-kredietverlening

Samenhangend met het voorgaande hebben we gemeenten ook gevraagd naar de beleidsmatige inbedding van de Bbz-kredietverlening. Of, anders geformuleerd, of gemeenten het Bbz-krediet primair inzetten als instrument om **participatie** – uitstroom uit de uitkering – dan wel **ondernemerschap** te stimuleren. Figuur 3.1 geeft inzicht in de resultaten van deze vraagstelling.

Figuur 3.1 Beleidsmatige invalshoek Bbz-kredietverlening (N=60)



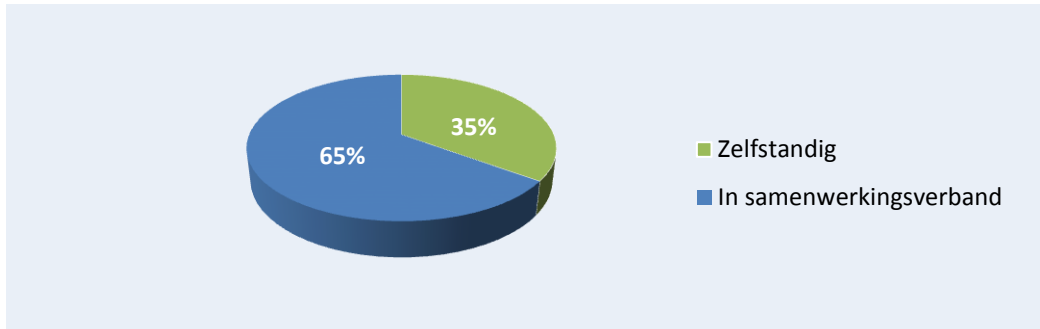
Bijna de helft van de gemeenten ziet het Bbz-krediet als instrument om zowel participatie als ondernemerschap te bevorderen. Bij het bevorderen van participatie gaat het dan met name om starters met een uitkering die met het Bbz-krediet ondersteund kunnen worden om zelfstandig ondernemer te worden. Bij gevestigde ondernemers staat vooral de invalshoek van (behoud van) ondernemerschap centraal. Als afgeleide daarvan kan daarmee echter ook een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van instroom in de bijstand bij dit type ondernemers.

Verder ziet vier op de tien gemeenten de Bbz-kredietverlening voornamelijk als instrument om participatie te bevorderen. Per saldo beschouwt dus maar een beperkt deel van de gemeenten (8%) het Bbz-krediet uitsluitend als instrument om ondernemerschap te stimuleren.

Organisatie uitvoering Bbz

In de gesprekken met gemeenten hebben we ook aandacht besteed aan de vraag hoe zij de **uitvoering** van het Bbz **georganiseerd** hebben. Gemeenten kunnen dit namelijk zelfstandig doen of gezamenlijk met andere gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband. In figuur 3.2 hebben we weergegeven hoe deze uitvoering er bij de door ons geraadpleegde gemeenten uit ziet.

Figuur 3.2 Uitvoering Bbz door gemeenten (N=60)

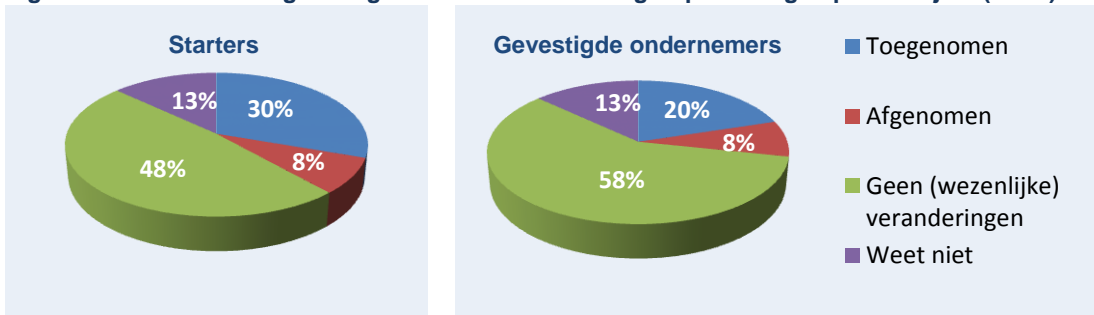


Per saldo voert dus ongeveer een derde deel van de gemeenten, die we voor het onderzoek geconsulteerd hebben, het Bbz zelfstandig uit. Dit vindt dan vooral plaats vanuit de beleidsafdeling die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Participatiewet (Werkbedrijf, afdeling Werk en Inkomen, Sociale Dienst e.d.). Daarentegen voert twee derde deel van de door ons geraadpleegde gemeenten het Bbz gezamenlijk met andere gemeenten uit. Veelal werken deze gemeenten breder samen op het terrein van 'werk en inkomen' of 'sociale zaken' waardoor het Bbz ook min of meer 'automatisch' in gezamenlijkheid uitgevoerd wordt.

Belang Bbz-krediet voor doelgroepen

De kredietfaciliteit binnen het Bbz kan dus zowel voor starters als voor gevestigde ondernemers ingezet worden. Samenhangend hiermee hebben we gemeenten gevraagd of het **belang** van dit instrument voor deze doelgroepen **veranderd** is in de afgelopen drie jaar. Dit bijvoorbeeld vanwege ontwikkelingen die zich op de kapitaalmarkt voorgedaan hebben. In figuur 3.3 vatten we de resultaten van deze vraagstelling samen. We hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen starters en gevestigde ondernemers.

Figuur 3.3 Verandering belang Bbz-krediet voor doelgroepen in afgelopen drie jaar (N=60)



Wat **starters** betreft, zien we dat ongeveer de helft van de geraadpleegde gemeenten in de afgelopen periode geen wezenlijke veranderingen in het belang van het Bbz-krediet signaleert. Daarentegen was ongeveer een derde deel van de gemeenten van mening dat het belang van dit instrument voor de doelgroep starters in deze periode toegenomen is. Als reden hiervoor is door deze gemeenten vooral genoemd dat banken in het algemeen terughoudender zijn geworden bij het verstrekken van krediet aan het MKB. Voor Bbz-starters, die dikwijls vanuit een uitkeringssituatie starten, geldt dit dan in nog sterkere mate. In aanvulling hierop brachten enkele van deze gemeenten ook nog naar voren dat door de aantrekkende economie meer mensen (in een uitkering) het aandurven om voor zichzelf te beginnen.

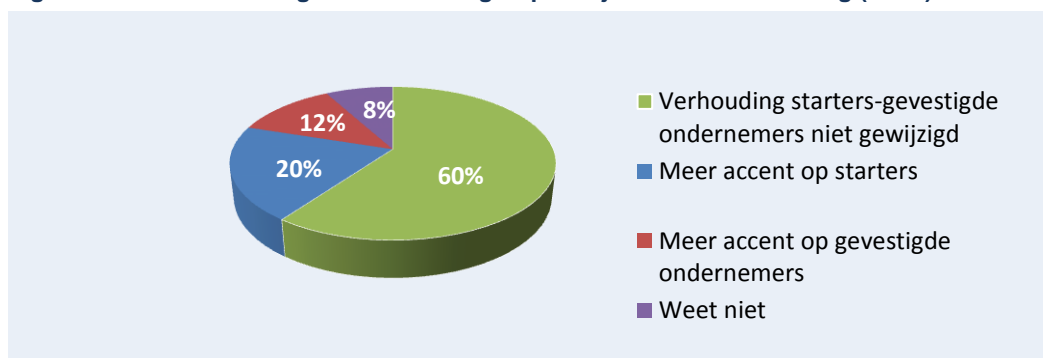
Als 'spiegelbeeld' van het voorgaande waren maar enkele gemeenten (drie gemeenten, 8%) van mening dat het belang van het Bbz-krediet voor starters in de afgelopen periode afgenomen is. Deze respondenten voerden hiervoor met name als argument aan dat de mogelijkheden voor het verkrijgen van financiering, bijvoorbeeld door de opkomst van crowdfunding en Qredits, in de afgelopen periode toegenomen waren¹⁸.

Een meerderheid van de gemeenten (58%) heeft niet geconstateerd dat het belang van het Bbz-krediet voor **gevestigde ondernemers** in de afgelopen drie jaar wezenlijk veranderd is. Voor één op de vijf gemeenten is hier wel sprake van in die zin dat het belang van dit instrument voor dit type ondernemers toegenomen is. Ook hierbij wezen deze gemeenten vooral op de terugtrekkende beweging van banken bij het verstrekken van MKB-kredieten. Dit geldt des te sterker voor gevestigde ondernemers die de doelgroep vormen van het Bbz-krediet. Bij deze ondernemers is namelijk vaak sprake van (een combinatie van) schulden, liquiditeitsproblemen en/of conflictsituaties waardoor de kans op (additionele) financiering vanuit banken zeer klein is.

Een beperkt deel van de gemeenten (8%) gaf aan dat in hun optiek het belang van het Bbz-krediet voor gevestigde ondernemers in de afgelopen drie jaar afgenomen was. Deze gemeenten brachten hiervoor vooral als argument naar voren dat de economie aantrekt waardoor minder gevestigde bedrijven in de problemen komen¹⁹.

In het verlengde van het voorgaande zijn we nagegaan in hoeverre zich in de afgelopen drie jaar **accentverschuivingen** hebben voorgedaan wat de Bbz-kredietverlening betreft. Daarbij hebben we gemeenten allereerst gevraagd of in deze kredietverlening het accent meer of minder is komen te liggen op **starters** dan wel op **gevestigde ondernemers** (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Verschuivingen tussen doelgroepen bij Bbz-kredietverlening (N=60)



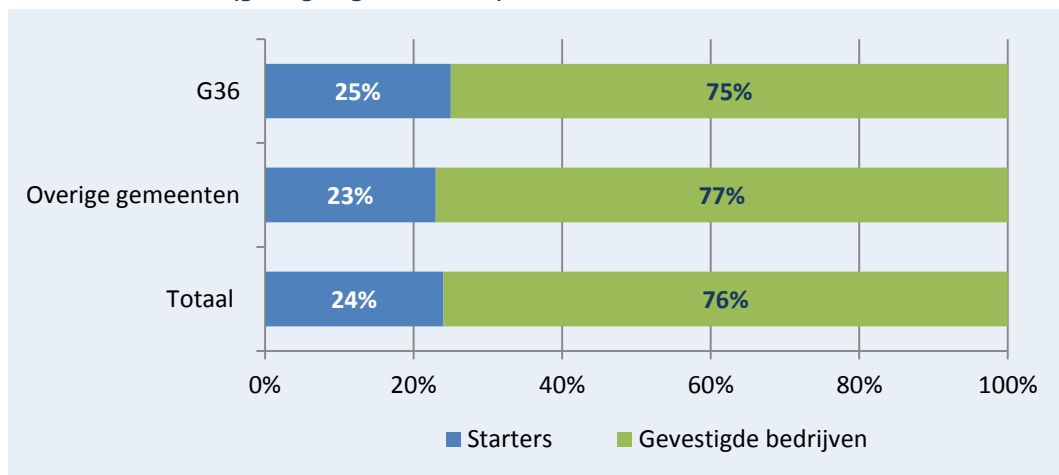
Het blijkt dat zich in de afgelopen periode bij de meerderheid van de geraadpleegde gemeenten geen wezenlijke verschuivingen hebben voorgedaan tussen starters en gevestigde ondernemers wat de inzet van Bbz-kredietverlening betreft. Bij één op de vijf gemeenten is het accent meer komen te liggen op starters. Deze gemeenten hebben dat vooral verklaard door er op te wijzen dat door de aantrekkende economie meer mensen het aandurven om voor zichzelf te beginnen en dat de Bbz-kredietfaciliteit (daardoor) voor gemeenten interessanter is geworden als uitstrooinstrument.

¹⁸ De overige 8 gemeenten konden zich geen mening vormen over deze vraag.

¹⁹ Ook in dit geval konden 8 gemeenten de vraag naar het veranderend belang van het Bbz-krediet voor gevestigde ondernemers niet beantwoorden.

Samenhangend met het voorgaande is aan gemeenten ook gevraagd welk **deel van het Bbz-krediet** in de achterliggende drie jaren verstrekt is aan **starters** respectievelijk **gevestigde ondernemers**. In totaal 42 gemeenten konden deze percentages aanreiken. In figuur 3.5 zijn de ‘gewogen’ gemiddelden weergegeven. Hierbij hebben we nog een nader onderscheid gemaakt naar de grootteklassen van gemeenten, namelijk de G36-gemeenten en de overige gemeenten.

Figuur 3.5 Verhouding Bbz-kredietverlening aan doelgroepen, naar type gemeente en totaal (gewogen gemiddelden)



Uit bovenstaande figuur blijkt dat het overgrote deel – ongeveer drie kwart – van het Bbz-krediet verstrekt is aan gevestigde bedrijven. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de kredieten aan gevestigde bedrijven doorgaans veel groter in omvang zijn dan die aan starters. Een andere verklaring hiervoor, die vanuit de gemeenten aangereikt is, is dat in de afgelopen crisisjaren diverse gevestigde bedrijven in zwaar weer terecht zijn gekomen waardoor aan deze doelgroep ook veel Bbz-krediet is verstrekt.

Sectorstructuur

Verder hebben we ook aandacht besteed aan eventuele **sectorale verschuivingen** in de Bbz-kredietverlening die zich in de afgelopen drie jaar voorgedaan hebben. Of, anders geformuleerd, of relatief gezien meer of minder accent op bepaalde sectoren is komen te liggen. Bij ruim de helft van de gemeenten – namelijk 57% – was van dergelijke verschuivingen geen sprake terwijl 6 gemeenten (10%) deze vraag niet konden beantwoorden. In totaal 20 gemeenten (33%) signaleerden dus wel verschuivingen. Twaalf van deze gemeenten noemden sectoren die relatief gezien **meer accent** hebben gekregen in de Bbz-kredietverlening, namelijk:

- bouw (6 keer genoemd);
- horeca (3);
- detailhandel (3);
- ICT (2);
- zakelijke en persoonlijke dienstverlening (2);
- innovatieve bedrijven (1);
- antroposofisch (1);
- design (1);
- media (1).

Dat de bouw relatief frequent wordt genoemd heeft er mee te maken dat deze sector zich de afgelopen jaren in slecht weer heeft bevonden waardoor diverse gevestigde ondernemers in de problemen kwamen.

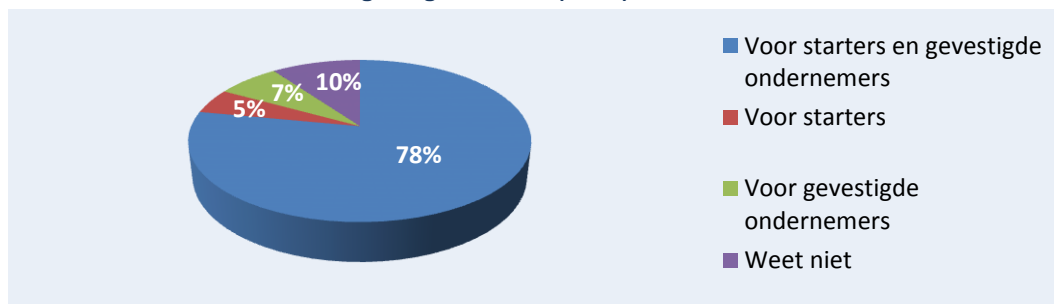
Verder brachten 15 gemeenten sectoren naar voren die in de afgelopen periode relatief **minder accent** hebben gekregen bij het verstrekken van Bbz-kredieten, namelijk de bouw (9 keer genoemd), horeca, detailhandel, landbouw (elk 2), zorg, autobedrijven, koeriers, visserij en binnenvaart (elk 1). Ook door deze gemeenten is de bouw relatief frequent genoemd. Het gaat hierbij met name om gemeenten die in de crisisjaren relatief veel Bbz-aanvragen vanuit de bouw kregen maar vooral meer recentelijk constateren dat het (veel) beter gaat in de bouw. Daardoor signaleren deze gemeenten een terugloop van de Bbz-aanvragen vanuit deze sector.

3.3 Positionering Bbz

Aansluiting bij behoeften doelgroepen

In de afgelopen periode hebben zich op de kapitaalmarkt belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan zaken zoals de opkomst van Qredits²⁰ en crowdfunding. Daarom hebben we gemeenten de vraag gesteld of het Bbz-kredietinstrument, mede in het licht van deze ontwikkelingen, nog in de **behoeften** van (bepaalde typen) starters en/of gevestigde ondernemers voorziet. In figuur 3.6 hebben we samengevat hoe gemeenten deze vraag beantwoord hebben.

Figuur 3.6 Mate waarin het Bbz-krediet voorziet in behoeften starters en/of gevestigde ondernemers, volgens gemeenten (N=60)



Geen enkele gemeente was van mening dat het Bbz-krediet niet meer in een behoefte voorziet van zowel starters als van gevestigde ondernemers, terwijl 6 gemeenten (10%) zich geen mening konden vormen over deze vraag. De overgrote meerderheid – ruim drie kwart – van de gemeenten constateerde dat de Bbz-kredietverlening voor zowel starters als gevestigde ondernemers een meerwaarde heeft. Een beperkt deel van de gemeenten ziet een dergelijke toegevoegde waarde met name voor starters (5%) dan wel voor gevestigde ondernemers (7%).

Bij gemeenten, waarvoor dat relevant was, zijn we nagegaan voor welke typen starters dan wel gevestigde ondernemers het Bbz-krediet in hun optiek nog steeds in een behoefte voorziet. Wat de **starters** betreft noemden deze gemeenten met name personen die vanuit een uitkeringssituatie met een eigen bedrijf willen starten. De

²⁰ Qredits verstrekt kredieten tot 250.000 euro aan startende en gevestigde ondernemers die niet via de reguliere kapitaalmarkt (banken e.d.) bediend (kunnen) worden.

ervaring van deze gemeenten is namelijk dat banken – maar ook Qredits – niet of nauwelijks (meer) ‘instappen’ in dergelijke typen starters. Voor dit type starters vormt het Bbz-krediet – naast eventueel familie en/of vrienden – het laatste vangnet om financiering te verkrijgen.

De gemeenten, die nader konden duiden voor welke typen **gevestigde ondernemers** het Bbz-krediet nog steeds in een behoefte voorziet, noemden vooral ondernemers met schulden, liquiditeitsproblemen en/of conflictsituaties. De ervaring van deze gemeenten is namelijk dat dit type ondernemers niet of nauwelijks ‘aan de bak komt’ bij partijen zoals banken en Qredits waardoor de kredietverlening vanuit het Bbz (ook) voor deze doelgroep het laatste vangnet is.

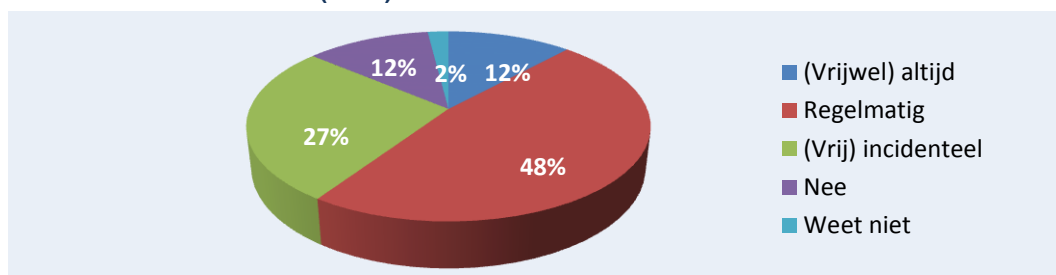
Ondersteuning/begeleiding

In de praktijk zien we regelmatig dat kapitaalverstrekkers ook ondersteuning en/of begeleiding aanbieden aan personen aan wie krediet verstrekt wordt. Dit met het doel om daarmee de slaagkans van de (startende) ondernemers waarin zij investeren te vergroten en zo te bevorderen dat het verstrekte krediet en de bijbehorende rente ook (terug)betaald worden. Daarom zijn we nagegaan in hoeverre gemeenten, bij het verstrekken van Bbz-kredieten, (ook) voorzien in het bieden van **ondersteuning en/of begeleiding**.

Uit figuur 3.7 valt af te leiden dat dit in behoorlijke mate plaatsvindt. In totaal 30 gemeenten (60%) hebben namelijk gemeld dat zij (vrijwel) altijd of regelmatig ondersteuning en/of begeleiding aanbieden. Een derde deel van de gemeenten doet dit op incidentele basis. Maar een beperkt deel van de gemeenten (12%) biedt in het geheel geen ondersteuning en/of begeleiding aan (startende) ondernemers aan wie een Bbz-krediet wordt verstrekt. Eén gemeente kon de vraag niet beantwoorden.

Gemeenten die ondersteuning en/of begeleiding aanbieden doen dat vooral bij starters aan wie Bbz-krediet wordt verstrekt. Deze ondersteuning en begeleiding wordt (in opdracht van gemeenten) dan veelal verzorgd door externe adviesbureaus. Voor gevestigde ondernemers vindt een dergelijke ondersteuning en begeleiding in meer beperkte mate – en vooral in specifieke situaties – plaats. Zo zijn er diverse gemeenten die bij gevestigde ondernemers een budgetcoach inzetten, bijvoorbeeld indien uit de cijfers van de afgelopen jaren blijkt dat de (privé-)uitgaven op een te hoog niveau liggen. De kosten voor budgetbegeleiding dienen in dergelijke situaties veelal door de betreffende ondernemers zelf betaald te worden. De financiering van deze kosten kan eventueel in het te verstrekken Bbz-krediet meegenomen worden.

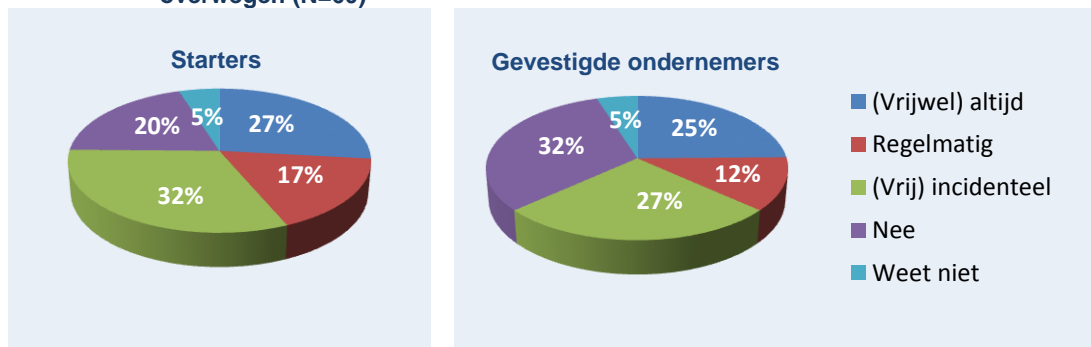
Figuur 3.7 Mate waarin gemeenten ondersteuning en/of begeleiding aanbieden aan Bbz-ondernemers (N=60)



Doorverwijzing

Hierboven kwam al ter sprake dat in de afgelopen periode meer in het algemeen nieuwe financieringsopties voor ondernemers beschikbaar zijn gekomen zoals crowdfunding en Qredits. In het licht hiervan zijn we in de gesprekken met gemeenten nagegaan in hoeverre zij starters en/of gevestigde ondernemers, die (potentieel) tot de doelgroep van de kredietfaciliteit binnen het Bbz behoren, **eerst doorverwijzen** naar alternatieve financieringsvormen/-bronnen. In figuur 3.8 vatten we de resultaten van deze vraagstelling samen.

Figuur 3.8 Doorverwijzing naar alternatieve financiering alvorens Bbz-krediet te overwegen (N=60)



Uit de resultaten van bovenstaande figuur blijkt dat een redelijk beperkt deel van de gemeenten (vrijwel) altijd eerst doorverwijst naar alternatieve financiering alvorens de inzet van Bbz-krediet te overwegen. Dit geldt dan zowel voor starters als voor gevestigde ondernemers. Bij starters verwijst 20% van de gemeenten (vrijwel) altijd eerst door naar alternatieve financiering terwijl ongeveer een derde deel van de gemeenten dit voor gevestigde ondernemers doet.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn in feite hierboven al aan de orde gekomen. De situatie waarin veel (startende) ondernemers uit de Bbz-doelgroep zich bevinden, maakt deze doelgroep weinig aantrekkelijk voor de reguliere financieringsmarkt. Zo weten diverse gemeenten dan ook uit ervaring dat het weinig kansrijk is om startende ondernemers, die een bijstandsuitkering hebben, door te verwijzen naar bancaire financiering. Hetzelfde geldt voor gevestigde ondernemers waarvoor uit de (jaar)stukken blijkt dat er sprake is van (problematische) schulden, liquiditeitstekorten en/of conflictsituaties. Volgens diverse gemeenten blijkt bij gevestigde ondernemers regelmatig direct uit de stukken dat de (huis)bank geen krediet meer wil verstrekken of zelfs aan de basis ligt van de (acute) problemen waarin een ondernemer terechtgekomen is. Dit laatste bijvoorbeeld door het rekening-courant krediet te beperken en/of door kredieten terug te vorderen.

Heerlen: informele 'voorziening' voor opstellen jaarrekeningen

Voor gevestigde ondernemers die zich voor Bbz-krediet melden bij de gemeente, geldt dikwijls dat de eigen boekhouder van het bedrijf geen jaarrekening meer op wil stellen. Dit omdat de ondernemer niet in staat is om de nota te betalen. Deze ondernemingen zijn dan ook niet in staat om goedgekeurde jaarrekeningen te overleggen bij hun aanvraag voor Bbz-krediet. Met andere woorden: geld voor het opstellen van een jaarrekening is niet aanwezig, terwijl een jaarrekening overlegd moet worden voor het verkrijgen van Bbz-krediet.

Om deze impasse te doorbreken heeft de gemeente Heerlen eerder dit jaar een pragmatische oplossing bedacht. Als een ondernemer zich zonder jaarrekening voor Bbz-krediet meldt, dan benadert de gemeente eerst de boekhouder van het bedrijf om deze overhalen te om alsnog een jaarrekening op te stellen. Weigert deze dan benadert de gemeente een boekhouder uit haar eigen netwerk. Deze wordt gevraagd om de jaarrekening tegen een lager (instap) tarief op te stellen. Het voordeel voor de 'nieuwe' boekhouder is dat er mogelijk een nieuwe vaste klant wordt binnengehaald, indien de Bbz-aanvraag succesvol blijkt.

De gemeente Heerlen heeft geen contract of overeenkomst met boekhouders gesloten. De samenwerking berust op een informele afspraak waarbij de boekhouder per geval een afweging maakt en ook het recht heeft om te weigeren. In het afgelopen jaar is viermaal een beroep op deze service gedaan. Alle keren was er de bereidheid om de jaarrekening op te stellen. In twee gevallen heeft dit ertoe bijgedragen dat de ondernemer Bbz-krediet heeft gekregen. Eén Bbz-aanvraag is afgewezen terwijl één aanvraag op het moment van het interview nog in behandeling was.

Voor zover gemeenten (startende) ondernemers nog wel doorverwijzen naar de reguliere financieringsmarkt is dat overigens ook niet altijd omdat zij een dergelijke financieringsaanvraag kansrijk achten. Zo komt het voor dat gemeenten starters eerst doorverwijzen naar alternatieve financieringsbronnen om daarmee te bevorderen dat de starters een realistischer beeld krijgen van (de haalbaarheid van) hun plannen. Er is wat dit aangaat dus ook sprake van een zekere mate van 'educatieve doorverwijzing'. Daarnaast is ook sprake van 'Bbz-onderbouwende doorverwijzing'. Het komt namelijk ook voor dat gemeenten doorverwijzen naar alternatieve financiering om daarmee hun eigen beslissing over het al dan niet inzetten van het Bbz-krediet te onderbouwen dan wel te ondersteunen. Zo kan het voor gemeenten van belang zijn om met een doorverwijzing inzicht te krijgen in de redenen waarom bijvoorbeeld banken of Qredits een financieringsaanvraag afwijzen. Gemeenten kunnen dan eventueel in de ondersteuning en/of begeleiding die zij bieden aan de betreffende ondernemers aanhaken bij deze afwijzingsgronden.

Aan de gemeenten, die starters of gevestigde ondernemers (vrijwel) altijd, regelmatig of incidenteel doorverwijzen naar reguliere financiering, hebben we gevraagd welk deel van deze personen naar hun inschatting **niet meer terugkomt** voor een **Bbz-kredietaanvraag**. In totaal 15 gemeenten konden deze vraag beantwoorden. Zij raamden dit aandeel gemiddeld op ongeveer een kwart (24%). Een ruime meerderheid van de personen die doorverwezen worden, komt dus wel weer terug voor een Bbz-aanvraag. Bovendien hoeft het niet zo te zijn dat de personen, die niet terugkeren voor een Bbz-aanvraag, er in geslaagd zijn om reguliere financiering te verkrijgen. Zo kan een deel van de starters uiteindelijk toch afzien van het zelfstandig ondernemerschap of kan het zijn dat gevestigde ondernemers anderszins, bijvoorbeeld via familie of vrienden, ondersteuning krijgen.

Borgstellingen

Met de introductie van de normbatenregeling per 1 januari 2013 hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om **borgstellingen** richting andere kredietverstrekkers af te geven (in plaats van zelf Bbz-krediet te verstrekken). Daarom zijn we in de gesprekken met gemeenten nagegaan in hoeverre gemeenten deze mogelijkheid in de praktijk ook benutten.

Slechts zes van de geraadpleegde gemeenten (10%) hebben dit in de afgelopen periode wel eens gedaan. Per saldo maken gemeenten dus niet of nauwelijks gebruik van deze optie. Een belangrijke reden daarvoor is dat gemeenten zo zelf minder zicht houden op het 'reilen en zeilen' van de betreffende (startende) ondernemers en dat banken (te) snel in de verleiding kunnen komen om de borgstelling in te roepen. Samenhangend hiermee kunnen gemeenten bij een borgstelling ook niet zelf met tijdelijke overbruggingsmaatregelen komen die het Bbz-krediet wel biedt (zoals tijdelijke inkomensondersteuning, uitstel van betaling, gedeeltelijke kwijtschelding, enzovoort). Ten slotte speelt ook onbekendheid een rol. Sommige gemeenten gaven aan dat zij de mogelijkheid om borgstellingen af te geven, niet op hun netvlies hadden staan.

Per saldo kan dan ook worden geconcludeerd dat de verruiming van de mogelijkheden voor het afgeven van borgstellingen maar zeer beperkt invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de Bbz-kredietverlening in de afgelopen periode.

Ervaringen met borgstellingen bij de gemeente Assen

De gemeente Assen heeft sinds medio 2013 uitgebreid ervaring opgedaan met het verstrekken van krediet onder borgstelling. Deze borgstellingen zijn aangegaan op kredieten van de Gemeentelijke Kredietbank Drenthe (GKB). Alle kredieten van minimaal 25.000 euro aan zowel startende als gevestigde ondernemers verlopen via borgstellingen op GKB-kredieten. In de afgelopen drie jaar stond de gemeente borg voor bijna twintig kredieten. Tot dusver is in slechts één geval de borgstelling ingeroepen door de GKB. Dit omdat het bedrijf van de betreffende ondernemer beëindigd moest worden.

Bij de borgstellingen wordt in principe hetzelfde proces van beoordeling van de kredietaanvraag doorlopen als bij 'reguliere' Bbz-kredieten. De Drentse Zaak – die de Bbz-kredietverlening voor de gemeenten Aa & Hunze, Tynaarlo en Assen uitvoert – voert ook bij de borgstellingen de regie voor het contact met en de begeleiding van de betreffende ondernemers. Het debiteurenbeheer van deze kredieten wordt echter door de GKB verzorgd.

Voor de gemeente heeft de samenwerking met de GKB bij de borgstellingen als voordeel dat zij zelf geen krediet hoeft te verstrekken. De Bbz-lasten waarop de normbatenregeling wordt toegepast, zijn dan ook per saldo lager. Een bijkomend voordeel voor de ondernemers is dat de rente in het geval van het GKB-krediet 1% lager is dan bij het Bbz-krediet.

4. Achtergronden ontwikkelingen Bbz

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn overall trends in de Bbz-kredietverlening en -baten de revue gepasseerd. Het centrale doel van dit hoofdstuk is in feite om 'het beeld achter de cijfers' te genereren. Daartoe gaan we in paragraaf 4.2 eerst in op de achtergronden voor de trends in de Bbz-kredietverlening en -baten die we in hoofdstuk 2 gesignaleerd hebben. In paragraaf 4.3 staan de sterke en zwakke punten van de Bbz-faciliteit centraal zoals gemeenten die ervaren. In paragraaf 4.4 focussen we op de initiatieven die gemeenten in de afgelopen periode genomen hebben om invloed uit te oefenen op de baten van de Bbz-kredieten. Immers, met de introductie van de normbatenregeling is het voor de financiële huishouding van gemeenten belangrijk(er) geworden dat een zo groot mogelijk deel van deze kredieten afgelost wordt.

4.2 Oorzaken trends Bbz-kredietverlening en -baten

Daling Bbz-kredietverlening

We roepen hier in herinnering dat we in totaal 60 gemeenten geraadpleegd hebben voor het onderzoek. Bij de helft van deze gemeenten was sprake van een **meer dan gemiddelde daling** van de **Bbz-kredietverlening**²¹. Aan deze gemeenten hebben we gevraagd welke redenen daaraan ten grondslag liggen. In tabel 4.1 hebben we de antwoorden op deze vraag samengevat.

Tabel 4.1 Redenen voor relatief sterke daling Bbz-kredietverlening bij gemeenten (N=30)

Redenen	Aandeel
Minder (levensvatbare) aanvragen voor Bbz-kredieten ontvangen	53%
Door betere economische situatie minder behoefte aan Bbz-krediet	30%
Aangevraagde Bbz-kredieten zijn gemiddeld kleiner van omvang	27%
Toeval (klein aantal Bbz-kredieten per jaar)	20%
Vanwege opkomst 'alternatieven' voor Bbz-krediet (crowdfunding, Qredits, e.d.)	17%
Selectiever geworden in de beoordeling aanvragen voor Bbz-krediet	13%
Verwijzen potentiële aanvragers Bbz-krediet vaker door naar alternatieve financiering	7%
Vanwege normbatenregeling zijn we minder met het Bbz-krediet gaan doen	7%
Keuze om meer in te zetten op afgeven van borgstellingen	3%
Tijd stil gelegen door vertrek medewerker Bbz	3%
Weet niet	3%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat gemeenten meerdere redenen konden noemen.

De belangrijkste reden die gemeenten naar voren hebben gebracht voor de relatief sterke terugloop van de Bbz-kredietverlening is dat zij **minder (levensvatbare) aanvragen** voor Bbz-kredietverlening hebben ontvangen. Dit heeft (mede) te maken met de gevolgen van de kredietcrisis. Vóór de start van deze crisis durfden gemeenten (en adviesbureaus) ondernemers uit de Bbz-doelgroep regelmatig(er) 'het voordeel van de twijfel' te geven en Bbz-krediet te verstrekken (of daar positief over te adviseren). Immers, de ervaring

²¹ Bij deze gemeenten was de daling van de gemiddelde Bbz-kredietverlening in de periode 2013-2015 ten opzichte van de periode 2007-2009 dus groter dan de gemiddelde daling van deze kredietverlening van alle Nederlandse gemeenten.

was dat in een hoogconjunctuur ook dit type ondernemers er dikwijls in slaagde om ‘het hoofd boven water’ te houden.

In eerste instantie was er direct na de start van de kredietcrisis sprake van een sterke toename van de Bbz-kredietverlening. Gemeenten kregen in die periode, met name vanuit gevestigde ondernemers, namelijk te maken met een sterke toename van de Bbz-aanvragen terwijl de beoordeling daarvan in grote lijnen op een vergelijkbare wijze plaatsvond als in voorgaande jaren. Het gevolg was dan ook dat bij diverse gemeenten de Bbz-kredietverlening in de jaren 2009 en 2010 (vrij) sterk steeg.

Na enige tijd bleek echter dat de kredietcrisis hardnekkig van aard was en in brede zin een negatieve impact had op de overlevingskansen van bedrijven, waaronder ook bedrijven aan wie een Bbz-krediet was verstrekt. Veel gemeenten ondervonden dit ook ‘aan den lijve’ doordat diverse Bbz-ondernemers niet in staat bleken om (tijdig) aan hun verplichtingen te voldoen. Dit maakte dat diverse gemeenten voorzichtig of selectiever werden bij het beoordelen van Bbz-aanvragen.

Diverse gemeenten hebben dan ook aangegeven dat (enige tijd) na de start van de kredietcrisis het percentage Bbz-gegedigden, waaraan voldoende overlevingskansen werden toegedicht om Bbz-krediet te verstrekken, drastisch gedaald is. Deels was dit regelmatig bij voorbaat al duidelijk op het moment dat ondernemers, die in de problemen waren gekomen, zich meldden. Voor deze ondernemers was het in feite zinloos om een levensvatbaarheidsonderzoek uit te (laten) voeren dan wel om een Bbz-aanvraag in te dienen. Deels was dit ook dikwijls – en meer dan voorheen – de uitkomst van het levensvatbaarheidsonderzoek.

In de tweede plaats heeft bijna een derde van deze gemeenten naar voren gebracht dat, met name in de meer recente jaren, de economie weer aantrekt met als gevolg dat minder gevestigde bedrijven in de financiële problemen komen waardoor de **behoefte aan het Bbz-krediet** navenant **afneemt**. In het verlengde hiervan constateert ruim een kwart van deze gemeenten ook een **daling** van de **gemiddelde omvang** van de Bbz-aanvragen. Dit werd met name aangevoerd door gemeenten waar het accent bij de Bbz-kredietverlening in meer recente jaren meer op starters is komen te liggen. De kredietaanvragen van starters zijn gemiddeld genomen immers kleiner dan die van gevestigde ondernemers.

Verder speelt, in de vierde plaats, de factor **toeval** bij een vijfde deel van deze gemeenten een rol. Dit speelt vooral bij kleine(re) gemeenten waar maar enkele aanvragen per jaar worden ingediend. Een vijfde verklarende factor, die door één op de zes van de betreffende gemeenten naar voren is gebracht, betreft de **opkomst** van **alternatieve financiering** zoals crowdfunding en Qredits.

Per saldo hebben maar twee gemeenten spontaan de introductie van de normbatenregeling als (mede-)oorzaak voor de relatief sterke reductie van Bbz-kredieten genoemd (zie tabel 4.1). Gezien het doel van het onderzoek zijn we specifiek nagegaan of de **normbatenregeling** eventueel toch ook nog een rol heeft gespeeld bij de reductie van de Bbz-kredietverlening bij de betreffende gemeenten. Dit hebben we dus bij de overige (28) gemeenten van tabel 4.1 – die dit niet zelf spontaan als reden naar voren

hebben gebracht – gericht getoetst. In totaal twee van deze gemeenten hebben deze vraag bevestigend beantwoord. Deze gemeenten zagen de introductie van de normbatenregeling (dus) niet als een belangrijke oorzaak voor de daling van de Bbz-kredietverlening en noemden deze oorzaak daarom ook niet zelf spontaan. Door de gerichte vraagstelling naar de normbatenregeling meldden deze twee gemeenten dat deze regeling inderdaad ook nog een (bescheiden) rol had gespeeld.

Per saldo hebben dus in totaal 4 van de 30 gemeenten (13%), met een relatief sterke reductie van de Bbz-kredietverlening, gemeld dat de normbatenregeling daarbij (enige) invloed heeft gehad. Drie van deze gemeenten zijn (mede) vanwege de normbatenregeling (wat) kritischer geworden bij het beoordelen van Bbz-aanvragen. Daarnaast is één gemeente door de introductie van de normbatenregeling wat meer gaan inzetten op het afgeven van borgstellingen. Ten slotte heeft één gemeente genoemd dat de normbatenregeling hen er toe aangezet heeft om extra zekerheden te vragen.

Stijging Bbz-kredietverlening

Als spiegelbeeld van het bovenstaande hebben we ook 30 gemeenten geconsulteerd waar de gemiddelde omvang van de **Bbz-kredieten** in de periode 2013-2015 relatief beperkt gedaald – of zelfs gestegen – is ten opzichte van 2007-2009. Bij 12 van deze gemeenten was sprake van een **stijging**. Bij deze gemeenten zijn we nagegaan wat de redenen daarvoor waren. Dit resulteerde in het beeld zoals weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Redenen voor stijging Bbz-kredietverlening bij gemeenten (N=12)

Redenen	Aandeel
Toeval (klein aantal Bbz-kredieten per jaar)	67%
Aangevraagde Bbz-kredieten zijn gemiddeld groter van omvang	25%
Meer aanvragen voor Bbz-kredieten ontvangen	17%
Vanwege grotere inzet van onze gemeente op het Bbz-krediet	17%
Door betere economische situatie meer behoefte aan Bbz-kredieten (meer starters)	8%
Geen alternatieven voor kredietverlening beschikbaar voor Bbz-doelgroep	8%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat gemeenten meerdere redenen konden noemen.

We zien dat gemeenten met een stijging van de Bbz-kredietverlening vooral de **factor ‘toeval’** als oorzaak hiervoor zien. Dit zijn met name kleinere gemeenten waarbij één of enkele extra Bbz-kredieten – of één groot Bbz-krediet – al snel kunnen (kan) resulteren in een aanzienlijke groei van de Bbz-kredietverlening.

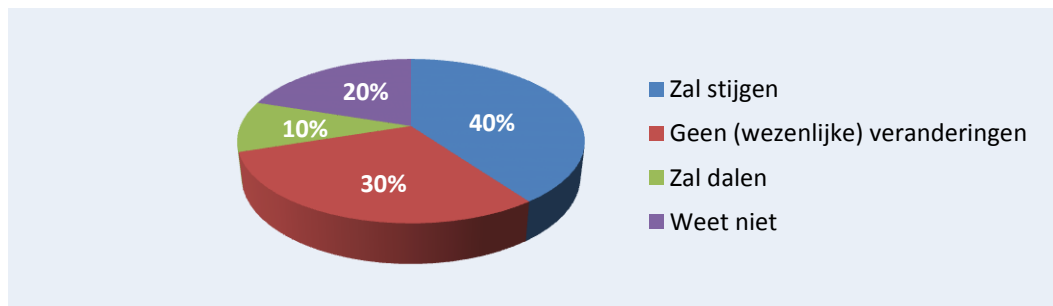
Verder hebben drie gemeenten nog genoemd dat zij de laatste jaren gemiddeld **grotere Bbz-aanvragen** ontvangen hebben. Twee van deze gemeenten zien de **groei van het aantal Bbz-aanvragen** of de **grotere inzet** van hun gemeente op het Bbz-kredietinstrument als (mede-)oorzaak voor de toename van de Bbz-kredietverlening.

Uit tabel 4.2 blijkt dat geen enkele gemeente de introductie van de **normbatenregeling** als reden heeft genoemd voor de stijging van de Bbz-kredietverlening. Net als bij gemeenten met een daling van de Bbz-kredietverlening (zie tabel 4.1) hebben we ook nu weer gericht getoetst of deze regeling mogelijk toch een rol heeft gespeeld bij de groei van deze kredietverlening. Ook op deze vraag heeft geen van deze gemeenten bevestigend geantwoord.

Verwachte ontwikkeling Bbz-kredietverlening

Bij het raadplegen van vertegenwoordigers van gemeenten hebben we ook aandacht besteed aan hun **verwachtingen** ten aanzien van de toekomstige **Bbz-kredietverlening** bij hun eigen gemeenten. In figuur 4.1 vatten we de beantwoording van deze vraag samen.

Figuur 4.1 Verwachte ontwikkeling Bbz-kredietverlening (N=60)



We zien allereerst dat een aanzienlijk deel van de gemeenten (40%) verwacht dat de inzet van het Bbz-kredietinstrument zal stijgen. De belangrijkste reden die de betreffende respondenten hiervoor aangedragen hebben is dat hun gemeente voornemens is om meer bekendheid te geven aan de Bbz-kredietfaciliteit en/of actiever in te gaan zetten als instrument om werkloosheid te voorkomen (12 keer genoemd). Verder is door tien van deze gemeenten als reden voor deze verwachte groei genoemd dat de economie weer aantrekt waardoor zij meer Bbz-aanvragen verwachten en dan met name vanuit starters. Ook is gemeld dat ondernemers met schulden nergens anders terecht kunnen (één keer genoemd) en dat er meer aanvragen van gevestigde ondernemers zullen komen door de problemen in de melkveesector (eveneens één keer genoemd).

Aan de andere kant houden zes gemeenten (10%) rekening met een daling van de Bbz-kredietverlening. Drie van deze gemeenten hebben als reden hiervoor genoemd dat de economie aantrekt waardoor er minder gevestigde ondernemers in zwaar weer terecht zullen komen en er dus in mindere mate een beroep wordt gedaan op Bbz-krediet. In aanvulling hierop is door twee van deze gemeenten als argument voor deze voorziene daling naar voren gebracht dat de gemeente een striktere selectie gaat hanteren.

Per saldo verwacht bijna een derde deel van de gemeenten dus dat zich in de komende periode geen grote veranderingen voor zullen doen in de Bbz-kredietverlening terwijl één op de vijf gemeenten hiervan geen inschatting kon maken.

Van de 24 gemeenten, die een **stijging** van de **Bbz-kredietverlening** voorzien, verwachten 16 gemeenten dat dit bij starters plaats zal gaan vinden en 13 gemeenten (ook) bij gevestigde ondernemers. Het blijkt dat vooral het aantrekken van de economie en de actievere inzet van het Bbz-krediet door de betreffende gemeenten als redenen worden gezien voor de verwachte stijging van de Bbz-kredietverlening bij **starters**. Een aantal gemeenten ziet wat dit aangaat ook kansen om het Bbz-krediet in te zetten om participatie van statushouders te bevorderen. Voor zover gemeenten een stijging van de kredietverlening bij **gevestigde ondernemers** verwachten heeft dat met name te maken met de actievere inzet van het Bbz-krediet door de eigen gemeente.

Van de zes gemeenten, die rekening houden met een toekomstige **daling** van de **Bbz-kredietverlening**, voorziet één gemeente dat dit bij starters plaats zal gaan vinden. Vijf gemeenten verwachten dit juist bij gevestigde ondernemers. Als redenen voor de verwachte daling van de Bbz-kredietverlening bij starters is door deze gemeente genoemd dat starters weer makkelijker bij banken terecht kunnen. Als reden voor de verwachte daling bij gevestigde ondernemers brachten vier gemeenten naar voren dat de economie aantrekt waardoor er minder ondernemers in de problemen raken. Eén gemeente gaf aan dat er een daling zal plaatsvinden omdat het Bbz-krediet minder actief ingezet gaat worden vanwege minder politieke steun voor dit instrument.

Daling Bbz-baten

In ons onderzoek waren 30 gemeenten vertegenwoordigd waar de gemiddelde **baten uit de Bbz-kredieten** in de periode 2013-2015 in vergelijking met de periode 2007-2009 **relatief sterk(er) gedaald** zijn. In de gesprekken met deze gemeenten zijn we nagegaan welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Tabel 4.3 bevat de reacties van deze gemeenten.

Tabel 4.3 Redenen voor relatief sterke daling Bbz-baten, volgens gemeenten (N=30)

Redenen	Aandeel
Vanwege 'vertragingseffecten' die spelen bij berekening baten (na-ijleffecten van 'slechte' kredieten uit het verleden)	30%
Ons debiteurenbeheer rondom de Bbz-kredietverlening laat te wensen over	23%
Relatief veel 'afgeboekt' op onze Bbz-kredieten	23%
Toeval (klein aantal Bbz-kredieten per jaar)	20%
We zitten met onze Bbz-kredieten relatief veel in risicovolle ondernemingen	17%
Eerder/meer dan andere gemeenten Bbz-kredieten gaan reduceren	13%
Weet niet	10%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat gemeenten meerdere redenen konden noemen.

De meest frequent genoemde oorzaak – door negen van deze gemeenten (30%) – voor de relatief sterke daling van de Bbz-baten heeft betrekking op na-ijleffecten als gevolg van slechte Bbz-kredieten uit het verleden. Bij deze gemeenten speelde dus vooral dat ondernemers, aan wie in het verleden Bbz-kredieten waren verstrekt, in de problemen zijn gekomen waardoor de terugbetaling stagneerde.

Ook noemden zeven van deze gemeenten (23%) dat hun debiteurenbeheer in de afgelopen periode te wensen over had gelaten. Deels hadden deze gemeenten inmiddels al corrigerende acties, al dan niet geïnstigeerd door de normbatenregeling (zie hoofdstuk 5), ontplooid. Nog eens zeven gemeenten meldden dat zij relatief veel afgeboekt hadden op hun Bbz-kredieten waardoor de Bbz-baten ook terugliepen.

Eén op de vijf van deze gemeenten was van mening dat het toeval is dat er een relatief sterke daling van de baten heeft plaatsgevonden. Bij kleinere gemeenten kunnen problemen bij één groter Bbz-krediet bijvoorbeeld direct al resulteren in een aanzienlijke daling van de Bbz-baten. Ook noemden vijf gemeenten dat een groot deel van de Bbz-kredietverlening ingezet was voor risicovolle ondernemingen waardoor de baten bij hun gemeente ook teruggelopen waren. Ten slotte brachten vier van deze gemeenten naar voren dat de Bbz-kredietverlening eerder en/of sterker teruggelopen was dan bij andere

gemeenten met als gevolg dat de Bbz-baten bij hun gemeente relatief gezien ook wat sterker gedaald waren.

Stijging Bbz-baten

In onze respondentgroep waren ook 30 gemeenten vertegenwoordigd waarvoor gold dat de gemiddelde **Bbz-baten** in de periode 2013-2015 in vergelijking met de periode 2007-2009 **sterker toegenomen** waren dan **gemiddeld** voor alle Nederlandse gemeenten. Ook bij deze gemeenten zijn we nagegaan wat in hun optiek de redenen daarvoor waren (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 Redenen voor relatief sterke stijging Bbz-baten, volgens gemeenten (N=30)

Redenen	Aandeel
Voeren van een professioneel debiteurenbeheer rondom het Bbz	70%
Toeval (klein aantal Bbz-kredieten per jaar)	37%
Vanwege 'vertragingseffecten' die spelen bij berekening baten (na-ijleffecten van 'goede' kredieten uit het verleden)	27%
Selectief bij beoordelen aanvragen voor Bbz-krediet	27%
Begeleiding aan ondernemers aan wie we Bbz-krediet verstrekken	27%
Later/minder dan andere gemeenten Bbz-kredieten gaan reduceren	3%
Door de normbatenregeling	3%
Weet niet	3%

De percentages tellen niet op tot 100% omdat gemeenten meerdere redenen konden noemen.

De meest genoemde reden voor de relatief sterke stijging van de Bbz-baten bij deze gemeenten heeft betrekking op het gevoerde **debiteurenbeheer**. In totaal 21 van deze gemeenten (70%) hebben namelijk gemeld dat zij in de afgelopen periode 'de teugels aangehaald' hebben in het debiteurenbeheer met als gevolg dat de Bbz-baten ook navenant gestegen zijn. In hoofdstuk 5 zullen we overigens nog zien dat diverse gemeenten niet zozeer vanwege de normbatenregeling een professioneler debiteurenbeheer zijn gaan voeren maar daar al eerder mee begonnen waren.

Bestedingscontrole Doetinchem

De gemeente Doetinchem is medio 2014 gestart met een bestedingscontrole op Bbz-kredieten. Daarmee wil de gemeente meer grip krijgen op de aanwending van deze kredieten en er op toezien dat dit ook verloopt volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn. Enerzijds wil de gemeente Doetinchem met deze bestedingscontrole de bewustwording onder Bbz-kredietnemers vergroten dat het om gemeenschapsmiddelen gaat waarmee zorgvuldig omgegaan dient te worden. Anderzijds beoogt de gemeente daarmee te bevorderen dat een groter deel van het krediet terugbetaald wordt. Immers, met een dergelijke controle kan er op toegezien worden dat de Bbz-kredieten ten goede komen aan de ondernemingsactiviteiten waarvoor ze bestemd zijn en niet (deels) anders aangewend worden.

In de beschikking van het Bbz-krediet wordt dan ook concreet vastgelegd voor welke investeringen en/of uitgaven het krediet bedoeld is. Vervolgens dient de Bbz-consulent van de gemeente Doetinchem binnen zes maanden na kredietverstrekking een bestedingscontrole uit te voeren. In de praktijk gebeurt dit echter veel eerder, vaak al binnen één maand. Bbz-kredietnemers dienen hiervoor niet alleen facturen maar ook betalingsbewijzen te overleggen. Indien de bestedingscontrole geen afwijkingen aan het licht brengt, wordt dit schriftelijk bevestigd aan de ondernemers. Daar waar deze controle vragen oproept over de aanwending van het Bbz-krediet wordt om aanvullende stukken en/of een toelichting van de betreffende ondernemer gevraagd. Mocht dan blijken dat er sprake is van een (deels) afwijkende inzet van

het Bbz-krediet dan kan de gemeente Doetinchem overgaan tot invordering van (een deel van) dit krediet. Dit is in de afgelopen periode ook gebeurd.

De eerste ervaringen van de gemeente Doetinchem met de bestedingscontrole zijn positief. Hoewel het effect op de baten vooral in de toekomst zal moeten blijken, heeft deze aanpak nu al enkele belangrijke voordelen. Zo zijn Bbz-kredietnemers zich daardoor (nog) bewuster geworden van het feit dat Bbz-krediet geen ‘gratis geld’ is en gepaard gaat met verplichtingen. Bovendien resulteert deze aanpak in korte(re) lijnen met de ondernemers. Daarmee kan ook bevorderd worden dat de kredietverlening daadwerkelijk ten goede komt aan (het versterken van de overlevingskansen van) de bedrijven van de Bbz-kredietnemers. Als ‘spiegelbeeld’ daarvan heeft de gemeente ook meer (rechts)gronden om in te grijpen indien het Bbz-krediet anderszins aangewend wordt.

Ruim een derde deel van deze gemeenten schrijft de relatief sterk toegenomen baten toe aan **toeval**. Dit gaat wederom voornamelijk om kleine gemeenten, met maar een klein aantal aanvragen per jaar. Bij deze gemeenten speelde bijvoorbeeld dat één of enkele kredieten versneld (of extra) afgelost waren waardoor de baten ook relatief sterk gestegen waren.

Ruim een kwart van deze gemeenten signaleerde dat er in het **verleden** achteraf gezien ‘**goede Bbz-kredieten**’ waren verstrekt waar hun gemeente nu van profiteerde qua Bbz-baten. Ook ruim een kwart van de gemeenten met een relatief sterke stijging van de Bbz-baten wijt dat (mede) aan selectiviteit in de beoordeling van aanvragen dan wel aan het bieden van ondersteuning en begeleiding aan ondernemers aan wie Bbz-kredieten worden verstrekt. Met **selectiviteit** in de **beoordeling** bedoelen de betreffende gemeenten dat er – vaak ook door het inwinnen van extern advies – een gedegen analyse wordt gemaakt van de overlevingskansen van de bedrijven van Bbz-gegadigden. Bbz-kredieten worden dan alleen verstrekt indien deze kansen – en dus ook de kans op terugbetaling van de Bbz-kredieten – hoog ingeschat worden. Met het bieden van **ondersteuning en begeleiding** beogen de betreffende gemeenten de slaagkans van de bedrijven van de Bbz-ondernemers te vergroten en (daarmee) dus ook de kans op terugbetaling van het Bbz-krediet.

Begeleiding Bbz-ondernemers in Oss

Sinds enkele jaren besteedt de gemeente Oss veel aandacht aan de begeleiding van ondernemers die krediet vanuit het Bbz krijgen. Het doel hiervan is om de slaagkans van deze ondernemers te vergroten. Voor starters en gevestigde ondernemers zijn verschillende begeleidingstrajecten ontwikkeld.

De begeleiding van **starters** begint feitelijk al voor het indienen van de aanvraag voor het Bbz-krediet. Als onderdeel van de aanvraag worden starters verplicht aan een ondernemerstest onderworpen. In deze test wordt vastgesteld in hoeverre deze potentiële ondernemers over de juiste eigenschappen en vaardigheden beschikken om een eigen onderneming te beginnen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar zelfstandigheid en risico-bereidheid. De uitkomsten van deze ondernemerstest worden meegenomen in de beoordeling van de Bbz-aanvraag. De starters worden vervolgens ‘standaard’ begeleid bij het verder voorbereiden van en na de start van hun onderneming. In deze periode van maximaal een jaar worden de ondernemers ‘op maat’ begeleid bij bijvoorbeeld het schrijven van een goed onderbouwd ondernemingsplan en het nemen van belangrijke zakelijke beslissingen. Zowel de ondernemerstest als de begeleiding in de startfase worden verzorgd door adviseurs van Motivity. Mocht na deze periode verdere begeleiding van de startende ondernemer wenselijk zijn, dan kan deze zich wenden tot het

gemeentelijke project Starters Succes Oss Bernheze. Vanuit dit netwerk kunnen startende Bbz-ondernemers tegen een kleine vergoeding worden gecoacht door ervaren ondernemers.

Ook **gevestigde ondernemers** met een Bbz-krediet komen voor begeleiding in aanmerking. Tijdens het haalbaarheidsonderzoek wordt door de Bbz-consulent of een externe adviseur vastgesteld wat de zwakke punten van de ondernemer zijn. Op grond daarvan wordt besloten of de begeleiding al dan niet verplicht wordt gesteld voor verstrekking van het Bbz-krediet. De verplichte begeleiding wordt verzorgd door Iemand BV, een lokaal in ondernemerschap gespecialiseerd adviesbureau. In tegenstelling tot starters moeten gevestigde ondernemers de begeleiding zelf – al dan niet vanuit het krediet – bekostigen. Een ondernemer kan in overleg met de Bbz-consulent ook vrijwillig voor begeleiding kiezen. Dit vindt dan vooral plaats vanuit de gemeente zelf, Iemand BV of vanuit het Ondernemersklankbord.

In aanvulling op de verplichte of de vrijwillige begeleiding houdt de gemeenten bij gevestigde ondernemers de vinger aan de pols via periodieke bezoeken aan de ondernemer. In de afgelopen jaren is de intensiteit van de bedrijfsbezoeken opgevoerd. Elke Bbz-ondernemer wordt eens in de drie of zes maanden bezocht door de Bbz-consulent of adviseur van Iemand BV. Tijdens deze bezoeken wordt gecheckt of de ondernemer goed bezig is met zijn of haar onderneming, of de boekhouding op orde is en of de privéuitgaven niet te hoog zijn. Desgewenst wordt de ondernemer gemaand of geadviseerd om verbeteringen door te voeren.

Rol sectorstructuur in Bbz-baten

Op zich kan ook de **sectorstructuur** een rol spelen bij (verschillen) in baten die gemeenten met het Bbz-krediet weten te genereren. Zo kan verwacht worden dat gemeenten die relatief veel van hun Bbz-kredietverlening verstrekken aan economisch sterke(re) sectoren meer baten weten te genereren dan gemeenten die relatief veel inzetten op economisch zwakke(re) sectoren. Daarom hebben we gemeenten ook de vraag gesteld of in hun optiek de sectorstructuur van hun Bbz-kredietverlening een rol speelt bij de Bbz-baten die zij (in vergelijking met andere gemeenten) weten te genereren.

Slechts vijf gemeenten (8%) zagen een dergelijk verband. Drie van deze gemeenten signaleerden met name een negatief verband met de Bbz-baten. Deze gemeenten gaven aan dat zij relatief veel Bbz-kredietverlening hadden verstrekt aan bedrijven binnen sectoren zoals de landbouw (2 keer genoemd) en de alternatieve sector (1). Dit zijn sectoren die het in de afgelopen periode volgens deze gemeenten in economisch opzicht zwaar te verduren hebben gehad. Daardoor is bij dit type bedrijven ook dikwijls de terugbetaling van het Bbz-krediet in het gedrang gekomen. Twee gemeenten waren daarentegen juist van mening dat zij qua Bbz-baten 'profiteerden' van een relatief sterke sectorstructuur waaraan Bbz-kredieten waren verstrekt. Deze gemeenten noemden daarbij de tuinbouw en de bouw.

4.3 Beoordeling de Bbz-kredietverlening

Sterke punten Bbz-kredietverlening

We hebben gemeenten ook gevraagd naar **sterke punten** van de **Bbz-kredietverlening**. Dit leverde het volgende beeld op. Op één gemeente na konden alle gemeenten één of meerdere sterke punten van het Bbz-krediet naar voren brengen. Verreweg het meest (door 54 gemeenten, 90%) werd daarbij genoemd dat het Bbz-krediet voor specifieke doelgroepen van starters en gevestigde ondernemers voorziet in een **'witte vlek' in de**

financiering(smart). Bij starters gaat het om personen die vanuit een uitkeringssituatie een eigen bedrijf willen starten en bij gevestigde ondernemers om personen met (problematische) schulden, liquiditeitsproblemen en/of conflictsituaties. De toegevoegde waarde voor deze doelgroepen van startende en gevestigde ondernemers bestaat enerzijds uit het gegeven dat met het Bbz wel krediet verstrekt kan worden terwijl er – met uitzondering van familie en vrienden – nauwelijks of geen alternatieven voorhanden zijn. Doordat er veelal sprake is van onvoldoende zekerheden bij dit type ondernemers kan namelijk geen financiering via de reguliere kapitaalmarkt (banken, Qredits e.d.) worden verkregen.

Anderzijds kan het Bbz in specifieke situaties ook een **bijdrage** leveren aan de **kosten van levensonderhoud**. Ook dit is iets waar de reguliere kapitaalmarkt niet in kan voorzien. Deze optie van het Bbz kan de kans op slagen van de betreffende ondernemers vergroten. Dit omdat er dan minder middelen aan het bedrijf(skapitaal) onttrokken hoeven te worden voor levensonderhoud c.q. de kosten daarvan (deels) niet meegefinancierd hoeven te worden.

Verder is als sterk punt van het Bbz-krediet nog regelmatig (door 9 gemeenten, 15%) genoemd dat het een goed middel is om **instroom** in de **bijstand** te **voorkomen**. Op meer incidentele basis zijn als sterke punten van de Bbz-kredietverlening zaken genoemd zoals het kunnen voorkomen van leegstand van winkelpanden, het voorkomen van instroom in de schuldhulpverlening en de gunstige voorwaarden (elk door 2 gemeenten genoemd).

Zwakke punten

Als 'spiegelbeeld' van het voorgaande hebben we de vertegenwoordigers van de gemeenten ook gevraagd naar **zwakke punten** van het **Bbz-krediet**. In totaal 51 gemeenten konden hiervoor punten aangedragen. Daaruit kunnen de volgende 'rode draden' gedestilleerd worden.

In de eerste plaats is regelmatig, namelijk door 14 gemeenten (23%), genoemd dat het te hanteren **rentepercentage** voor het Bbz-krediet, mede gezien de huidige rentestanden, op een veel te hoog niveau ligt. Dit legt ook een (te) zware 'hypotheek' op de periodieke betalingen van startende en gevestigde ondernemers met een Bbz-krediet, iets wat niet ten goede komt aan de overlevingskansen van deze ondernemers.

Een tweede zwak punt, dat eveneens vrij frequent naar voren is gebracht, heeft betrekking op de sterke **koppeling** met (de normen van) de **bijstand**. Voor eveneens 14 gemeenten (23%) is dit 'een doorn in het oog'. Door deze koppeling is het namelijk regelmatig onmogelijk om gevestigde ondernemers, die (tijdelijk) in de problemen verkeren, de helpende hand te reiken. Daardoor gaat werkgelegenheid verloren zonder dat de Bbz-kredietfaciliteit daar wat aan kan doen. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor indien de partner van de ondernemer een inkomen heeft waardoor het gezamenlijk inkomen het bijstandsniveau overschrijdt en het Bbz-krediet (dus) niet ingezet kan worden.

Ten derde is regelmatig (door 15 gemeenten, 25%) gemeld dat de Bbz-kredieten gemiddeld gezien een **hoog risico** hebben. Dit omdat er met het Bbz kredieten verstrekt worden aan ondernemers die (vooralsnog) niet succesvol zijn gebleken.

Op meer incidentele basis zijn nog zwakke punten gemeld zoals de bureaucratische uitvoering (zes keer genoemd), weinig middelen voor begeleiding (5 keer genoemd), lage bekendheid van het Bbz-krediet (4), starre voorwaarden (elk 3 keer genoemd), risico op oneerlijke concurrentie en – vanwege het ‘urencriterium’ – het gebrek aan ruimte voor het ondersteunen van deeltijd ondernemerschap (elk twee keer genoemd).

4.4 Impact gemeenten op uitvoering en resultaten Bbz-krediet

Invulling debiteurenbeheer

Hiervoor kwam al aan de orde dat bij 30 gemeenten, die we geraadpleegd hebben, sprake was van een **meer dan gemiddelde toename van de Bbz-baten** in de periode 2013-2015 in vergelijking met de periode 2007-2009. In totaal 21 van deze gemeenten (70%) hebben gemeld dat deze toename in hun optiek mede veroorzaakt wordt door het door hen gevoerde (professionele) **debiteurenbeheer**. In de gesprekken met deze gemeenten zijn we nagegaan hoe dit debiteurenbeheer er dan uitziet. De belangrijkste ‘rode draad’ die daaruit te destilleren valt is dat deze gemeenten hun processen rondom het debiteurenbeheer (meer) gestandaardiseerd hebben en (daardoor) ‘boven op’ hun Bbz-debiteuren zitten. Dit betekent dat deze gemeenten zorgvuldig monitoren of Bbz-ondernemers tijdig en voldoende aflossen en de verschuldigde rente betalen. Dit houdt in dat deze gemeenten:

- periodiek checken of betalingen binnen zijn gekomen;
- standaard na een bepaald aantal dagen ‘overschrijding’ een herinnering sturen;
- snel na het uitblijven van een betaling persoonlijk contact opnemen met de betreffende ondernemer. Dit om zicht te krijgen op de redenen daarvoor en – indien nodig – zo snel mogelijk oplossingsrichtingen in gang te zetten;
- na een van te voren vastgestelde periode het Bbz-krediet terugvorderen.

Zoals we in hoofdstuk 5 nog zullen zien, is het merendeel van deze gemeenten hun debiteurenbeheer al vóór de introductie van de normbatenregeling gaan professionaliseren (vandaar dat de normbatenregeling vooral tot een verdere ‘verfijning’ van het debiteurenbeheer heeft geleid). Voor diverse van deze gemeenten lag het startmoment hiervoor namelijk al vrij snel na de start van de kredietcrisis. Dit omdat toen bleek dat deze crisis een negatieve impact had op de overlevingskansen van diverse ondernemers aan wie een Bbz-krediet was verstrekt waardoor toen ook de Bbz-baten onder druk kwamen te staan. Hierdoor werden deze gemeenten aangezet om extra aandacht te schenken aan hun debiteurenbeleid rondom de Bbz-kredietverlening.

Aanvraagprocedure

Van de groep van 30 gemeenten met een meer dan gemiddelde toename van de Bbz-baten hebben 8 gemeenten (27%) gemeld dat dit in hun optiek mede te maken heeft met (selectiviteit in) de gehanteerde **aanvraagprocedure**²². We hebben aan deze gemeenten

²² In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de impact van de normbatenregeling op de gehanteerde aanvraag- en beoordelingsprocedure.

gevraagd wat dan belangrijke elementen van deze procedure zijn. Dit leverde het volgende beeld op:

- meer gegevens/informatie verzamelen en verstrekken (4 keer genoemd);
- inwinnen van hoogwaardig(er) extern advies (4);
- bij twijfel geen Bbz-krediet verstrekken (2);
- uitgebreide intake (2);
- geïnvesteerd in opleidingsniveau van klantmanagers, zodat zij aanvragen beter kunnen beoordelen (1).

Uit het bovenstaande zien we allereerst dat deze gemeenten meer zijn gaan inzetten op **informatievoorziening**. Daarbij is dan sprake van tweerichtingsverkeer. Enerzijds zien we namelijk dat enkele gemeenten rondom de Bbz-aanvraag meer informatie en gegevens zijn gaan opvragen van Bbz-gegadigden dan zij voorheen deden. Daarmee willen zij in een vroegtijdig stadium goed zicht krijgen op aspecten (zakelijk en/of privé) die van belang kunnen zijn voor een adequate besluitvorming over het al dan niet verlenen van een Bbz-krediet. Gegevens en informatie die in dit stadium vergaard worden kunnen (deels) ook benut worden bij een eventueel uit te voeren levensvatbaarheidsonderzoek.

Anderzijds zetten deze gemeenten daarbij ook sterk in op het goed informeren van de Bbz-gegadigden zelf. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om informatie over de eisen die aan het Bbz-krediet worden gesteld en verplichtingen die daaruit voortvloeien. Daarmee willen deze gemeenten het bewustzijn bij de doelgroep bevorderen dat het Bbz-krediet geen 'gratis geld' is en dat er vanuit de gemeente (dus) scherp voor gewaakt wordt dat dit krediet ook daadwerkelijk terugbetaald wordt. Op deze wijze willen gemeenten bevorderen dat Bbz-gegadigden zich van te voren goed bewust zijn van de verplichtingen die samenhangen met een dergelijk krediet. Daarmee wordt beoogd om van te voren al wat 'het kaf van het koren te scheiden'.

Verder wijst een viertal van deze gemeenten er op dat zij (veelal 'standaard') **extern advies** inwinnen en daarbij hoge eisen stellen aan de beoordeling van de levensvatbaarheid. Op zich winnen diverse gemeenten extern advies in, maar vanuit deze vier gemeenten is aangegeven dat zij – (nog) meer dan in het verleden – van de betrokken adviesbureaus eisen dat zij hier heel gedegen naar kijken. Of, anders geformuleerd, dat adviesbureaus alleen positief adviseren over de levensvatbaarheid c.q. Bbz-kredietwaardigheid indien zij daar ook voldoende zeker van zijn.

Bepalende factoren efficiënte uitvoering

In de gesprekken met gemeentelijke vertegenwoordigers hebben we ook aandacht besteed aan de vraag wat in hun optiek belangrijke **bepalende factoren** zijn voor een **efficiënte uitvoering** van de **Bbz-kredietverlening**. In totaal 58 gemeenten konden hiervoor input aandragen. Daarbij sprongen twee zaken er uit. In de eerste plaats is door deze gemeenten frequent (door 31 gemeenten, 53%) gewezen op het belang van een gedegen **debiteurenbeheer**. Standaardisering van de processen rondom dit beheer vormt daar een belangrijk onderdeel van. Daarmee kan ook voorkomen worden dat intern het wiel steeds opnieuw uitgevonden dient te worden en/of dat te laat ingegrepen wordt indien bepaalde ondernemers achterstand oplopen bij de afbetaling van hun Bbz-krediet.

Doorlichting Bbz-debiteurenbestand en professionalisering debiteurenbeheer Apeldoorn

In 2009 en 2010 leek de kredietcrisis af te nemen en verschenen er gunstigere prognoses ten aanzien van de economie, onder andere door het CPB en de DNB. In Apeldoorn leidde dit tot een toename van Bbz-kredietverlening. Toen de markt zich vervolgens tegen de verwachting in niet herstelde bleek een deel van deze (grote) kredieten oninbaar te zijn omdat de betreffende bedrijven inmiddels (toch) 'omgevallen' waren. Het gevolg hiervan was dat de Bbz-baten sterk terugliepen. Daarom kwam in 2012 binnen de gemeente Apeldoorn de discussie op gang hoe bevorderd kon worden dat een zo groot mogelijk deel van de nog resterende Bbz-kredieten wel terugbetaald zou worden. Dit resulteerde in een tweetal (samenhangende) sporen.

Het eerste spoor bestond uit een doorlichting van alle lopende Bbz-kredieten door een extern adviesbureau. Daarbij vond eerst een analyse plaats van de beschikbare (jaar)stukken. Vervolgens werd het overgrote deel van de Bbz-ondernemers ook persoonlijk bezocht. Dit resulteerde er in dat van alle Bbz-kredieten een bondige rapportage werd gemaakt. Deze rapportages bestonden in essentie uit een drietal elementen: een prognose voor het volgende jaar, de aflossingscapaciteit voor het Bbz-krediet en een advies aan de ondernemer. Met deze doorlichting werd dus een integraal beeld verkregen van lopende Bbz-kredieten, eventuele knelpunten die zich daarbij voordeden en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. Zo werd bij enkele kredieten bijvoorbeeld de aflossingstermijn verlengd. Een belangrijk resultaat van de doorlichting was dan ook dat maar een beperkt deel van de lopende Bbz-kredieten 'afgeschreven' hoefde te worden.

Het tweede spoor was gericht op standaardisering en professionalisering van het Bbz-debiteurenbeheer. Doel daarvan was om tot korte en duidelijke lijnen te komen met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Zo zijn vanaf dat moment de Bbz-consulenten zelf verantwoordelijk geworden voor het debiteurenbeheer van 'hun' Bbz-kredieten. Dit houdt bijvoorbeeld in dat deze consulenten heel snel na het ontstaan van een betalingsachterstand contact opnemen met hun klant om na te gaan wat de oorzaken hiervoor zijn. De ervaring leert dat in veel gevallen met dergelijke contacten al tot oplossingen kan worden gekomen. Alleen in de situatie waarin een Bbz-consulent tot de conclusie komt dat een Bbz-krediet oninbaar is, wordt de betreffende case overgedragen aan de afdeling debiteurenbeheer. Ook onderhouden de Bbz-consulenten sowieso 'standaard' jaarlijks contact met hun Bbz-klanten.

Meer in het algemeen is de ambitie om tot een duurzame relatie tussen de Bbz-consulenten en hun klanten te komen. Deze aanpak is succesvol gebleken. Dit omdat daarmee goed zicht kan worden gehouden op het reilen en zeilen van de Bbz-klanten en eventuele knelpunten die zich daarbij voordoen. Dit maakt het ook mogelijk om tijdig(er) actie te ondernemen bij Bbz-kredieten waar de aflossing in het gedrang dreigt te komen. Hiermee waarborgt de gemeente dat er wordt afgelost en dat werkgelegenheid behouden blijft.

In de tweede plaats brachten 23 (40%) van deze gemeenten naar voren dat het wenselijk is om tot een zorgvuldige **selectie** 'aan de poort' te komen. Daarmee bedoelden deze gemeenten in feite dat het enerzijds belangrijk is om potentiële gegadigden voor Bbz-krediet goed te informeren over de 'ins en outs' van dit instrument. Anderzijds is het van belang om een gedegen (levensvatbaarheids)onderzoek uit te (laten) voeren van de plannen of bedrijven van deze personen. Dit om daarmee ook een goed beeld te krijgen van de kansen op terugbetaling van het Bbz-krediet.

Ten derde werd door 19 van deze gemeenten (33%) gewezen op het belang van **korte lijnen met de 'klant'** (Bbz-ondernemers). Daarmee kan namelijk tijdig zicht worden gekregen op eventuele knelpunten die zich voordoen waardoor ook snel ingegrepen kan worden indien nodig.

Andere bepalende factoren voor een doelmatige uitvoering van de Bbz-kredietverlening die door meerdere gemeenten naar voren zijn gebracht waren:

- kundige Bbz-consulenten (10 keer genoemd);
- begeleiding/coaching van de klant (5);
- als gemeente zelf intake verzorgen (4);
- samenwerking bij kleine gemeenten (4);
- flexibel zijn met de afbetalingsregeling indien nodig (3);
- expertise inhuren (3).

Als spiegelbeeld van het voorgaande hebben 18 gemeenten ook **faalfactoren** naar voren gebracht voor een efficiënte uitvoering van de Bbz-kredietverlening. Factoren die daarbij meer dan eens genoemd zijn, waren:

- te soepel debiteurenbeheer (7 keer genoemd);
- onzorgvuldige aanvraagprocedure/te veel risico nemen (4);
- onderbezetting uitvoeringsorganisatie van Bbz-kredietverlening (3 keer genoemd);
- te rigide debiteurenbeheer (2).

Bepalende factoren effectieve uitvoering

Op een vergelijkbare wijze hebben we gemeenten ook gevraagd naar **bepalende factoren** voor een **effectieve uitvoering** van de **Bbz-kredietverlening**. In totaal 52 gemeenten konden dergelijke factoren benoemen. Ook in dit geval wees een aanzienlijk deel (19 in totaal, 37%) van deze gemeenten weer op het belang van een gedegen **'selectie aan de poort'**. Daarmee kan namelijk zo veel mogelijk worden voorkomen dat niet-levensvatbare starters en gevestigde ondernemers worden ondersteund met Bbz-krediet. Verder brachten 16 van deze gemeenten (31%) naar voren dat het van belang is om bij starters en – waar nodig – ook bij gevestigde ondernemers **ondersteuning en begeleiding** te bieden. Dit om daarmee de slaagkans van deze ondernemers, en in het kielzog daarvan ook de kans op terugbetaling van het Bbz-krediet, te versterken.

De volgende verklarende factoren voor een effectieve uitvoering van de Bbz-kredietverlening zijn door een meer beperkt aantal gemeenten genoemd:

- bekendheid geven aan het Bbz-kredietinstrument (11 keer genoemd);
- persoonlijk contact (5);
- flexibel zijn/maatwerk leveren (5);
- investeren in kennis over de Bbz-kredietverlening (2).

Ook in dit geval kon een aantal gemeenten **faalfactoren** noemen voor een effectieve uitvoering van de Bbz-kredietverlening. Zo noemden vijf gemeenten dat mensen **valse hoop geven** een belangrijke 'sta in de weg' kan vormen voor een doeltreffende uitvoering. Daarbij moet het willen ondernemen ook primair vanuit de klant komen en niet vanuit de gemeente 'gepusht' worden indien de kans op slagen niet groot is. Verder waren twee gemeenten van mening dat een te **starre toepassing van betalingsregelingen** ten koste kan gaan van de effectiviteit van de Bbz-kredietverlening. Dit omdat ondernemers daarmee in de problemen kunnen komen die anders misschien nog wel te redden waren geweest. Ten slotte noemde één gemeente nog dat het **hoge rentepercentage** afbreuk doet aan de effectiviteit van de Bbz-kredietverlening. Dit omdat dit resulteert in hoge(re) financieringslasten, iets wat niet ten goede komt aan de overlevingskansen van bedrijven waaraan Bbz-krediet is verstrekt.

Kennisbehoefte

In de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten zijn we ook nagegaan in hoeverre er bij hen **behoefte** bestaat aan **(meer) kennis** over de **uitvoering** van de kredietfaciliteit binnen het **Bbz**. Een meerderheid van de gemeenten (75%) heeft aangegeven dat zij deze behoefte niet hadden. Belangrijke argumenten hiervoor zijn dat zij al met kennis gevoed zijn/worden via bestaande (kennis)netwerken²³, dat zij bij eventuele kennisbehoeften een beroep doen op ingehuurde externe adviseurs en dat zij al veel ervaring met de Bbz-kredietverstrekking hebben.

In totaal 15 gemeenten (25%) – op één na allemaal kleinere gemeenten – benoemden aspecten over de uitvoering van het Bbz-kredietinstrument waarover zij graag meer te weten zouden willen komen. Bij zes gemeenten ging het om het voeren van een goed debiteurenbeheer terwijl eveneens drie gemeenten gemeld hebben dat zij graag meer zouden willen leren over een adequate begeleiding van ondernemers die Bbz-krediet ontvangen hebben. De volgende leerbehoeften zijn op meer incidentele basis naar voren gebracht:

- algemene uitwisseling van ideeën (2 keer genoemd);
- brede kennis-update via een cursus gevorderden over Bbz-kredietverlening (1);
- of pensioenen benut kunnen worden voor het oplossen van schulden van zzp'ers (1);
- hoe een Bbz-krediet in de gemeentebegroting vastgelegd moet worden (1);
- hoe de taal van ondernemers te spreken (1).

Uit de toelichting van de respondenten met een kennisbehoefte blijkt dat zij over het algemeen vooral via bijeenkomsten (7 keer genoemd), een digitaal forum of kennisbank (4), regionale samenwerkingsverbanden, landelijke netwerken en/of externe adviseurs (elk 2 keer) met kennis 'gevoed' zouden willen worden.

²³ Zoals van Stimulansz en PPO.

5. Impact normbatenregeling

5.1 Inleiding

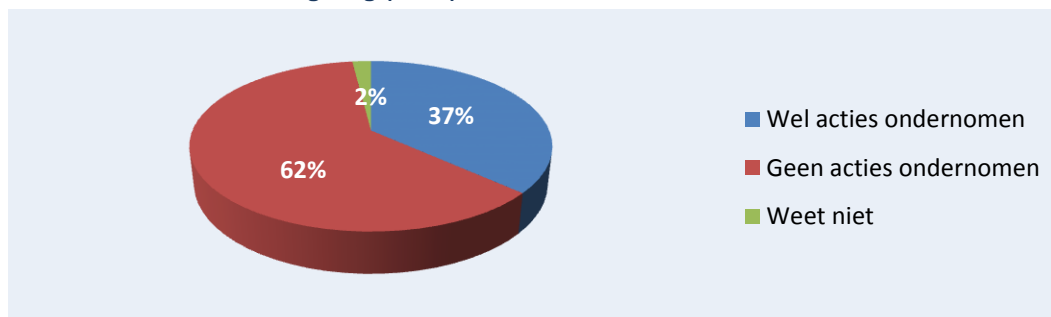
Zoals hiervoor aangegeven, is vanaf 2013 de normbatenregeling van toepassing op de Bbz-kredietverlening. Bij de vaststelling van de financiering van de Bbz-kredietverlening wordt er vanaf dat moment niet gekeken naar de feitelijke baten die gemeenten met hun Bbz-kredieten hebben weten te genereren, maar naar de normbaten. In dit hoofdstuk bezien we hoe de gemeenten in ons onderzoek op de normbatenregeling 'gereageerd' hebben en welke consequenties de regeling heeft gehad voor de Bbz-kredietverlening. Daartoe focussen we in de paragrafen 5.2 en 5.3 op de impact van deze regeling op de Bbz-baten respectievelijk -kredietverlening. We ronden af met paragraaf 5.4. In die paragraaf gaan we in op de vraag hoe gemeenten de normbatenregeling beoordelen en welke aanpassingen zij daarin eventueel graag doorgevoerd zouden willen zien.

5.2 Impact op baten

Acties n.a.v. normbatenregeling

In deze paragraaf geven we weer in hoeverre de normbatenregeling invloed heeft gehad op (het beheer van) de Bbz-kredieten en – in het verlengde hiervan – de bijbehorende baten. Alvorens daartoe over te gaan presenteren we eerst de antwoorden op de (open) vraag welke **acties** de geraadpleegde gemeenten genomen hebben naar aanleiding van de introductie van de normbatenregeling (zie figuur 5.1). Uit onderstaande figuur blijkt dat een minderheid van de gemeenten – namelijk ruim een derde – actie ondernomen heeft naar aanleiding van de introductie van deze regeling.

Figuur 5.1 Mate waarin gemeenten acties hebben ondernomen naar aanleiding van de normbatenregeling (N=60)



Onder de gemeenten die naar eigen zeggen wel 'gereageerd' hebben op de normbatenregeling troffen we vier typen acties aan (waarbij overigens een gemeente meerdere acties tegelijkertijd kan hebben ontplooid). In de eerste plaats zijn er gemeenten die daarvoor naar eigen zeggen al wel de nodige aandacht schonken aan het **debiteurenbeheer** maar deze verder hebben **verfijnd**. Dit is door twaalf gemeenten naar voren gebracht. De verbeteringen die deze gemeenten hebben doorgevoerd in het debiteurenbeheer, hebben betrekking op het meer standaardiseren van procedures, het kritisch doorlichten van de kredietportefeuille, het nog beter monitoren van betalingen, uitbreiding van persoonlijk contact met de Bbz-ondernemers en/of het nog eerder ingrijpen bij achterstallige betalingen.

In de tweede plaats noemden acht gemeenten (ook) dat zij naar aanleiding van de normbatenregeling (nog) **selectiever** zijn geworden bij het **verstrekken van Bbz-kredieten**. Concreet betekent dit dat zij in vergelijking tot de 'pre-fase' van de normbatenregeling aanvragen voor Bbz-kredieten kritischer zijn gaan beoordelen (met name op het punt van levensvatbaarheid van de onderneming). De normbatenregeling heeft in deze gevallen een 'dempende' werking gehad op de kredietverlening vanuit het Bbz²⁴. Dit werd zowel door grote als kleine gemeenten aangevoerd.

Daarnaast is er sprake geweest van een derde type reactie op de normbatenregeling, namelijk het **professionaliseren** van het **kredietbeheer** daar waar dit voorheen geen aandacht kreeg. Het gaat hierbij met name om kleinere gemeenten. Doordat zij in de praktijk weinig Bbz-kredieten verstrekken, bleek er ook geen aanleiding te zijn geweest om (gedegen) aandacht te schenken aan het kredietbeheer. Het was bij deze gemeenten ook niet de moeite waard om zelf kennis op dit terrein op te bouwen. Vandaar dat dit type gemeenten naar aanleiding van de normbatenregeling externe expertise op het gebied van kredietbeheer is gaan inhuren (door 3 gemeenten genoemd) of aansluiting heeft gezocht bij een regionaal samenwerkingsverband waar al wel expertise op dit terrein aanwezig was (1 keer genoemd).

Een belangrijk deel (63%) van de geraadpleegde gemeenten heeft dus **geen acties** ondernomen naar aanleiding van de introductie van de normbatenregeling. Dit impliceert dat van een grote impact van de regeling (op de baten) dan ook geen sprake kan zijn. Uit de redenen, die door deze gemeenten genoemd zijn voor het achterwege blijven van acties, komt in zekere zin het 'spiegelbeeld' van het bovenstaande naar voren.

De eerste reden die door gemeenten werd aangevoerd om geen acties te ontplooiën was dat het aantal (en het volume van de) Bbz-kredieten in bij hun gemeente te beperkt was. Hierdoor liepen deze gemeenten ook weinig risico op 'verliezen' op de Bbz-kredietverlening.

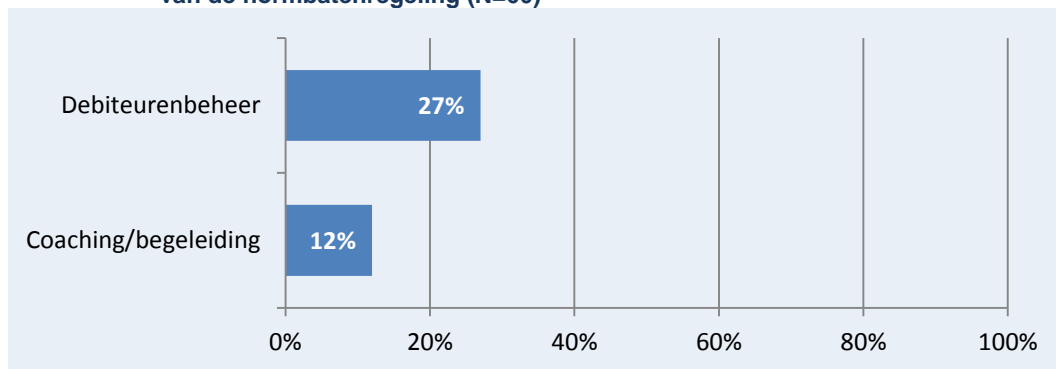
Een tweede reden was dat het kredietbeheer bij deze gemeenten al op orde was op het moment dat de normbatenstelling ingevoerd werd. Deze gemeenten zagen dan ook geen aanleiding om op dit punt verdere verbeteracties te ontplooiën. Ten slotte werd door deze gemeenten aangevoerd dat zij op het moment van de introductie van de normbatenregeling het normbatenpercentage al (ruimschoots) haalden. Daardoor ontbrak ook de noodzaak om aanpassingen in de uitvoering van de Bbz-kredietverlening door te voeren.

Effecten op debiteurenbeheer en coaching/begeleiding

Aan de gemeenten hebben we ook enkele gerichte vragen gesteld over de **effecten** van de normbatenregeling op het **debiteurenbeheer** alsmede de **coaching en begeleiding** van personen aan wie Bbz-kredieten verstrekt worden. In figuur 5.2 is weergegeven welk deel van de geraadpleegde gemeenten dergelijke aanpassingen heeft doorgevoerd als gevolg van de introductie van de normbatenregeling. Hiermee wordt het voorgaande beeld bevestigd dat de normbatenregeling voor een ruime meerderheid van de gemeenten geen aanleiding heeft gevormd om dit type aanpassingen door te voeren.

²⁴ Hiervoor hebben we gezien dat de daling in de Bbz-kredietverlening al veel eerder dan in 2013 in gang was gezet (zie hoofdstuk 2).

Figuur 5.2 Veranderingen in debiteurenbeheer en coaching/begeleiding naar aanleiding van de normbatenregeling (N=60)



Uit bovenstaande figuur blijkt dat ruim een kwart van de geraadpleegde gemeenten door de introductie van de normbatenregeling 'getriggerd' is om aanpassingen in het **debiteurenbeheer** door te voeren. Naar verhouding troffen we dit onder G36-gemeenten vaker aan dan onder kleinere gemeenten (namelijk 43% versus 22%). De typen aanpassingen waar het bij deze gemeenten om ging, hadden betrekking op:

- het (beter) volgen van de betalingen van aflossing en rente om eerder in te kunnen grijpen als de betaling achterwege blijft of opschorting van de betaling wordt gevraagd (13 keer genoemd);
- meer contact met de ondernemer na verlening van het Bbz-krediet om eerder zicht te krijgen op eventuele (betalings)problemen en hierop actie te kunnen ondernemen (11);
- deskundigheid op het gebied van debiteurenbeheer aangetrokken (4).

Uit figuur 5.2 blijkt dat een klein deel van de geraadpleegde gemeenten (ook) aanpassingen heeft doorgevoerd in de **coaching of begeleiding** van personen aan wie Bbz-kredieten verstrekt worden. Deze aanpassingen hebben verschillende verschijningsvormen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- intensivering van al bestaande begeleiding (6 keer genoemd);
- het verplicht stellen van budgetbegeleiding (1).

Het achterliggende doel van deze 'acties' is om de overlevingskansen van de bedrijven die Bbz-kredieten krijgen te vergroten en daarmee de baten vanuit de Bbz-kredietverlening te maximaliseren.

Gemeente Barneveld: Bbz-krediet in combinatie met budgetbegeleiding

De gemeente Barneveld besteedt al langere tijd veel aandacht aan de begeleiding van ondernemers die Bbz-krediet ontvangen. Naast de begeleiding vanuit de Bbz-consulenten wordt daarbij ook een beroep gedaan op voorzieningen als het Ondernemersloket, 155 Help een bedrijf, de Utrechtse Ondernemers Academie (UOA) en Over Rood. Meestal vindt de begeleiding op vrijwillige basis plaats, in sommige gevallen wordt de begeleiding verplicht gesteld bij de verstrekking van het Bbz-krediet.

Speciale aandacht gaat uit naar de begeleiding van Bbz-ondernemers met schulden. Indien het Bbz-krediet ook gebruikt wordt voor de sanering van deze schulden, wordt vaak een combinatie met budgetbegeleiding gemaakt. Doel hiervan is om bij de ondernemer beter overzicht te realiseren en om te voorkomen dat deze nieuwe schulden gaat maken. Vanuit de budgetbegeleiding worden ondernemers ondersteund bij het verkrijgen en behouden van een inzichtelijke administratie. Zo leren zij verstandige financiële keuzes te maken en inkomsten en

uitgaven in balans te brengen. De verplichte budgetbegeleiding wordt verzorgd door medewerkers van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In 2016 hebben drie Bbz-ondernemers budgetbegeleiding gekregen.

Als ondernemers moeite hebben met het structureren van hun financiële administratie, wordt ook begeleiding vanuit Over Rood opgelegd. Via Over Rood helpen andere ondernemers de deelnemers om hun administratie te structureren. Dit doen ze door tips te geven en tools aan te reiken. Over Rood geeft de ondernemer bijvoorbeeld de gelegenheid om via een computer-programma de jaarcijfers zelf in orde te maken, zodat zij een financieringsaanvraag kunnen doen. Voor de begeleiding van Over Rood moet de deelnemende ondernemer een eigen bijdrage betalen.

(Verwachte) veranderingen Bbz-baten

In het verlengde van het bovenstaande is aan de gemeenten gevraagd in hoeverre de introductie van de normbatenregeling geresulteerd heeft in **veranderingen** in de **baten** die zij uit meer recente Bbz-kredieten hebben behaald of dergelijke veranderingen nog **verwachten**. Hiervan blijkt in een kwart van de geraadpleegde gemeenten het geval te zijn (25% bij N=60). Voor deze gemeenten geldt dat de baten uit de meer recent verstrekte Bbz-kredieten gestegen zijn of dat zij dit voor de komende jaren verwachten. Dit is in de optiek van deze gemeenten dan vooral het gevolg van een beter debiteurenbeheer. Hiervoor hebben we gezien dat grotere G36-gemeenten relatief vaker aanpassingen in het debiteurenbeheer hebben doorgevoerd dan kleinere gemeenten. Vandaar dat we dit ook terugzien in de uitkomsten op bovenstaande vraag: 43% van de G36-gemeenten heeft meer baten gegenereerd uit recente Bbz-kredieten of verwacht dit in de komende periode te realiseren. Voor overige gemeenten kwam dit percentage op 20% uit.

Uit het bovenstaande volgt dat de ontwikkeling van de baten uit de Bbz-kredieten vanaf 2013 (zie figuur 2.2) maar in beperkte mate een 'afgeleide' is van verbeteracties aan de kant van gemeenten als direct resultaat van de introductie van de normbatenregeling. In de eerste plaats is het immers zo dat deze baten vooral voortvloeien uit Bbz-kredieten die al vóór 2013 verstrekt zijn. Verder is het zo dat het aandeel gemeenten, dat veranderingen doorgevoerd heeft naar aanleiding van de introductie van deze regeling, vrij beperkt is. Bovendien gaat het daarbij dikwijls om gemeenten die het debiteurenbeheer al wel op orde hadden maar hierin verdere verbeteringen doorgevoerd hebben. Deze gemeenten genereren – of verwachten dat te gaan doen – meer een 'extra plus' aan baten van recente Bbz-kredieten. Dit impliceert ook dat de (sterk) stijgende verhouding tussen de jaarlijkse Bbz-baten en -lasten – zoals die is weergegeven in tabel 2.2 – niet of nauwelijks het resultaat kan zijn van een sterke verbetering van het gemeentelijke kredietbeheer als gevolg van de normbatenregeling. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, moet de verklaring hiervoor veel meer gezocht worden in de (sterke) daling van de Bbz-kredietverlening.

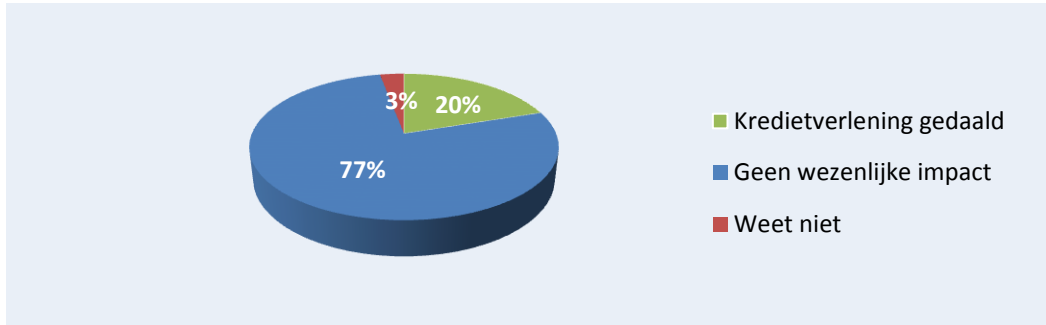
5.3 Impact op de kredietverstrekking

Impact op Bbz-kredietverlening

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de mate waarin de normbatenregeling invloed heeft gehad op de 'voorzijde' van de Bbz-faciliteit voor kredietverlening, namelijk

op het volume aan verstrekte Bbz-kredieten. Wat dit onderwerp betreft, is allereerst de vraag gesteld welke impact de normbatenregeling heeft gehad op de omvang van de Bbz-kredietverlening bij de geraadpleegde gemeenten. In figuur 5.3 is de uitkomst op deze vraag weergegeven. Daaruit blijkt dat de normbatenregeling bij het overgrote deel van de gemeenten geen (wezenlijke) impact op de kredietverlening vanuit het Bbz heeft gehad. Bijna vier op de vijf gemeenten heeft dit aangegeven.

Figuur 5.3 Impact normbatenregeling op omvang Bbz-kredietverlening (N=60)



Bij een beperkt deel van de gemeenten (20%) in het onderzoek is de kredietverlening wel veranderd als gevolg van de normbatenregeling. Deze (twaalf) gemeenten noemden allemaal dat de normbatenregeling bij hun gemeente geresulteerd heeft in een daling van de Bbz-kredietverlening. Deze gemeenten gaven zonder uitzondering aan dat zij **voorzichtiger/kritischer** zijn geworden bij het **verstrekken van Bbz-krediet**. Dit uitte zich op een tweetal wijzen. Allereerst is een deel van deze gemeenten meer zekerheden gaan vragen om de kans op Bbz-baten te maximaliseren. Een deel van de ondernemers die voor Bbz-krediet aankloppen, kan de gevraagde zekerheden niet bieden, waardoor meer aanvragen worden afgewezen. Daarnaast gaat een deel van deze gemeenten anders om met 'twijfelgevallen' onder de kredietaanvragen. Voorheen werden deze aanvragen vrij coulant behandeld en dus vaak wel gehonoreerd. Na instelling van de normbatenregeling zijn de betreffende gemeenten naar eigen zeggen kritischer omgegaan met dergelijke aanvragen en viel het kwartje vaker naar de andere kant (namelijk de kant van afwijzingen van de kredietaanvraag).

Bij de gemeenten die door de normbatenregeling selectiever en/of kritischer zijn geworden met het verstrekken van Bbz-krediet, ging het meestal om een generieke aanpak. Het is volgens deze gemeenten dus niet zo dat vooral bepaalde doelgroepen nu niet of minder bediend worden. Slechts één van deze gemeenten bleek wel selectiever/kritischer te zijn geworden voor een specifieke doelgroep, namelijk starters.

Impact op doelgroepen/sectoren

Verder is het zo dat ook in algemene zin de normbatenregeling nauwelijks of geen invloed heeft gehad op de doelgroepen en sectoren die vanuit de Bbz-kredietfaciliteit worden bediend. Bij slechts twee van de geraadpleegde gemeenten (3%) is de **verhouding tussen starters en gevestigde ondernemers** in de Bbz-kredietverlening gewijzigd als gevolg van de normbatenregeling. Deze gemeenten gaven aan dat de balans meer is doorgeslagen naar gevestigde ondernemers, omdat zij met name minder Bbz-kredieten zijn gaan verstrekken aan starters. In het ene geval is – zoals hierboven aangegeven – er sprake van een meer kritische beoordeling van kredietaanvragen van

starters. In het andere geval is de gemeente het Bbz-krediet minder gaan inzetten op starters omdat met deze doelgroep in het verleden slechte ervaringen waren opgedaan (bij een gebrek aan middelen voor begeleiding van dit type Bbz-ondernemers). Het bovenstaande betekent dat de normbatenregeling nagenoeg geen invloed heeft gehad op de doelgroepen die vanuit de kredietverlening binnen het Bbz worden 'bediend'.

Iets soortgelijks geldt ook voor de **sectoren** waaraan Bbz-krediet wordt verstrekt. Bij geen enkele gemeente in het onderzoek zijn als gevolg van de introductie van de normbatenregeling veranderingen in de sectoren binnen het Bbz-krediet opgetreden. Ook wat de sectorstructuur van de Bbz-kredietverlening betreft is er dus geen impact van de normbatenregeling.

Bij de geraadpleegde gemeenten is verder getoetst in hoeverre als gevolg van de normbatenregeling de doorverwijzing naar en samenwerking met andere kapitaalverschaffers is veranderd. Ook hiervan blijkt nauwelijks sprake te zijn. Slechts één gemeente is meer gaan **doorverwijzen** naar een andere financieringsbron (banken). Iets soortgelijks geldt ook voor de **samenwerking** of **afstemming** tussen gemeenten en andere kapitaalverschaffers. Slechts bij één gemeente heeft de normbatenregeling er toe geleid dat de samenwerking met de kredietbank geïntensiveerd is, namelijk door enkele borgstellingen af te geven.

Net als hiervoor bij de baten van de Bbz-kredieten blijkt ook de ontwikkeling van het **verstrekte Bbz-krediet** (sinds 2013) maar in beperkte mate beïnvloed te zijn door de introductie van de normbatenregeling. De sterke daling van de kredietverlening is immers al vóór de normbatenregeling ingezet. Verder heeft bij het overgrote deel van de gemeenten deze regeling geen (wezenlijke) impact gehad op het volume van de Bbz-kredietverlening.

Impact verhoging normbatenpercentage

Ook de recente **verhoging** van het **normbatenpercentage** (zie paragraaf 2.2) heeft aan de kant van de gemeenten nauwelijks tot acties op het gebied van de beoordeling van Bbz-kredietaanvragen of het debiteurenbeheer geleid. Slechts twee gemeenten hebben hun debiteurenbeheer aangepast, terwijl één gemeente als gevolg van het hogere normbatenpercentage Bbz-aanvragen strenger is gaan beoordelen.

Impact op voorwaarden Bbz-kredietverlening

Tot slot van deze paragraaf presenteren we de uitkomsten van de vraag in hoeverre de introductie van de normbatenregeling nog impact heeft gehad op de **voorwaarden** waaronder Bbz-kredieten worden verstrekt. Wederom een klein deel van de gemeenten (13%) heeft hierin veranderingen doorgevoerd, namelijk:

- meer zekerheden vragen (3 keer genoemd);
- ondernemer eerder laten beginnen met aflossen van het krediet (2);
- kredietverlening combineren met schuldsanering (2);
- rentebetaling eerder in de maand²⁵ (1)
- aflossingsvrije periode beperken tot maximaal zes maanden (1).

²⁵ Niet meer de 15e maar de 1e van de maand, zodat ondernemer bij aanvang van de nieuwe maand direct geattendeerd wordt op betalingsverplichting en zo in zekere zin opgevoed wordt.

5.4 Beoordeling normbatenregeling en wensen toekomst

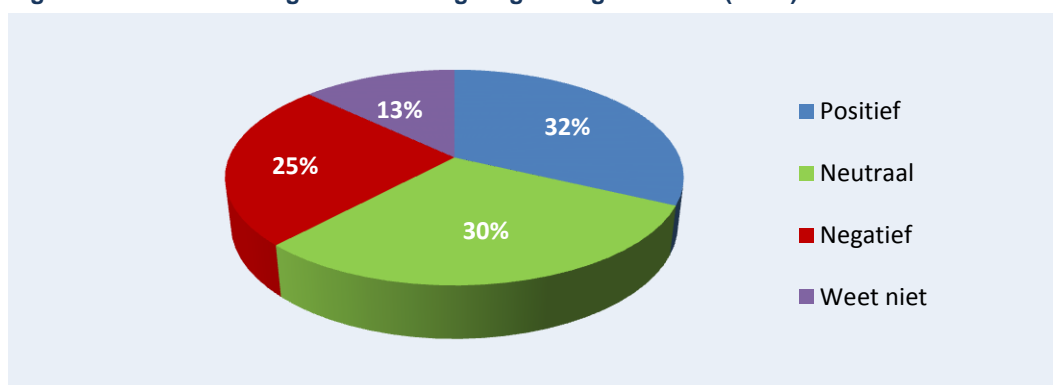
Oordeel gemeenten over normbatenregeling

We hebben de gemeenten gevraagd om een beoordeling van de normbatenregeling en wensen voor de toekomst kenbaar te maken. In deze paragraaf presenteren we de uitkomsten hiervan.

Uit figuur 5.4 blijkt dat gemeenten sterk verdeeld zijn over de **beoordeling** van de **normbatenregeling**. Een derde van de gemeenten is per saldo **positief** over deze regeling. Deze respondenten geven vooral als argument dat van de regeling een prikkel naar gemeenten uitgaat om het debiteurenbeheer op orde te brengen en verantwoord om te gaan met het verstrekken van het Bbz-krediet. Overigens projecteren zij dit niet per definitie op hun eigen gemeente, maar in het algemeen op ‘achterblijvende’ gemeenten.

Ongeveer een vergelijkbaar aandeel gemeenten oordeelt **neutraal** over de normbatenregeling. Hierbij gaat het met name om gemeenten die tot dusver nog geen grote nadelen (‘minderbaten’) van de regeling ondervonden hebben maar ook geen acties ondernomen hebben naar aanleiding van deze regeling.

Figuur 5.4 Beoordeling normbatenregeling door gemeenten (N=60)



Een kwart van de geconsulteerde gemeenten is **negatief** over de normbatenregeling en keurt (de gehanteerde systematiek van) de normbatenregeling af. Hiervoor worden verschillende argumenten aangedragen. Zo is onder meer aangegeven dat de regeling niet de ‘prestaties’ van gemeenten rondom het genereren van baten meet, maar dat er een grote mate van geluk (niet veel verstrekt, vooral goede kredieten binnen de portefeuille) of pech – vlak voor regeling veel verstrekt waarvan deel mislukt is of zelf geen krediet willen verstrekken maar door een rechtszaak daartoe gedwongen en vervolgens gaat bedrijf failliet – bij komt kijken. In het verlengde hiervan is vanuit deze gemeenten ook regelmatig aangevoerd dat de regeling oneerlijk is omdat gemeenten nu nog afgerekend worden op kredieten uit het verleden (vóór de introductie van de normbatenregeling)²⁶. Ten slotte bestaat er bij deze gemeenten de vrees dat het normpercentage in de toekomst (sterk) blijft stijgen waardoor er gewerkt gaat worden met irrealistische percentages.

²⁶ Vanwege de periode t-6 tot t-2 die voor zowel de lasten als de baten wordt gehanteerd.

De werking van de normbatenregeling bij een kleine gemeente

Gemeente x met circa 20.000 inwoners werkt bij de uitvoering van het Bbz al vele jaren samen in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Door de slechte economische omstandigheden in de overheersende sector binnen de gemeentegrenzen, werd in de jaren 2009 en 2010 veel Bbz-krediet verstrekt aan bedrijven die in de problemen waren gekomen. Bij de introductie van de normbatenregeling in 2013 leverde het grote volume aan Bbz-krediet in de periode 2007-2011 een tekort op ten opzichte van het normbedrag aan baten. Met een normpercentage van 54,9% zou deze gemeente € 447.538 aan Bbz-baten binnen moeten krijgen, terwijl in de werkelijkheid € 271.628 aan baten zijn gerealiseerd. Ook in 2014 was nog sprake van een tekort.

Jaar	Verstrekt Bbz-krediet	Ontvangen Bbz-baten	Bbz-baten volgens normering
2007	€ 516.000	€ 150.000	-
2008	€ 817.677	€ 143.441	-
2009	€ 1.268.200	€ 175.059	-
2010	€ 1.084.000	€ 249.103	-
2011	€ 390.062	€ 231.484	-
2012	€ 0	€ 394.145	-
2013	€ 0	€ 271.628	←→ € 447.538
2014	€ 227.178	€ 288.584	←→ € 390.881
2015	€ 206.501	€ 421.911	←→ € 301.100
(tot dec.) 2016	€ 93.000	€ 453.505	←→ € 215.377

In 2015 kwam voor gemeente x de omslag naar een 'positief resultaat' van de normbatenregeling. Twee verklaringen worden hiervoor vanuit de uitvoeringsorganisatie gegeven. In de eerste plaats werd in de jaren 2012 en 2013 geen Bbz-krediet verstrekt. De gemeente maakte toen namelijk gebruik van de mogelijkheid binnen het Bbz om borgstellingen af te geven op door andere partijen verstrekte kredieten. In die jaren verstrekte namelijk de Rabobank krediet waarvoor de gemeente dus borg stond. Het vijfjaarsgemiddelde aan Bbz-krediet – waarop het normpercentage wordt toegepast – daalde hierdoor drastisch. In de tweede plaats werden op een aantal 'oudere' Bbz-kredieten grote bedragen afgelost. De bedrijven die destijds op de been werden gehouden met Bbz-krediet behaalden inmiddels weer goede bedrijfsresultaten, waardoor zij in staat waren om af te lossen en soms zelfs het krediet af te kopen. Door de grote aflossingsbedragen van enkele debiteuren stegen de Bbz-baten ruim boven het normbedrag conform de normbatenregeling.

Sterke punten normbatenregeling

We hebben de gemeenten gevraagd wat zij als de belangrijkste **sterke punten** van de normbatenregeling zien. In totaal vijf gemeenten (8% bij N=60) waren van mening dat de regeling geen enkel sterk punt kent, terwijl negen gemeenten (15%) de vraag niet konden beantwoorden. De overige 46 gemeenten (77%) hebben één of meerdere sterke punten genoemd. De volgende sterke punten zijn door hen naar voren gebracht (waarbij we ons beperkt hebben tot de punten die door minimaal drie gemeenten genoemd zijn):

- de regeling dwingt gemeenten om de Bbz-kredietverlening adequaat uit te voeren (d.w.z. minder 'scheutig' te zijn met risicovolle kredietverstrekkingen, aandacht te besteden aan debiteurenbeheer, etc.) (41 keer genoemd);
- financiële beloning voor goede prestaties op het gebied van debiteurenbeheer (5).

Zwakke punten normbatenregeling

De gemeenten zijn ook gevraagd naar de **zwakke punten** van de normbatenregeling. Van de 60 geraadpleegde gemeenten hebben er 47 (78%) een zwak punt of meerdere zwakke punten van de regeling naar voren gebracht (terwijl 3 gemeenten (5%) geen zwakke punten hadden ervaren en de overige 10 gemeenten (17%) de vraag niet konden

beantwoorden). De volgende zwakke punten werden meer dan drie keer genoemd door de gemeenten:

- het wordt voor gemeenten te risicovol om nog Bbz-krediet te verstrekken, waardoor gemeenten voorzichtiger worden met het vertrekken van Bbz-kredieten (19 keer genoemd);
- gemeenten kunnen geen of weinig invloed op de kosten en de baten van de Bbz-kredietverlening uitoefenen (18);
- het normpercentage is of wordt irreëel hoog (9);
- gemeenten worden nu afgerekend op 'oude' kredieten, dus kredieten van voor de instelling van de normbatenregeling (5);
- er wordt bij de normbatenregeling geen rekening gehouden met kwijtscheldingen van kredieten, waardoor gemeenten nooit 100% aan baten kunnen halen (4).

Gewenste aanpassingen

De gemeenten zijn ook in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke **aanpassingen** in de normbatenregeling zij wenselijk achten. Van de 60 gemeenten hadden 18 (30%) geen wensen op dit punt, terwijl 8 gemeenten (13%) de vraag niet kon beantwoorden. De overige 34 (57%) van de gemeenten hebben de volgende wensen naar voren gebracht:

- afschaffing van (de huidige methodiek van) de normbatenregeling (18 keer genoemd), zodat afgerekend wordt op 'echte' prestaties van gemeenten en toevalligheden/uitschieters niet verkeerd uitpakken;
- normpercentage niet of niet jaarlijks verhogen (11);
- in formule van normbatenregeling niet meer lasten en baten van dezelfde periode (beide t-6 tot t-2) vergelijken, omdat baten met vertraging ontvangen worden (6);
- meer differentiatie in toepassing van de regeling (bijvoorbeeld onderscheid naar grote en kleine gemeenten) (5);
- rekening houden met 'om niet kwijtschelding' (3)²⁷. Dit omdat hier per definitie geen baten meer tegenover staan;
- makkelijker rekensysteem (1).

Ervaringen met SiSa

Tot slot van deze paragraaf geven we weer in hoeverre gemeenten knelpunten hebben ervaren bij het **aanreiken van gegevens** over verstrekte Bbz-kredieten en verkregen baten uit Bbz-kredieten, zoals die voor de toepassing van de normbatenregeling moeten worden aangeleverd via SiSa. Voor zover zij dit wisten of intern waren nagegaan (N=41)²⁸ bleek het overgrote deel van de geraadpleegde gemeenten geen knelpunten te hebben ervaren. Een klein deel – namelijk 8% – antwoordde bevestigend. Deze vijf gemeenten noemden de volgende knelpunten:

- door fouten in administratief systeem is in een bepaald jaar geen volledig beeld van de Bbz-lasten en baten gegeven (2 keer genoemd);

²⁷ Een Bbz-krediet kan in verschillende situaties (gedeeltelijk) omgezet worden in een bedrag om niet, bijvoorbeeld als het netto-inkomen van de Bbz-ondernemer in het boekjaar van de aanvraag of daaraan voorafgaande jaar lager is dan de jaarnorm ('keuze jaar'), als sprake is van een duurzaam laag inkomen bij niet gevestigde zelfstandigen en oudere zelfstandigen, als er sprake is van een geslaagde schuldsanering of schuldregeling en als sprake is van niet-verwijtbare bedrijfsbeëindiging. Op deze verstrekkingen vinden dan per definitie geen aflossingen en rentebetalingen meer plaats.

²⁸ De overige 19 respondenten konden de vraag niet beantwoorden.

- onduidelijkheid in SiSa-instructies: BZK-cijfers (over verwachte baten) of SZW-cijfers (feitelijke baten) invullen (2);
- per abuis zijn afgeboekte kredieten dubbel geteld (1).

Geen enkele gemeente is naar aanleiding van de normbatenregeling andere gegevens gaan aanreiken via SiSa.

6. Conclusies en suggesties voor beleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden. Bovendien presenteren we een aantal bouwstenen voor de toekomst.

6.2 Samenvattende conclusies

Ontwikkeling Bbz-lasten en -baten

Direct na de start van de kredietcrisis bereikte – in de jaren 2009 en 2010 – de Bbz-kredietverlening door gemeenten een hoogtepunt. Dit had er vooral mee te maken dat diverse gevestigde ondernemers door de crisis in de problemen kwamen en bij hun gemeente aanklopten voor ondersteuning vanuit het Bbz. Vanaf 2011 is echter sprake geweest van een **gestage daling** van de **Bbz-kredietverlening**. In tegenstelling tot de Bbz-lasten zijn in de periode 2007-2015 de Bbz-baten redelijk stabiel gebleven. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met het gegeven dat deze baten met vertraging volgen op Bbz-kredieten die in eerdere instantie verstrekt zijn. Hierdoor zijn de Bbz-baten in de afgelopen jaren minder scherp gedaald dan de Bbz-lasten (kredieten).

Gemeenten waarbij sprake is geweest van een **relatief sterke daling** van de **Bbz-kredietverlening** voeren hiervoor als belangrijkste reden (door ruim de helft van deze gemeenten aangegeven) aan dat zij minder (levensvatbare) aanvragen hebben ontvangen. Daarbij heeft ook de kredietcrisis een belangrijke rol gespeeld in die zin dat deze crisis een negatieve impact heeft gehad op de overlevingskansen van bedrijven in het algemeen en (dus) ook van Bbz-gegadigden. Dit maakte dat – meer dan voorheen – dikwijls bij voorbaat, of naar aanleiding van een levensvatbaarheidsonderzoek, duidelijk was dat de overlevingskansen te beperkt waren om Bbz-krediet te verstrekken.

Daarnaast signaleert drie op de tien gemeenten dat meer recentelijk de economie aantrekt waardoor met name bij gevestigde ondernemers de behoefte aan Bbz-krediet afneemt. In het verlengde hiervan constateert ruim een kwart van deze gemeenten ook een daling van de gemiddelde omvang van de Bbz-kredieten. Dit werd met name aangevoerd door gemeenten waar het accent bij de Bbz-kredietverlening in de achterliggende jaren meer op starters is komen te liggen. De kredietaanvragen van starters zijn gemiddeld genomen kleiner dan die van gevestigde ondernemers. Ten slotte wijt één op de vijf gemeenten de terugloop van de Bbz-kredietverlening bij de eigen gemeente aan 'toeval'. Dit wordt met name door kleinere gemeenten aangevoerd die in het verleden enkele grote Bbz-kredieten hebben verstrekt en later in de tijd niet meer.

Deze laatste reden – toeval – zien we ook terugkomen bij gemeenten die te maken hebben gehad met een **stijging** van de **Bbz-kredietverlening**. Bij kleinere gemeenten die in de laatste jaren één of enkele extra Bbz-kredieten of één groot Bbz-krediet verstrekken, kan dit direct al resulteren in een groei van de Bbz-kredietverlening.

Naar de **toekomst** voorziet maar een beperkt deel van de gemeenten (10%) dat de Bbz-kredietverlening (verder) terug zal lopen. Een belangrijk deel van de gemeenten verwacht

geen wezenlijke veranderingen (drie op de tien) dan wel een toename van deze kredietverlening (vier op de tien gemeenten). Gemeenten die groei voorzien voeren hiervoor vooral als reden aan dat zij intensiever gaan inzetten op het Bbz-kredietinstrument. Daarnaast wordt ook het aantrekken van de economie en de daarmee gepaard gaande (verwachte) toename van startersinitiatieven als verklaring hiervoor opgevoerd.

Gemeenten signaleren niet of nauwelijks dat de normbatenregeling van invloed is geweest op de ontwikkeling van hun Bbz-baten. Gemeenten met een relatief sterke **daling** van de **Bbz-baten** zien namelijk vooral (na-ijleffecten van) slechte kredieten uit het verleden, (beperkingen van) het gevoerde debiteurenbeheer en het relatief vaak moeten afboeken van Bbz-kredieten als oorzaken hiervoor.

Als spiegelbeeld hiervan voeren gemeenten met een relatief sterke **toename** van deze **baten** vooral het gevoerde debiteurenbeheer (door zeven op de tien gemeenten genoemd) als verklaring hiervoor op. Deze gemeenten monitoren systematisch of de Bbz-ondernemers tijdig aflossen en ondernemen, waar nodig, direct actie indien hierin achterstanden dreigen te ontstaan. Gemeenten zijn overigens niet zozeer vanwege de normbatenregeling hun debiteurenbeheer gaan professionaliseren (zie verderop). Ruim een derde van de gemeenten wijt de toename van hun Bbz-baten aan toeval. Daarnaast heeft ruim een kwart van de gemeenten ook nog verklaringen genoemd zoals 'goede' kredieten in het verleden, selectiviteit in de beoordeling van Bbz-kredietaanvragen en ondersteuning en begeleiding aan ondernemers met Bbz-krediet. Ook op deze laatste uitvoeringsaspecten heeft de normbatenregeling maar in beperkte mate impact gehad.

Beoordeling Bbz-kredietverlening

Het belangrijkste **sterke punt** van de kredietverlening vanuit het **Bbz** is in de optiek van gemeenten dat dit instrument een 'witte vlek' in de financieringsmarkt invult. Gemeenten signaleren dat, ondanks de opkomst van crowdfunding en Qredits, het Bbz-krediet nog steeds een duidelijk toegevoegde waarde heeft voor specifieke doelgroepen. De reguliere kapitaalmarkt voorziet niet of nauwelijks in de financiering van startende ondernemingen vanuit een uitkeringssituatie. Datzelfde geldt voor gevestigde ondernemers waarbij sprake is van (problematische) schulden, liquiditeitstekorten en/of conflictsituaties.

De belangrijkste **zwakke punten** van dit instrument die gemeenten signaleren zijn de hoge rentestand en de (te) strikte koppeling met de normen voor de bijstand (en dan met name de inkomensnorm voor partners van gevestigde ondernemers die voor Bbz-krediet aankloppen).

Gemeenten zien vooral het voeren van een gedegen debiteurenbeheer en een 'zorgvuldige selectie aan de poort' (qua Bbz-aanvragen) als middelen om tot een **efficiënte uitvoering** van de Bbz-kredietverlening te komen. Voor een **effectieve uitvoering** van het instrument zijn in de optiek van gemeenten (eveneens) een 'zorgvuldige selectie aan de poort' alsmede begeleiding en ondersteuning van Bbz-ondernemers van belang.

Een ruime meerderheid (drie kwart) van de geraadpleegde gemeenten heeft geen **behoefte** aan meer **kennis(uitwisseling)** over de **uitvoering van de Bbz-kredietfaciliteit**. Deze respondenten zijn naar eigen zeggen voldoende ervaringsdeskundig en/of kunnen bij een vraag terugvallen op bestaande kennisnetwerken of externe adviseurs. Bij de overige kwart van de gemeenten – met name kleinere gemeenten – bestaat wel een kennisbehoefte op dit terrein, met name op het punt van het debiteurenbeheer en de begeleiding van Bbz-ondernemers. Deze kennis zouden zij graag ingevuld willen zien via bijeenkomsten en een digitaal forum/kennisplatform.

Beleidsmatige inbedding en ontwikkelingen Bbz-kredietverlening

Bij het overgrote deel van de gemeenten (zeven op de tien) is de **beleidsmatige relevantie** van het Bbz-krediet in de afgelopen jaren niet veranderd. Bij ongeveer een kwart van de gemeenten was dit wel het geval. Veelal heeft deze verandering te maken met het actiever inzetten van het Bbz-krediet, bijvoorbeeld in het kader van het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap. Om vergelijkbare redenen voorziet een derde van de gemeenten een grotere beleidsmatige relevantie in de nabije toekomst.

Gemeenten zetten het Bbz-krediet vooral in om **participatie** – deels in combinatie met ondernemerschap – te bevorderen. Maar een beperkt deel van de gemeenten legt daarbij (dus) het accent op het stimuleren van **ondernemerschap**. Qua financieel volume ligt het **zwaartepunt** van de Bbz-kredietverlening op **gevestigde ondernemers** (ongeveer drie kwart). Dit heeft vooral te maken met het gegeven dat de Bbz-kredieten voor deze ondernemers gemiddeld hoger (mogen) liggen dan voor starters. In het aandeel van de Bbz-kredietverlening dat aan gevestigde ondernemers respectievelijk starters wordt verstrekt, hebben zich in de afgelopen jaren bij het merendeel van de gemeenten geen belangrijke wijzigingen voorgedaan. Een derde deel van de gemeenten signaleert wel **sectorale verschuivingen** in de Bbz-kredietverlening. Vooral de bouw is daarvoor verantwoordelijk. Enerzijds constateert een deel van hen dat in de afgelopen jaren relatief meer Bbz-krediet is verstrekt aan de bouwsector. Anderzijds signaleert een ander deel van deze gemeenten dat – vooral meer recentelijk – duidelijk sprake is van een reductie van de Bbz-kredietverlening aan deze sector.

Van de (verruimde) mogelijkheden om **borgstellingen** af te geven maken gemeenten nauwelijks gebruik. Enerzijds omdat zij daarmee zelf te weinig zicht houden op het reilen en zeilen van de betreffende ondernemer en banken dan te snel in de verleiding kunnen komen om de borgstelling in te roepen. Anderzijds omdat dit het inzetten van tijdelijke overbruggingsmaatregelen die het Bbz biedt – zoals tijdelijke inkomensondersteuning, uitstel van betaling en gedeeltelijke kwijtschelding – in de weg kan staan.

Relevantie en impact normbatenregeling op Bbz-kredietverlening

Doel van de normbatenregeling is om gemeenten aan te sporen om verdere stappen te zetten op het gebied van de selectiviteit qua Bbz-kredietverstrekkingen en debiteurenbeheer rondom eerder verstrekte Bbz-kredieten. Dit om te bevorderen dat een zo groot mogelijk deel van de Bbz-kredieten terugontvangen wordt. De systematiek van de normbatenregeling houdt dan ook in dat gemeenten, die meer dan gemiddeld baten weten te genereren met hun Bbz-kredieten, de betreffende 'meerbaten' zelf mogen

houden. Daarentegen moeten gemeenten die wat dit aangaat minder dan gemiddeld presteren zelf in financiële zin opdraaien voor deze ‘minderbaten’. In de regeling wordt, als ‘indicator’ van de gemiddelde prestaties van gemeenten bij het genereren van Bbz-baten, dan ook gewerkt met een **normbatenpercentage**. Dit percentage wordt periodiek vastgesteld aan de hand van het feitelijke batenpercentage dat gemeenten hebben weten te genereren. Dit door de Bbz-baten van alle gemeenten in een periode van vijf jaar te relateren aan de Bbz-lasten van alle gemeenten in dezelfde periode.

Wil het normbatenpercentage iets zeggen over de kwaliteit van uitvoering van de Bbz-kredietfaciliteit, dan dient er in ieder geval sprake te zijn van een **vrij stabiele markt** qua Bbz-kredietverlening. Dit vanwege het feit dat de Bbz-baten een andere (vertraagde) dynamiek vertonen dan de Bbz-lasten. Aan deze belangrijke randvoorwaarde is echter in de afgelopen periode **niet voldaan**. Immers, de Bbz-kredietverlening is in deze periode drastisch teruggelopen. Deze trend verstoort in belangrijke mate de relatie tussen gemeentelijke prestaties qua Bbz-kredietverlening en de ontwikkeling van het batenpercentage. Vooral door de sterke terugloop van de Bbz-kredietverlening en de vertraging waarmee Bbz-baten volgen op eerder verstrekte kredieten, zien we in de afgelopen periode de batenpercentages sterk toenemen. Vooral meer recentelijk is sprake van een exponentiële groei waardoor een batenpercentage van 100% inmiddels in het vizier is gekomen. Samenhangend hiermee blijken gemeenten waar de Bbz-kredietverlening teruggelopen is dan ook veel beter te scoren qua batenpercentage dan gemeenten waar deze kredietverlening gestegen is.

De resultaten van het onderzoek duiden er verder op dat de **normbatenregeling** maar **beperkt invloed** heeft gehad op de **Bbz-kredietverlening**. Enerzijds blijkt dit uit de overall cijfers over deze kredietverlening. Introductie van de normbatenregeling heeft immers niet geresulteerd in een duidelijke ‘trendbreuk’ in de Bbz-kredietverlening. Anderzijds wordt dit ook bevestigd vanuit het veldwerk onder gemeenten. Maar een (zeer) beperkt deel van de gemeenten heeft namelijk aangegeven dat de introductie van de normbatenregeling impact heeft gehad op het volume aan Bbz-kredietverlening.

Voor deze bescheiden impact van de normbatenregeling kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. De belangrijkste verklaring, die uit de interviews naar voren is gekomen, is dat gemeenten van mening zijn dat zij de **wet- en regelgeving** rondom de Bbz-kredietverlening **uit moeten voeren** en zich daarbij niet mogen laten leiden door eventuele meer- of minderbaten die uit de normbatenregeling voortvloeien. Of, anders geformuleerd, indien een aanvraag aan de voorwaarden voldoet moet er Bbz-krediet worden verstrekt.

In de tweede plaats is het zo dat bij veel **kleinere gemeenten** het aantal Bbz-kredieten en het volume van deze kredietverlening vrij beperkt zijn. Deze gemeenten zetten vaak dan ook **niet heel actief** in op het Bbz-kredietinstrument. In deze gevallen is het min of meer toeval of een ‘incident’ indien er een Bbz-aanvraag ingediend wordt. Zij hebben hier in hun optiek ook niet echt grip op. Bij dergelijke gemeenten vindt de uitvoering van de kredietverlening binnen het Bbz veelal gezamenlijk met andere gemeenten plaats of heeft een medewerker hiervoor een (beperkt) aantal uren per week beschikbaar. Voor deze gemeenten is verstrekking van het Bbz-krediet – en in het kielzog daarvan de

normbatenregeling – dus zeker geen ‘core-business’ waarmee zij zich heel actief bezighouden.

Een derde verklaring heeft te maken met de **‘prestaties’ van gemeenten** zoals die rondom de normbatenregeling **uitgedragen** worden. Aan de hand van SiSa-gegevens worden namelijk overzichten gepresenteerd waarin aangegeven wordt of gemeenten boven of onder het normbatenpercentage presteren. Hoewel dit niet de bedoeling is, leeft bij ‘groen gemarkeerde’ gemeenten dikwijls het idee dat hun batenpercentage te maken heeft met relatief goede prestaties qua uitvoering van de Bbz-kredietverlening. Deze gemeenten zien dan ook minder noodzaak om naar aanleiding van de introductie van de normbatenregeling aanpassingen door te voeren in (de uitvoering van) de Bbz-kredietverlening.

Impact normbatenregeling op uitvoering Bbz-kredietverlening

Dat de stijging van het (norm)batenpercentage niet zozeer verklaard wordt uit de gemeentelijke prestaties qua uitvoering van de Bbz-kredietverlening (zoals debiteurenbeheer en selectiviteit in de toekenning), wordt bevestigd door de uitkomsten van de gesprekken met gemeenten. Twee derde van de gemeenten heeft namelijk **geen acties** ondernomen naar aanleiding van de introductie van de normbatenregeling. De overige gemeenten, die wel ‘in beweging’ zijn gekomen, hebben vooral aanpassingen in hun debiteurenbeheer doorgevoerd. Daarbij ging het veel vaker om verdere optimalisering van het debiteurenbeheer (dat in de basis al wel op orde was) dan om het alsnog ‘optuigen’ van dit beheer. Tot een echte trendbreuk in de batenontwikkeling leidde dit veelal niet, wel tot een (verwachte) ‘extra plus’ ten opzichte van baten die daarvoor al werden gegenereerd vanuit Bbz-kredieten. Een klein deel van de gemeenten heeft ook aanpassingen doorgevoerd in de coaching of begeleiding van Bbz-ondernemers. Ook hier gaat het dan vooral om het verder intensiveren van al bestaande begeleidingsmogelijkheden en niet zozeer om het introduceren van de begeleiding.

Voor een kwart van de gemeenten geldt dat de normbatenregeling geresulteerd heeft **meer baten** uit **recente Bbz-kredieten** of wordt dit in de komende jaren nog **verwacht**. Dit is in de optiek van deze gemeenten dan vooral het gevolg van een (verder) verbeterd debiteurenbeheer. Bij de overige drie kwart van de gemeenten is geen sprake van een (verwachte) impact op de Bbz-baten. Bij bijna vier op de vijf gemeenten heeft de normbatenregeling **geen effect** gehad op de **Bbz-kredietverlening**. Ook is maar een beperkt deel (een vijfde) van de gemeenten als gevolg van de introductie van de normbatenregeling (wat) selectiever geworden bij het verstrekken van het Bbz-krediet. Ten slotte heeft de regeling **geen noemenswaardig effect** gehad op de **doorverwijzing** naar alternatieve financieringsvormen/-bronnen en op de **samenwerking** met kapitaalverschaffers.

Beoordeling normbatenregeling

Gemeenten blijken de normbatenstelling uiteenlopend te beoordelen. Een derde van hen is per saldo **positief** over de regeling, vooral vanwege de (beoogde) prikkel op het op orde brengen van het debiteurenbeheer en een verantwoorde kredietverstrekking. Deze gemeenten projecteren dit veelal niet op hun eigen gemeenten maar meer in het algemeen op ‘achterblijvende’ gemeenten. Eveneens een derde van de gemeenten

oordeelt **neutraal** over de normbatenregeling. Dit zijn veelal gemeenten die geen nadelen maar ook geen positieve prikkels van de regeling ondervonden hebben. Een kwart van de geconsulteerde gemeenten is **negatief** over (de gehanteerde systematiek van) de normbatenregeling. Argumenten die hiervoor worden gegeven zijn het ontbreken van een relatie tussen het batenpercentage en de 'prestaties' van gemeenten, de grote mate van 'geluk' of 'pech' over hoe de regeling uitpakt en de vrees dat het normpercentage in de toekomst (sterk) blijft stijgen waardoor irrealistische streefwaarden ontstaan.

Drie kwart van de gemeenten was in staat om sterke dan wel zwakke punten van de normbatenregeling te noemen. Als **sterk punt** voeren respondenten vooral aan dat het gemeenten dwingt om de Bbz-kredietverlening adequaat uit te voeren. De (financiële) risico's van de regeling, het gebrek aan invloed van gemeenten op kosten en baten van Bbz-kredieten, de (irreële) hoogte van het normpercentage en de invloed van 'oude' kredieten in de berekening van het batenpercentage worden als **zwakke punten** van de normbatenregeling ervaren. Bijna zes op de tien respondenten stelt dan ook **aanpassingen** in de normbatenregeling voor. Een deel van hen pleit voor afschaffing van de regeling. Andere wensen voor de toekomst hebben betrekking op het niet (jaarlijks) verhogen van het normpercentage, het niet meer hanteren van dezelfde periode voor de berekening van de lasten respectievelijk baten en meer differentiatie naar typen gemeenten bij de toepassing van de regeling.

6.3 Suggesties voor beleid

In deze afrondende paragraaf formuleren we een aantal suggesties voor beleid. De opdrachtgever kan deze suggesties betrekken bij haar besluitvorming rondom de toekomstige toepassing en invulling van de normbatenregeling.

1. Een mogelijke suggestie is om de normbatenregeling in haar huidige vorm te heroverwegen.

Achtergrond:

De resultaten van het onderzoek duiden er op dat de normbatenregeling beperkt invloed heeft (gehad) op de uitvoering van de Bbz-kredietverlening door gemeenten. Samenhangend hiermee is het zo dat de ontwikkeling van het batenpercentage, zoals dat in de normbatenregeling wordt gehanteerd, maar deels bepaald wordt door de (kwaliteit van) uitvoering van het Bbz door gemeenten. Zo heeft de vrij sterke daling van de Bbz-kredietverlening, waarvan in de afgelopen periode sprake is geweest, het batenpercentage sterk omhoog gestuwd en zal dit in de komende periode nog blijven doen. Gemeentelijke differentiaties in (ontwikkelingen van) het batenpercentage worden daarmee in belangrijke mate (ook) bepaald door verschillen in ontwikkelingen van de Bbz-kredietverlening en niet alleen – of zozeer – door verschillen in de kwaliteit van uitvoering (bijvoorbeeld qua selectiviteit kredietverstrekkingen en debiteurenbeheer).

2. Het ligt voor de hand om samen met (vertegenwoordigers van) gemeenten alternatieven voor de huidige berekening van het normbatenpercentage te onderzoeken.

Achtergrond:

Bbz-baten vloeien vertraagd voort uit verstrekte Bbz-kredieten. Fluctuaties in deze kredietverlening hebben dan ook impact op het batenpercentage zoals dat op dit moment conform de normbatenregeling berekend wordt. Dit vertroebelt het verband tussen de kwaliteit van uitvoering van de Bbz-kredietverlening door gemeenten en de ontwikkeling van het normbatenpercentage. Mogelijk dat alternatieve methoden van berekening van dit normpercentage, waarmee dit verband beter tot uitdrukking komt, kunnen worden onderzocht.

3. Overwogen zou kunnen worden om het te hanteren batenpercentage stabiel te houden voor een langere periode, bijvoorbeeld vijf jaar.

Achtergrond:

Voor gemeenten geeft het onrust en onduidelijkheid indien het te hanteren normbatenpercentage frequent wordt gewijzigd. Daarmee verliest dit percentage ook haar 'houvast' of functie als 'kompas' voor gemeenten. Daarom zou overwogen kunnen worden om het normbatenpercentage, los van de wijze waarop dit percentage berekend wordt (zie de voorgaande suggestie), voor een langere periode constant te houden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een periode van vijf jaar. Samenhangend hiermee zou dan om de vijf jaar nagegaan kunnen worden of het percentage aanpassing verdient (conform de systematiek van de normbatenregeling of een variant daarop).

4. Een suggestie is om vooralsnog te stoppen met het presenteren van overzichten waarbij (met kleuren) aangegeven wordt of gemeenten qua batenpercentage hoger of lager uitkomen dan het normbatenpercentage.

Achtergrond:

Rondom de normbatenregeling worden jaarlijks overzichten gepresenteerd van de gerealiseerde batenpercentages door gemeenten (het 'Overzicht indicatieve normbaten'). In dit overzicht wordt per gemeente het landelijk vastgestelde normbatenpercentage geconfronteerd met het door de gemeente feitelijk gerealiseerde percentage. Dit is als service richting gemeenten bedoeld, namelijk om hen te attenderen op mogelijke financiële consequenties. Immers, als de gemeente minder baten realiseert dan het landelijke normbatenpercentage dient de gemeente het verschil zelf bij te passen (aangegeven met een naar beneden wijzende pijl in de kleur rood). Als de gemeente meer baten realiseert dan het normbatenpercentage mag deze het verschil zelf houden (aangegeven met een naar boven wijzende pijl in de kleur groen). Het overzicht is dus niet bedoeld om een oordeel te vellen over de kwaliteit van de uitvoering van het Bbz.

Gezien het feit dat verschillen in batenpercentages ook in belangrijke mate bepaald worden door (verschillen in) ontwikkelingen in de Bbz-kredietverlening kan een verkeerde signaalwerking uitgaan van een dergelijke presentatie. Zo is gebleken dat bij diverse

gemeenten met een groene markering het idee leeft dat zij de uitvoering van de Bbz-kredietverlening goed op orde hebben en dus geen verdere verbeteringen hoeven door te voeren. Deze 'score' op het batenpercentage kan echter ook veroorzaakt zijn door een relatief sterke reductie van het volume aan Bbz-kredieten bij de betreffende gemeenten.

Bijlage I. Rekenvoorbeelden normering baten bedrijfskapitaal Bbz

Onderstaande rekenvoorbeelden beogen inzichtelijk te maken hoe de nieuwe normeringsystematiek van de baten bedrijfskapitaal Bbz in de praktijk werkt. De kern van de nieuwe systematiek is de wijziging van de berekening van de 'ten laste van de gemeente gebleven kosten', zoals gedefinieerd in artikel 48 van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Voor de berekening van deze kosten wordt vanaf 2013 uitgegaan van de voor een gemeente geldende *normbaten* kapitaalverstrekking in plaats van de werkelijke baten kapitaalverstrekking. Deze wijziging heeft effect op de vergoeding die een gemeente ontvangt op grond van artikel 48 van het Bbz en op de eventuele aanvullende uitkering op grond van artikel 52 van het Bbz. Bij de beschrijving van de verschillende stappen in het rekenvoorbeeld wordt hier verder op ingegaan.

Ten laste van de gemeente gebleven kosten =	(lasten levensonderhoud - baten levensonderhoud) + (lasten kapitaalverstrekking - <i>normbaten</i> kapitaalverstrekking)
---------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Normbaten

De normbaten per individuele gemeente worden als volgt berekend:

Normbaten (2013) =	macronorm (54,9%) x gemiddelde lasten kapitaalverstrekking individuele gemeente in vijf voorgaande jaren ¹ (hier: 2007 – 2011)
--------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Declaratiedeel

Gemeenten ontvangen een vergoeding voor 75% van de ten laste van de gemeente gebleven kosten (declaratiedeel). Zoals boven beschreven wordt bij de vaststelling van de ten laste van de gemeente gebleven kosten echter niet meer gerekend met de daadwerkelijke baten kapitaalverstrekking, maar met de *normbaten* kapitaalverstrekking. Voor de baten ten behoeve van levensonderhoud verandert er niets. Het declaratiedeel dat een gemeente vergoed krijgt, wordt:

Declaratie =	0,75 * (lasten levensonderhoud - baten levensonderhoud) + 0,75 * (lasten kapitaalverstrekking - <i>normbaten</i> kapitaalverstrekking)
--------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Budget en aanvullende uitkering

Gemeenten hebben een budget ontvangen voor de ten laste van de gemeente gebleven kosten die niet via het declaratiedeel voor vergoeding in aanmerking komen.

De aanvullende uitkering in het kader van artikel 52 van het Bbz 2004 blijft ongewijzigd bestaan. Gemeenten waarbij 25% van de ten laste van de gemeente gebleven kosten hoger is dan 115% van het budget, komen op grond van dit artikel in aanmerking voor een aanvullende uitkering. Wel wijzigt de wijze waarop wordt berekend of er sprake is van een budgettekort. Bij de berekening of er sprake is van een budgettekort wordt namelijk niet meer gerekend met de daadwerkelijke baten kapitaalverstrekking, maar met de *normbaten* kapitaalverstrekking.

Dit betekent in de praktijk dat de omvang van de werkelijke baten uit de verstrekking van bedrijfskapitaal geen invloed heeft op het recht op en de omvang van een eventuele aanvullende uitkering. De consequentie hiervan is enerzijds dat zogenaamde minderbaten volledig voor rekening komen van de gemeente, en dus niet worden gecompenseerd vanuit de aanvullende uitkering, en anderzijds dat de gemeente zogenaamde meerbaten zelf mag houden, en dat deze dus niet in mindering worden gebracht op een eventuele aanvullende uitkering. Indien het budgettekort volgens deze systematiek meer bedraagt dan 15% van het toegekende budget, dan is de berekening van de aanvullende uitkering als volgt:

¹ Met vijf voorgaande jaren aan het jaar t wordt bedoeld de jaren t-6 tot en met t-2. Als het om de normbaten in 2013 (= t) gaat, betreft dit de periode 2007-2011.

$\text{Aanvullende uitkering} = 0,25 * (\text{lasten levensonderhoud} - \text{baten levensonderhoud}) +$ $0,25 * (\text{lasten kapitaalverstrekking} - \text{normbaten kapitaalverstrekking}) -$ $1,15 * \text{budget}$

Voorbeeldberekening

Tabel 1 toont de basisgegevens van vijf willekeurige gemeenten die zijn gebruikt voor de berekening.

Tabel 1. Basisgegevens gemeenten (voorbeeld)

	Budget 2013	Lasten levens- onderhoud	Baten levens- onderhoud	Gemiddelde lasten kapitaal- verstrekking (2007-2011)	Gemiddelde baten kapitaal- verstrekking (2007-2011)	Normbaten kapitaal- verstrekking
Gemeente 1	360.000	1.945.000	935.000	695.000	430.000	381.555
Gemeente 2	15.000	80.000	0	105.000	110.000	57.645
Gemeente 3	320.000	1.220.000	40.000	1.585.000	710.000	870.165
Gemeente 4	685.000	3.675.000	2.210.000	3.215.000	1.960.000	1.765.035
Gemeente 5	5.000	0	0	75.000	10.000	41.175

In bovenstaand voorbeeld zijn voor de baten en lasten levensonderhoud gevestigde ondernemers de gegevens uit het jaar 2011 gebruikt ter benadering van de verwachte baten en lasten in 2013. De in het voorbeeld opgenomen bedragen voor bedrijfskapitaal zijn de gemiddelde lasten en baten over de periode 2007-2011. De macronorm bedraagt 54,9%, zoals bepaald in artikel 1a, tweede lid, van Regeling financiering en verantwoording IOAW, IOAZ en Bbz 2004.

Voor gemeente 1 betekent dit bijvoorbeeld dat de normbaten voor 2013 zijn: $54,9\% \times 695.000 = 381.155$. Zoals blijkt uit de tabel, realiseren gemeenten 1, 2 en 4 gemiddeld genomen meer baten dan hun normbaten, terwijl gemeenten 3 en 5 minder baten dan hun normbaten realiseren.

Wat houdt een gemeente onder de streep over?

Onderstaande tabel toont wat de gemeenten in dit rekenvoorbeeld onder de streep zullen overhouden. Bij de berekening wordt aangenomen dat de gemeenten in 2013 hetzelfde bedrag aan baten realiseren als zij gemiddeld over de periode 2007-2011 hebben gerealiseerd. De werkelijke nettolasten zijn de lasten die werkelijk gerealiseerd zijn door de gemeenten, gebaseerd op de gemiddelde lasten over 2007-2011, verminderd met de werkelijke baten. Het declaratiedeel en de eventuele aanvullende uitkering zijn berekend aan de hand van bovenstaande formules. Het resultaat is het bedrag dat een gemeente overhoudt of tekort heeft nadat de gemeente de volledige rijksbijdrage heeft ontvangen.

Tabel 2. Berekening van resultaat gemeenten

	(A) Budget	(B) Declaratie	(C) Aanvullende uitkering	(D) Rijksbijdrage = A + B + C	(E) Werkelijke nettolasten	(F) Resultaat = D - E
Gemeente 1	360.000	992.584	0	1.352.584	1.275.000	77.584
Gemeente 2	15.000	95.516	14.589	125.105	75.000	50.105
Gemeente 3	320.000	1.421.126	105.709	1.846.835	2.055.000	-208.165
Gemeente 4	685.000	2.186.224	0	2.871.224	2.720.000	151.224
Gemeente 5	5.000	25.369	2.706	33.075	65.000	-31.925

NB: *Werkelijke nettolasten zijn: (lasten levensonderhoud + lasten kapitaalverstrekking) - (baten levensonderhoud + werkelijke baten kapitaalverstrekking)*

Gemeenten 1, 2 en 4 houden ieder een bedrag over na ontvangst van de Rijksbijdrage, als gevolg van de door hen gerealiseerde meerbaten. Voor gemeenten 3 en 5 compenseert de Rijksbijdrage de netto lasten niet volledig, zij moeten dit verschil aanvullen uit andere middelen.

Bijlage II. Relatie fluctuaties Bbz-kredietverlening en batenpercentage

In onderstaande tabel hebben we voor een fictieve gemeente A geïllustreerd hoe een reductie in het verstrekken van Bbz-krediet als gevolg heeft dat deze gemeente voor een aantal jaren (vanaf periode 16) een hoog batenpercentage genereert. Dit terwijl er verder niets verandert, dus ook niet in het deel van het Bbz-krediet dat gemiddeld terugbetaald wordt. Dit illustreert dus dat een hoog gerealiseerd batenpercentage lang niet altijd te maken hoeft te hebben met de uitvoering van de Bbz (zoals selectiviteit in de beoordeling of een professioneel debiteurenbeheer).

We hebben de volgende uitgangspunten gehanteerd voor onderstaande tabel:

- gemeente A begint in periode 1 met het verstrekken van Bbz-krediet. Voor het gemak hebben we verondersteld dat dit jaarlijks 300.000 euro is. Vanaf periode 14 verstrekt gemeente A echter minder Bbz-kredieten. Voor het gemak veronderstellen we dat vanaf dat moment jaarlijks 100.000 euro Bbz-krediet wordt verstrekt;
- ter wille van de eenvoud hebben we verder verondersteld dat er geen rente wordt berekend en dat kredieten een looptijd hebben van vijf jaar;
- verder zijn we er vanuit gegaan dat de kredieten recht evenredig worden afgelost over een periode van vijf jaar en dat gemiddeld 60% van de verstrekte krediet afgelost worden. Een ondernemer die in periode 1 dus 50.000 euro Bbz-krediet krijgt lost in de periode 2 tot en met 6 steeds 6.000 euro af ($5 \times 6.000 \text{ euro} = 30.000 \text{ euro} = 60\% \text{ van verstrekt krediet}$).

Periode	Gemiddeld verstrekt Bbz-krediet	Gemiddelde lasten periode t-6 tot t-2	Gerealiseerde baten Bbz	Gemiddelde baten periode t-6 tot t-2	Gerealiseerd batenpercentage (afgerond)*
1	€ 300.000	-	-	-	-
2	€ 300.000	-	€ 36.000	-	-
3	€ 300.000	-	€ 72.000	-	-
4	€ 300.000	-	€ 108.000	-	-
5	€ 300.000	-	€ 144.000	-	-
6	€ 300.000	-	€ 180.000	-	-
7	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 72.000	24%
8	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 108.000	36%
9	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 136.800	46%
10	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 158.400	53%
11	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 172.800	58%
12	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 180.000	60%
13	€ 300.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 180.000	60%
14	€ 100.000	€ 300.000	€ 180.000	€ 180.000	60%
15	€ 100.000	€ 300.000	€ 156.000	€ 180.000	60%
16	€ 100.000	€ 260.000	€ 132.000	€ 180.000	69%
17	€ 100.000	€ 220.000	€ 108.000	€ 175.200	80%
18	€ 100.000	€ 180.000	€ 84.000	€ 165.600	92%
19	€ 100.000	€ 140.000	€ 60.000	€ 151.200	108%
20	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 132.000	132%
21	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 108.000	108%
22	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 88.800	89%
23	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 74.400	75%
24	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 64.800	64%
25	€ 100.000	€ 100.000	€ 60.000	€ 60.000	60%

* Conform de methodiek zoals die in de normbatenregeling toegepast wordt. Dit houdt in dat in periode t dit percentage berekend wordt door de gemiddelde baten over de periode t-6 tot t-2 te relateren aan de gemiddelde lasten (verstrekkt Bbz-kredieten) over dezelfde periode (t-6 tot t-2).