



Microfinanciering in Nederland

Over de invloed van organisatorische vormgeving op het functioneren van publiekprivate samenwerking rondom microfinanciering

Door: D.A.M.E. Meijer

ANR: 130463

Opleiding: Master Bestuurskunde – afstudeerrichting Maatschappelijk Besturen

Faculteit: Rechtsgeleerdheid

Vakgroep: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

Opleidingsinstituut: Universiteit van Tilburg

Datum: september 2011

Onder begeleiding van: Dr. J.M. Schulz

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als eindstudie in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde aan de faculteit Rechtsgeleerdheid, vakgroep Tilburgse School voor Politieke en Bestuur, aan de Universiteit van Tilburg met als afstudeerrichting Maatschappelijk Besturen. De examencommissie werd gevormd door Dr. J.M. Schulz (eerste lezer) en Dr. M.J.G.J.A. Boogers (tweede lezer).

De eindstudie werd begeleid door Dr. J.M. Schulz, die ik bij deze bijzonder dank voor zijn vele waardevolle adviezen en steun. Verder dank ik de docenten van de vakgroep Tilburgse School voor Politiek en Bestuur die belangrijk hebben bijgedragen aan mijn opleiding tot bestuurskundige. Met name Dr. M.J.G.J.A. Boogers wil ik daarbij niet onvermeld laten. Eveneens bedank ik mijn familieleden, die altijd een luisterend oor hadden en er waren voor deskundige raad.

Desie Meijer
Best/Tilburg, september 2011

Inhoudsopgave

<u>H1.</u>	<u>Inleiding</u>	<u>5</u>
1.1.	Achtergrond	5
1.2.	Probleemstelling	6
1.3.	Relevantie	7
1.3.1.	Maatschappelijke relevantie	7
1.3.2.	Wetenschappelijke relevantie	7
1.4.	Methodologie	8
1.4.1.	Literatuurstudie	8
1.4.2.	Netwerkanalyse	8
1.4.3.	Casestudy	8
1.4.4.	Selectie onderzoeksobjecten	9
1.4.5.	Afbakening van onderzoek	10
1.5.	Leeswijzer	10
<u>H2.</u>	<u>Netwerken en publiekprivate samenwerking</u>	<u>12</u>
2.1.	Inleiding	12
2.2.	Netwerken en netwerkanalyse	12
2.2.1.	Van de klassieke hiërarchische visie op de overheid naar een netwerkbenadering	12
2.2.2.	Het begrip netwerk gedefinieerd	13
2.2.3.	Netwerkanalyse	14
2.3.	Publiekprivate samenwerking	15
2.3.1.	Publiekprivate samenwerking: toen en nu	15
2.3.2.	Het begrip publiekprivate samenwerking gedefinieerd	16
2.3.3.	Verwachtingsmanagement en communicatie bij PPS	17
2.3.4.	Modellen van publiekprivate samenwerking	18
2.4.	Analysekader	20
2.4.1.	Netwerkanalyse	20
2.4.2.	Casestudy	21
<u>H3.</u>	<u>Microfinanciering in Nederland</u>	<u>23</u>
3.1.	Inleiding	23
3.2.	De kabinetsvisie op ondernemerschap en microfinanciering	23
3.2.1.	Redenen van het kabinet om ondernemerschap en microfinanciering te stimuleren	23
3.2.2.	Ambities van het kabinet op het gebied van microfinanciering	24
3.3.	Het nieuwe microfinancieringssysteem in Nederland	24
3.3.1.	Aanleiding	24
3.3.2.	Beschrijving van het microfinancieringssysteem in Nederland	25
3.4.	De financieringspilots: de SZW- borgstellingsregeling en stichting Qredits	27

3.4.1.	De SZW- borgstellingsregeling	27
3.4.2.	Stichting Qredits	29
H4.	<u>Netwerkanalyse van microfinanciering in Nederland</u>	31
4.1.	Inleiding	31
4.2.	Relatienetwerk rondom microfinanciering in Nederland	31
4.3.	Belangen en machtsbronnen van de actoren	33
4.3.1.	Belangen van de actoren	34
4.3.2.	Machtsbronnen van de actoren	35
4.4.	Opvattingen van de actoren	38
4.5.	Conclusie	39
H5.	<u>De organisatorische vormgeving van de financieringspilots</u>	40
5.1.	Inleiding	40
5.2.	De organisatorische vormgeving van de borgstellingspilot	40
5.2.1.	Het type relatie tussen de publieke- en private partij	40
5.2.2.	Het vaststellen van het probleem en de specificatie van oplossingen	40
5.2.3.	De scope van het project	41
5.2.4.	De succesvoorwaarden	42
5.2.5.	De managementprincipes	43
5.2.6.	Het soort van coproductie	43
5.3.	Theoretische duiding	44
5.4.	De organisatorische vormgeving van de Qreditspilot	45
5.4.1.	Het type relatie tussen de publieke- en private partij	45
5.4.2.	Het vaststellen van het probleem en de specificatie van oplossingen	45
5.4.3.	De scope van het project	46
5.4.4.	De succesvoorwaarden	46
5.4.5.	De managementprincipes	47
5.4.6.	Het soort van coproductie	48
5.5.	Theoretische duiding	49
5.6.	Conclusie	50
H6.	<u>Het functioneren van de publiekprivate samenwerking in de praktijk</u>	51
6.1.	Inleiding	51
6.2.	De samenwerking binnen de borgstellingspilot	51
6.2.1.	Referentiekaders	51
6.2.2.	Afstemming en coördinatie	53
6.2.3.	Relatienetwerk en vertrouwen	54
6.3.	Samenvattend overzicht	56
6.4.	De samenwerking binnen de Qreditspilot	56
6.4.1.	Referentiekaders	56
6.4.2.	Afstemming en coördinatie	57
6.4.3.	Vertrouwen	58
6.5.	Samenvattend overzicht	58
6.6.	Conclusie	59

<u>H7.</u>	<u>Conclusie en discussie</u>	<u>60</u>
7.1.	Achtergrond van het onderzoek	60
7.2.	Samenvattende conclusie	60
7.3.	De invloed van organisatorische vormgeving	64
7.4.	Met het oog op de toekomst	65
 Bronnen		 67

H1. Inleiding

Charito L. en Andrew van V. zagen in Den Haag een markt voor vintage kleding, oftewel tweedehands kleding. Geïnspireerd door vintageshops in Antwerpen, Amsterdam en Rotterdam kochten zij met hun eigen geld goede gebruikte kleding op en verkochten deze kleding steeds vanuit verschillende locaties. Eerst eens per maand en al snel eens per week. De zaken ontwikkelden zich zo voorspoedig dat zij al na anderhalf jaar een eigen winkelpand wilden hebben. Deze nieuwe winkel was niet te financieren vanuit eigen middelen en daarom was externe financiering nodig. Ervaring leerde hen dat de banken hen niet zouden kunnen helpen vanwege het relatief lage kredietbedrag en de niche waarin zij hun producten verkopen. Vervolgens hebben zij stichting Qredits benaderd: “Qredits had wel wat opmerkingen over ons ondernemersplan en het MF- ondernemerspunt in Den Haag heeft ons daarbij verder geholpen. Na wat aanpassingen kon Qredits het gevraagde krediet verstrekken”.

VintageShop Cute but wrong in Den Haag (www.cutebutwrong.nl) .

1.1. Achtergrond

In 2006 won econoom Muhammad Yunus de Nobelprijs voor de vrede en daarmee zette hij microfinanciering op de kaart. Yunus is van mening dat er alleen duurzame vrede kan worden bereikt als grote groepen van de bevolking in staat zijn zich uit de armoede te bevrijden. Hij ziet microfinanciering als instrument voor het aanpakken van armoedeproblemen. Door het verschaffen van kleine kredieten kunnen armere mensen een eigen bedrijf beginnen en financieel zelfredzaam worden (Yunus, 2007). Microfinanciering wordt binnen het kader van ontwikkelingshulp vooral ingezet als een instrument om armoede in ontwikkelingslanden terug te dringen.

Microfinanciering is ook in westerse landen terug te vinden, waaronder in Nederland. Het kabinet is van mening dat de verstrekking van microfinanciering een bijdrage kan leveren aan het streven om zelfstandig ondernemerschap zoveel als mogelijk te bevorderen (Heemskerk, 2008).

Microfinanciering kan hier worden gezien als een overheidsinstrument met als doel kleinschalig ondernemerschap in Nederland te stimuleren. Uit de praktijk blijkt dat het voor startende en bestaande ondernemers in zijn algemeenheid lastig is om een relatief lage kredietbehoefte (leningen tot vijfendertigduizend euro) via een bank te verkrijgen. Voor banken is het vaak niet aantrekkelijk om deze kleine kredieten te verstrekken. De kosten voor dergelijke leningen zijn relatief hoog. Hierbij valt te denken de kosten die banken maken bij de beoordeling van bedrijfsplannen en de administratiekosten voor het beheer en eventueel bijzonder beheer van de rekening. Verder zijn de opbrengsten bij kleine kredieten kleiner dan bij grote kredieten. In aanvulling op de ongunstige verhoudingen tussen kosten en opbrengsten ontbreekt in een aantal gevallen zekerheden, zoals een partner met een inkomen of een eigen vermogen om het risico voor de bank te beperken. De overheid heeft de problemen rondom het verstrekken van kleine kredieten aan startende en bestaande ondernemers erkend en is met een initiatief gekomen om microfinanciering in Nederland te stimuleren. (Kenniscentrum Microfinanciering, 2009)

Begin 2009 zijn twee financieringspilots opgericht: de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010 en Stichting Microkrediet Nederland, handelend onder de naam Qredits. De pilots zijn ontstaan als een reactie op het optreden van het hierboven beschreven marktfalen en hadden een looptijd van twee jaar (2009 en 2010). In de regio's Rotterdam, Leeuwarden en omgeving, Flevoland, Tilburg en Twente werd de tijdelijke SZW- borgstellingsregeling uitgevoerd. De

kredietverstrekking vond plaats door de deelnemende banken onder borgstelling van het Rijk en de gemeenten waren verantwoordelijk voor het screeningsproces. Het achterliggende idee was om risico's en kosten voor banken in belangrijke mate te reduceren, zodat banken kleine kredieten gemakkelijker zouden verstrekken. In de andere gemeenten of regio's in Nederland konden ondernemers een klein krediet verkrijgen via Qredits. Qredits is een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk die opgericht is door en met steun van banken, waarbij het ministerie van Economische Zaken (inmiddels Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, afgekort EL&I) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de financiering voor de pilotperiode beschikbaar hadden gesteld. Qredits was verantwoordelijk voor het hele kredietverleningsproces: de screening, de kredietverstrekking en het beheer van de leningen (zie Ecorys, 2011).

Uit bovenstaande blijkt dat verschillende partijen betrokken zijn bij microfinanciering in Nederland. De overheid is nieuwe samenwerkingsrelaties aangegaan met private partijen, waaronder met banken. Er is een netwerk van partijen ontstaan. Dit netwerk en de samenwerking binnen het netwerk staan in dit onderzoek centraal.

1.2. Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken hoe de publiekprivate samenwerking (PPS) bij microfinanciering in Nederland organisatorisch is vormgegeven en of deze vormgeving invloed heeft op het proces van samenwerking in de praktijk. Het proces van samenwerking wordt verklaard vanuit de organisatorische vormgeving van de twee financieringspilots: de borgstellingsregeling en de stichting.

De centrale onderzoeksvraag die hieruit voortvloeit, luidt als volgt:

“Is de organisatorische vormgeving van publiekprivate samenwerking bij microfinanciering in Nederland van invloed op het functioneren van deze samenwerking in de praktijk?”

Om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag is een aantal subvragen opgesteld.

Allereerst wordt in theoretische zin bekeken hoe een netwerk en publiekprivate samenwerking vorm krijgen. De literatuur over netwerken en publiekprivate samenwerking vormt een theoretisch kader dat gebruikt wordt voor de beschrijving en duiding van de empirie. De eerste deelvraag luidt: “Hoe wordt er in de wetenschappelijk literatuur gesproken over netwerken en publiekprivate samenwerking?”. Het is een theoretische vraag met een beschrijvend karakter. De vraag geeft een overzicht van wetenschappelijk literatuur over twee belangrijke begrippen in dit onderzoek.

Tevens is het van belang zicht te krijgen op het netwerk van partijen rondom microfinanciering in Nederland om daarna te bezien hoe de vormgeving van PPS in dat netwerk gestalte krijgt. De tweede deelvraag is dan ook: “Hoe ziet het netwerk rondom microfinanciering in Nederland eruit?” Dit is een empirische vraag met een beschrijvend karakter. Het netwerk is aan de hand van de inbreng van de verschillende gesprekspartners beschreven en geanalyseerd.

Vervolgens is het zaak om de vormgeving van de financieringspilots nader te bezien. De derde deelvraag luidt: “Hoe worden de twee vormen van financieringspilots in Nederland organisatorisch vormgegeven?” Het is een empirische vraag met een beschrijvend karakter. Aan de hand van de

input van de gesprekspartners is beschreven hoe de financieringspilots organisatorisch zijn vormgegeven en hoe deze vormgeving theoretisch kan worden geduid.

Tot slot zijn er verbanden gelegd tussen het proces van samenwerking in de praktijk enerzijds en de organisatorische vormgeving anderzijds. De vierde deelvraag is: “Hoe kan het proces van de publiekprivate samenwerking worden verklaard vanuit de organisatorische vormgeving van de twee financieringspilots?” Deze vraag is empirisch en heeft een verklarend karakter. De invloed van de organisatorische vormgeving van de pilots op de samenwerking in de praktijk staat hier centraal.

1.3. Relevantie

Wetenschappelijk onderzoek dient zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke betekenis te hebben.

1.3.1. Maatschappelijke relevantie

De samenleving van de eenentwintigste eeuw wordt ook wel de netwerksamenleving genoemd (Castells, 2006). Onze huidige samenleving kenmerkt zich door een hoge mate van complexiteit. Nationale overheden zijn steeds minder in staat om problemen waarmee zij geconfronteerd worden op eigen kracht op te lossen. Castells wijst op een proces van toenemende vervlechting van de overheid en de samenleving. Dit proces heeft invloed op de rol van de overheid. Volgens Castells, en andere auteurs zoals Reyn en Van der Meij (2000) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008), staat vast dat de overheid terugtreedt en haar macht verliest. In de oude welvaartsstaat bepaalde de overheid wat goed was voor haar burgers. In Castells netwerksamenleving vervult de overheid een meer procedurele rol. De overheid realiseert haar doelstellingen steeds minder zelf en beperkt zich steeds vaker tot het scheppen van een proces om haar doelstellingen te verwezenlijken. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van andere partijen en deze afhankelijkheidsrelaties hebben geleid tot nieuwe samenwerkingsrelaties, waarbij de overheid steeds meer een partner wordt in een netwerk. (Castells, 2006: 3-21)

In dit onderzoek wordt aan de hand van het thema microfinanciering inzichtelijk gemaakt hoe publiekprivate samenwerking in een netwerk er in de praktijk uit ziet en functioneert. Dit levert een bijdrage aan een beter inzicht in complexe netwerken waarbij zowel publieke als private partijen een rol spelen. Tevens levert het inzicht in netwerken die ook in economisch mindere tijden waarde hebben.

1.3.2. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek levert een bijdrage aan het vraagstuk over publiekprivate samenwerking binnen netwerken. De literatuur laat zien dat samenwerkingsrelaties tussen publieke en private partijen zeer complex zijn (Kickert en Koppenjan, 1997; Camps, 2001; Van Twist, 2002; Hodge en Greve, 2005; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). De samenwerkingsrelaties tussen de overheid en banken op het gebied van microfinanciering zijn hier een voorbeeld van. Het inzichtelijk maken van het netwerk en de complexiteit van de samenwerking binnen dit netwerk vormt een bijdrage aan theorievorming op het gebied van succes- en faalfactoren in projecten waarbij de overheid samenwerkt met private partijen in een netwerkrelatie.

1.4. Methodologie

Onderstaand worden de stappen die gevolgd zijn in dit onderzoek en de daarbij gebruikte methoden toegelicht.

1.4.1. Literatuurstudie

Ten eerste is een theoretisch kader geschetst met als doel het onderzoek meer diepgang te geven en de resultaten van het onderzoek beter te kunnen plaatsen. Hiervoor is een literatuurstudie verricht naar de belangrijkste begrippen in het onderzoek: netwerken en publiekprivate samenwerking. Wetenschappelijke literatuur is geraadpleegd om beide begrippen te definiëren en in een context te plaatsen. Tevens vormt de theorie over netwerken en publiekprivate samenwerking de basis voor het analysekader dat gebruikt wordt in het onderzoek voor de netwerkanalyse en de casestudy.

1.4.2. Netwerkanalyse

Het eerste deel van het onderzoek is verkennend. Het netwerk rondom microfinanciering in Nederland is inzichtelijk gemaakt aan de hand van een netwerkanalyse (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2008: 14-23). Er is inzichtelijk gemaakt welke actoren een rol spelen in het netwerk en hoe deze actoren zich onderling tot elkaar verhouden, welke belangen de actoren hebben, hoe de machtsbronnen binnen het netwerk zijn verdeeld en welke opvattingen de actoren hebben over de rol van de overheid op het gebied van microfinanciering.

Hiervoor zijn vraaggesprekken gehouden met de belangrijkste partijen die een rol spelen bij microfinanciering in Nederland. Er is gebruikt gemaakt van semi-gestructureerde interviews omdat met deze interviewmethode aan de ene kant structuur aan het gesprek wordt gegeven en aan de andere kant behoudt de interviewer ook een bepaalde mate van vrijheid. Vooraf vastgestelde onderwerpen of topics geven de interviewer enige houvast en de interviewer heeft ook de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de situatie en de informatie die de geïnterviewden geven. Daarnaast geeft de methode de mogelijkheid van doorvragen. Op deze manier kan dieper worden ingegaan op de materie en kunnen relevante onderwerpen naar voren komen die niet van te voren waren opgesteld (Baarda, De Goede en Van der Meer-Middelburg, 2007: 14-18).

1.4.3. Casestudy

Het tweede deel van het onderzoek is een casestudy waarbij de organisatorische vormgeving van de twee financieringspilots en de invloed die deze vormgeving heeft op de publiekprivate samenwerking in de praktijk is onderzocht. Een casestudy is diepgaand onderzoek ter plaatste van een sociaal verschijnsel, waarbij de onderzoeker dat verschijnsel op de voet volgt, en daarbij verschillende bronnen van informatie gebruikt (Swanborn, 2002: 115). De casestudy wordt veel gebruikt binnen de maatschappijwetenschappen en sluit aan bij de probleemstelling die centraal staat in dit onderzoek. Het gaat namelijk om kwalitatief, kleinschalig en diepgaand onderzoek naar het functioneren van de samenwerking binnen het netwerk rondom microfinanciering.

Ten eerste is onderzocht hoe de twee financieringspilots organisatorisch zijn vormgegeven. De borgstellingsregeling en de stichting kennen beiden een andere organisatorische opzet. Gekeken is naar het type relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, het soort probleem en de specificatie van oplossingen, de scope van het project, de succesvoorwaarden, de managementprincipes en het soort van coproductie (Klijn en Teisman, 2000: 84-104). Vervolgens is

de organisatorische vormgeving van de borgstellingsregeling en van de stichting aan de hand van twee publiekprivate samenwerkingsmodellen theoretisch geduid. Ook hiervoor is de methode van semi-gestructureerde interviews gebruikt.

Ten tweede is het functioneren van de publiekprivate samenwerking rondom microfinanciering in de praktijk onderzocht aan de hand van de organisatorische vormgeving van de twee financieringspilots. Aan de hand van semi-gestructureerde interviews met belangrijke actoren uit het netwerk zijn ervaringen met de twee pilots uiteengezet. Tijdens de interviews is uitgegaan van uitlatingen, beelden en redeneringen die de onderzochte personen gebruiken; hún interpretaties en verklaringen van de werkelijkheid hebben een centrale plaats ingenomen. Het gaat om de betekenisverlening van de betrokkenen en niet om feitelijke informatie. Een casestudy is een goede manier om ideeën, stereotypen, verwachtingen en belevingen van mensen te onderzoeken in relatie tot hun interactie, het met elkaar omgaan. Hiervoor zijn ondervragingen noodzakelijk, omdat ideeën, opinies en dergelijke niet zomaar waar te nemen zijn (Swanborn, 2002: 119-120).

De uitkomsten van een casestudy bieden in de ogen van critici vaak onvoldoende basis voor wetenschappelijke generalisatie. Maar bij een casestudy gaat het meer om analytische generalisatie in plaats van statistieke generalisatie. In andere woorden zijn casestudies generaliseerbaar “to theoretical propositions” en niet tot populaties. Het doel is bij te dragen aan theorievorming en de generaliseerbaarheid van bestaande theorieën. (Yin, 2003: 10-11) In een casestudy wordt één specifiek geval of enkele gevallen diepgaand bestudeerd en de case speelt zich af binnen de grenzen van één of enkele sociale systemen. (Swanborn, 2002: 115-116) De uitkomsten van dit onderzoek gelden daarom in principe uitsluitend voor het onderzoeksdomein, namelijk het samenwerkingsverband rondom microfinanciering in Nederland. De generaliseerbaarheid van dit onderzoek betreft het optimaliseren van publiekprivate samenwerking in algemene zin.

1.4.4. Selectie onderzoeksobjecten

In 2009 en 2010 is geëxperimenteerd met twee verschillende opzetten van microfinanciering: de borgstellingsregeling en stichting Qredits. Het doel van deze pilots was onderzoeken op welke wijze microfinanciering in Nederland optimaal vormgegeven zou kunnen worden. De borgstellingregeling en stichting Qredits zijn gekozen als casus en staan in het onderzoek centraal. Dit onderzoek richt zich op het functioneren van de samenwerking binnen de verschillende financieringspilots en tracht dit te verklaren vanuit de organisatorische vormgeving van de pilots. Het is relevant om te kijken naar de ervaringen met de pilots in de praktijk. Wanneer het doel is een bepaalde aanpak of opzet structureel te implementeren is het raadzaam eerst vast te stellen wat deze aanpak of opzet succesvol maakt en wat eventueel problemen kan opleveren. Aan de hand van deze casestudy wordt dit inzichtelijk gemaakt.

Om de breedte en de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is gesproken met een groot aantal partijen. In totaal zijn negentien interviews gehouden met betrokkenen van beide pilots. Om een algemeen beeld te vormen zijn eerst gesprekken gehouden met partijen die een rol spelen bij de totstandkoming van het beleid op het gebied van microfinanciering: de ministeries van EL&I en SZW, Agentschap NL en de hoofdkantoren van twee grootbanken. Vervolgens zijn interviews gehouden met partijen die een rol spelen in de uitvoering van het beleid. In het kader van de SZW-borgstellingsregeling is gesproken met vijf gemeenten die deel uitmaken

van MF-ondernemerspunten. Deze gemeenten waren verantwoordelijk voor de begeleiding van ondernemers voor de bedrijfsstart en de screening van ondernemerplannen. Daarnaast is gesproken met vier lokale banken die kredieten onder borgstelling hebben verstrekt. In het kader van de pilot stichting Qredits is gesproken met het hoofdkantoor van de stichting en met twee regiokantoren. Daarnaast is er gesproken met twee gemeenten die binnen het werkgebied van Qredits vielen.

1.4.5. Afbakening van onderzoek

In 2009 en 2010 is geëxperimenteerd met twee verschillende opzetten van microfinanciering: de SZW-borgstellingsregeling en stichting Qredits. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op deze pilotperiode. De uitslatingen van de geïnterviewden en de resultaten van het onderzoek hebben betrekking op de periode 2009-2010.

Inmiddels bestaat de SZW- borgstellingsregeling niet meer. De regeling was tijdelijk en is per 1 januari 2011 tot een einde gekomen. Aan de hand van inzichten uit de evaluatie van de pilots is besloten dat er geen doorstart van de regeling zal plaatsvinden. Qredits is na afloop van de pilotperiode nog wel actief. In augustus 2010 heeft Qredits van de drie grootbanken en de Bank der Nederlandse Gemeenten aanvullende financiering van dertig miljoen euro ontvangen. Qredits is hiermee een aanvulling in de markt voor kredietverlening aan kleine (startende) ondernemers.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een theoretisch kader geschetst met als doel het onderzoek meer diepgang te geven en de resultaten van het onderzoek beter te plaatsen. De belangrijkste begrippen uit het onderzoek, netwerken en publiekprivate samenwerking, zijn gedefinieerd en in een context geplaatst. Tevens vormt de theorie over netwerken en publiekprivate samenwerking de basis voor het analysekader dat gebruikt wordt in het onderzoek voor de netwerkanalyse en de casestudy. Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van deelvraag één.

Hoofdstuk drie plaatst het onderzoek naar microfinanciering in Nederland in een bredere context. Zo worden de redenen van het kabinet om microfinanciering en ondernemerschap te stimuleren besproken, evenals de ambities van het kabinet op het gebied van microfinanciering. Tevens wordt het microfinancieringssysteem in Nederland nader toegelicht. Tot slot wordt licht gescheden op de ontstaansgeschiedenis en de opzet van de twee financieringspilots (de SZW- borgstellingsregeling en stichting Qredits).

In hoofdstuk vier wordt het netwerk rondom microfinanciering aan de hand van verschillende aandachtspunten beschreven en geanalyseerd. Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van deelvraag twee.

In hoofdstuk vijf wordt de organisatorische vormgeving van de financieringspilots onderzocht. Aan de hand van verschillende aandachtspunten worden de pilots theoretisch geduid. Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van deelvraag drie.

In hoofdstuk zes wordt het functioneren van de publiekprivate samenwerking rondom microfinanciering in de praktijk onderzocht. De invloed van de organisatorische vormgeving van de financieringspilots op het proces van samenwerking staat hier centraal. Het proces van

samenwerking binnen de borgstellingspilot en de Qreditspilot wordt beschreven en verklaard aan de hand van verschillende thema's. Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van deelvraag vier.

Hoofdstuk zeven behelst een samenvattende conclusie van het rapport en geeft een beknopt antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Tevens wordt een beschouwing gegeven op het belang van publiekprivate samenwerking en microfinanciering in onze huidige en toekomstige tijd.

H2. Netwerken en publiekprivate samenwerking

2.1. Inleiding

De begrippen netwerk en publiekprivate samenwerking spelen een belangrijke rol in voorliggend onderzoek. Ten eerste wordt voor beide begrippen de context geschetst. Om onduidelijkheden te voorkomen en de consistentie van het onderzoek te vergroten worden de twee begrippen vervolgens gedefinieerd. Voor de netwerkanalyse wordt aangegeven welke punten belangrijk zijn en voor publiekprivate samenwerking worden verschillende indelingen in modellen behandeld. Het hoofdstuk sluit af met een analysekader.

2.2. Netwerken en netwerkanalyse

2.2.1. Van de klassieke hiërarchische visie op de overheid naar een netwerkbenadering

De gedachtevorming en theorie-ontwikkeling over de rol en de positie van de overheid heeft zich lange tijd gekenmerkt door een visie op de overheid waarin deze boven de samenleving staat en deze samenleving in hoge mate kan beïnvloeden (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993). In deze klassieke visie staat de relatie tussen de overheid als besturend systeem en de samenleving als bestuurd systeem centraal. Er is sprake van een één-actorbenadering, namelijk centrale eenzijdige sturing door een gezaghebbende overheid. In de twintigste eeuw was dit hiërarchische model van overheidssturing het dominante organisatiemodel om publieke doelen te realiseren en publieke dienstverlening aan te bieden (Goldsmith en Eggers, 2004). Politiek en beleid zijn in het traditionele model gescheiden van elkaar. Overheidsbeleid komt tot stand in het politieke proces van wilsvorming, en de beleidsuitvoering wordt gezien als een neutraal en rationeel proces.

Vanuit de bestuurs- en beleidswetenschap werd het traditionele systeemtheoretische besturingsparadigma, zoals beschreven door De Leeuw (1974), zwaar bekritiseerd, omdat de samenleving in dit paradigma wordt gesimplificeerd tot bestuurd systeem. Deze simplificatie wordt als een van de belangrijkste oorzaken gezien van het falen van overheidsingrijpen (De Hoed e.a., 1983; Kickert e.a., 1985; Bovens en Witteveen, 1985; Koppenjan, 1990). In de traditionele sturingsopvatting wordt geen rekening gehouden met de beperkte capaciteit van de centrale stuurder en zijn afhankelijkheid van de omgeving. De overheid concentreert zich op de formele doestelling zoals die door haar is geformuleerd, ervan uitgaande dat zij over de juiste en volledige informatie beschikt ten aanzien van problemen, doelstellingen en oplossingen in een samenleving. In een hiërarchisch model van werken is er geen oog voor andere belangen, percepties en doelstellingen (Van Gunsteren, 1976; Simonis, 1983; Glasbergen, 1989a; Van de Graaf en Hoppe, 1989), terwijl uit de praktijk blijkt dat de beleidsuitkomsten altijd het resultaat zijn van een onderhandelingsproces tussen verschillende actoren, die ieder eigen doelstellingen, strategieën en belangen hebben. Onderhandelingsprocessen resulteren in de uitvoeringsfase vaak niet in de beoogde uitkomsten van het beleid dat is vastgesteld door de overheid. (Pressman en Wildavsky, 1974; Simonis, 1983). Beleidsuitvoering blijkt geen rationeel en neutraal proces te zijn en centrale sturing in een moderne, complexe maatschappij past niet meer.

Maatschappelijke problemen overstijgen steeds vaker de organisatiegrenzen. Macht is in toenemende mate versnipperd en verspreid en door ontwikkelingen zoals marktwerking, privatisering en samenwerking zijn de grenzen tussen publiek en privaat vervaagd (Koppenjan, De

Bruijn en Kickert, 1993; Goldsmith en Eggers, 2004, Van Montfort, 2008). Individuen, groepen en organisaties, waaronder de overheid, zijn steeds minder in staat om de problemen waarmee zij worden geconfronteerd op eigen kracht op te lossen. De interacties die actoren onder invloed van deze interdependenties aangaan met elkaar, leiden op den duur tot het ontstaan van netwerken. Op tal van beleidsterreinen worden dergelijke netwerken aangetroffen. De laatste decennia heeft de netwerkbenadering, als alternatief voor het klassieke besturingsparadigma, aan populariteit gewonnen. In de netwerkbenadering wordt er vanuit gegaan dat actoren uit zowel de publieke als de private sector op uiteenlopende maatschappelijke niveaus voor de realisatie van hun doelen afhankelijk zijn van anderen. Geen van de actoren is in staat om aan andere actoren zijn wil op te leggen. Ook voor de centrale overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere actoren. De overheid wordt niet langer opgevat als almachtige instantie die boven de andere partijen in een samenleving is geplaatst, maar als een deelnemer aan maatschappelijke sturingsprocessen te midden van andere deelnemers (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993; Castells, 2006). Een dergelijk beeld van de positie van een overheid maakt een einde aan de maakbaarheidsmythe dat een overheid haar doelstellingen zonder meer kan implementeren, indien de politieke wil maar aanwezig is. Zolang andere partijen niet hetzelfde willen, is de kans op succesvol overheidsbeleid vaak klein (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

2.2.2. Het begrip netwerk gedefinieerd

Het begrip netwerk wordt verschillend gehanteerd. Binnen de beleidswetenschappen krijgen netwerken vooral aandacht vanuit beleidsgeoriënteerde vraagstellingen terwijl er in de organisatiewetenschappelijke, politicologische en sociologische benaderingen meer institutioneel gerichte belangstelling is. Daarnaast wordt het begrip netwerk verschillend gewaardeerd. Kritiek op netwerken berust onder andere op diepgewortelde opvattingen over wat de overheid is of zou moeten zijn. Netwerken worden dan beschouwd als ondoorzichtige, ondoordringbare structuren van belangenvertegenwoordiging die noodzakelijke, breedgedragen beleidsinnovaties blokkeren en een bedreiging vormen voor de effectiviteit, efficiency en democratische legitimiteit van het overheidsoptreden (Nelissen, 1992; Marsh en Rhodes, 1992: 249-268). Overheden zouden netwerken moeten vermijden en waar mogelijk bestrijden. Dit standpunt negeert het uitgangspunt van de netwerkbenadering, namelijk de afhankelijkheid van de overheid van andere actoren. Deze afhankelijkheden zijn nu eenmaal de realiteit. Indien de overheid succesvol wil zijn in het verwezenlijken van haar doelen, dan kan zij niet om het bestaan van netwerken heen.

In de wetenschappelijke literatuur over netwerken bestaat een grote verscheidenheid aan definities van het begrip. Iedere definitie benadrukt weer andere aspecten van een netwerk, maar er zijn ook overeenkomsten te benoemen. Netwerken hebben in de regel een aantal structuurkenmerken die we in de meeste definities van het begrip terugzien (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993; De Bruijn, 2003; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007). Deze kenmerken worden hierna kort beschreven. Onderstaand overzicht is in de basis ontleend aan De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007: 22-30).

Een eerste kenmerk van een netwerk is pluriformiteit of variëteit. In netwerken zijn verschillende actoren betrokken met ieder hun eigen taken, verantwoordelijkheden en belangen. Daarnaast beschikken actoren over machtsbronnen. Iedere actor heeft zijn eigen middelen om invloed uit te oefenen. Een tweede kenmerk van een netwerk is de aanwezigheid van interdependenties tussen actoren. De actoren die samen een netwerk vormen zijn afhankelijk van elkaar voor bijvoorbeeld

financiën, bevoegdheden, politieke steun, grond et cetera. Op basis van deze afhankelijkheden gaan actoren relaties aan met elkaar, waardoor er een netwerkstructuur ontstaat. De afhankelijkheidsrelaties kunnen eenvoudig zijn, maar ook zeer complex. Het in kaart brengen van deze relaties is vaak niet gemakkelijk. Ten derde kenmerken de actoren in netwerken zich door geslotenheid. De actoren in een netwerk kennen een zekere autonomie en zijn mede daardoor relatief gesloten ten opzichte van hun omgeving. Iedere organisatie heeft een eigen referentiekader. Dit referentiekader wordt gevormd door de kernwaarden van een organisatie: waarden die diep zijn geworteld in de organisatie en die het handelen van de organisatie voor een belangrijk deel bepalen. In de systeemtheorie wordt gesproken van zelfreferentiële systemen. Dit houdt in dat systemen of organisaties alleen aan zichzelf refereren en slechts gevoelig zijn voor signalen die binnen dit referentiekader passen. Signalen die niet in het eigen referentiekader passen worden niet opgevangen en de organisatie sluit zich af voor deze signalen. Complexe interdependenties en geslotenheid versterken elkaar. In de perceptie van actoren kan het totaalbeeld van de interdependenties zo complex zijn, dat ze zich afsluiten voor deze complexiteit. Tot slot worden netwerken gekenmerkt door een bepaalde mate van dynamiek. Machtsposities van actoren kunnen veranderen. Nieuwe actoren kunnen tot het netwerk toetreden, anderen kunnen uittreden. Ontwikkelingen in de omgeving kunnen de onderlinge relaties sterk veranderen. Een netwerk is constant in beweging.

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van het begrip netwerk gehanteerd:

“Een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen” (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 21). In deze definitie worden de vier structuurkenmerken van een netwerk samengebracht. Om deze reden is deze definitie van het begrip netwerk het meest omvattend.

2.2.3. Netwerkanalyse

Het begrijpen van netwerken begint met het beschrijven van het karakter ervan (Camps, 2001: 27). De structuurkenmerken van een netwerk zijn aan bod geweest en er is een definitie van het begrip geformuleerd. Aan de hand van een netwerkanalyse kan het functioneren van een netwerk inzichtelijk worden gemaakt. Bij de uitvoering van een netwerkanalyse is een aantal zaken van belang. Onderstaand overzicht is in de basis ontleend aan De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007: 45-51).

De eerste stap om een netwerk inzichtelijk te maken is het in kaart brengen van de betrokken actoren en hun onderlinge relaties. Door voor iedere actor aan te geven wat zijn rol is in het netwerk en welke relaties deze actor met andere actoren onderhoudt, kan inzicht worden verschaft in hoe het netwerk in zijn geheel functioneert. De complexiteit van een netwerk kan helder en overzichtelijk worden weergegeven in schematische vorm. Ten tweede dient aandacht te worden besteedt aan de belangen van de verschillende actoren. Belangen bepalen vaak de motivatie voor een bepaald handelen. Door inzicht te verschaffen in de belangen van de actoren kan het handelen van de actoren beter worden begrepen en verklaard. Ten derde speelt de verdeling van machtsbronnen een belangrijke rol in een netwerkanalyse. Het is relevant om inzicht te hebben in de machtsbronnen van actoren, omdat deze voor een groot deel de invloed bepalen die een actor kan aanwenden om zijn belangen te realiseren. Machtsbronnen kunnen bestaan uit bijvoorbeeld geld, bevoegdheden, kennis en reputatie. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007:48) noemen het relatienetwerk van een actor een bijzondere machtsbron. Hoe meer relaties een actor heeft, hoe meer mogelijkheden hij heeft om

steun bij andere actoren te verwerven. Op deze manier vergroot de actor zijn invloed en kan hij de verworven steun bijvoorbeeld inzetten om besluiten door te drukken of juist te blokkeren. Dit is van belang, omdat de actoren in een netwerk van elkaar afhankelijk zijn. Tot slot is het relevant om aandacht te besteden aan de opvattingen die de actoren hebben over een bepaald initiatief. Met hun opvattingen profileren actoren zichzelf en dragen daarmee hun identiteit en visie uit naar de buitenwereld.

Boven beschreven aandachtspunten zijn meegenomen in de analyse van het netwerk rondom microfinanciering in Nederland. In paragraaf 2.4 komt het analysekader dat hiervoor is opgesteld aan bod.

2.3. Publiekprivate samenwerking

2.3.1. Publiekprivate samenwerking: toen en nu

Publiekprivate samenwerking is niet nieuw. Er bestaan van oudsher tal van vormen van dergelijke samenwerkingsverbanden. Maar kijkend naar de periode vanaf de wederopbouw na de tweede wereldoorlog tot vandaag de dag is er niet altijd evenveel belangstelling geweest vanuit de overheid om samen te werken met private partijen. Onderstaande is gebaseerd op Reyn en Van der Meij (2000: 142-143).

“In de periode 1945-1968 werd in een intensieve samenwerking, tussen overheid en private partijen, gewerkt aan de wederopbouw van Nederland. In tegenstelling tot de voorafgaande periode, waarin sprake was van een dominante positie van het particulier initiatief, ontwikkelde zich een meer evenwichtige rolverdeling tussen overheid en markt. Onder invloed van de opkomende inspraak en participatie van particuliere belanghebbenden in de periode 1968-1978, werd de rol van de overheid steeds dominanter. Dit ging ten koste van de private sector die grote kritiek kreeg. In de periode 1978-1982 ging de slinger terug. Onder invloed van de economische teruggang kreeg de private sector een herwaardering. Ten gevolge van de tweede oliecrisis in 1978-1979, het ineensinken van de vastgoedmarkt in het begin van de jaren tachtig en de aanhoudende werkloosheid, werd opnieuw nagedacht over de omvang van het overheidsingrijpen en de relatie met het bedrijfsleven. In het regeerakkoord van 1986 werd het begrip publiekprivate samenwerking zelfs geïntroduceerd in het hoofdstuk over werkgelegenheid en economisch herstel. De samenwerking concentreerde zich vooral op het gebied van werkgelegenheidsbevordering en stedelijke vernieuwing. Het uiteindelijke doel, het realiseren van wenselijk geachte investeringen tegen lagere overheidsuitgaven, werd in brede kring gesteund. De overheid moest efficiënter gaan werken. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig bestaan vele experimenten met nieuwe vormen van en mogelijkheden voor publiekprivate samenwerking.”

De geschiedenis leert dat de belangstelling van de overheid om samen te werken met private partijen in belangrijke mate conjunctureel wordt bepaald. Wat opvalt, is dat in tijden van economische voorspoed de overheid een dominantere positie inneemt in de samenleving ten opzichte van de private sector. In tijden dat het economisch minder gaat toont de overheid meer belangstelling en bereidheid om maatschappelijke problemen samen met het bedrijfsleven aan te pakken.

In de huidige tijd krijgt publiekprivate samenwerking een hernieuwde en vooral verbrede aandacht. Op steeds meer beleidsterreinen werken overheid en marktpartijen samen. Voorheen richtte publiekprivate samenwerking zich vooral op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, maar vandaag de dag zien we ook samenwerkingsrelaties bij grote infrastructurele werken, groenontwikkeling, ziekenhuisontwikkeling en op sociaal-economisch vlak. Daarnaast is ook sprake van een omslag in het denken over publiekprivate samenwerking. Voorheen werd publiekprivate samenwerking vooral gezien als additionele financieringsbron, maar tegenwoordig is er steeds meer aandacht voor de meerwaarde die publiekprivate samenwerking kan opleveren. (Reyn en Van der Meij, 2000: 143) Hierbij valt te denken aan het spreiden van onzekerheden en risico's, een betere benutting van middelen voor het bereiken van doelen, gebruikmaking van elkaars expertise, de eigen positie versterken door bijvoorbeeld het imago te verbeteren en het gezamenlijk ontwikkelen van een nieuw product of een nieuwe dienst waartoe beide partijen zelfstandig niet in staat zijn (Teisman, 1992; Reyn en Van der Meij, 2000; Camps, 2001).

De hernieuwde en verbrede aandacht voor publiekprivate samenwerking kan onder andere worden verklaard vanuit de veranderde kijk op de positie van de overheid in de samenleving. De overheid wordt niet langer gezien als almachtige instantie die boven andere partijen staat, maar als een actor in een netwerk die in toenemende mate afhankelijk is van andere partijen om haar doelen te realiseren. Samenwerken met het bedrijfsleven is bij bepaalde projecten noodzakelijk, omdat geen van de actoren een dusdanige hoeveelheid middelen, kennis of regelgevende bevoegdheden ter beschikking heeft om doelstellingen zoals het behartigen van het algemeen belang en het rendement afzonderlijk te verwezenlijken (Reyn en Van der Meij, 2000: 143). Zo zijn veel publiekprivate samenwerkingsverbanden in zekere zin gedwongen samenwerkingsprojecten, omdat een private partij beschikt over voor een project noodzakelijke grond.

2.3.2. Het begrip publiekprivate samenwerking gedefinieerd

Publiekprivate samenwerking wordt vaak genoemd als instrument om publieke doelen beter te realiseren. Overheden en private actoren zouden zich kunnen concentreren op die kwaliteiten waar ze goed in zijn, en de verbinding van die kwaliteiten zou een meerwaarde opleveren. Het kan dan gaan om kostenbesparingen. Dit betreft bijvoorbeeld het vergroten van de efficiëntie door het beter benutten van de beschikbare middelen. Maar er kan ook synergie ontstaan door de samenwerking. Bij synergie is de som meer dan de delen, doordat activiteiten elkaar versterken. Hierbij valt te denken aan het gezamenlijk ontwikkelen van een nieuw product of een nieuwe dienst waartoe een actor zelfstandig niet in staat zou zijn. Tot zover is er in de wetenschap en in de praktijk wel overeenstemming over, maar achter dit idee van meerwaarde liggen heel verschillende assumpties. Dezen zijn te herleiden tot twee wetenschappelijke *bodies of knowledge* in de bestuurskunde en de economie. (Klijn en Van Twist, 2007: 161-177)

Aan de ene kant is het gedachtegoed van publiekprivate samenwerking sterk geïnspireerd door ideeën van het New Public Management (NPM). Het NPM speelt vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw een steeds belangrijkere rol binnen de bestuurskunde en de bestuurspraktijk. In deze ideeën moet de overheid zich meer richten op het formuleren van beleid en de uitvoering aan anderen overlaten. Deze scheiding tussen beleid en uitvoering zou de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsoptreden moeten vergroten. Door middel van privatisering, marktwerking, verzelfstandiging en uitbesteding kunnen afzonderlijke organisatorische eenheden zich bezig houden

met de uitvoering. Overheidsinstellingen moeten deze uitvoering monitoren via van te voren vastgestelde prestatie-indicatoren. (Hood, 1991; Osborne en Gaebler, 1992; Kickert, 1997; Lane, 2000) Deze ideeën zijn in het PPS-debat terug te vinden daar waar de nadruk wordt gelegd op het vergroten van de efficiëntie en op de uitbesteding van taken aan private partijen via nieuwe vormen van aanbesteding. De redenering is dat de private sector efficiënter werkt, en dat als verschillende activiteiten geïntegreerd worden schaalvoordelen en innovatievoordelen kunnen worden behaald.

Aan de andere kant wordt er bij publiekprivate samenwerking meer uitgegaan van de ideeën van governance en netwerken. In deze ideeën zou samenwerking tussen publieke en private actoren leiden tot betere producten en diensten of beter beleid voor complexe maatschappelijke problemen. Samenwerking en bundeling van informatie, kennis en middelen kunnen leiden tot innovatieve producten en tot het combineren van verschillende kwaliteiten. Het gaat hier over meer horizontale vormen van samenwerking. Samenwerking op basis van gelijkheid is noodzakelijk, omdat de publieke en de private actoren van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van beleidsuitkomsten en diensten. Het gaat vooral om het vergroten van de kwaliteit van de beleidsuitvoering. De basisassumptie is dat goede horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en een snellere en gemakkelijkere uitvoering van het beleid. (Kickert et al., 1997; Pierre en Peters, 2000; Klijn en Koppenjan, 2004; Sorenson en Torfing, 2006)

Publiekprivate samenwerking is een specifieke vorm van samenwerken in netwerken. Bij PPS worden private partijen betrokken bij het uitvoeren van beleid of het realiseren van beleidsproducten of – diensten. In dit onderzoek wordt de volgende definitie van het begrip publiekprivate samenwerking gehanteerd:

“Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld” (Klijn en Van Twist, 2007: 162).

Door een ruime definitie van het begrip te hanteren kunnen zowel de ideeën van het NPM als de ideeën uit de literatuur over governance en netwerken worden ondergebracht.

2.3.3. Verwachtingsmanagement en communicatie bij PPS

In samenwerkingsverbanden waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen, is vaak sprake van verschillende (tegenstrijdige) doelstellingen en belangen. Dit hoeft in principe geen probleem te vormen voor de samenwerking mits er duidelijk wordt gecommuniceerd over wat de partijen van elkaar en de samenwerkingsrelatie verwachten en waar de meerwaarde precies in ligt. Van Twist (2002) benadrukt het belang van het managen van wederzijdse verwachtingen bij publiekprivate samenwerking. De praktijk van PPS komt lang niet altijd overeen met de hooggespannen verwachtingen die hierover bestaan. De verwachtingen die publieke en private partijen hebben van elkaar en van de onderlinge samenwerking in PPS-verband lopen soms sterk uiteen en om deze reden wordt PPS niet altijd even positief gewaardeerd (Van Twist, 2002). Teleurstellingen over de resultaten van PPS komen niet zelden voor.

Naast uiteenlopende belangen en verwachtingen kunnen ook doelstellingen op gespannen voet staan met elkaar. De overheid heeft vooral een politiek bestuurlijke oriëntatie waarbij het dienen van het algemeen belang en het dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid voorop staat en waarbij het zorgvuldig naleven van regels, procedures en voorschriften centraal staat. De private

sector heeft meer een bedrijfsoriëntatie en is vooral gericht op efficiëntie en effectiviteit, het maken van winst en het boeken van resultaten. Deelbelangen zoals het vergroten van marktaandeel spelen hierbij een belangrijke rol. Omdat de marktactiviteiten van private partijen directe en zichtbare economische opbrengsten genereren, bestaat het risico dat er loyaliteitsconflicten ontstaan en dat private partijen uiteindelijk de publieke werkzaamheden verdrijven (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2008: 14-23). Om dit te voorkomen en om een succesvolle samenwerking te realiseren is verwachtingsmanagement en communicatie tussen de publieke partijen en private partijen van cruciaal belang (Van Twist, 2000).

2.3.4. Modellen van publiekprivate samenwerking

De verschillende ideeën over publiekprivate samenwerking uiteten zich in verschillende organisatievormen. Klijn en Teisman (2000) maken een onderscheid tussen een concessie- of contractmodel van PPS en een alliantie- of partnerschapsmodel van PPS (zie ook Teisman, 1998; Kenniscentrum PPS, 2002; Hodge en Greve, 2005). Sommige wetenschappers gebruiken ook andere termen die vergelijkbaar zijn. Bijvoorbeeld het contractuele- en het interactieve model of het economische- en het sociale model (Eversdijk en Korsten, 2008).

Bij het contractmodel van PPS is sprake van een verticale verhouding tussen de publieke partij en de private partij, waarbij de private partij als opdrachtnemer ondergeschikt is aan de publieke partij als opdrachtgever. Het proces van samenwerking begint bij het vaststellen van een probleem. Aan de hand van een degelijke analyse wordt bewijs geformuleerd over de aard van het probleem. Wanneer het probleem eenmaal duidelijk geformuleerd is geeft dit richting aan het proces van probleemoplossing. Bij complexe problemen wordt het probleem in verschillende subproblemen uit elkaar getrokken. Deze subproblemen zijn vervolgens los van elkaar op te lossen. Het idee van complexiteitsreductie van problemen zou bijdragen aan de kwaliteit van de oplossing, omdat het probleem in verschillende stappen is op te lossen. Bij de contractvorm van PPS is de publieke partij verantwoordelijk voor de specificatie van problemen en oplossingen. De verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn scherp afgebakend en een eventuele scopeverbreiding moet binnen de grenzen van die afgebakende verantwoordelijkheden vallen. Voorafgaand aan de samenwerking zijn heldere contract- en aanbestedingsregels opgesteld. De samenwerking is sterk geënt op de principes van projectmanagement. In de projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Dit maakt het mogelijk om projectmanagement-technieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdspad met verschillende helder afgebakende fasen, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De veronderstelling is dat de actoren die betrokken zijn bij de samenwerking zich loyaal gedragen en betrokken zijn bij de probleemformuleringen en de keuze van een oplossing. De besluitvorming verloopt daarmee lineair en gestructureerd. (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008) In de eerste fase, vooral voorafgaand aan de aanbesteding, is in beperkte mate sprake van coproductie. Vanaf het moment van aanbesteding is geen sprake meer van coproductie maar van regulering en controle door de publieke partij (Klijn en Teisman, 2000). In de literatuur worden allerlei van deze contracten geschaard onder de noemer DBFM (Design-Build-Finance-Maintain), waarbij het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer worden geïntegreerd om lagere transactiekosten te realiseren.

Binnen het partnerschapsmodel van PPS is sprake van een meer horizontale verhouding tussen publieke en private partijen. De besluitvorming komt gezamenlijk tot stand. De publieke partij specificeert het probleem niet eenzijdig maar de probleemformulering geschiedt in een gezamenlijk proces. Dit is belangrijk, omdat iedere actor een andere visie heeft op een probleem. Wanneer partij A een probleem definieert en dit wordt door partij B niet als een probleem gezien of partij B vindt het probleem niet voldoende urgent, dan verkeert partij A in een lastige positie. Partij A is namelijk van andere partijen afhankelijk bij het oplossen van het door haar geformuleerde probleem. In het partnerschapsmodel gaat het vooral om het beïnvloeden van andere actoren en deze overtuigen van de urgentie van een bepaald probleem zodat alle neuzen dezelfde kant opkijken, en de kans van slagen wordt vergroot (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2008). De betrokken partijen hebben de neiging tot scopeverbreiding. Het verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren en commitment bij de samenwerking spelen een belangrijke rol binnen dit model van PPS. De managementprincipes die hier centraal staan zijn die van het procesmanagement, waarbij de nadruk veel meer ligt op het zoeken naar verbindingen in plaats van alles tot in detail, voorafgaand aan de samenwerking, vastleggen en organiseren. In een procesbenadering wordt uitgegaan van een dynamisch proces. Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch en bij de probleemformulering zijn er vaak winners en verliezers. Het gaat om het managen van dit proces. Er vindt uitgebreide coproductie plaats gedurende het gehele proces van samenwerking. In de eerste fase van de samenwerking gaat het vooral over de aard van de ambities en het zoeken naar verbindingen. Later, als het gaat om het realiseren van deze ambities, komt de nadruk meer te liggen op coproductie. (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008)

Jeroen in 't Veld gaat in een vergelijkende casestudie dieper in op verschillende vormen van publiekprivate samenwerking (In 't Veld, 2007: 177-197). Hij onderscheidt naast het contractmodel en het partnerschapsmodel van PPS ook de publiekprivate joint venture. Dit model van samenwerking is gericht op innovatie waarbij taken en risico's worden gedeeld. Publieke en private partijen richten een nieuwe uitvoeringsorganisatie op die hun gezamenlijke belangen verenigt en de gemeenschappelijke taken onafhankelijk uitvoert. Het gaat om langlopende contracten waarbij aanbesteding en concurrentie een belangrijke rol spelen. Details voor de dienstverlening en de kostenstructuur zijn contractueel vastgelegd evenals de samenwerking. Hierbij is de meerwaarde vooral te vinden in het bundelen van hulpbronnen, gecombineerd met het begrenzen en delen van risico's.

De Duitse wetenschapper Sack onderscheidt naast het contractmodel (verträgliche PPS), het partnerschapsmodel (selbstverpflichtende of netwerkartige PPS) en het joint-venture model (organisatorische PPS) nog twee andere modellen van publiekprivate samenwerking, namelijk het "*fokale*" model en het "*erzwungene*" model. (Sack, 2009-3: 211-230) Het *fokale* PPS wordt gekenmerkt door één centrale actor. Deze centrale actor is de initiatiefnemer van de samenwerking en van het formuleren van de probleemstelling. Ook de middeleninzet en het opstellen van de evaluatiecriteria komen hem toe. De dominante actor draagt in belangrijke mate de kosten van de samenwerking en kan andere actoren dwingen bepaalde middelen in te zetten. Het uitgangspunt van het *fokale* model van PPS is de interesse voor de dominante actor. "*Fokaal*" betekent letterlijk vertaald "brandpunt". In de context betekent dit dat de macht ligt bij één dominante actor waaraan de andere betrokkenen volgbaar zijn.

Het *erzwungene* model van PPS, oftewel het gedwongen model van PPS, bevat zowel elementen van het joint-venture model als van het contractmodel. Een overeenkomst met het joint-venture model van PPS is dat er sprake is van partnerschap met verschillende actoren die in een gezamenlijk proces de doelstelling van de samenwerking formuleren en evaluatiecriteria opstellen. Een overeenkomst met het contractmodel van PPS is het feit dat de doelverwezenlijking binnen de samenwerking in de regel aan één opdrachtnemer toekomt en dat wil zeggen aan een private actor. Het gaat hier om een overgangsvorm van publiekprivate samenwerking die regelmatig opduikt. Wat deze vorm van PPS onderscheidt en een eigen criterium toewijst, is het kenmerk dat de meerderheid van actoren een dwingende macht heeft. Een meerderheid van actoren kan de minderheid dwingen een deel van de kosten te dragen. De meerderheid kan zelfs tegen de wil van de minderheid in de samenwerking reguleren en controleren. Vandaar de naam gedwongen PPS.

Skelcher, Mathur en Smith (2005) onderscheiden drie andere modellen van publiekprivate samenwerking: agency type, club type en polity forming type. Het agency type komt in belangrijke mate overeen met het eerder besproken contractmodel van PPS. Deze samenwerkingsvorm is gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen. Publieke verantwoording en financiering zijn daarin instrumenten. Publieke managers treden op als uitvoerders van beleidsdoelen. Contracten spelen een belangrijke rol in dit model van PPS, allianties of netwerken veel minder. Het club type wordt gekenmerkt door samenwerking tussen publieke en private elites. Het is geen ideologische maar een praktische samenwerking waar door middel van pragmatisch overleg achter gesloten deuren doelstellingen worden bereikt. Vernieuwing speelt een grote rol. Belangrijke managers hebben elkaar gevonden en hebben een idee waar ze met een bepaald beleidsterrein naartoe willen. Er is weinig participatie van stakeholders van buiten het netwerk. Tot slot onderscheiden ze het polity forming type waarbij de nadruk ligt op het versterken van de participatieve democratie. Naast het oplossen van maatschappelijke problemen is een ander doel van deze samenwerking de lokale politieke gemeenschap betrekken en versterken via interactie en deliberatie. Het gaat om het creëren van meer solidariteit en overleg en minder om onderhandelingen. De nadruk ligt op een transparant proces van collectieve besluitvorming, een meer politieke doelstelling.

De theorie laat een breed scala aan mogelijke modellen zien. Sommige modellen vertonen duidelijke overeenkomsten, anderen zijn heel verschillend. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de indeling in de twee hoofdmodellen van PPS namelijk het contractmodel en het partnerschapsmodel. In de volgende paragraaf wordt de keuze voor deze indeling beargumenteerd en het analysekader uiteengezet.

2.4. Analyse kader

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel is het netwerk rondom microfinanciering in Nederland in kaart gebracht en geanalyseerd. Het tweede deel is een casestudy waarin de organisatorische vormgeving van twee financieringspilots wordt beschreven en de invloed van deze vormgeving op het functioneren van de publiekprivate samenwerking in de praktijk wordt onderzocht. Voor zowel de netwerkanalyse als de casestudy is een ander analysekader gebruikt.

2.4.1. Netwerkanalyse

In paragraaf 2.2.3. is uiteengezet welke punten belangrijk zijn bij het uitvoeren van een netwerkanalyse. Er dient aandacht te worden besteedt aan het in kaart brengen van de betrokken

actoren en hun onderlinge relaties, de belangen van de verschillende actoren, de verdeling van machtsbronnen binnen het netwerk en de opvattingen van de actoren ten aanzien van een bepaald initiatief. Deze aandachtspunten zijn de basis van het analysekader dat in dit onderzoek is gebruikt voor de netwerkanalyse. Aan de hand van de volgende stappen of vragen is het netwerk rondom microfinanciering geanalyseerd en is antwoord gegeven op de tweede deelvraag: Hoe krijgt het netwerk rondom microfinanciering in Nederland vorm?

- Welke belangrijke actoren zijn betrokken bij het netwerk rondom microfinanciering in Nederland en wat zijn hun onderlinge relaties?
- Wat zijn de belangen van de actoren ten aanzien van microfinanciering?
- Welke machtsbronnen hebben de actoren ten aanzien van microfinanciering?
- Wat zijn de opvattingen van de actoren over de rol van de overheid op het gebied van microfinanciering?

2.4.2. Casestudy

Voor de casestudy is gekozen voor een indeling in het contractmodel en het partnerschapsmodel van publiekprivate samenwerking. De kwaliteit van deze indeling is dat het de theorievorming op het gebied van PPS overkoepeld. In de bestaande theorieën zijn de meeste modellen te herleiden tot deze twee grondvormen evenals de ideeën over meerwaarde die achter de samenwerking schuilgaan. Daarbij is de indeling in het contractmodel en het partnerschapsmodel gemakkelijk te operationaliseren. De twee modellen worden op zes punten van elkaar onderscheiden. Per punt is voor beide financieringspilots bepaald met welk model zij de meeste overeenkomsten vertonen om ze op deze manier theoretisch te duiden. Onderstaand schema vormt een handig analysekader om te bepalen hoe de twee financieringspilots organisatorisch zijn vormgegeven.

Schema 1: Eigenschappen van het contractmodel en het partnerschapsmodel van PPS

Kenmerken	Contractmodel van PPS (concessiearrangementen)	Partnerschapsmodel van PPS (alliantiearrangementen)
Type relatie	Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)	Gezamenlijke besluitvorming, zoeken naar verbindingen
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Publieke partij specificeert probleem en/of oplossing	Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie

Scope van project	Neiging naar zoeken van heldere scheidingen. Eventuele scopeverbreiding moet binnen de afgebakende verantwoordelijkheden vallen	Neiging naar zoeken scopeverbreiding en verbinding elementen
Succesvoorwaarden	Heldere contract- en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling of projecteisen	Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking
Managementprincipes	Sterk geënt op principes van projectmanagement (doel specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)	Meet geënt op principes van procesmanagement (doel zoeken, verbinden van actoren en activiteiten en verbinden van beslissingen)
Soort van coproductie	Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding. Daarna alleen controle, geen coproductie	Uitgebreid gedurende hele proces. In begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities

H3. Microfinanciering in Nederland

3.1. Inleiding

Microkredieten vinden hun oorsprong in ontwikkelingslanden. Het zijn kleine leningen die over het algemeen worden toegekend aan kleine ondernemers. De afgelopen jaren is ook in Nederland steeds meer aandacht gekomen voor het bevorderen van ondernemerschap en de rol die microfinanciering daarbij zou kunnen spelen. Microfinanciering is een breder begrip waar microkrediet onder valt. Microfinanciering in Nederland bestaat uit een combinatie van coaching en kredietverstrekking tot vijftienduizend euro (Ecorys, 2011: 23). In dit hoofdstuk komen de achterliggende redenen van het kabinet om ondernemerschap te bevorderen aan bod, evenals de ambities die het kabinet heeft voor het jaar 2015 op het gebied van microfinanciering. Vervolgens wordt het landelijke microfinancieringssysteem in Nederland toegelicht. Tot slot worden de twee financieringspilots, de tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010 en stichting Qredits beschreven.

3.2. De kabinetsvisie op ondernemerschap en microfinanciering

In Nederland is een groot ondernemerspotentieel aanwezig. Uit het onderzoek van 21minuten.nl (McKinsey & Company, 2009: 10) is gebleken dat meer dan 2,5 miljoen mensen in Nederland wel eens hebben nagedacht over het starten van een eigen bedrijf. Van deze groep hebben 430.000 mensen concrete plannen gemaakt, maar slechts 40.000 mensen starten een eigen onderneming. Dat betekent dat in Nederland een aanzienlijke groep mensen bestaat die serieus overwegen om een eigen bedrijf te starten, maar het uiteindelijk toch niet doen. Het kabinet is voornemens om dit ondernemerspotentieel beter te benutten.

3.2.1. Redenen van het kabinet om ondernemerschap en microfinanciering te stimuleren

Het kabinet heeft verschillende redenen om het ondernemerschap in Nederland te bevorderen (Raad voor Microfinanciering, 2007: 7). Ten eerste draagt ondernemerschap bij aan de economische activiteit. Dit kan door de aanwas van bedrijven te vergroten en de groei van kleine bedrijven te versterken. Daarbij zijn ondernemers degenen die werkgelegenheid creëren voor andere mensen. Ten tweede is de verwachting dat het stimuleren van ondernemerschap een positieve invloed heeft op de sociale cohesie. Meer ondernemerschap zou de economische structuur van aandachtswijken versterken en de integratie van achterstandsgroepen vergroten. Tenslotte heeft het bevorderen van ondernemerschap een gunstige invloed op het terugdringen van de werkloosheid. Dit kan door duurzame arbeidsparticipatie van werklozen, personen in de informele economie en parttimers te vergroten. Denk bijvoorbeeld aan mensen die nu nog afhankelijk zijn van een uitkering, maar in de toekomst voldoende inkomsten uit hun eigen bedrijf zullen genereren om tenminste in het levensonderhoud te kunnen voorzien.

Bij het stimuleren van ondernemerschap zou microfinanciering een belangrijke rol kunnen spelen. Er zijn verschillende redenen voor potentiële ondernemers om uiteindelijk toch niet over te gaan tot een bedrijfsstart. De voornaamste barrières zijn een gebrek aan financiering of het gevoel een te groot financieel risico te nemen, een gebrek aan bekendheid met de mogelijkheden op het gebied van microfinanciering, een teveel aan regels en een gebrek aan kennis over ondernemerschap of het gevoel niet over de juiste vaardigheden te beschikken (McKinsey & Company, 2009: 8-9). Deze belemmeringen voor het starten van een bedrijf kunnen voor een groot deel worden weggenomen door microfinanciering. Microfinanciering betekent immers toegang tot krediet (tot maximaal

vijfendertigduizend euro) en het vergroten van vaardigheden en toegang tot kennis over een bedrijf door coaching (McKinsey & Company, 2009: 6). Met behulp van microfinanciering kunnen meer mensen worden geholpen bij de start van een bedrijf, uitbreiding van een bestaand bedrijf en de mogelijkheid het bedrijf een financiële impuls te geven in tijden waarin het bedrijf in moeilijkheden verkeerd. Het kabinet ziet microfinanciering dan ook als een belangrijk instrument om de groei van ondernemerschap te realiseren en ze vindt dat er microkredieten moeten komen voor startende ondernemers, met extra aandacht voor ondernemers in de veertig aandachtswijken (Raad voor Microfinanciering, 2007: 7).

3.2.2. Ambities van het kabinet op het gebied van microfinanciering

Het kabinet is voornemens het aantal startende ondernemers fors te laten toenemen. De ambitie is om in het jaar 2015 jaarlijks tienduizend extra startende ondernemers te hebben. Het kabinet wil met deze ambitie zowel economische als maatschappelijke winst behalen (McKinsey & Company, 2009: 18-19). Een substantiële groei in het aantal startende ondernemingen in Nederland zou bijdragen aan meer economische groei, creatie van banen en het zou een stimulans zijn voor innovatiekracht. Daarnaast kan microfinanciering een positief effect hebben op de maatschappij door groepen mensen die nu nog geen of onvoldoende kansen hebben, de mogelijkheden te bieden om een eigen onderneming te starten. Het gaat hierbij om het effectief bereiken van doelgroepen die normaal gesproken niet in aanmerking komen voor financiering door banken. Ook de betrokkenheid van een groot aantal vrijwilligers, bijvoorbeeld voor coaching, zorgt ervoor dat microfinanciering een maatschappijbreed initiatief wordt.

Naast het behalen van economische- en maatschappelijk winst vindt het kabinet het belangrijk dat microfinanciering op den duur, meer dan nu het geval is, door de markt wordt aangeboden. De overheid is slechts aanwezig als financier in de opstartjaren en het is de verwachting dat het nieuwe landelijke netwerk voor microfinanciering vanaf 2014 zonder overheidssteun kan opereren (McKinsey & Company, 2009: 30). Met de beschreven ambities wil het kabinet Nederland als voorbeeld stellen voor microfinanciering in westerse landen.

3.3. Het microfinancieringssysteem in Nederland

Sinds 2009 is er een landelijk systeem voor microfinanciering actief in Nederland. Er is veel voorafgegaan aan de totstandkoming van dit systeem. Deze paragraaf beschrijft de aanleiding voor de overheid om een landelijk gecoördineerd netwerk of systeem voor microfinanciering op te zetten. Vervolgens wordt het systeem nader toegelicht.

3.3.1. Aanleiding

Tot voor kort heeft microfinanciering in Nederland beperkte aandacht gekregen, ondanks het feit dat er verschillende publieke- en private initiatieven waren waarbij kleine leningen werden verstrekt aan (aspirant) ondernemers, met of zonder coaching. Het gaat hierbij om lokale initiatieven waarbij particulieren, banken en lokale overheden zelf het voortouw hebben genomen. In 2007 waren er ongeveer vijftien microfinancieringsinitiatieven in Nederland. Maar deze initiatieven hadden verschillende tekortkomingen (Raad voor Microfinanciering, 2007: 2). Ten eerste was de reikwijdte van de initiatieven vrij beperkt. De meeste initiatieven richtten zich op mensen met een uitkering, terwijl mensen zonder uitkering met een kleine financieringsbehoefte ook problemen ondervonden met het verkrijgen van krediet bij banken. Ten tweede was de schaal van de initiatieven nog beperkt.

In 2008 werden er slechts tweehonderd financieringen per jaar verstrekt (met uitzondering van de publieke regelingen, zoals de BBZ- het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen). Tot slot waren de verschillende initiatieven nog onvoldoende bekend bij de doelgroepen.

Sinds de installatie van de Raad voor Microfinanciering in 2007 door het Ministerie van Economische Zaken is de sector drastisch veranderd. De Raad heeft als kerntaak microfinanciering te promoten door aanbevelingen voor beleid te doen en publiciteit te genereren (Triodos Facet, 2010: 9). Gebaseerd op het inzicht in de tekortkomingen van de lokale microfinancieringsinitiatieven en ervaringen uit andere landen kwam de Raad met zijn eerste advies. Ervan uitgaande dat naast de toegang tot krediet ook coaching belangrijk is, zeker voor degenen die niet aan krediet kunnen komen via het reguliere bancaire systeem, is een aanpak voorgesteld die bestaat uit drie samenhangende onderdelen: promotie en distributie van diensten, coaching en vereenvoudigde financiering (Raad voor Microfinanciering, 2007: 4-5). In januari 2008 is bij het Ministerie van Economische Zaken de Tijdelijke Projectdirectie Microfinanciering opgericht. Deze directie had als opdracht het advies van de Raad verder uit te werken. Dit heeft geleid tot een professionaliseringsslag en een landelijke opzet voor microfinanciering.

3.3.2. Beschrijving van het microfinancieringssysteem in Nederland

In 2009 is een centraal gecoördineerd systeem voor microfinanciering geïntroduceerd. Dit systeem bestaat uit verschillende onderdelen: promotie, intake en begeleiding voor de bedrijfsstart, financiering tot maximaal vijftienduizend euro en begeleiding na de bedrijfsstart (Triodos Facet, 2010: 9-12). Onderstaand worden deze onderdelen en de daarbij betrokken partijen toegelicht.

Promotie

De promotie van microfinanciering vindt zowel op landelijk als lokaal niveau plaats. Het landelijk netwerk Microfinanciering Nederland, bestaande uit microfinancieringsondernemerspunten (MF-ondernemerspunten), wordt geleid door Stichting Microfinanciering en Ondernemerschap Nederland. Deze stichting is verantwoordelijk voor de landelijke promotie van microfinanciering in Nederland. Hierbij valt te denken aan het opzetten van een landelijke campagne, het beheren van de twee websites www.eigenbaas.nl en www.microfinanciering.com en het landelijk ondersteunen van MF-ondernemerspunten. De MF-ondernemerspunten zijn het eerste aanspreekpunt voor ondernemers en zij zijn verantwoordelijk voor de lokale promotie van microfinanciering. Zo verstrekken zij informatie aan (potentiële) ondernemers, onder andere door het organiseren van voorlichtingsavonden. (McKinsey & Company, 2009: 22-24) Organisaties die begeleiding en coaching aanbieden kunnen officiële MF-ondernemerspunten worden en het “Microfinanciering netwerk vignet” ontvangen wanneer zij aan bepaalde criteria voldoen. Het doel is om het aantal MF-ondernemerspunten verder uit te breiden, zodat iedere ondernemer binnen een redelijke afstand terecht kan bij een MF-ondernemerspunt (Triodos Facet, 2010: 10-11).

Intake en begeleiding voor de bedrijfsstart

Bij de intake en begeleiding voor de bedrijfsstart spelen MF-ondernemerspunten een belangrijke rol. Zij zijn verantwoordelijk voor de intakeprocedures en bieden hulp bij het schrijven van het ondernemersplan en het opstellen van een kredietaanvraag. Ze geven objectief advies over de financieringsmogelijkheden en verwijzen de aspirant ondernemers door naar coaches die begeleiding aanbieden na de bedrijfsstart. Naast de MF-ondernemerspunten kunnen (aspirant) ondernemers

ook terecht bij stichting Qredits voor een intake. Deze stichting is onder andere verantwoordelijk voor het screenen van kredietaanvragen en het beoordelen van bedrijfsplannen. Qredits verzorgt geen begeleiding voor de bedrijfsstart. Dit houdt in dat wanneer het ondernemersplan en de kredietaanvraag worden afgekeurd, de (aspirant) ondernemer wordt verwezen naar een MF-ondernemerspunt, waar hij of zij vervolgens terecht kan voor hulp bij het verbeteren van het ondernemersplan. (McKinsey & Company, 2009: 24-25).

Financiering

Wanneer een (aspirant) ondernemer een relatief kleine financieringsbehoefte heeft kan hij of zij op verschillende manieren krediet verkrijgen. Er zijn microfinancieringsinitiatieven gericht op startende ondernemers, zoals Startersfonds Amsterdam: een samenwerkingsverband tussen de gemeente Amsterdam, de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA) en de Rabobank, waarbij kredieten tot maximaal vijftienduizend euro worden verstrekt door de GKA en kredieten tot maximaal honderdduizend euro door de Rabobank. Daarnaast zijn er microfinancieringsinitiatieven die zich richten op specifieke doelgroepen, zoals Kunstenaars&CO: een publiek gefinancierde organisatie die artiesten ondersteunt met krediet en bedrijfsadvies. (Triodos Facet, 2010: 16) Een belangrijke publieke regeling voor microfinanciering is het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen 2004 (BBZ-regeling) die het stimuleren van ondernemerschap onder uitkeringsgerechtigden ten doel heeft. Dit programma van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid combineert kredietverlening met coaching en een eventuele uitkering om in het levensonderhoud te voorzien. De regeling moet het uitkeringsgerechtigden gemakkelijker maken om vanuit een uitkeringssituatie een eigen bedrijf te starten. Gemeenten zijn de uitvoerder van de regeling. Er is een borgstellingsfaciliteit verwerkt in de BBZ-regeling. Wanneer de ondernemer niet kan terugbetalen staat het Rijk gedeeltelijk borg voor de lening die de gemeente heeft verstrekt aan deze ondernemer.

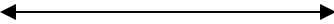
Naast de lokale microfinancieringsinitiatieven die Nederland rijk is en de publieke regeling de BBZ zijn er twee andere belangrijke financieringsmogelijkheden. In de jaren 2009 en 2010 geëxperimenteerd met twee verschillende financieringspilots: een borgstellingsregeling van het Ministerie van SZW en stichting Qredits opgericht in samenwerking met het Ministerie van EZ (nu EL&I). Deze twee financieringspilots staan centraal in dit onderzoek en worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Begeleiding na de bedrijfsstart

Het grootste deel van de ondernemers die een microkrediet hebben verkregen, ontvangen daarnaast ook coaching. Dit sluit aan bij de gedachte achter microfinanciering: de kans op een succesvolle onderneming wordt, naast het verstrekken van het benodigde krediet, vergroot door de juiste coaching. MF-ondernemerspunten en stichting Qredits kunnen ondernemers verwijzen naar coaches die begeleiding geven na de bedrijfsstart (Triodos Facet, 2010: 12). Er is een landelijke database waarbij zowel vrijwillige als betaalde coaches zijn aangesloten. Daarnaast heeft stichting Qredits ook een eigen coachingsnetwerk, genaamd Qoachpool. Beide coachingsnetwerken zijn samengekomen en de Stichting Macrofinanciering en Ondernemerschap heeft hierover de leiding.

3.4. De financieringspilots: de SZW- borgstellingsregeling en stichting Qredits

In 2009 en 2010 is geëxperimenteerd met twee verschillende opzetten van microfinanciering, de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 en stichting Qredits. Het doel van deze pilots was onderzoeken op welke wijze microfinanciering in Nederland optimaal vormgegeven zou kunnen worden. Voorafgaand aan deze twee financieringspilots waren er andere regelingen van kracht. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de initiatieven van de rijksoverheid om microfinanciering te stimuleren. De resultaten van dit onderzoek hebben uitsluitend betrekking op de pilotperiode 2009- 2010 (aangegeven met de pijlenlijn).



Juli 2007	Januari 2009	Juli 2009	31 dec 2010
Invoering van de Tijdelijke-SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering	Invoering van de Tijdelijke-SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009	Oprichting stichting Qredits en invoering Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010	Einde van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010 en doorstart stichting Qredits

Om een beter beeld te vormen over wat de financieringspilots inhouden wordt de ontstaansgeschiedenis en de opzet van de pilots nader toegelicht.

3.4.1. De SZW- borgstellingsregeling

Op 1 juli 2007 is gestart met de pilot “Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering” (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007). In deze pilot konden mensen die vanuit een uitkeringssituatie een eigen bedrijf wilden starten onder bepaalde voorwaarden een startkapitaal verkrijgen via een bank onder borgstelling van het Rijk. Deze regeling is destijds getroffen om het zelfstandig ondernemerschap en de kredietverlening aan ondernemers die vanuit een uitkeringssituatie starten te stimuleren. De looptijd van deze pilot was bepaald op twaalf maanden in de gemeenten Rotterdam, Leeuwarden en Lelystad. Uit de tussenevaluatie is gebleken dat de pilot successen boekte. Banken verstrekten inderdaad bedrijfskrediet aan uitkeringsgerechtigden onder borgstelling van het Rijk (McKinsey & Company, 2009: 11). Dit gaf aanleiding om de reikwijdte van de pilot te verbreden met deelname van de gemeenten Hengelo en Tilburg naast de drie eerder genoemde gemeenten, in een direct hierop aansluitende pilot “Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009” (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009). Deze pilot zou negen maanden lopen, maar nog voordat de einddatum van de pilot was bereikt kwam er een nieuwe pilot, de “Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010”, waarvoor in totaal twaalf miljoen euro beschikbaar werd gesteld. De laatste voorzag in de vervanging en verbreding van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009, tot 1 januari 2011. De Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 is in belangrijke mate identiek aan de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige pilot zijn dat (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009):

- deze pilot ook bedoeld is voor bestaande ondernemers en niet alleen voor startende ondernemers;

- niet- uitkeringsgerechtigden een beroep kunnen doen op deze regeling en niet alleen startende ondernemers vanuit een uitkeringssituatie;
- in de uitvoering een aantal vereenvoudigingen en verbeteringen hebben plaatsgevonden.

Het doel van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010, en de daaraan voorafgaande regelingen, is om banken en gemeentelijke kredietbanken meer te betrekken bij microkredietprogramma's voor starters vanuit een uitkering en levensvatbare kleine ondernemingen die er niet in slagen bij banken leningen tot vijfendertigduizend euro te verkrijgen. Het streven is om ervoor te zorgen dat genoemde ondernemers met private financiering via een bank of gemeentelijke kredietbank geholpen kunnen worden bij het starten van een bedrijf of overige financiering van hun onderneming (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009). De verlening van borgstellingen in het kader van de regeling wordt uitgevoerd door Agentschap NL onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De keuze voor Agentschap NL als uitvoerder van de borgstellingsregeling voor microkrediet houdt verband met de kennis en ervaring die de organisatie heeft met het uitvoeren van andere borgstellingsregelingen van het Ministerie van EL&I, zoals de BBMKB- regeling (borgstellingsfaciliteit voor ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf met een kredietgrootte vanaf vijfendertigduizend euro).

De opzet van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 in grote lijnen (Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009):

1. De uitvoeringsinstelling beoordeelt de kredietaanvraag van de ondernemer inclusief het bedrijfsplan. Dit wordt ook wel de eerste levensvatbaarheidstoets van het ondernemersplan genoemd. Er wordt globaal naar het plan gekeken, en er worden tips gegeven als er nog punten verder moesten worden uitgewerkt. De uitvoeringsinstelling heeft een poortwachtersfunctie, waarbij zij het kaf van het koren dient te scheiden. Naast de beoordeling van het ondernemersplan wordt ook gekeken of de ondernemer als persoon geschikt is voor het ondernemerschap.
2. Vervolgens kan de (aspirant) ondernemer een nader levensvatbaarheidsonderzoek van het ondernemersplan laten uitvoeren. In sommige uitvoeringsregio's doet de gemeente dit onderzoek zelf, maar in de meeste regio's wordt het doen van een nader levensvatbaarheidsonderzoek uitbesteed aan hierin gespecialiseerde instanties. Het gaat hierbij om een strengere toetsing volgens een vast format dat is voorgeschreven door het agentschap. Gemeenten mogen het nader levensvatbaarheidsonderzoek alleen uitbesteden aan door het agentschap goedgekeurde externe screeningbureaus.
3. Wanneer een van de hierin gespecialiseerde instanties tot een negatief oordeel komt over het ondernemersplan, dan kan de (aspirant) ondernemer geen gebruik maken van de borgstellingsfaciliteit. Wanneer een van de hierin gespecialiseerde instanties tot een positief oordeel komt over het ondernemersplan wordt een voucher, met een handtekening van het agentschap eronder, aan de aanvrager uitgereikt waarmee deze naar de bank kan voor een lening. Het agentschap garandeert dan, dat wanneer de bank een lening verstrekt aan dit bedrijf met dit ondernemersplan, het Rijk voor 80% of 90% borg staat voor het desbetreffende bedrag als de ondernemer de lening niet kan terugbetalen. De kredietaanvrager moet daarnaast ook aan de overige voorwaarden in de regeling hebben voldaan. Deze voorwaarden zijn te vinden in de regeling onder artikel 2.

4. De desbetreffende bank of kredietinstelling meldt Agentschap NL het met de aanvrager afgesloten krediet en kan, als aan de verdere voorwaarden is voldaan, gebruik maken van de borgstellingsfaciliteit op grond van de regeling. Het agentschap houdt de administratie van de afgesloten kredietovereenkomsten onder borgstelling bij.

Met de pilot Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 is aansluiting gezocht bij de Qreditspilot. Laatstgenoemde pilot is bedoeld om ondernemers die niet woonachtig zijn in Rotterdam, Leeuwarden, Lelystad, Hengelo of Tilburg, te ondersteunen met microfinanciering zodat er een landelijke dekking is.

3.4.2. Stichting Qredits

In 2006 initieerde Elwin Groenevelt binnen de Fortis Bank organisatie het project Microfinanciering in Nederland. Dit succesvolle project was aanleiding om de heer Groenevelt te betrekken bij de opzet van een landelijk programma voor microfinanciering in Nederland. Hiervoor werd hij een jaar gedetacheerd bij het Ministerie van EL&I in Den Haag. In de interviews wordt vaak naar de heer Groenevelt verwezen. De SZW- borgstellingsregelingen van 2007 en 2008 waren nog beperkt. Deze regelingen waren slechts operationeel in een klein aantal gemeenten en ze waren alleen toegankelijk voor uitkeringsgerechtigden. De heer Groenevelt kwam met het idee om een landelijk dekkend fonds voor microfinanciering op te richten met een verbrede doelgroep, namelijk alle (aspirant) ondernemers met een relatief kleine kredietbehoefte die niet of in onvoldoende mate door het reguliere bankwezen worden bediend. In 2009 werd op initiatief van de heer Groenevelt en de grootbanken, en in samenwerking met het Ministerie van EL&I, Qredits opgericht (Akte van oprichting stichting, 2008).

Qredits is de handelsnaam voor Stichting Microkrediet Nederland. Deze onafhankelijke stichting zonder winst oogmerk is verantwoordelijk voor het screenen van kredietaanvragen, het verstrekken en beheren van kredieten aan ondernemers tot maximaal vijfendertigduizend euro, het werven van financiering en de promotie van het eigen product microkrediet (Akte van oprichting stichting onder artikel 2). De financiering is bedoeld voor startende ondernemers, zelfstandige ondernemers die al een tijdje bezig zijn met het verkrijgen van financiering en ondernemers die een kleine uitbreiding willen doen, allen met een relatief hoog risicoprofiel. Qredits bedient een doelgroep die onvoldoende door de markt wordt bediend en in die zin heeft de stichting een belangrijke maatschappelijke functie. Qredits onderscheidt zich van reguliere banken door haar specifieke doelgroep en de beperkte omvang van kredieten, maar ook door een intensief beheer en accountmanagement tijdens de looptijd van de lening, de persoonlijke aandacht en maatwerk (McKinsey & Company, 2009: 25).

De opzet van de pilot stichting Qredits in grote lijnen (Triodos Facet, 2010; McKinsey & Company, 2009):

1. Ondernemers kunnen door verschillende instanties worden doorverwezen naar Qredits. Hierbij valt te denken aan banken, de kamers van koophandel, de gemeente, het UWV of MF- ondernemerspunten. Ondernemers kunnen zich, bij een afwijzing van de bank, ook rechtstreeks tot Qredits wenden. De aanvragen voor krediet vinden plaats via een online systeem dat bereikbaar is via de Qredits website. Aanvragers dienen hun kredietaanvraag, inclusief ondernemersplan, te uploaden op de site.

2. Een bedrijfsadviseur van Qredits bepaalt vervolgens of de kredietaanvrager in aanmerking komt voor een lening. Bij de screening van kredietaanvragen worden de ondernemersplannen getoetst op economische haalbaarheid en kredietwaardigheid. Maar daarnaast wordt er ook gekeken naar de ondernemerskwaliteiten van de kredietaanvrager. Het is zeer belangrijk dat de ondernemer als persoon capabel is voor het ondernemerschap. De bedrijfsadviseurs doen altijd een bezoek op locatie om een beter beeld te krijgen van de ondernemer. Dit kan zijn bij de ondernemer thuis of bij de ondernemer op de zaak.
3. Wanneer de bedrijfsadviseur van Qredits tot een negatief oordeel komt, kan de kredietaanvrager geen lening ontvangen van Qredits. Wanneer de bedrijfsadviseur tot een positief oordeel komt wordt, aan de hand van een retingsysteem, bepaald in welke mate de kredietaanvrager coaching behoeft. Deze coaching is verplicht. Dat betekent dat voordat ondernemers een lening ontvangen van Qredits, zij een coachingspakket moeten kiezen dat qua intensiteit is afgestemd op hun risicoprofiel. Pas daarna kan de kredietovereenkomst worden getekend. De kosten voor coaching zijn afhankelijk van het feit of het een betaalde- of vrijwillige coach betreft en of de gemeente bijdraagt in de kosten.

Stichting Qredits is opgericht door en met steun van banken, waarbij het ministerie van EZ (nu EL&I) en het ministerie van SZW de financiering voor de pilotperiode beschikbaar hebben gesteld. Qredits heeft voor de pilotperiode een startsubsidie ontvangen van de banken (1,2 miljoen euro) en van het ministerie van EL&I (0,8 miljoen euro). Daarnaast heeft de stichting ook nog een renteloze lening van vijftien miljoen euro ontvangen van het ministerie van EL&I, om in de pilotperiode kredieten te kunnen verstrekken aan ondernemers. Het ministerie van SZW heeft een lening van tweeëneenhalf miljoen euro verleend voor het verstrekken van kredieten aan uitkeringsgerechtigden. In augustus 2010 heeft Qredits van de drie grootbanken en de Bank der Nederlandse Gemeenten (BNG) aanvullende financiering van dertig miljoen euro ontvangen. Op dit moment staat de overheid nog borg voor tachtig procent van de lening van de BNG, maar het is de bedoeling dat Qredits in de toekomst gefinancierd wordt door de markt en onafhankelijk zal zijn van financiering of borgstelling door de overheid.

H4. Netwerkanalyse van microfinanciering in Nederland

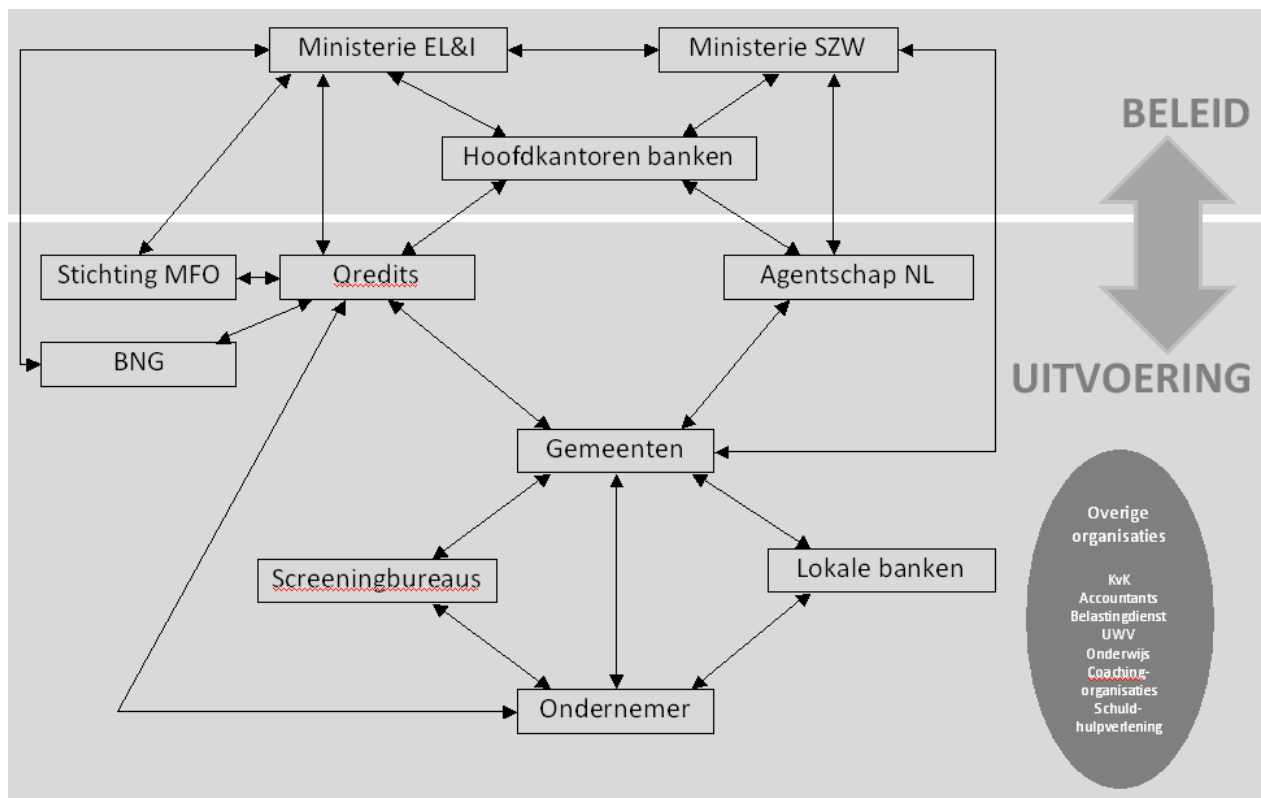
4.1. Inleiding

De overheid heeft als doel microfinanciering te stimuleren en is hiervoor nieuwe samenwerkingsrelaties aangegaan met private partijen, waaronder met banken. Er is een netwerk van partijen ontstaan. In dit hoofdstuk wordt het netwerk rondom microfinanciering in Nederland aan de hand van verschillende aandachtspunten geanalyseerd. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke actoren een rol spelen in het netwerk en hoe deze actoren zich onderling tot elkaar verhouden, welke belangen de actoren hebben, hoe de machtsbronnen binnen het netwerk zijn verdeeld en welke opvattingen de actoren hebben over de rol van de overheid op het gebied van microfinanciering. Onderstaande is gebaseerd op de verkregen informatie uit de interviews.

4.2. Relatienetwerk rondom microfinanciering in Nederland

Microfinanciering kent verschillende actoren die betrokken zijn bij de verlening van kleine kredieten en bij de coaching van ondernemers. In onderstaand schema wordt het relatienetwerk rondom microfinanciering in Nederland in beeld gebracht.

Schema 2: Relatienetwerk microfinanciering in Nederland



In het microfinancieringsveld zijn relaties te onderscheiden op beleidsniveau en op operationeel niveau. Omdat microfinanciering een economisch- en een sociaal doel dient, zijn zowel het ministerie van EL&I als het ministerie van SZW betrokken. Op beleidsniveau zoeken beide ministeries gezamenlijk naar de meest optimale manier om microfinanciering te organiseren. Er is sprake van een horizontale relatie waarbij intensief overleg plaatsvindt met als doel het beleid van de

rijksoverheid goed op elkaar af te stemmen. De relatie tussen de rijksoverheid en de hoofdkantoren van de grootbanken is tweeledig. Ten eerste vindt er periodiek overleg plaats tussen de banken en de ministeries, waarbij de banken actief mee denken over het beleid ten aanzien van microfinanciering en een terugkoppeling geven over de stand van zaken. Ten tweede is er sprake van een financiële relatie tussen de rijksoverheid en de banken.

In het kader van de borgstellingsregeling stelt de staat zich borg ten behoeve van de bank voor de terugbetaling van borgkredieten (tot maximaal vijftienduizend euro) die door de bank worden verstrekt. De relatie tussen de ministeries en de banken wordt gekenmerkt door horizontaliteit. Agentschap NL faciliteert de uitvoering van de borgstellingsregeling voor microkredieten en werkt in opdracht van het ministerie van SZW. Agentschap NL doet de administratie van de borgstellingsregeling (registreert de kredieten die onder borgstelling van het rijk zijn verstrekt door banken), monitort het verloop van de regeling (houdt bij hoeveel aanvragen zijn toegewezen en afgewezen, wat de kenmerken zijn van de mensen die een krediet onder borgstelling hebben verkregen, enzovoort) en bewaakt de kwaliteit van bijvoorbeeld de screening van kredietaanvragen. Het agentschap legt verantwoording af aan het ministerie van SZW. Iedere maand levert het agentschap een financiële rapportage en een keer per jaar een inhoudelijke rapportage. Daarnaast denk het agentschap mee over het beleid ten aanzien van microfinanciering. Er is sprake van een intensieve relatie tussen het ministerie van SZW en Agentschap NL. De partijen hebben meerdere keren per week contact. Het agentschap en de hoofdkantoren van de grootbanken hebben een financieel administratieve relatie met elkaar. Wanneer er een krediet onder borgstelling van het rijk is verstrekt, wordt dit door de bank gemeld bij het agentschap en wanneer er een beroep wordt gedaan op de regeling gaat dit ook via het agentschap. Als een ondernemer, die een microkrediet heeft verkregen onder borgstelling van het rijk, niet in de gelegenheid is om terug te betalen meldt de bank dit bij het agentschap en het agentschap zorgt er vervolgens voor dat de desbetreffende bank wordt uitbetaald. Omdat er volgens vaste procedures wordt gewerkt is deze relatie minder intensief. De borgstellingsregeling wordt uitgevoerd in vijf gemeenten of regio's. Er vindt periodiek overleg plaats tussen de uitvoerende gemeenten en het ministerie van SZW, waarbij de gemeenten de ervaringen die ze opdoen met de uitvoering van de regeling bespreken met het ministerie. Daarbij brengt het agentschap de regio's eens in de drie maanden een bezoek om te praten over de stand van zaken.

De ministeries van EL&I en SZW hebben een financieel administratieve relatie met stichting Qredits, evenals de hoofdkantoren van de grootbanken. Beide ministeries en banken hebben geld vrijgemaakt om de opstartkosten van de stichting te dekken en een eerste kapitaal te fourneren voor leningen aan (aspirant) ondernemers. De tweede financiering van Qredits komt vanuit de banken onder gedeeltelijke borgstelling van het ministerie van EL&I. Vanwege de financiële relatie tussen de overheid en de stichting geldt een verantwoordingsplicht van Qredits naar de ministeries toe. De ministeries gaan periodiek in overleg met de stichting, waarbij Qredits verantwoording aflegt over haar handelen. De overheid houdt bijvoorbeeld in de gaten of de juiste doelgroep wordt bediend. Naast de financiële relatie tussen de banken en Qredits, zijn de banken ook vertegenwoordigd in het bestuur van de stichting. Zowel de relatie tussen de ministeries en Qredits als de relatie tussen de banken en Qredits wordt gekenmerkt door horizontaliteit. Qredits is een onafhankelijke stichting. Stichting Microfinanciering en Ondernemerschap (MFO) is een onafhankelijke stichting die steeds

meer taken van het ministerie van EL&I en Qredits overneemt, zoals de coördinatie van de coaching en de communicatie en PR van microfinanciering.

Ook op operationeel niveau kunnen verschillende relaties worden onderscheiden. Gemeenten spelen een centrale rol in de uitvoering van het microfinancieringsbeleid. Ze maken vaak deel uit van MF-ondernemerspunten. Deze punten zijn het eerste aanspreekpunt voor ondernemers en bieden onder andere hulp bij het schrijven van een ondernemersplan. Organisaties als de kamers van koophandel, accountantskantoren, de belastingdienst, het UWV, onderwijsinstellingen, schuldhulpverleningsorganisaties en coachingsorganisaties maken naast de gemeente ook vaak onderdeel uit van de MF- punten. De gemeente probeert samen met deze organisaties de ondernemer zo goed mogelijk te ondersteunen.

In het kader van de borgstellingsregeling hebben de uitvoerende gemeenten relaties met (aspirant) ondernemers, met externe screeningbureaus en met lokale banken. Binnen de borgstellingspilot zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de screening van kredietaanvragen. Wanneer de gemeente een eerste globale toets heeft gedaan van het ondernemersplan, kan de gemeente zelf een nader levensvatbaarheidsonderzoek doen naar het plan of ze kan dit uitbesteden aan een gekwalificeerd extern screeningbureau. In de meeste gevallen besteedt de gemeente het doen van een nader levensvatbaarheidsonderzoek uit. De ondernemer zoekt dan zelf contact met het screeningbureau voor een dergelijk onderzoek. Deze bureaus zijn een contractpartij van de gemeente. Wanneer het ondernemersplan positief is gescreend, dan krijgt de ondernemer een voucher. De verstrekking van vouchers vindt in de meeste gevallen plaats door het agentschap. Met een voucher kan de ondernemer vervolgens naar de bank voor een lening. De relatie tussen gemeenten en lokale banken kan worden gekwalificeerd als een gelijkwaardige relatie. De gemeente is verantwoordelijk voor de screening van aanvragen, maar de bank houdt de beslissingsbevoegdheid over de kredietverstrekking. Banken kunnen in die zin worden gezien als een autonome partij. De relatie tussen gemeenten en lokale banken is niet in alle regio's even intensief. In de ene regio is er sprake van een innige samenwerking waarbij de eisen en verwachtingen van de gemeente en de lokale banken goed op elkaar zijn afgestemd, terwijl het contact in andere regio's minder intensief is en de nadruk meer ligt op het uitvoeren van de eigen taak. Hier wordt later in het onderzoek dieper op ingegaan. Tot slot is er een relatie tussen de (aspirant) ondernemer en stichting Qredits. In alle gemeenten in Nederland, de vijf borgstellingsregio's uitgezonderd, kan de ondernemer via stichting Qredits in aanmerking komen voor een microkrediet. Qredits is verantwoordelijk voor de screening van kredietaanvragen, de kredietverstrekking en het beheer van de lening. Ondernemers kunnen rechtstreeks bij Qredits terecht of ze kunnen worden doorverwezen vanuit andere organisaties zoals MF- ondernemerspunten.

4.3. Belangen en machtsbronnen van de actoren

Actoren handelen vaak vanuit een bepaald belang. Door inzicht te verschaffen in deze belangen, kan het handelen van de actoren beter worden begrepen en verklaard. Daarnaast is het relevant om aandacht te besteden aan de verdeling van machtsbronnen binnen het netwerk. Deze bepalen voor een groot deel de invloed die een actor kan aanwenden om zijn belangen te realiseren.

Machtsbronnen kunnen bestaan uit bijvoorbeeld geld, bevoegdheden, kennis of reputatie. In onderstaand schema worden de belangen en machtsbronnen van de actoren uiteengezet.

Schema 3: Belangen en machtsbronnen van de actoren

Actor	Belangen	Machtsbronnen
Rijksoverheid (en Agentschap NL)	Economisch- en sociaal belang	Bevoegdheden: om aanpassingen te doen in de pilots, om partijen aan te sturen en om wetgeving te maken, Financiën: financiering van de pilots, Reputatie: prinses Maxima, Ervaring en netwerken: ervaring met het uitvoeren van soortgelijke borgstellingsregelingen en nationale- en internationale netwerken op het gebied van microfinanciering.
Banken	In eerste instantie een sociaal belang (soms ook een indirect economisch belang en een commercieel belang)	Bevoegdheid: autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking, Distributienetwerk, Financiën, Bancaire kennis en ervaring, Kennis en expertise over de lokale markt en een goede samenwerking met gemeenten, Lokale autonomie (in sommige gevallen).
Qredits	Economisch- en sociaal belang	Bevoegdheid: autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking, Kennis over en ervaring met kredietverstrekking aan specifieke doelgroep, Financiën, Relatienetwerk rondom microfinanciering.
Gemeenten	Economisch- en sociaal belang	Bevoegdheid: autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking via de BBZ, bevoegdheid om aanvullende uitkeringen te verschaffen en de bevoegdheid tot het screenen van aanvragen, Financiën via de BBZ of andere microfinancieringsinitiatieven, Kennis en expertise over de lokale markt, Relatienetwerk met o.a. banken en het bedrijfsleven, Afgebakende structuur zoals ondernemershuis, Kennis op het gebied van coaching, Macht ten aanzien van vergunningen, vestiging en grond.

4.3.1. Belangen van de actoren

De gesprekspartners is gevraagd wat voor hen van belang is ten aanzien van microfinanciering.

De rijksoverheid heeft als doel kleinschalig en duurzaam ondernemerschap stimuleren, door mensen met levensvatbare ondernemersplannen en de benodigde ondernemersvaardigheden te helpen met coaching en krediet, wat ze via het normale bancaire circuit niet verkregen zouden hebben. Het achterliggende belang is zowel economisch- als sociaal. Aan de ene kant wordt microfinanciering ingezet als middel om ondernemerschap en economische activiteit te bevorderen om zo de welvaart

in Nederland te stimuleren. Microfinanciering kan ook een middel zijn om mensen te re-integreren op de arbeidsmarkt. Mensen die met behulp van microfinanciering zelfredzaam worden, hebben geen uitkering meer nodig waardoor de overheid minder uitkeringslasten heeft. Aan de andere kant dient microfinanciering ook een sociaal belang. Wanneer mensen met behulp van microfinanciering uit de uitkering kunnen komen en een eigen bedrijf runnen is dat goed voor het zelfvertrouwen van deze mensen. Zij kunnen zich op deze manier bewegen naar zelfredzaamheid, ze kunnen zich in het werk (verder) ontwikkelen, ze krijgen meer sociale contacten en maken weer actief deel uit van de maatschappij.

Banken geven aan dat er niet of nauwelijks sprake is van een direct economisch belang. Microfinanciering kan binnen bancaire systemen niet rendabel worden aangeboden wat inhoudt dat er in het algemeen verlies wordt geleden op de post microkredieten. Banken verstrekken microkredieten in het kader van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Banken vinden het vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen belangrijk dat zij ook de minder rendabele kredieten, zoals microkredieten, verstrekken om mensen die kredietwaardig zijn een kans te geven om een eigen bedrijf te beginnen of een bestaand bedrijf uit te breiden. Wel benadrukken de banken steeds de noodzaak om met een bancaire bril naar kredietaanvragen te kijken, zodat mensen die geen goede plannen hebben of niet capabel zijn voor het ondernemerschap niet ten onrechte een krediet ontvangen. Een van de commerciële banken geeft aan dat er wel sprake is van een indirect economisch belang. Het stimuleren van microfinanciering is goed voor de bedrijvigheid in Nederland en daarmee in het belang van banken. Banken hebben een marktaandeel in het MKB en zijn gebaat bij een goed draaiend MKB in al haar facetten. Daarnaast is er nog een commercieel belang. Banken vinden het belangrijk om ondernemers te helpen wanneer ze beginnen, zodat wanneer deze ondernemers groot groeien zij een bepaalde loyaliteit houden richting de bank die ze in eerste instantie geholpen heeft. Microfinanciering wordt dan ingezet als middel om klanten te binden.

Stichting Qredits heeft zowel een economisch als een sociaal belang. Qredits bedient een doelgroep van ondernemers die onvoldoende door de markt wordt bediend. Door deze doelgroep zoveel mogelijk een kans te geven, wordt een extra stukje van de economie benut. Dat heeft een positieve uitwerking op de werkgelegenheid en welvaart in Nederland. Daarbij bedient Qredits een doelgroep van mensen met een relatief hoog risicoprofiel. Organisaties met een winst oogmerk zoals banken bedienen deze groep niet, maar stichting Qredits vanuit haar maatschappelijke functie wel.

Ook voor gemeenten dient microfinanciering zowel een sociaal- als een economisch belang. Verschillende gemeenten vinden het van belang dat mensen met behulp van microfinanciering uit de uitkering kunnen komen. Mensen die niet door eigen schuld afhankelijk zijn geworden van een uitkering verdienen een tweede kans. Daarbij geven de meeste gemeenten aan dat microfinanciering vooral een economisch belang dient. Met behulp van microfinanciering wordt het voor meer mensen mogelijk gemaakt om een eigen bedrijf te starten of om een bedrijfsbeëindiging te voorkomen. Dit is goed voor lokale werkgelegenheid en welvaart.

4.3.2. Machtsbronnen van de actoren

De gesprekspartners is gevraagd over welke (machts)middelen zij beschikken ten aanzien van microfinanciering.

De rijksoverheid beschikt ten eerste over de bevoegdheid om aanpassingen te doen in de pilots. Zo heeft zij binnen de borgstellingspilot kwaliteitseisen aan de screening gesteld. Banken gaven aan niet tevreden te zijn met de screening in het voortraject. Agentschap NL heeft toen in opdracht van de overheid, aan de hand van bepaalde kwaliteitseisen, bepaald welke externe partijen de screening van ondernemersplannen mogen doen en welke niet. Deze voorselectie van externe bureaus had tot doel de kwaliteit van de screening te borgen en het vertrouwen van de banken in het screeningsproces terug te winnen. Daarnaast heeft de rijksoverheid de mogelijkheid om partijen aan te sturen. Zo geldt er een verantwoordingsplicht van stichting Qredits naar het ministerie van EL&I. Vanwege de financiële steun van het ministerie aan Qredits, dient Qredits haar handelen te verantwoorden. Qredits levert rapportages van de resultaten en het ministerie kijkt vervolgens of Qredits de doelgroep voldoende bediend. Het ministerie stelt kritische vragen en wanneer zij zaken liever anders ziet, geeft zij dit aan. Binnen de borgstellingspilot hebben de uitvoerende gemeenten een verantwoordingsplicht naar het ministerie van SZW. Een andere belangrijke bevoegdheid van de overheid is het maken van wetgeving, bijvoorbeeld het instellen van een ministeriele regeling zoals de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010. Naast bevoegdheden beschikt de rijksoverheid over financiën. Het ministerie van EL&I heeft stichting Qredits financiële steun gegeven in de vorm van een leningovereenkomst van vijftien miljoen euro, een subsidieverstreking voor de operationele kosten van de stichting van achthonderdduizend euro en een borgstelling voor de nieuwe funding van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) aan Qredits. Het ministerie van SZW heeft haar financiële bijdrage aan Qredits geleverd voor de doelgroep uitkeringsgerechtigden. Naast financiële steun aan stichting Qredits hebben beide ministeries ook geld beschikbaar gesteld voor de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010. In totaal gaat het om twaalf miljoen euro. Het ministerie van EL&I staat hierbij garant voor de schade die is geleden bij de verstrekte kredieten aan niet-uitkeringsgerechtigden door banken in de vijf gestelde regio's en het ministerie van SZW staat garant voor de schade die is geleden bij de verstrekte kredieten aan uitkeringsgerechtigden door banken in de vijf gestelde regio's. De kracht van Agentschap NL, de uitvoerder van de SZW- borgstellingsregeling, is haar ervaring met het uitvoeren van soortgelijke borgstellingsregelingen voor het ministerie van EL&I en haar nationale en internationale netwerk op het gebied van financiering. Tot slot kan de overheid invloed uitoefenen met de reputatie van Prinses Maxima. Zij is het gezicht van microfinanciering en haar status kan worden ingezet bij werkbezoeken om de populariteit van en publiciteit voor microfinanciering te vergroten.

Een belangrijk machtsmiddel van banken binnen de borgstellingspilot is de autonome bevoegdheid die zij hebben over de kredietverstrekking. De banken beslissen uiteindelijk, aan de hand van hun bancaire inzichten en ervaring, of ze krediet verstrekken in een bepaald geval en geen andere partij kan dit opleggen. Daarnaast spelen banken een belangrijke rol bij de doorverwijzing van ondernemers naar alternatieve kanalen voor kredietverstrekking. Een bank is een natuurlijke bron om aan te kloppen voor krediet. Wanneer de bank niet kan of wil financieren kan zij haar distributienetwerk gebruiken en de ondernemer doorverwijzen naar een andere instantie zoals Qredits of de gemeente, zodat deze ondernemer misschien alsnog geholpen kan worden aan een krediet. Een ander belangrijk middel waar banken over beschikken is kapitaal. Banken hebben als traditionele functie het beheren van kapitaal van spaarders en het aanbieden van financiële diensten, waaronder kredietverstrekking. Naast bevoegdheden en financiën beschikken banken over bancaire kennis en ervaring. Gerenommeerde banken hebben jaren ervaring met kredietverstrekking

en weten waar ze op moeten letten bij de beoordeling van kredietaanvragen. Lokale banken geven aan dat zij naast bancaire kennis ook beschikken over kennis en expertise over de lokale markt. Dit heeft in verschillende regio's een positieve invloed op de samenwerking met gemeenten. Lokale banken hebben hetzelfde werkgebied als de gemeente en ze weten beiden wat er lokaal speelt. Wanneer de gemeente bij de bank komt met een plan van een ondernemer die een bedrijf wil beginnen op een bepaalde locatie, dan heeft de bank daar ook een idee bij en dat praat gemakkelijk geven verschillende partijen aan. Daarbij zorgt de decentralisatie bij bepaalde banken ervoor dat lokale banken veel bevoegdheden hebben en daarmee veel mogelijkheden om zaken op lokaal niveau te regelen. Lokale banken zien deze lokale autonomie als een machtsbron omdat zij, wanneer zij zaken op lokaal niveau willen regelen of beslissen, zij niet eerst hoeven te overleggen met het hoofdkantoor van de bank. Op deze manier kan er een hechtere samenwerking met lokale partijen ontstaan, bijvoorbeeld met gemeenten.

Binnen de borgstellingspilot hebben banken de autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking. Binnen de pilot voor microfinanciering is stichting Qredits geheel zelfbeslissend als het gaat over de kredietverstrekking. Qredits heeft de bevoegdheid om te beslissen of er in een bepaald geval krediet wordt verstrekt of niet en of deze persoon verplichte coaching dient te hebben. Daarnaast heeft Qredits de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met kredietverstrekking, in het bijzonder aan de doelgroep die niet voldoende wordt bediend door het normale bancaire circuit. Als eerste en enige partij die microfinanciering op landelijk niveau aanbiedt heeft zij inzicht verworven in welke klanten binnen deze doelgroep wel en niet kunnen worden geholpen zonder dat deze later problemen veroorzaken, welke aanvullende eisen gesteld dienen te worden in bepaalde gevallen zoals het laten tekenen van een medekredietnemer, enzovoort. De verworven kennis over de doelgroep die de stichting bediend kan worden gezien als kracht of machtsmiddel. Tevens beschikt Qredits over financiën. Het doel is zoveel mogelijk mensen met levensvatbare ondernemersplannen en de benodigde ondernemerskwaliteit te helpen met krediet en coaching. Hiervoor heeft de stichting financiën beschikbaar. Tot slot kan stichting Qredits invloed uitoefenen met haar relatienetwerk. De stichting heeft een netwerk rondom microfinanciering opgebouwd, waaronder met gemeenten en coachingsorganisaties.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de adequaatheid van ondernemersplannen. Verder beschikken gemeenten over financiën. In het kader van de BBZ-regeling zijn zij degenen die bepalen wie in aanmerking komt voor een lening en de gemeente kan deze leningen ook verstrekken. De BBZ-regeling geldt overigens alleen voor ondernemers die starten vanuit een bijstandpositie, gevestigde ondernemers die met tijdelijke financiële problemen kampen en oudere ondernemers die niet voldoende inkomsten uit het eigen bedrijf kunnen genereren. Sommige gemeenten kunnen naast de BBZ-regeling financieren vanuit lokale microfinancieringsinitiatieven. De gemeente Eindhoven bijvoorbeeld kan startende ondernemers die innovatieve producten of diensten aanbieden financieren vanuit het investeringsfonds. Een bevoegdheid die samenhangt met de uitvoering van de BBZ-regeling is de bevoegdheid om een aanvullende uitkering te verstrekken. Wanneer ondernemers via de BBZ-regeling krediet hebben verkregen van de gemeente, maar de inkomsten uit eigen bedrijf zijn onder de bijstandsnorm, dan kan de gemeente een aanvullende uitkering aan deze ondernemers verstrekken zodat zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Een andere kracht van gemeenten is de kennis en expertise over de lokale markt. Over het algemeen kunnen gemeenten, naar eigen zeggen, goed inschatten waar

vraag naar is. In Tilburg bijvoorbeeld worden ondernemers actief bezocht door ambtenaren van de gemeente om mogelijke knelpunten te ontdekken en hier samen een oplossing voor te zoeken. Daarbij kan de gemeente ondernemers faciliteren op het gebied van vergunningverstrekking, vestiging en grond. Naast bevoegdheden, financiën en kennis over de lokale markt geven verschillende gemeenten aan dat zij invloed kunnen uitoefenen met het relatienetwerk dat zij hebben opgebouwd. De gemeenten Enschede en Hengelo geven aan dat zij een goede samenwerking hebben met banken en andere private partijen. Vooral een goede samenwerking met lokale banken is belangrijk in het kader van microfinanciering. Andere gemeenten geven weer aan dat zij een afgebakende structuur hebben op het gebied van microfinanciering en dat dit juist de kracht van de gemeente is. Zo is in Rotterdam- Zuid een ondernemershuis opgericht dat speciaal in het leven is geroepen om ondernemerschap te stimuleren. Een sterk punt is dat partijen rondom het onderwerp fysiek aanwezig zijn in één gebouw, zoals de kamer van koophandel en de belastingdienst. Op deze manier kunnen ondernemers gemakkelijk contact opnemen met deze instanties. Tot slot geven enkele gemeenten aan dat ze een goede kennis op het gebied van coaching hebben. ROZ- Twente (het MF- ondernemerspunt waar de gemeenten Enschede en Hengelo bij betrokken zijn) heeft ongeveer vijftig coaches met verschillende achtergronden in dienst, die allen aan strenge kwaliteitseisen voldoen.

Naast alle middelen of machtsbronnen waarover de verschillende actoren in het netwerk rondom microfinanciering beschikken, wordt door de meeste partijen ook gewezen op het feit dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Vooral vanuit de overheid komt dit duidelijk naar voren. Partijen hebben elkaar nodig omdat zij gezamenlijk één product aanbieden.

4.4. Opvattingen van de actoren

Op het gebied van microfinanciering werkt de overheid samen met banken. De overheid deelt in de kosten en risico's die gemoeid zijn met de verstrekking van kleine kredieten. Maar traditioneel gezien is het verstrekken van leningen de taak van financiële instellingen zoals banken. Zij beheren het krediet van spaarders en bieden financiële diensten aan, waaronder kredietverstrekking. De gesprekspartners is gevraagd in hoeverre de overheid een rol zou moeten spelen bij microfinanciering.

Er is overeenstemming over het feit dat er sprake is van een marktimperfectie. Er is een bepaalde doelgroep die onvoldoende door de markt wordt bediend. Zowel banken als gemeenten geven aan dat het de taak is van de overheid om problemen in de samenleving te signaleren. Kredietverstrekking tot vijfendertigduizend euro voor (startende) ondernemers blijkt een probleem te zijn en het wordt als iets positiefs gezien dat de overheid daar bijspringt. Het is de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor de groep (aspirant) ondernemers met weinig mogelijkheden en deze groep een laagdrempelig alternatief te bieden. Een gesprekspartner zei het heel scherp: "De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor een deel van de bevolking die, om wat voor reden dan ook, niet door de markt wordt bediend. Waar de markt tekortschiet, moet je als overheid bijspringen".

De rol van de overheid bij microfinanciering wordt als noodzakelijk gezien door de gesprekspartners. Door als overheid te delen in de risico's en kosten die gemoeid zijn met de verstrekking van kleine kredieten, worden banken gemotiveerd om microfinanciering op te pakken. De gesprekspartners

geven aan dat zonder de (financiële) steun van de overheid, microfinanciering nooit van de grond zou zijn gekomen. Daarnaast wordt de samenwerking tussen overheid en banken ook als wenselijk gezien. De overheid en banken zouden elkaar op verschillende manieren kunnen aanvullen. Er is een aantal voorbeelden genoemd. Zo zouden de overheid en banken een taakverdeling kunnen maken, waarbij de overheid de begeleiding en coaching van ondernemers voor haar rekening neemt en banken hun traditionele rol als kredietverstrekker houden. Tevens zou de overheid een mooi tegenwicht kunnen bieden aan de commerciële instelling van banken. Het commerciële denken van banken en het maatschappelijke denken van de overheid zou elkaar goed aanvullen.

De overheid benadrukt dat haar rol slechts tijdelijk is. Kredietverstrekking is niet een taak die de overheid zou moeten hebben en de gesprekspartners vinden dat kredietverstrekking niet tot de core-business van de overheid behoort. Kredietverstrekking is een taak van de financiële wereld en het doel is om microfinanciering de markt op te brengen. De overheid heeft een aanjaagfunctie maar uiteindelijk dient microfinanciering aangeboden te worden door commerciële banken, zonder financiering of borgstelling van de overheid.

Er kwamen ook een aantal kritische opmerkingen over de rol van de overheid naar voren. Enkele gesprekspartners gaven aan dat zij het belangrijk vinden om de verantwoordelijkheid voor microfinanciering zoveel mogelijk bij banken neer te leggen. De onrendabelheid van kleine leningen zou geen reden moeten zijn voor de overheid om in te grijpen. Een van de gevaren van het wegnemen van kosten en risico's bij banken door de overheid, is dat banken de markt van kleine leningen links laten liggen. Er wordt een alternatief geboden door de overheid en op deze manier worden banken niet aangesproken op hun verantwoordelijkheid. In de praktijk kan het gevaar ontstaan dat banken aanvragen tot vijfendertigduizend euro helemaal niet meer in behandeling nemen en (aspirant) ondernemers meteen doorsturen naar stichting Qredits. Dit is onwenselijk en dient voorkomen te worden. Daarnaast waren er verschillende gesprekspartners die benadrukten dat het ingrijpen van de overheid tot een verbetering van de huidige situatie moet leiden. Voor uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld bestaat al een infrastructuur voor microfinanciering en het nieuwe microfinancieringssysteem moet tot een verbetering leiden. Ook banken geven aan dat de overheid alleen dient in te grijpen als zij daadwerkelijk verbetering aan kan brengen en kwaliteit kan garanderen. Er zou vooral met een bancaire bril naar kredietaanvragen gekeken moeten worden.

4.5. Conclusie

Het netwerk rondom microfinanciering in Nederland wordt gekenmerkt door een veelheid aan relaties, zowel op beleidsniveau als op operationeel niveau. Daarnaast wordt het netwerk gekenmerkt door een veelheid aan partijen. Deze partijen hebben ieder hun eigen taken, middelen en verantwoordelijkheden, maar gezamenlijk leveren zij één product (microfinanciering). Dit zorgt voor een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid. De overheid kan met instrumenten als bevoegdheden, financiën en wetgeving veel in gang zetten, maar ze heeft andere partijen nodig om haar doelstellingen te verwezenlijken. Partnerschap is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen implementeren van beleid.

H5. De organisatorische vormgeving van de financieringspilots

5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het netwerk rondom microfinanciering in Nederland inzichtelijk gemaakt. In de komende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de financieringspilots, de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 en stichting Qredits. Hierbij ligt de focus op de publiekprivate samenwerkingsrelaties tussen de overheid en banken. Dit hoofdstuk beschrijft de organisatorische vormgeving van beide pilots aan de hand van de twee hoofdmodellen van publiekprivate samenwerking, het contractmodel en het partnerschapsmodel. Vervolgens zijn de pilots theoretisch geduid. Onderstaande is gebaseerd op uitspraken, beelden en redeneringen van de gesprekspartners.

5.2. De organisatorische vormgeving van de borgstellingspilot

De organisatorische opzet van de borgstellingspilot is aan de hand van zes punten beschreven. Er is gekeken naar het type relatie tussen de publieke en de private partij, het soort probleem en de specificatie van oplossingen, de scope van het project, de succesvoorwaarden, de managementprincipes en het soort van coproductie (Klijn en Teisman, 2000: 84- 104).

5.2.1. Het type relatie tussen de publieke- en private partij

Binnen het contractmodel van PPS is sprake van een verticale verhouding tussen de publieke partij en de private partij, waarbij de private partij als opdrachtnemer ondergeschikt is aan de publieke partij als opdrachtgever. Binnen het partnerschapsmodel van PPS is juist sprake van een meer horizontale verhouding tussen publieke- en private partijen, waarbij de besluitvorming gezamenlijk tot stand komt (Klijn en Teisman, 2000). De borgstellingspilot vertoont op dit punt de meeste overeenkomsten met het partnerschapsmodel.

De samenwerkingsrelaties tussen de overheid en banken zijn te onderscheiden op twee niveaus: de samenwerking tussen de rijksoverheid en de hoofdkantoren van de betrokken banken en de samenwerking tussen gemeenten en lokale banken. Op beide niveaus is sprake van een horizontale verhouding. De samenwerking is tot stand gekomen op basis van vrijwilligheid en niet op basis van opdrachtgeverschap. In het voortraject is de overheid uitgebreid in gesprek gegaan met banken en regio's over de gewenste opzet van de regeling, waarbij alle partijen input hebben geleverd. Daarbij hebben beide partijen bevoegdheden binnen de pilot. Zo beschikken gemeenten over de bevoegdheid om ondernemersplannen te screenen, maar banken houden de beslissingsbevoegdheid over de kredietverstrekking. Banken vormen een autonome partij binnen de borgstellingspilot. Dit betekent dat de bank het laatste woord heeft over of er in een specifiek geval wel of geen krediet wordt verstrekt. Alle gesprekspartners benadrukken dat er op geen enkele manier sprake is van een hiërarchische verhouding tussen de overheid en banken.

5.2.2. Het vaststellen van het probleem en de specificatie van oplossingen

Bij het contractmodel van PPS begint het proces van samenwerking bij het vaststellen van een probleem door de publieke partij. Aan de hand van een degelijke analyse wordt bewijs geformuleerd over de aard van het probleem. Wanneer het probleem eenmaal duidelijk geformuleerd is, geeft dit richting aan het proces van probleemoplossing. Bij het partnerschapsmodel van PPS zijn de publieke- en private partij betrokken in een gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie, waarbij

het vooral gaat om het overtuigen van andere actoren om het probleem samen op te lossen omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (Klijn en Teisman, 2000). Wanneer gekeken wordt naar de borgstellingspilot zijn er op dit punt elementen van beide modellen te herkennen, waarbij er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het contractmodel richting het partnerschapsmodel.

In 2007 heeft het ministerie van EL&I de Raad voor Microfinanciering ingesteld. Deze raad heeft onderzoek gedaan naar het probleem op de kapitaalmarkt. Met behulp van onderzoeksbureau McKinsey & Company is het probleem vervolgens verder uitgewerkt en helder gedefinieerd; in het algemeen geldt dat (startende) kleine zelfstandigen problemen ondervinden bij de financiering van een relatief kleine financieringsbehoefte door een commerciële bank of gemeentelijke kredietbank. De overheid heeft het probleem als het ware geadopteerd en het initiatief genomen om tot een oplossing te komen. De gesprekspartners zijn het erover eens dat de overheid het probleem rondom microfinanciering heeft vastgesteld en de overheid wordt ook gezien als dé partij die problemen in de maatschappij dient te signaleren en hier iets mee te doen. Daarbij wordt het door de gesprekspartners als noodzakelijk gezien dat de overheid het probleem rondom de verstrekking van kleine kredieten heeft opgepakt, omdat de markt dit zelf niet oplost. Een belangrijke overeenkomst met het contractmodel in deze, is dat het probleem, aan de hand van verschillende onderzoeken, is vastgesteld door de publieke partij.

Wanneer gekeken wordt naar de specificatie van oplossingen zijn er meer overeenkomsten met het partnerschapsmodel van PPS te herkennen. Na de definiëring van het probleem heeft de overheid het proces van het zoeken naar oplossingen geregisseerd. Hiervoor zijn direct de banken en andere marktpartijen benaderd om samen tot een werkbare oplossing te komen. Banken zijn door de overheid gevraagd om mee te werken aan een oplossing in de vorm van een borgstellingsregeling, waarna de banken hebben ingestemd. De regeling is vooral uitgewerkt door ambtenaren van het ministerie van EL&I die ervaring hadden met borgstellingsregelingen, maar alles is in samenspraak met banken en andere marktpartijen uitgedacht en opgezet. Kortom, het probleem rondom microfinanciering is door de overheid opgepakt en de borgstellingsregeling als oplossing is op basis van een gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid, banken en andere marktpartijen bekeken en vormgegeven.

5.2.3. De scope van het project

Binnen het contractmodel van PPS ligt de nadruk op het zoeken naar heldere scheidingen en eventuele scopeverbreiding dient binnen de afgebakende verantwoordelijkheden te vallen. Binnen het partnerschapsmodel van PPS ligt de nadruk juist op het zoeken naar scopeverbreiding en het verbinden van elementen (Klijn en Teisman, 2000). Bij de borgstellingspilot zijn elementen van beide modellen te vinden, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van het partnerschapsmodel naar het contractmodel.

Op het terrein van microfinanciering is de overheid afhankelijk van andere partijen. Ze heeft de banken nodig, omdat banken een belangrijke rol spelen bij de kredietverlening en beschikken over bancaire kennis en inzichten. Om die reden is het van belang de publieke doelen met de private doelen te verbinden, zodat hetzelfde wordt nagestreefd. Belangen kunnen uiteen lopen. De overheid wil mensen die via het normale bancaire circuit niet aan krediet kunnen komen, vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid, ondersteunen met microfinanciering. Voor banken is

profijtelijk zijn en blijven een prioriteit, omdat zij het geld van haar spaarders beheert. De overheid verkeert niet in een positie om banken dingen op te leggen en daarom is het noodzakelijk dat ze met banken in overleg gaat en zoekt naar consensus en overeenkomsten. De overheid dient banken te overtuigen om haar doelen te bereiken. Dat kan ze bijvoorbeeld doen door banken aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om ook de onderkant van de markt te bedienen. Vanuit het oogpunt van afhankelijkheid is de overheid, voorafgaand aan de regeling, uitvoerig in gesprek gegaan met banken en andere marktpartijen om te onderzoeken hoe het probleem rondom microfinanciering gezamenlijk kon worden opgelost. In deze voorfase lag de nadruk heel duidelijk op het verbinden van elementen.

Toen eenmaal besloten was om het probleem gezamenlijk op te lossen, kwam de nadruk meer te liggen op heldere scheidingen. De gesprekspartners gaven aan dat zij het belangrijk vonden om te weten hoe de taken en verantwoordelijkheden onder de betrokken partijen zouden worden verdeeld. Op het moment dat de borgstellingsregeling er was ging het vooral om het volgen van de richtlijnen in de regeling. In de regeling staat een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen en de betrokken partijen proberen zoveel mogelijk binnen de kaders van de regeling te werken. Er is alleen ruimte voor scopeverbreiding in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld wanneer een ondernemer een kredietbehoefte heeft van vijftigduizend euro. Dan wordt vijfendertigduizend euro via de borgstellingsregeling gefinancierd, waarbij de bank krediet verstrekt en de overheid voor het grootste deel garant staat. Het risico van de overige vijftienduizend euro wordt volledig door de bank gedragen. Op deze manier wordt in sommige gevallen inventief omgegaan met de regeling, maar de partijen handelen wel binnen de grenzen die de regeling stelt.

5.2.4. De succesvoorwaarden

Bij het contractmodel van PPS is de veronderstelling dat wanneer er heldere contract- en aanbestedingsregels zijn en een duidelijk geformuleerde probleemstelling, de kans op succes het grootst is. Bij het partnerschapsmodel van PPS wordt ervan uitgegaan dat de kans op succes wordt vergroot door publieke- en private doelen te verbinden en goede regels voor interactie te creëren om zo de betrokkenheid van de verschillende partijen te vergroten (Klijn en Teisman, 2000). De borgstellingspilot bevat wederom elementen van beide modellen, maar volgens de gesprekspartners is de sleutel tot succes in deze het verbinden van publieke- en private doelen en het op elkaar afstemmen van verwachtingen.

Bij de uitvoering van de borgstellingspilot zijn veel verschillende partijen betrokken. Wanneer deze partijen met elkaar samenwerken is het noodzakelijk om duidelijke afspraken te maken, zodat voor alle deelnemende partijen duidelijk is wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Deze afspraken zijn vastgelegd in een landelijke regeling, waar zowel de overheid als de betrokken banken een handtekening onder hebben gezet. Maar de overheid heeft de regeling bewust als richtlijn opgesteld om de betrokken partijen een bepaalde mate van vrijheid te geven in de uitvoering van de regeling. De gesprekspartners geven aan dat het succes van de regeling af hangt van de samenwerking tussen banken en gemeenten op lokaal niveau. Op lokaal niveau dienen partijen elkaar te vinden en verbintenissen te leggen. De ene regio is hier beter in geslaagd dan de andere. In sommige regio's gingen de partijen ervan uit dat duidelijke afspraken voldoende waren om de regeling te laten slagen, maar uit de praktijk blijkt dat het afstemmen van wederzijdse verwachtingen minstens zo belangrijk is om de betrokkenheid van partijen te behouden. Wat steeds naar voren

kwam is hoe belangrijk de vertrouwensrelatie tussen banken en overheid is voor het slagen van de borgstellingspilot. Later in het onderzoek wordt hier nader op ingegaan.

5.2.5. De managementprincipes

In het contractmodel van PPS wordt uitgegaan van de principes van projectmanagement. In de projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Er is een duidelijke doelstelling, een heldere tijdsplanning, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De managementprincipes die binnen het partnerschapsmodel centraal staan zijn die van het procesmanagement, waarbij de nadruk veel meer ligt op het zoeken naar verbindingen in plaats van alles tot in detail, voorafgaand aan de samenwerking, vastleggen en organiseren. In de procesbenadering wordt uitgegaan van samenwerking als een dynamisch proces (Klijn en Teisman, 2000). De borgstellingspilot bevat elementen van beide modellen.

De borgstellingsregeling is een ministeriële regeling bestaande uit verschillende artikelen waarin richtlijnen, randvoorwaarden, verantwoordelijkheden, procedurele eisen en verplichtingen van de betrokken partijen zijn opgenomen. Het probleem wordt gedefinieerd als marktfalen en het doel van de regeling is zoveel mogelijk (potentiële) ondernemers met goede plannen en de benodigde capaciteiten ondersteunen met microfinanciering. Het tijdspad was van te voren vastgesteld (de regeling zou twee jaar lopen) en de deelnemende partijen zijn redelijk stabiel. Dit zijn allemaal elementen van projectmanagement, maar het leerproces loopt door na de invoering van de regeling. Een pilot is ervoor bedoeld om te experimenteren met een bepaalde aanpak en dat maakt het mogelijk om gedurende het proces van samenwerking aanpassingen te doen. Er is sprake van een dynamisch proces en dit komt meer overeen met procesmanagement. Gaandeweg kunnen er dingen naar voren komen die om verbetering vragen. Zo heeft Agentschap NL kwaliteitseisen aan de screening gesteld nadat bleek dat de banken ontevreden waren over de kwaliteit van de screening door de overheid en externe bureaus. Het is van belang om regelmatig te evalueren om het proces zo goed mogelijk te kunnen managen. Verschillende gesprekspartners gaven aan dat wanneer er wordt samengewerkt met verschillende partijen, zoals bij de borgstellingspilot, het noodzakelijk is duidelijke procesafspraken te maken met elkaar. In verschillende regio's waar de regeling werd uitgevoerd is het succes van de samenwerking tussen de gemeente en lokale banken toegeschreven aan het feit dat de partijen het kredietverleningsproces gezamenlijk hebben vormgegeven. In andere regio's is minder aandacht besteed aan het afstemmen van processen. De meeste gesprekspartners gaven wel aan dat de nadruk bij de borgstellingsregeling ligt op het bereiken van het doel – de ondernemer zo goed mogelijk helpen - en dat het samenwerkingsproces wordt gezien als een middel om dat doel te bereiken.

5.2.6. Het soort van coproductie

Binnen het contractmodel van PPS is alleen in de voorfase sprake van beperkte coproductie. Nadat het contract is ondertekend, is er geen sprake meer van coproductie maar van regulering en controle door de publieke partij. Binnen het partnerschapsmodel van PPS vindt uitgebreide coproductie plaats gedurende het hele proces (Klijn en Teisman, 2000). De borgstellingspilot vertoont op dit punt zowel overeenkomsten met het contractmodel als met het partnerschapsmodel.

Voorafgaand aan de totstandkoming van de borgstellingsregeling heeft op centraal niveau uitgebreid overleg plaatsgevonden tussen de overheid, banken en marktpartijen ten behoeve van de

vormgeving van de regeling. De regeling is equivalent aan een contract, waar zowel de overheid als banken een handtekening onder hebben gezet. Toen de regeling eenmaal werd ingevoerd was het idee de resultaten te monitoren en geen rigoureuze veranderingen door te voeren. Coproductie vond na de invoering van de regeling vooral plaats op lokaal niveau tussen gemeenten en lokale banken. De partijen leveren gezamenlijk één product, microfinanciering. Om dit succesvol te kunnen doen, hebben ze elkaar gedurende het hele proces nodig.

5.3. Theoretische duiding

In navolging van het schema waarin de eigenschappen van het contractmodel en het partnerschapsmodel van PPS uiteen zijn gezet, wordt in onderstaand schema overzichtelijk weergegeven welke elementen van het contractmodel en van het partnerschapsmodel terug te vinden zijn bij de borgstellingspilot.

Schema 4: Theoretische duiding borgstellingspilot

	Contractmodel van PPS	Partnerschapsmodel van PPS	Conclusie
Type relatie	Niet aangetroffen.	Horizontale relatie, Samenwerking op basis van vrijwilligheid en gelijkheid met gedeelde bevoegdheden.	Partnerschapsmodel.
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Probleem (a.d.h.v. verschillende onderzoeken) vastgesteld en opgepakt door de overheid.	Initiatief voor de borgstellingsregeling als oplossing kwam vanuit de overheid. De regeling is door de overheid, banken en andere marktpartijen gezamenlijk uitgedacht en vormgegeven.	Een verschuiving van het contractmodel naar het partnerschapsmodel.
Scope van het project	Vanaf de totstandkoming van de regeling: nadruk op heldere scheidingen.	Voorfase: nadruk op het verbinden van elementen.	Een verschuiving van het partnerschapsmodel naar het contractmodel.
Succes-voorwaarden	Noodzakelijk om een duidelijke taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden te maken als meerdere partijen met elkaar samenwerken.	Sleutel tot succes ligt in het verbinden van publieke- en private doelen, het afstemmen van wederzijdse verwachtingen en het bouwen aan een vertrouwensrelatie tussen de publieke- en de private partij.	Elementen van zowel het contractmodel als het partnerschapsmodel, waarbij de nadruk ligt op het partnerschapsmodel.
Management-principes	Projectmanagement: probleem is stabiel en helder gedefinieerd, regeling brengt duidelijke scheidingen aan en heeft een duidelijk doel, het tijdspad is van te voren vastgesteld en de deelnemende partijen zijn redelijk stabiel. De nadruk ligt op het bereiken van het doel (ondernemer helpen).	Procesmanagement: naar aanleiding van voortschrijdend inzicht hebben er aanpassingen in het proces plaatsgevonden (dynamisch proces). Het samenwerkingsproces wordt gezien als middel om het doel te bereiken.	Elementen van zowel het contractmodel als het partnerschapsmodel.

Soort van coproductie	Vooral op landelijk niveau: in de voorfase overleg tussen overheid, banken en andere marktpartijen t.b.v. de vormgeving van de regeling. De regeling is equivalent aan een contract. Na de invoering van de regeling nadruk op het monitoren van de resultaten.	Vooral op lokaal niveau: in verschillende regio's is sprake van uitgebreide coproductie tussen gemeenten en lokale banken gedurende het hele proces.	Elementen van zowel het contractmodel als het partnerschapsmodel.
------------------------------	---	--	---

5.4. De organisatorische vormgeving van de Qreditspilot

De organisatorische opzet van de Qreditspilot is aan de hand van zes punten beschreven. Onderzocht is het type relatie tussen de publieke en de private partij, het soort probleem en de specificatie van oplossingen, de scope van het project, de succesvoorwaarden, de managementprincipes en het soort van coproductie (Klijn en Teisman, 2000: 84- 104).

5.4.1 Het type relatie tussen de publieke- en private partij

Binnen het contractmodel van PPS is sprake van een verticale verhouding tussen de publieke partij en de private partij, waarbij de private partij als opdrachtnemer ondergeschikt is aan de publieke partij als opdrachtgever. Binnen het partnerschapsmodel van PPS is sprake van een meer horizontale verhouding tussen publieke- en private partijen, waarbij de besluitvorming gezamenlijk tot stand komt (Klijn en Teisman, 2000). De Qreditspilot vertoont op dit punt de meeste overeenkomsten met het partnerschapsmodel.

Er is een horizontale verhouding tussen de overheid en stichting Qredits. Qredits is een onafhankelijke stichting en werkt niet in opdracht van een andere partij. Vanwege de financiële relatie tussen de overheid en de stichting heeft Qredits wel een verantwoordingsplicht naar het ministerie van EL&I. Zo houdt het ministerie in de gaten of Qredits de juiste doelgroep bediend en hierover worden kritische vragen gesteld. Qredits rapporteert haar cijfers aan het ministerie, maar er is geen hiërarchische relatie.

5.4.2. Het vaststellen van het probleem en de specificatie van oplossingen

Bij het contractmodel van PPS begint het proces van samenwerking bij het vaststellen van een probleem door de publieke partij. Aan de hand van een degelijke analyse wordt bewijs geformuleerd over de aard van het probleem. Wanneer het probleem eenmaal duidelijk geformuleerd is, geeft dit richting aan het proces van probleemoplossing. Bij het partnerschapsmodel van PPS zijn de publieke- en private partij betrokken in een gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie, waarbij het vooral gaat om het overtuigen van andere actoren om het probleem samen op te lossen omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (Klijn en Teisman, 2000). Bij de Qreditspilot zijn er op dit punt elementen van beide modellen te herkennen, waarbij er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het contractmodel richting het partnerschapsmodel.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft de overheid, met behulp van de Raad voor Microfinanciering en adviesbureau McKinsey & Company, inzicht gegeven in het probleem op de kapitaalmarkt rondom de verlening van kleine kredieten en besloten dit probleem op te pakken. Op

het moment dat het idee van Qredits naar voren kwam, was de overheid al bezig met het stimuleren van microfinanciering in de vorm van een borgstellingsregeling. De regeling was operationeel in vijf regio's, maar er was nog geen landelijk initiatief. De heer Groenevelt kwam toen met het idee een landelijke pilot voor microfinanciering op te richten in de vorm van een fonds. Groenevelt werd vanuit Fortis Bank, waar hij al betrokken was bij een project over microfinanciering, gedetacheerd bij het ministerie van EL&I. Om microfinanciering op landelijk niveau te organiseren, was (financiële) steun van de overheid nodig. Ook de banken zijn direct benaderd. Met behulp van het hele netwerk heeft de heer Groenevelt samen met de overheid, banken en andere marktpartijen vormgegeven aan Stichting Microkrediet Nederland, met als handelsnaam stichting Qredits. Kortom, de overheid heeft het probleem rondom microfinanciering opgepakt en Qredits als oplossing is in een gezamenlijk proces uitgedacht en vormgegeven.

5.4.3. De scope van het project

Binnen het contractmodel van PPS ligt de nadruk op het zoeken naar heldere scheidingen en eventuele scopeverbreiding dient binnen de afgebakende verantwoordelijkheden te vallen. Binnen het partnerschapsmodel van PPS ligt de nadruk juist op het zoeken naar scopeverbreiding en het verbinden van elementen (Klijn en Teisman, 2000). Bij de Qreditspilot zijn elementen van beide modellen te vinden, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van het partnerschapsmodel naar het contractmodel.

In de voorfase heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden tussen de overheid, banken en andere marktpartijen over de vormgeving van de pilot. Er is onder andere gesproken over wat de verschillende partijen voor elkaar zouden kunnen betekenen. De nadruk lag hier op het verbinden van elementen. Na de oprichting van de stichting kwam de nadruk meer te liggen op heldere scheidingen. Qredits is een organisatie met een duidelijk takenpakket. Zo is de stichting verantwoordelijk voor de screening van kredietaanvragen, maar niet voor de begeleiding bij het schrijven van deze aanvragen. Wanneer een aspirant ondernemer hulp nodig heeft bij het schrijven van een ondernemersplan, dan wordt deze persoon door Qredits verwezen naar een MF-ondernemerspunt, omdat deze punten verantwoordelijk zijn voor de begeleiding voor de bedrijfsstart. Enkele gesprekspartners gaven aan dat na de oprichting van de stichting op financieel vlak ook nog sprake was van de verbinding van elementen. Bij de oprichting van Qredits heeft het ministerie van EL&I vijftien miljoen euro beschikbaar gesteld voor de stichting in de vorm van een leningovereenkomst. De banken hebben de stichting toen tweeënhalf miljoen euro aan subsidie gegeven, om als het ware de kosten van Qredits voor twee jaar te dekken. Hier kan worden gesproken over een verbinding van elementen.

5.4.4. De succesvoorwaarden

Bij het contractmodel van PPS is de veronderstelling dat wanneer er heldere contract- en aanbestedingsregels zijn en een duidelijk geformuleerde probleemstelling, de kans op succes het grootst is. Bij het partnerschapsmodel van PPS wordt ervan uitgegaan dat de kans op succes wordt vergroot door publieke- en private doelen te verbinden en goede regels voor interactie te creëren om zo de betrokkenheid van de verschillende partijen te vergroten (Klijn en Teisman, 2000). De Qreditspilot bevat wederom elementen van beide modellen, maar volgens de gesprekspartners ligt de sleutel tot succes in het opstellen van heldere randvoorwaarden en het clusteren van taken en verantwoordelijkheden.

De gesprekspartners gaven aan dat wanneer er met de overheid wordt samengewerkt, er altijd heldere contracten en regels worden opgesteld. Zo is de verantwoordingsplicht van Qredits naar het ministerie van EL&I vastgelegd in de leningovereenkomst, verstrekt door het ministerie bij de oprichting van de stichting. Maar het succes van de pilot wordt volgens de gesprekspartners in grote mate bepaald doordat Qredits een duidelijk doel en takenpakket heeft dat is vastgelegd in de Akte van oprichting. Daarbij gelden er strakke randvoorwaarden zoals een zorgvuldig risicomanagement en een maximaal toegestaan defaultpercentage van tien procent. Volgens de gesprekspartners wordt het succes van de pilot daarnaast bepaald door de clustering van taken en verantwoordelijkheden in één organisatie. Het hele kredietverleningsproces wordt centraal geregeld vanuit Qredits: de screening van kredietaanvragen, de kredietverstrekking en de koppeling van de ondernemer aan een passende coach en het beheer van de lening. Omdat de taken en verantwoordelijkheden zijn geclusterd, is Qredits niet afhankelijk van andere partijen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de screening. Eén gesprekspartner zei het heel scherp: “Qredits heeft geen last van andere partijen die hun werk niet goed doen”. Dit is precies waar het succes van Qredits in zit volgens de meeste gesprekspartners: één organisatie die de screening én de kredietverstrekking doet.

Binnen de Qreditspilot is ook sprake van het verbinden van publieke- en private doelen. In verschillende gemeenten is Qredits de voorliggende voorziening geworden van de BBZ- regeling. Dit houdt in dat wanneer de ondernemersplannen van mensen die in aanmerking komen voor de BBZ door de gemeente zijn goedgekeurd, Qredits de kredietverstrekking doet onder borgstelling van de overheid via de BBZ- regeling. Qredits neemt de kredietverstrekking over van de overheid en de overheid zet daar tegenover dat zij borg staat voor deze groep met een relatief hoog risicoprofiel. Op deze manier wordt het doel van de stichting gediend (zoveel mogelijk ondernemers met goede plannen ondersteunen met microfinanciering) en het doel van de overheid (mensen met een uitkering de kans geven om een eigen onderneming te starten en zelfvoorzienend te worden).

5.4.5. De managementprincipes

In het contractmodel van PPS wordt uitgegaan van de principes van projectmanagement. In de projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Er is een duidelijke doelstelling, een heldere tijdsplanning, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct. De managementprincipes die binnen het partnerschapsmodel centraal staan zijn die van het procesmanagement, waarbij de nadruk veel meer ligt op het zoeken naar verbindingen in plaats van alles tot in detail, voorafgaand aan de samenwerking, vastleggen en organiseren. In de procesbenadering wordt uitgegaan van samenwerking als een dynamisch proces (Klijn en Teisman, 2000). De Qreditspilot bevat elementen van beide modellen, waarbij de nadruk ligt op het contractmodel.

Qredits is een organisatie met een duidelijke doelstelling: zoveel mogelijk mensen met goede ondernemersplannen en vaardigheden, die onvoldoende worden bediend door het normale bancaire circuit, ondersteunen met microfinanciering. Er is een bepaalde hoeveelheid kapitaal beschikbaar dat, na een zorgvuldige risicoberekening, uitgezet dient te worden tegen een defaultpercentage van maximaal tien procent (aantal ondernemers dat failliet gaat). Er zijn heldere afspraken over het takenpakket van de stichting. Qredits is verantwoordelijk voor het screenen van kredietaanvragen, het verstrekken en beheren van kredieten aan ondernemers tot maximaal vijfendertigduizend euro,

het werven van financiering en de promotie van het eigen product microkrediet (Akte van oprichting stichting onder artikel 2). Dit zijn elementen van projectmanagement, maar ook het proces heeft de nodige aandacht gekregen. Stichting Qredits is gestart als pilot. In een pilot wordt geëxperimenteerd met een bepaalde aanpak, waarvan van te voren nog niet bekend is of deze aanpak succesvol zal zijn. Het pilotkarakter van het initiatief gaf de mogelijkheid gedurende het proces aanpassingen te doen en dat is ook gebeurd. Zo kwam het inzicht dat het beter zou zijn om de coaching los te koppelen van de kredietverstrekking, waarna stichting Microfinanciering en Ondernemerschap de coaching na de bedrijfsstart voor het grootste deel heeft overgenomen van Qredits. Tevens is Qredits strenger gaan screenen, er is een extra toetsingsschijf bijgekomen. Dit zijn aanpassingen in het proces die zijn voortgekomen uit voortschrijdend inzicht. De gesprekspartners geven aan dat Qredits is opgezet als een project, waarbij veel aandacht wordt besteedt aan het proces.

5.4.6. Het soort van coproductie

Binnen het contractmodel van PPS is alleen in de voorfase sprake van beperkte coproductie. Nadat het contract is ondertekend, is er geen sprake meer van coproductie maar van regulering en controle door de publieke partij. Binnen het partnerschap van PPS vindt uitgebreide coproductie plaats gedurende het hele proces (Klijn en Teisman, 2000). De Qreditspilot vertoont op dit punt de meeste overeenkomsten met het contractmodel.

Voorafgaand aan de oprichting van Qredits heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden tussen de overheid, banken en andere marktpartijen over de vormgeving van de stichting. Centraal stond hoe de partijen een bijdrage konden leveren om het fonds voor microfinanciering tot een succes te maken. Er werden heldere afspraken gemaakt over het doel en takenpakket van de stichting, de financiering en de randvoorwaarden die zouden worden gehanteerd. Deze afspraken zijn vastgelegd in contracten zoals de leningovereenkomst van het ministerie van EL&I aan Qredits, de subsidieovereenkomst van banken aan Qredits en de akte van oprichting van de stichting. Na de oprichting van de stichting lag de nadruk vooral op het uitvoeren van het beleid door Qredits en het monitoren van de werkzaamheden vanuit bestuurslijk niveau. Het ministerie van EL&I heeft duidelijke afspraken gemaakt met Qredits dat Qredits terugkoppelt met het ministerie en haar cijfers rapporteert; hoeveel kredieten zijn er verstrekt, wat zijn de kenmerken van de afnemers (is dit de doelgroep), hoeveel ondernemers gaan failliet (defaultpercentages), enzovoort.

Wat opgemerkt dient te worden is dat de overheid in de Qreditspilot een minder grote rol speelt dan in de borgstellingspilot. Bij de borgstellingspilot worden taken van banken overgenomen door de overheid. De overheid en banken zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het kredietverleningsproces, waarbij de overheid verantwoordelijk is voor de screening van ondernemersplannen en de begeleiding van ondernemers en de bank voor de kredietverstrekking. Bij de Qreditspilot is dit niet het geval. De overheid steunt Qredits op een financiële manier, maar Qredits is zelf verantwoordelijk voor het hele proces van kredietverlening. In de Qreditspilot kan dan ook niet gesproken worden van een echte samenwerking tussen Qredits en de overheid. Qredits neemt de taak van de verstrekking van kleine kredieten gedeeltelijk over van banken, met (financiële) steun van de overheid, maar op termijn wordt de stichting geheel zelfvoorzienend en zal ze niet meer afhankelijk zijn van financiën of een borgstelling van de overheid. In de Qreditspilot is eveneens geen sprake van echte samenwerking tussen Qredits en banken. De banken zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de

stichting, maar de bestuursleden van Qredits dienen het statutaire doel van de stichting en niet de belangen van de afzonderlijke banken. Ook in de uitvoering van Qredits spelen banken geen rol.

Er kan wel worden gesproken van coproductie tussen stichting Qredits, de MF- ondernemerspunten en coachingsorganisaties, omdat zij gezamenlijk het product microfinanciering aanbieden. Het nieuwe microfinancieringssysteem bestaat uit drie elementen: begeleiding voor de bedrijfsstart (door MF- ondernemerspunten), kredietverstrekking tot vijfendertig duizend euro (door Qredits) en begeleiding na de bedrijfsstart (door coachingsorganisaties). Gedurende de samenwerking wordt er met elkaar overlegd, maar er kan niet gesproken worden over een intensieve samenwerking of uitgebreide coproductie.

5.5. Theoretische duiding

In navolging van het schema waarin de eigenschappen van het contractmodel en het partnerschapsmodel van PPS uiteen zijn gezet, wordt in onderstaand schema overzichtelijk weergegeven welke elementen van het contractmodel en van het partnerschapsmodel terug te vinden zijn bij de Qreditspilot.

Schema 5: Theoretische duiding Qreditspilot

	Contractmodel van PPS	Partnerschapsmodel van PPS	Conclusie
Type relatie	Niet aangetroffen.	Horizontale relatie.	Partnerschapsmodel.
Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Probleem (a.d.h.v. verschillende onderzoeken) vastgesteld en opgepakt door de overheid.	Initiatief voor Qredits als oplossing kwam vanuit de markt. De opzet van de stichting is door de overheid, banken en andere marktpartijen gezamenlijk uitgedacht en vormgegeven.	Een verschuiving van het contractmodel naar het partnerschapsmodel.
Scope van het project	Vanaf de oprichting van de stichting: nadruk op heldere scheidingen.	Voorfase: nadruk op het verbinden van elementen.	Een verschuiving van het partnerschapsmodel naar het contractmodel.
Succes-voorwaarden	Elementen van het contractmodel spelen een belangrijke rol in het succes van de pilot: het duidelijke doel en takenpakket van de stichting en de strakke randvoorwaarden. Daarnaast wordt het succes bepaald door de clustering van taken en verantwoordelijkheden in één organisatie.	Elementen van het partnerschapsmodel zijn wel aangetroffen (verbinden van publieke- en private doelen), maar verklaren in mindere mate het succes van de pilot.	Elementen van zowel het contractmodel als het partnerschapsmodel, waarbij de nadruk ligt op het contractmodel.

Management-principes	Elementen van projectmanagement voeren de boventoon. Qredits is vormgegeven als een project: duidelijk doel en takenpakket, vastgesteld tijdspad en budget en duidelijke randvoorwaarden zoals een strak risicomangement en een maximaal aantal defaults. De nadruk ligt op het bereiken van het doel (ondernemer helpen).	Elementen van procesmanagement zijn aangetroffen: naar aanleiding van voortschrijdend inzicht hebben er aanpassingen in het proces plaatsgevonden (dynamisch proces).	Elementen van zowel het contractmodel als het partnerschapsmodel, waarbij de nadruk ligt op het contractmodel.
Soort van coproductie	In de voorfase overleg tussen overheid, banken en andere marktpartijen t.b.v. de vormgeving van de stichting. Afspraken hierover zijn vastgelegd in contracten. Na de oprichting van de stichting lag de nadruk op de uitvoering van het beleid door Qredits en het monitoren van de werkzaamheden vanuit bestuurlijk niveau.	Geen coproductie tussen overheid en Qredits. Wel coproductie tussen Qredits, MF-punten en coachingsorg. gedurende het hele proces, maar geen uitgebreide coproductie.	Contractmodel.

5.6. Conclusie

In de basis vertonen de borgstellingspilot en de Qreditspilot de meeste overeenkomsten met het partnerschapsmodel van PPS. In beide pilots zijn de overheid en banken partners van elkaar en werken ze samen op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid. In de verdere vormgeving van de samenwerking en de sturingsmechanismen die gehanteerd worden zijn naast elementen van het partnerschapsmodel ook elementen van het contractmodel te herkennen. Zo staat in de borgstellingspilot de regeling equivalent aan een contract, waar zowel de overheid als banken een handtekening onder hebben gezet en ook principes van projectmanagement spelen een rol. Bij de Qreditspilot zijn afspraken tussen de partijen vastgelegd in contracten en de stichting is vormgegeven als een project, waarin de principes van projectmanagement de boventoon voeren. Tevens zijn er in de samenwerkingsrelaties tussen de overheid en banken verschillende fasen te onderscheiden, waarin in de ene fase eigenschappen die horen bij het contractmodel overheersend zijn en in de andere fase de eigenschappen die horen bij het partnerschapsmodel.

De twee hoofdmodellen van publiekprivate samenwerking kunnen worden gezien als ideaaltypische modellen die in de praktijk zelden in de zuiverste vorm voorkomen. Het contractmodel en het partnerschapsmodel moeten in het kader van microfinanciering niet worden gezien als twee modellen van PPS die lijnrecht tegenover elkaar staan en niet met elkaar te rijmen zijn, maar als twee modellen die elkaar aanvullen.

H6. Het functioneren van de publiekprivate samenwerking in de praktijk

6.1. Inleiding

Uit voorliggend onderzoek zijn punten of thema's naar voren gekomen die belangrijke verklaringen vormen voor het proces van samenwerking in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt de invloed van de organisatorische vormgeving van de financieringspilots op de publiekprivate samenwerking in de praktijk beschreven en verklaard aan de hand van de inbreng van belangrijke spelers in het microfinancieringsveld en het evaluatierapport over de pilots door onderzoeks- en adviesbureau Ecorys (2011).

6.2. De samenwerking binnen de borgstellingspilot

6.2.1. Referentiekaders

De overheid en banken kijken vanuit een ander referentiekader naar microfinanciering. De overheid dient met het stimuleren van microfinanciering zowel een economisch belang als een sociaal belang. Vooral bij het ministerie van SZW ligt de nadruk op het sociale belang. De voorlopers van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 waren alleen van toepassing op uitkeringsgerechtigden. Ondanks dat de laatste borgstellingsregeling van het ministerie ook toegankelijk is voor niet-uitkeringsgerechtigden, zeggen de meeste uitvoerende gemeenten dat zij kijken naar hoe mensen in een uitkeringssituatie kunnen worden geholpen aan krediet om een eigen onderneming te beginnen en daarmee financieel zelfredzaam te worden. De nadruk ligt voor een groot deel nog steeds op de doelgroep uitkeringsgerechtigden. Ook de cijfers bevestigden dit. Van het aantal mensen dat via de borgstellingsregeling een krediet heeft verkregen is ongeveer achtenzestig procent uitkeringsgerechtigd en tweeëndertig procent niet- uitkeringsgerechtigd (Ecorys, 2011: 54). Banken zien het sociaal maatschappelijk handelen van de overheid als iets positiefs, maar ze vinden ook dat er met een "bancaire bril" naar microfinanciering gekeken dient te worden. Het doel van microfinanciering is dat ondernemers een economisch haalbaar plan presenteren en dat tegen marktconforme waarden realiseren. Ondernemers dienen het krediet binnen een redelijke termijn terug te betalen en een levensvatbaar bedrijf op te zetten. Volgens banken is er een strenge screeningprocedure nodig om dit te bereiken. De sociale insteek van de regeling door de overheid en de meer zakelijke benadering van banken leidt tot een verschillende visie op een drietal aspecten:

- de mate van succes van de regeling
- de beoordeling van ondernemersplannen en daarmee samenhangend de geschiktheid van de ondernemer als persoon
- maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Ten eerste zijn de meningen verdeeld als het gaat om de mate van succes van de borgstellingsregeling. Gesteld kan worden dat banken over het algemeen niet tevreden zijn met de resultaten van de regeling. Banken laten zich leiden door defaultpercentages en hechten veel belang aan risicomanagement. Aan de hand van defaultpercentages wordt berekend hoeveel kosten er zijn voor een bepaalde portefeuille en met behulp van risicomanagement wordt bepaald hoeveel risico de bank maximaal bereid is te nemen per krediet, zodat het prijskaartje (rentepercentage) van het krediet bepaald kan worden. Dit is volgens banken noodzakelijk, omdat zij naar hun spaarders de

verantwoordelijkheid hebben om profijtelijk te zijn en te blijven. Banken beheren immers het geld van spaarders en kunnen geen onverantwoorde risico's nemen met deze gelden. Het gemiddelde defaultpercentage voor een portefeuille is bij een bank ongeveer vier procent. De borgstellingsregeling kent een defaultpercentage van ongeveer twintig procent. Dergelijke percentages zijn voor banken onacceptabel hoog. De overheid daarentegen vindt dat de resultaten van de regeling "over het algemeen wel goed zijn" en stelt dat er redelijke scores zijn behaald. De meeste uitvoerende gemeenten zien een defaultpercentage van twintig procent als een succes, omdat dit betekent dat tachtig procent van de ondernemers het wel redt. Wanneer het gaat om defaultpercentages liggen de overheid en banken niet op één lijn. Zij hebben een verschillende kwalificatie van succes.

Ten tweede hebben de overheid en banken een verschillende visie op de beoordeling van ondernemersplannen en de geschiktheid van de ondernemer als persoon. Banken vinden dat alleen mensen die kredietwaardig zijn in aanmerking moeten komen voor een lening. Dit zijn mensen met levensvatbare ondernemersplannen en de nodige ondernemerskwaliteiten waarvan de bank met redelijke zekerheid kan stellen dat deze persoon het gaat redden met zijn of haar bedrijf. Het defaultpercentage van de borgstellingsregeling van twintig procent is voor banken een bewijs dat de overheid onvoldoende kritisch is bij de beoordeling van ondernemersplannen. Daarbij geven banken aan dat het ministerie van SZW, in tegenstelling tot het ministerie van EL&I, onvoldoende bancaire kennis in huis heeft. Het beoordelen van kredietaanvragen is zeer moeilijke materie en banken vragen zichzelf af of de gemeentelijke ambtenaren voldoende zijn toegerust om deze taak goed uit te voeren. Tevens zou de overheid te weinig kritisch zijn over de geschiktheid van de ondernemer als persoon. Het belangrijkste voor het slagen van een onderneming zijn de kwaliteiten van de ondernemer. Het ministerie van SZW wil uitkeringsgerechtigden helpen aan krediet om een eigen bedrijf op te zetten, maar banken geven aan dat deze doelgroep vaak niet de benodigde ondernemerskwaliteiten bezit en door een vaak lange afwezigheid in het arbeidsproces de nodige discipline mist. Voor veel uitkeringsgerechtigden is zelfstandig ondernemerschap een laatste redmiddel en dit is volgens banken niet de juiste motivatie om een eigen onderneming te beginnen.

Tot slot hebben de overheid en banken een verschillende kijk op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De overheid ziet het als de maatschappelijke verantwoordelijkheid van banken om ook de onderkant van de markt te bedienen en een bijdrage te leveren aan het stimuleren van microfinanciering. Banken sluiten zich hierbij aan en zien het verstrekken van minder rendabele kredieten, zoals microkredieten, ook als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Maar banken geven aan dat zij nog een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen, namelijk voorkomen dat mensen met hoge persoonlijke schulden blijven zitten. Daarvoor is het belangrijk dat alleen de mensen die kredietwaardig zijn geholpen worden aan krediet. Banken geven aan dat de rendabelheid van microkredieten geen rol spelen. Banken leiden in de meeste gevallen verlies op de portefeuille microkredieten en dit wordt ingecalculeerd in de begroting. Daarbij spelen financiën ook geen rol. Het gaat voor een bank om hele kleine bedragen met tachtig procent overheidsgarantie. Maar een defaultpercentage van twintig procent betekent dat een op de vijf ondernemers is gestart met een goedgekeurd plan en uiteindelijk toch failliet gaat. Deze mensen blijven vervolgens met hoge persoonlijke schulden zitten. Banken zien het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om dit te voorkomen en om mensen die hun droom onterecht najagen als het ware tegen zichzelf te beschermen.

In onderstaande quotes komen de verschillende perspectieven van de overheid en banken op microfinanciering duidelijk naar voren.

Verschillende uitvoerende gemeenten over de deelnemende commerciële banken:

“Banken kijken teveel vanuit een commercieel perspectief en ze zouden meer vanuit een maatschappelijk perspectief moeten kijken. De reden waarom mensen met een voucher geen lening krijgen is omdat banken in hun eigenbelang handelen en te strenge criteria hanteren bij de beoordeling van kredietaanvragen. Ook al hebben mensen een goed plan, als ze een te hoog risico of te hoge kosten met zich meebrengen, doen banken het niet. Banken praten wel over maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar ze zouden er meer naar moeten handelen. Ze zouden hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet af moeten schuiven op het idee mensen tegen zichzelf beschermen en mensen die niet kredietwaardig zijn beschermen tegen hoge persoonlijke schulden.”

De deelnemende commerciële banken over de overheid (ministerie van SZW):

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vaak te idealistisch en te weinig realistisch. Sociaal maatschappelijk handelen is goed, maar je moet ook zakelijk blijven en kijken of een plan economisch haalbaar is, omdat een bank het geld van particulieren beheert. De screening is onvoldoende en wij kunnen niet vertrouwen op de kwaliteit van de ondernemersplannen. De overheid is te barmhartig geweest en dat zorgt voor enorme defaultpercentages! Wij willen niet de verantwoordelijkheid dragen om mensen die geen krediet verdienen op te zadelen met hoge persoonlijke schulden. Het doel van de borgstellingsregeling is om de ondernemer te helpen, maar helpen kan ook betekenen dat je bepaalde mensen geen krediet verleent en deze mensen als het ware beschermt tegen zichzelf, omdat je als bank inschat dat deze onderneming het niet gaat redden en de persoon waarschijnlijk met een schuld blijft zitten. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil mensen graag uit de uitkering krijgen en deze mensen een kans geven om een eigen bedrijf op te zetten, ook als de plannen discutabel zijn of de ondernemer als persoon is niet geschikt. Deze insteek is niet goed. Het is de maatschappelijk verantwoordelijkheid van banken om mensen die het verdienen aan een klein krediet te helpen, maar het is ook de verantwoordelijkheid van banken om mensen tegen zichzelf te beschermen wanneer dat nodig is.”

6.2.2. Afstemming en coördinatie

Bij de borgstellingsregeling zijn veel verschillende partijen betrokken met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden: banken (zowel commerciële banken als kredietbanken), de ministeries van SZW en EL&I, individuele coaches en coachingorganisaties, screeningbureaus (niet in alle gevallen), Agentschap NL en de uitvoerende gemeenten (ook als MF- ondernemerspunten). Omdat deze partijen gezamenlijk één product leveren – microfinanciering – is er sprake van afhankelijkheid. Wanneer de ene partij zijn taak onvoldoende vervult, dan draagt de andere partij daar de gevolgen van. Bijvoorbeeld wanneer een extern screeningbureau een positief advies geeft en de ondernemer gaat failliet, dan heeft het screeningbureau geld verdiend met het rapport. Wanneer de ondernemer het niet redt wordt het screeningbureau daardoor niet geraakt, terwijl de overheid en banken blijven zitten met de financiële schade, evenals de ondernemer. Een van de gesprekspartners illustreerde het heel scherp:

“Wanneer ik tegen u zeg, hier heeft u duizend euro en dat mag u uitlenen aan een vriend, maar u ben wel verantwoordelijk dat u het bedrag terugkrijgt. Dan bent u voorzichtig aan wie u het geld uitleent. Maar wanneer ik tegen u zeg, hier heeft u duizend euro en dat mag u uitlenen aan een vriend en ik kijk wel of ik het bedrag nog terug krijg, dan ben u een stuk minder kritisch.”

Naast gescheiden taken en verantwoordelijkheden spelen ook verschillende belangen een rol. Het belang van externe screeningbureaus is zoveel mogelijk rapporten verkopen, het belang van het ministerie van SZW is mensen met behulp van microfinanciering uit de uitkering krijgen en het belang van banken is krediet verstrekken en dat ook weer terugkrijgen tegen marktconforme waarden. Deze belangen kunnen tegenstrijdig zijn, wat het proces van samenwerking kan belemmeren. De grote mate van fragmentatie van taken en verantwoordelijkheden en de verschillende belangen die een rol spelen, maken de noodzaak tot voldoende afstemming en coördinatie binnen de borgstellingspilot hoog.

In de praktijk heeft deze afstemming niet altijd even goed plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot inefficiënties in het kredietverleningsproces. Het idee achter de regeling was dat de overheid naast het delen in kosten en risico's ook taken van banken zou overnemen. De overheid zou de screening van ondernemersplannen voor haar rekening nemen om zo de banken te ontlasten en ze te motiveren om meer kleine kredieten te verstrekken. In eerste instantie werd de regeling uitgevoerd volgens dit idee. Banken hebben in het begin van de pilot volledig vertrouwd op de screening door de overheid. Wanneer een (aspirant) ondernemer met een voucher bij een deelnemende commerciële bank kwam, dan werd in de meeste gevallen daadwerkelijk krediet verleend. Na de bekendmaking van de defaultpercentages kwam er echter een omslag in het proces. De eerste defaultpercentages van de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010 waren ongeveer vijftientwintig procent (later ongeveer twintig procent). Deze voor banken onacceptabel hoge percentages hebben ervoor gezorgd dat banken, met name de commerciële banken, terughoudender werden met het verstrekken van kleine kredieten onder borgstelling van het rijk. De banken vonden dat de screening door de overheid onvoldoende was afgestemd op de eisen en verwachtingen van banken. Banken zijn vanaf de bekendmaking van de defaultpercentages weer zelf gaan screenen aan de hand van hun eigen (strengere) criteria. Dit leidde tot dubbel werk. De tamelijk uitgebreide screening door de gemeente of het extern bureau werd door de kredietverstrekker (in het geval van een commerciële bank) voor een deel herhaald. Tussen de uitvoerende regio's zijn overigens wel verschillen te zien. In een aantal regio's was de afstemming tussen de gemeente en banken dusdanig goed dat banken alleen nog een marginale toets deden, zoals in Tilburg en regio Twente. In de regio's Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad heeft minder afstemming plaatsgevonden tussen gemeenten en banken met als gevolg dat een fors aantal kredieten niet door commerciële banken maar door kredietbanken werd verstrekt.

6.2.3. Relatienetwerk en vertrouwen

De borgstellingsregeling is opgesteld als richtlijn. Dit geeft de regio's een grote mate van vrijheid om op eigen wijze invulling te geven aan de uitvoering van de regeling. Een voordeel hiervan is dat regio's kunnen inspelen op lokale initiatieven en hun werkwijze kunnen aanpassen aan bijvoorbeeld de werkwijze van lokale banken. Maar een grote vrijheid op operationeel niveau heeft ook een keerzijde. Doordat de regio's er hun eigen werkwijze op na houden ontstaat er een grote variëteit in de uitvoering. Dit vergroot de kans dat de uitvoering van de regeling op operationeel niveau niet

overeen komt met de ideeën die ten grondslag liggen aan de regeling op strategisch niveau. Zowel het genoemde voordeel als het genoemde nadeel is terug te vinden in de uitvoering door de verschillende regio's.

In regio's waar relatief veel kredieten worden verstrekt door commerciële banken, zoals in Tilburg en regio Twente, is sprake van een goed relatienetwerk tussen gemeenten en lokale banken. In Tilburg en regio Twente geven zowel de gemeenten als lokale banken aan dat zij al in de beginfase van de samenwerking veel aandacht, tijd en energie hebben gestoken in het opbouwen van goede relaties met elkaar. Er heeft overleg plaatsgevonden tussen gemeenten en banken over wat zij voor elkaar zouden kunnen betekenen op het gebied van microfinanciering. Er is gekeken naar hoe het project microfinanciering liep bij de gemeenten en wat banken al deden met microfinanciering om dit zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Het was de bedoeling dat de screeningsrapportage van de gemeente of het externe bureau door de bank als het ware als een eigen beoordeling zou worden beschouwd. Hiervoor moesten wederzijdse verwachtingen, eisen en processen goed op elkaar worden afgestemd. In beide regio's werd de bank al in een vroeg stadium in het proces betrokken, waardoor er een vertrouwensband is ontstaan tussen banken en gemeenten. Nog voordat de screening door de gemeente in gang werd gezet, werden banken benaderd met de vraag of zij iets zagen in een bepaald plan en onder welke voorwaarden zij zouden financieren. Vervolgens pasten de gemeenten de screening hier weer op aan. Hierdoor volgden veel banken het advies van de gemeente op en werden de meeste mensen met een voucher ook daadwerkelijk gefinancierd door een commerciële bank. Door de intensieve samenwerking konden problemen goed worden uitgespit met als gevolg dat de uitval minimaal was. Banken en gemeenten benadrukken beiden de waarde van een goede vertrouwensband. Zoals een lokale bank in een van deze regio's zei: "Het bouwen aan een goed relatienetwerk kost wel tijd, maar het rendement dat je eruit haalt is het waard. Het is een kwestie van eerst zaaien en dan oogsten". Een vertrouwensrelatie geeft ruimte voor contra expertise. Banken en gemeenten in regio Twente en Tilburg geven aan dat zij elkaars expertise op waarde schatten en ruimte bieden voor een second opinion. Als de bank denkt aan een afwijzing, dan wordt de gemeente gevraagd om advies, waardoor de bank soms toch overgaat tot een toekenning van krediet. Wanneer de gemeente twijfelt aan een plan, wordt de bank ook benaderd voor advies. Deze wisselwerking is mogelijk door het intensieve contact dat er is tussen de banken en gemeenten. Banken benadrukken het belang van het blijven monitoren en overleggen om de kwaliteit van de screenings te borgen. Zo gaf een van de lokale banken aan: "Wanneer je honderd screenings hebt waarvan er negenennegentig goed zijn en eentje niet, dan schaadt dat het vertrouwen in alle toekomstige rapporten. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard". Vertrouwen is kwetsbaar en daarom is het belangrijk dat beide partijen zorgvuldig omgaan met het vertrouwen dat is opgebouwd.

In regio's waar relatief weinig kredieten worden verstrekt door commerciële banken, zoals in Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad, wordt vooral de nadruk gelegd op de verschillende perspectieven die gemeenten en banken hebben op microfinanciering. Banken zijn ontevreden over de kwaliteit van de screening door de overheid en financieren daarom weinig en gemeenten geven aan dat zij vinden dat banken hun maatschappelijke verantwoordelijkheid meer moeten nemen en niet zulke strenge criteria moeten stellen bij de beoordeling van kredietaanvragen. Dit is te verklaren vanuit het feit dat gemeenten in deze regio's minder intensief hebben gewerkt aan een relatienetwerk met banken. Wederzijdse verwachtingen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.

Wanneer banken en gemeenten puur en alleen de taak uitvoeren die zij hebben in het kader van de regeling en elkaar alleen als uitvoerende instanties zien, dan wordt niet het gewenste resultaat behaald. In deze regio's zijn gemeenten onvoldoende op de hoogte over waar banken op letten bij de beoordeling van kredietaanvragen. Dit heeft tot gevolg dat banken ontevreden zijn over de screening door de gemeente waardoor er heel weinig kredieten worden verstrekt door commerciële banken. In tachtig tot negentig procent van de gevallen wordt gefinancierd door de kredietbank.

Een positief punt dat de borgstellingsregeling wel heeft gebracht in alle regio's is een intensivering van de samenwerking tussen banken en gemeenten. De regeling heeft een positieve invloed gehad op de vorming van lokale netwerken en kan worden gezien als aanjager van lokale contacten op het gebied van microfinanciering.

6.3. Samenvattend overzicht

In onderstaand schema wordt het proces van samenwerking binnen de borgstellingspilot, aan de hand van de eerder beschreven thema's, overzichtelijk weergegeven.

Schema 6: Proces van samenwerking borgstellingspilot

Referentiekaders	Afstemming en coördinatie	Relatienetwerk en vertrouwen
De sociale insteek van de overheid en de meer zakelijke benadering van banken is een verklaring voor de verschillende visie op: - de mate van succes van de regeling, - de beoordeling van ondernemersplannen en daarmee samenhangend de geschiktheid van de ondernemer als persoon, - maatschappelijk verantwoord ondernemen.	De over het algemeen slechte afstemming van wederzijdse verwachtingen en processen tussen de overheid en banken is een belangrijke verklaring voor de inefficiënties in het kredietverleningsproces en voor de terughoudendheid bij commerciële banken om kleine kredieten onder borgstelling te verlenen.	Het globale karakter van de borgstellingsregeling (opgesteld als richtlijn) verklaart de grote variëteit in werkwijzen op operationeel niveau. Het al dan niet investeren in het opbouwen van een relatienetwerk en een vertrouwensband tussen banken en gemeenten is een belangrijke verklaring voor de verschillen tussen de regio's op het gebied van kredietverstrekking door commerciële banken.

6.4. De samenwerking binnen de Qreditspilot

6.4.1. Referentiekaders

Het verschillende perspectief dat de overheid en banken hebben op microfinanciering komt ook bij de Qreditspilot naar voren. De overheid, vooral het ministerie van SZW, verlangt dat Qredits meer uitkeringsgerechtigden bediend. Van de mensen die via Qredits aan een krediet zijn geholpen is ongeveer vijfenzeventig procent niet- uitkeringsgerechtigd en vijfentwintig procent uitkeringsgerechtigd (Ecorys, 2011: 54). Maar het verlangen van de overheid om meer uitkeringsgerechtigden te bedienen (sociale insteek) conflicteert vaak met het beoordelingsproces van Qredits (naast een sociale insteek ook een zakelijke benadering). Dit leidt tot een verschillende visie op een tweetal aspecten:

- de beoordeling van ondernemersplannen en daarmee samenhangend de geschiktheid van de ondernemer als persoon
- de mate van succes van stichting Qredits.

Het beoordelingsproces van Qredits komt voor een groot deel overeen met de meer zakelijke benadering van banken op kredietaanvragen. Banken zijn tevreden over het strakke risicomanagement dat Qredits hanteert en de defaultpercentages waarop de stichting stuurt. Verschillende gemeenten daarentegen zijn van mening dat de beoordeling van plannen door Qredits te streng is. Het bedrijfseconomische karakter van de beoordeling zou teveel op dat van een bank lijken (risicomijdend), waardoor mensen met goede plannen en een hoger risicoprofiel onvoldoende worden bediend. Volgens verschillende gesprekspartners zal er altijd een spanningsveld blijven bestaan tussen de wens van de overheid om meer uitkeringsgerechtigden te bedienen en de eisen van de bestuurders van Qredits die sturen op defaultpercentages en veel waarde hechten aan een zorgvuldige risicoanalyse. Qredits kijkt naast de kwaliteit van het ondernemersplan namelijk ook of de ondernemer als persoon geschikt is voor het ondernemerschap. In het geval van uitkeringsgerechtigden ontbreken de nodige ondernemerskwaliteiten vaak. Om uitkeringsgerechtigden beter te kunnen bedienen heeft Qredits garantiefaciliteiten van de overheid nodig, bijvoorbeeld vanuit de BBZ- regeling. Dit biedt Qredits meer ruimte om haar sociaal maatschappelijke rol beter te vervullen.

De overheid en banken hebben ook een verschillende visie op de mate van succes van Qredits. Qredits financiert ongeveer twintig procent van de aanvragen. Banken en de stichting zelf zien dit als een succes, omdat Qredits mensen met een relatief hoog risicoprofiel bedient die via het normale bancaire circuit niet aan krediet kunnen komen. Veel gemeenten vinden een toekenningspercentage van twintig procent juist weinig en nemen de BBZ- regeling als referentiekader, waarbij ongeveer zeventig procent van de aanvragen wordt gefinancierd. Maar ondanks een verschillende kwalificatie van succes op het gebied van toekenningspercentages, zijn zowel de overheid als banken positief over de oprichting van Qredits omdat de stichting een extra kredietkanaal aanbiedt.

6.4.2. Afstemming en coördinatie

Bij de Qreditspilot is het aantal betrokken partijen beperkt. In het kredietverleningsproces is geen sprake van afhankelijkheid van andere partijen, omdat alle onderdelen van dat proces (screening, toekenning en beheer) zich bevinden in één organisatie. Binnen de Qreditspilot gaat het vooral om de afstemming tussen stichting Qredits en partijen die betrokken zijn bij begeleiding voor en na de bedrijfsstart, zoals gemeenten, MF- ondernemerspunten, kamers van koophandel en coachingsorganisaties.

Is sommige gevallen is er sprake van een goede afstemming met deze partijen. De samenwerking tussen gemeenten en Qredits neemt toe. In steeds meer gemeenten is Qredits de voorliggende voorziening van de BBZ- regeling. Dit betekent dat de gemeente de screening doet voor de doelgroep uitkeringsgerechtigden, Qredits is verantwoordelijk voor de kredietverstrekking en de overheid staat borg voor deze kredieten. Hiermee wordt zowel het belang van de overheid gediend (uitkeringsgerechtigden voorzien van microkrediet) als het belang van Qredits (zoveel mogelijk mensen bedienen, die onvoldoende worden bediend door het normale bancaire circuit). Steeds meer gemeenten benaderen Qredits voor deze samenwerking en in verschillende gemeenten is hierover als een goede afstemming. Daarnaast is er een goede doorverwijzing van gemeenten naar Qredits

voor de doelgroep niet- uitkeringsgerechtigden en van Qredits naar gemeenten voor de doelgroep uitkeringsgerechtigden.

In andere gevallen is minder sprake van een goede afstemming. Zo geven verschillende MF- ondernemerspunten aan dat de transparantie over de overwegingen die een rol spelen bij de beoordeling door Qredits groter dient te zijn. Voor bijvoorbeeld een MF- ondernemerspunt biedt dit de mogelijkheid om de klanten die ze aanbieden beter voor te bereiden op de kredietbeoordeling en zo de kans op toekenning van een krediet te vergroten. Ook geven verschillende gesprekspartners aan dat na de bedrijfsstart de koppeling van een passende coach aan de ondernemer verbetering behoeft.

6.4.3. Vertrouwen

Banken geven aan vertrouwen te hebben in Qredits. Ze zien de stichting als een redelijk op een bank gestoelde organisatie die de juiste maatregelen heeft genomen om microfinanciering succesvol te organiseren en te monitoren. Ten eerste is dit te verklaren vanuit de strakke randvoorwaarden die Qredits hanteert. Qredits hecht, net als banken, veel waarde aan een zorgvuldig risicomanagement. Daarbij is er een maximaal defaultpercentage gesteld van tien procent en de stichting heeft een heldere werkwijze met een duidelijke doelstelling en takenpakket. Een tweede verklaring voor het vertrouwen van banken in Qredits is het feit dat de stichting verantwoordelijk is voor het hele proces van kredietverlening (screening, kredietverstrekking en beheer). Op deze manier is een bank ook vormgegeven. Banken zien de clustering van taken en verantwoordelijkheden bij één organisatie als een belangrijke voorwaarde voor succes. Hierdoor is er minder sprake van afhankelijkheid van andere partijen. Tot slot hebben banken vertrouwen in Qredits, omdat er een grote verwevenheid is tussen banken en het bestuursmodel van de stichting. De banken zijn vertegenwoordigd in het bestuur van Qredits en hierdoor vindt er een goede terugkoppeling plaats tussen banken en de stichting. Het vertrouwen van banken in de stichting is belangrijk voor Qredits om vervolgfianciering te verkrijgen vanuit de markt.

6.5. **Samenvattend overzicht**

In onderstaand schema wordt het proces van samenwerking binnen de Qreditspilot, aan de hand van de eerder beschreven thema's, overzichtelijk weergegeven.

Schema 7: Proces van samenwerking Qreditspilot

Referentiekaders	Afstemming en coördinatie	Vertrouwen
De sociale insteek van de overheid (ministerie van SZW) en de meer zakelijke benadering van Qredits en banken is een verklaring voor de verschillende visie op: - de mate van succes van de regeling, - de beoordeling van ondernemersplannen en daarmee samenhangend de geschiktheid van de ondernemer als persoon.	In de Qreditspilot is op het gebied van kredietverlening in minder mate sprake van afstemming tussen partijen. De verklaring hiervoor is dat alle onderdelen van het kredietverleningsproces zijn ondergebracht bij één organisatie (Qredits). Binnen de Qreditspilot gaat het om afstemming tussen de stichting en partijen die betrokken zijn bij begeleiding voor en na de bedrijfsstart. Hier zijn nog	Het vertrouwen van banken in de opzet en werkwijze van Qredits kan worden verklaard door de strakke randvoorwaarden en het zorgvuldige risicomanagement dat Qredits hanteert, de clustering van taken en verantwoordelijkheden in één organisatie en de verwevenheid van het bestuur van Qredits met banken.

	verbeterslagen te maken.	
--	--------------------------	--

6.6. Conclusie

De overheid en banken kijken vanuit een ander referentiekader naar microfinanciering en dat is bij beide pilots terug te zien. Dit blijkt onder andere uit de verschillende visie die zij hebben op de mate van succes van de pilots en op de beoordeling van ondernemersplannen. In principe hoeft dit geen probleem te vormen voor de samenwerking, mits er sprake is van een goede afstemming van wederzijdse verwachtingen en processen en strakke randvoorwaarden. Daarbij is het ook van belang dat de overheid en banken gezamenlijk formuleren wat zij onder succes verstaan.

Binnen de borgstellingspilot heeft een cumulatieve van zaken ervoor gezorgd dat de uitwerking van de regeling over het algemeen niet overeenkomt met wat er in eerste instantie mee was beoogd. De regeling is vormgegeven als richtlijn. Dit geeft de regio's een grote mate van vrijheid om op eigen wijze invulling te geven aan de uitvoering van de regeling. In de meeste regio's (Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad) doen gemeenten en banken dat vanuit het eigen referentiekader. In de praktijk betekent dit dat de nadruk ligt op verschillen in plaats van overeenkomsten. Daarbij is er in deze regio's in te beperkte mate sprake geweest van het afstemmen van wederzijdse verwachtingen en processen. Zo waren veel gemeenten niet op de hoogte over waar een bank op let bij de beoordeling van kredietaanvragen. Tot slot hebben de overheid en banken niet gezamenlijk vastgesteld wat zij verstaan onder succes, bijvoorbeeld aan de hand van defaultpercentages. Dit alles bij elkaar opgeteld heeft ervoor gezorgd dat vooral de commerciële banken hun vertrouwen in de regeling verloren zijn. In Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad wordt in de meeste gevallen gefinancierd door de kredietbank en in de gevallen waarin commerciële banken wel financieren is sprake van dubbel werk, waarmee een deel van de kostenbesparing bij banken die was beoogd met de regeling teniet wordt gedaan. Er dient wel opgemerkt te worden dat de resultaten van de regeling in Tilburg en regio Twente een stuk beter zijn. Hier worden relatief veel kredieten verstrekt door commerciële banken die de plannen die de gemeente aanlevert vaak alleen nog marginaal toetsen. In deze regio's is veel aandacht besteed aan het opbouwen van goede relaties en vertrouwen tussen banken en gemeenten.

Binnen de Qreditspilot hebben verschillende zaken ervoor gezorgd dat de stichting over het algemeen als een succes wordt gezien. Dit is te verklaren vanuit het feit dat de overheid en banken gezamenlijk hebben vastgesteld wat zij verstaan onder succes, onder andere aan de hand van een maximaal defaultpercentage van tien procent. Tot nu toe zit Qredits onder dit percentage. Daarbij hanteert de stichting een zorgvuldig risicomanagement en ze heeft een duidelijk doel en takenpakket. Tot slot zijn alle onderdelen van het kredietverleningsproces geclusterd in één organisatie, waardoor er mindere sprake is van afhankelijkheid. Zowel de overheid als banken zijn blij met Qredits, omdat het een aanvulling is op banken en een extra kredietkanaal biedt voor mensen met een hoger risicoprofiel.

H7. Conclusie en discussie

7.1. Achtergrond van het onderzoek

Microkredieten vinden hun oorsprong in ontwikkelingslanden. Het zijn kleine leningen die over het algemeen worden toegekend aan kleine ondernemers. De afgelopen jaren is ook in Nederland steeds meer aandacht gekomen voor het bevorderen van ondernemerschap en de rol die microfinanciering daarbij zou kunnen spelen. Microfinanciering is een breder begrip waar microkrediet onder valt. Microfinanciering in Nederland bestaat uit een combinatie van coaching en kredietverstrekking tot vijftigduizend euro (Ecorys, 2011: 23).

Uit de praktijk blijkt dat het voor startende en bestaande ondernemers in zijn algemeenheid lastig is om een relatief lage kredietbehoefte (leningen tot vijftigduizend euro) via een bank te verkrijgen. Voor banken is het vaak niet aantrekkelijk om deze kleine kredieten te verstrekken. Hierbij spelen het kosten- baten aspect en een gebrek aan zekerheden een belangrijke rol. De overheid heeft de problemen rondom het verstrekken van kleine kredieten aan startende en bestaande ondernemers erkend en is met een initiatief gekomen om microfinanciering in Nederland te stimuleren (Kenniscentrum microfinanciering, 2009). Begin 2009 zijn twee financieringspilots opgericht, de Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling en stichting Qredits, met als doel te onderzoeken op welke wijze microfinanciering in Nederland optimaal vormgegeven zou kunnen worden. Er is een netwerk van partijen ontstaan waarin zowel publieke als private organisaties een rol spelen.

7.2. Samenvattende conclusie

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken hoe de publiekprivate samenwerking (PPS) bij microfinanciering in Nederland organisatorisch is vormgegeven en of deze vormgeving invloed heeft op het proces van samenwerking in de praktijk.

Ten eerste is het netwerk rondom microfinanciering in Nederland beschreven. Aan de hand van een netwerkanalyse is inzichtelijk gemaakt welke actoren een rol spelen in het netwerk en hoe deze actoren zich onderling tot elkaar verhouden, welke belangen de actoren hebben, hoe de machtsbronnen binnen het netwerk zijn verdeeld en welke opvattingen de actoren hebben over de rol van de overheid op het gebied van microfinanciering (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2008: 14- 23). Bij microfinanciering in Nederland zijn veel verschillende partijen betrokken. Sommige partijen spelen een rol op beleidsniveau, zoals de ministeries van EL&I en SZW en de hoofdkantoren van banken, andere partijen spelen een rol op operationeel niveau zoals stichting Qredits, Agentschap NL, gemeenten, lokale banken en screeningbureaus. De relaties die de actoren met elkaar aangaan worden over het algemeen gekenmerkt door horizontaliteit. De overheid en banken werken zowel op centraal niveau als op lokaal niveau samen op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid. Enkele relaties hebben verticale aspecten, zoals de verantwoordingsplicht van Qredits naar het ministerie van EL&I en de verantwoordingsplicht van Agentschap NL naar het ministerie van SZW.

Wanneer gekeken wordt naar de belangen van de actoren, dan geven de meeste partijen aan dat zij met het stimuleren van microfinanciering zowel een economisch belang als een sociaal belang dienen. Aan de ene kant wordt microfinanciering ingezet als middel om ondernemerschap en economische activiteit te bevorderen met als doel werkgelegenheid en welvaart creëren. Aan de

andere kant kunnen mensen met behulp van microfinanciering uit de uitkering komen en zelfredzaam worden. Deze mensen kunnen zich in het werk (verder) ontwikkelen, ze krijgen meer sociale contacten en maken weer actief deel uit van de maatschappij. Banken geven aan dat zij in eerste instantie een sociaal belang dienen. Banken vinden het vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen belangrijk dat zij ook de minder rendabele kredieten, zoals microkredieten, verstrekken om mensen die kredietwaardig zijn een kans te geven om een eigen bedrijf te beginnen of een bestaand bedrijf uit te breiden. Het economische- en commerciële belang speelt voor hen vooral een indirecte rol.

De macht binnen het netwerk is evenredig verdeeld. Partijen hebben ieder hun eigen middelen om invloed uit te oefenen en hun belangen na te streven. De belangrijkste machtsbronnen van de rijksoverheid zijn de bevoegdheden die zij heeft om aanpassingen te doen in de pilots, om partijen aan te sturen en om wetgeving te maken. Daarnaast heeft de rijksoverheid financiën ter beschikking om de financieringspilots te kunnen realiseren. Prinses Maxima als boegbeeld van microfinanciering vergroot de publiciteit voor, en populariteit van microfinanciering. Agentschap NL kan haar nationale- en internationale netwerk op het gebied van microfinanciering inzetten ten behoeve van het realiseren van beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid. Banken beschikken over de autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking, een distributienetwerk om mensen goed door te kunnen verwijzen, financiën en bancaire kennis en ervaring als machtsbronnen. Lokale banken geven aan dat een belangrijke kracht die zij hebben de kennis en expertise over de lokale markt is, en in sommige gevallen ook de lokale autonomie. Gemeenten hebben de autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking via de BBZ- regeling, de bevoegdheid om aanvullende uitkeringen te verschaffen en de bevoegdheid tot het screenen van kredietaanvragen. Daarnaast beschikken gemeenten over financiën via de BBZ- regeling of andere microfinancieringsinitiatieven. Kennis en expertise over de lokale markt, het lokaal opgebouwde relatienetwerk met banken en het bedrijfsleven, macht ten aanzien van vergunningen, vestiging en grond kunnen ook worden gezien als machtsbronnen van gemeenten. In verschillende gemeenten wordt een afgebakende structuur, zoals een ondernemershuis, als belangrijke kracht gezien. Stichting Qredits heeft ook een autonome bevoegdheid over de kredietverstrekking. Daarnaast heeft de stichting kennis en ervaring opgebouwd met kredietverstrekking aan een specifieke doelgroep. Ook het relatienetwerk van de stichting op het gebied van microfinanciering en de financiën die ze ter beschikking heeft kunnen worden gezien als machtsbronnen van Qredits.

De actoren in het netwerk liggen op één lijn als het gaat over de rol van de overheid op het gebied van microfinanciering. Er is overeenstemming over het feit dat er sprake is van een marktimperfectie. De betrokken partijen zien het als de taak van de overheid om problemen in de samenleving te signaleren en daar vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid iets mee te doen. De rol van de overheid op het gebied van microfinanciering wordt ten eerste gezien als wenselijk door de betrokken partijen. Ze zien het als iets positiefs dat de overheid bijspringt daar waar de markt tekort schiet en ze geven aan dat het commerciële denken van banken en het maatschappelijke denken van de overheid elkaar goed zou kunnen aanvullen. Ten tweede wordt de rol van de overheid ook als iets noodzakelijks gezien, omdat zonder (financiële) steun van de overheid microfinanciering nooit van de grond zou zijn gekomen. Er dient opgemerkt te worden dat de overheid een aanjaagfunctie heeft in dezen en dat haar rol op het gebied van microfinanciering slechts tijdelijk is. Kredietverstrekking behoort niet tot de core-business van de overheid, maar is een taak van financiële instellingen.

Enkele partijen geven aan dat het van belang is de verantwoordelijkheid voor microfinanciering zoveel mogelijk bij banken neer te leggen en als overheid alleen in te grijpen als dat daadwerkelijk tot een verbetering van de huidige situatie leidt.

Wanneer naar het netwerk als geheel wordt gekeken dan kan het netwerk worden gekenmerkt door een veelheid aan relaties, zowel op beleidsniveau als op operationeel niveau. Daarnaast wordt het netwerk gekenmerkt door een veelheid aan partijen die ieder hun eigen taken, middelen en verantwoordelijkheden hebben. Gezamenlijk leveren deze partijen één product, microfinanciering. Dit zorgt voor een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid. De overheid kan met instrumenten als bevoegdheden, financiën en wetgeving veel in gang zetten, maar ze heeft andere partijen nodig om haar doelstellingen te verwezenlijken. Hierbij is partnerschap een belangrijke voorwaarde voor het succesvol implementeren van beleid.

Vervolgens is onderzocht hoe de twee financieringspilots organisatorisch zijn vormgegeven. Er is gekeken naar het type relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, het soort probleem en de specificatie van oplossingen, de scope van het project, de succesvoorwaarden, de managementprincipes en het soort van coproductie (Klijn en Teisman, 2000: 84-104). Het doel was de organisatorische vormgeving van beide pilots, aan de hand van het contractmodel en het partnerschapsmodel van PPS, theoretisch te duiden. De relaties tussen de overheid en marktpartijen, zoals banken en stichting Qredits, worden gekenmerkt door horizontaliteit. De partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar en hebben ieder eigen bevoegdheden. Wanneer gekeken wordt naar het soort probleem en de specificatie van oplossingen heeft in beide pilots een verschuiving plaatsgevonden van het contractmodel naar het partnerschapsmodel. Het probleem rondom de verstrekking van kleine kredieten is opgepakt door de overheid en de borgstellingsregeling en stichting Qredits als oplossingen zijn op basis van een gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid, banken en andere marktpartijen uitgedacht en vormgegeven. Als het gaat om de scope van het project heeft bij beide pilots een verschuiving plaatsgevonden van het partnerschapsmodel naar het contractmodel. Voorafgaand aan de totstandkoming van de borgstellingsregeling en de oprichting van stichting Qredits heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden tussen de overheid, banken en andere marktpartijen over wat de partijen voor elkaar zouden kunnen betekenen. De nadruk lag hier op het verbinden van elementen. Na de invoering van de regeling en de oprichting van de stichting kwam de nadruk te liggen op heldere scheidingen waarbij iedere partij zijn eigen taak ten uitvoer bracht. De voorwaarden voor succes zijn voor beide pilots verschillend. Binnen de borgstellingspilot zijn de overheid en banken gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces van kredietverlening. De sleutel tot succes ligt hier in het verbinden van publieke- en private doelen, het afstemmen van wederzijdse verwachtingen en processen en het bouwen aan een vertrouwensrelatie tussen de publieke- en private partij. Binnen de Qreditspilot wordt het succes toegeschreven aan de heldere doelstelling en het duidelijke takenpakket van de stichting en de strakke randvoorwaarden die gelden. Ook de clustering van het hele kredietverleningsproces bij één organisatie bepaald in belangrijke mate het succes van de pilot. Wanneer gekeken wordt naar de managementprincipes dan komen bij beide pilots elementen van procesmanagement voor. Naar aanleiding van voortschrijdend inzicht hebben in beide pilots aanpassingen in het proces plaatsgevonden. Er is sprake van een dynamisch proces. Maar ook elementen van projectmanagement zijn in beide financieringspilots terug te vinden. Zo hebben beide pilots een duidelijk doel, een vooraf vastgesteld tijdspad en budget en de deelnemende partijen zijn redelijk stabiel. Binnen de Qreditspilot ligt de nadruk meer op het

contractmodel, omdat de stichting is vormgegeven als een project. Tot slot het soort van coproductie. Binnen de borgstellingspilot zijn elementen van beide modellen te herkennen. Op landelijk niveau vertoont de pilot de meeste overeenkomsten met het contractmodel. De overheid, banken en andere marktpartijen zijn met elkaar in overleg gegaan ten behoeve van de vormgeving van de regeling. De regeling staat in dezen equivalent aan een contract, waar zowel de overheid als de banken een handtekening onder hebben gezet. Na de invoering van de regeling kwam de nadruk te liggen op het monitoren van de resultaten. Op lokaal niveau vertoont de pilot de meeste overeenkomsten met het partnerschapsmodel, omdat in verschillende uitvoerende regio's sprake is van uitvoerige coproductie tussen gemeenten en lokale banken gedurende het hele proces. De Qreditspilot vertoont op het punt van coproductie de meeste overeenkomsten met het contractmodel. In de voorfase heeft overleg plaatsgevonden tussen de overheid, banken en andere marktpartijen ten behoeve van de vormgeving van de stichting. Afspraken hierover zijn vastgelegd in contracten. Na de oprichting van de stichting lag de nadruk vooral op de uitvoering van het beleid door Qredits en het monitoren van de werkzaamheden vanuit bestuurlijk niveau.

Dit onderzoek laat zien dat bij beide financieringspilots zowel elementen van het contractmodel als elementen van het partnerschapsmodel te herkennen zijn. In de basis vertonen de borgstellingspilot en de Qreditspilot de meeste overeenkomsten met het partnerschapsmodel van PPS. In beide pilots zijn de overheid en marktpartijen partners van elkaar en werken ze samen op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid. In de verdere vormgeving van de samenwerking en de sturingsmechanismen die gehanteerd worden, zijn naast elementen van het partnerschapsmodel ook elementen van het contractmodel te herkennen. Tevens zijn er in de samenwerkingsrelaties tussen de overheid en marktpartijen verschillende fasen te onderscheiden, waarin in de ene fase eigenschappen die horen bij het contractmodel overheersend zijn en in de andere fase de eigenschappen die horen bij het partnerschapsmodel. De twee hoofdmodellen van publiekprivate samenwerking kunnen worden gezien als ideaaltypische modellen die in de praktijk zelden in de zuiverste vorm voorkomen. Het contractmodel en het partnerschapsmodel moeten in het kader van microfinanciering niet worden gezien als twee modellen van PPS die lijnrecht tegenover elkaar staan en niet met elkaar te rijmen zijn, maar als twee modellen die elkaar aanvullen.

Tot slot is de invloed van de organisatorische vormgeving van de financieringspilots op de publiekprivate samenwerking in de praktijk onderzocht. Het proces van samenwerking binnen de borgstellingspilot is aan de hand van de verschillende thema's beschreven en verklaard: referentiekaders, afstemming en coördinatie en relatienetwerk en vertrouwen. Een belangrijke verklaring voor de verschillende visies die de overheid en banken hebben op de mate van succes van de regeling, de beoordeling van ondernemersplannen en daarmee samenhangend de geschiktheid van de ondernemer als persoon en maatschappelijk verantwoord ondernemen is het feit dat zij vanuit een ander referentiekader naar microfinanciering kijken. De overheid heeft vooral een sociale insteek gekozen met de regeling, terwijl banken naast een sociale insteek ook een zakelijke benadering hanteren. Dit hoeft in principe geen probleem te zijn, mits er een goede afstemming en coördinatie is tussen de betrokken actoren. Vooral vanwege het grote aantal betrokken partijen die ieder hun eigen belangen hebben en de redelijk grote mate van fragmentatie op het gebied van taken en verantwoordelijkheden is de noodzaak tot afstemming en coördinatie binnen de borgstellingspilot groot. Uit de praktijk blijkt dat deze afstemming niet altijd even goed heeft plaatsgevonden, wat heeft geleid tot inefficiënties in het kredietverleningsproces. In gevallen waarin

een commerciële bank krediet heeft verstrekt is vaak sprake van dubbel werk, omdat er geen goede aansluiting is tussen de beoordeling van kredietaanvragen via de pilot (door gemeenten en externe screeningbureaus) en de verwerking door banken. Daarmee wordt voor een deel teniet gedaan aan de kostenbesparing bij banken die inherent zou moeten zijn aan de insteek van de pilot. Daarbij zijn commerciële banken, vanwege de slechte aansluiting terughoudend geworden in het verstrekken van kleine kredieten onder borgstelling. Dit heeft tot gevolg gehad dat een fors aantal kredieten niet door commerciële banken maar door kredietbanken is verstrekt. Dit alles blijkt niet alleen uit voorliggend onderzoek, maar ook het evaluatierapport van de financieringspilots door onderzoeks- en adviesbureau Ecorys (2011) bevestigt dit. Tot slot zijn er grote verschillen in de werkwijzen van de uitvoerende regio's van de borgstellingsregeling. Het feit dat de regeling is opgezet als richtlijn zorgt voor een grote variëteit in de uitvoering. In Tilburg en regio Twente zijn relatief veel kredieten verstrekt door commerciële banken, terwijl de meeste kredieten in de regio's Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad zijn verstrekt door kredietbanken. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat Tilburg en regio Twente veel tijd en energie hebben gestoken in het afstemmen van wederzijdse verwachtingen, het opbouwen van een relatienetwerk en een vertrouwensband tussen de gemeente en lokale banken. In de regio's Leeuwarden, Rotterdam en Lelystad wordt de nadruk vooral gelegd op de verschillende perspectieven die gemeenten en banken hebben op microfinanciering en. In deze regio's is relatief weinig aandacht besteed aan het opbouwen van een relatienetwerk en het afstemmen van verwachtingen tussen gemeenten en lokale banken.

Het proces van samenwerking binnen de Qreditspilot is aan de hand van de volgende thema's beschreven en verklaard: referentiekaders, afstemming en coördinatie en vertrouwen. Ook bij de Qreditspilot komen de verschillende perspectieven die de overheid en banken hebben op microfinanciering duidelijk naar voren. Dit blijkt uit de verschillende visie die zij hebben op de mate van succes van de stichting en op de beoordeling van ondernemersplannen en de geschiktheid van de ondernemer als persoon. Omdat alle onderdelen van het kredietverleningsproces zijn ondergebracht bij Qredits is er in de pilot minder sprake van afhankelijkheid van andere partijen. Het gaat binnen de pilot vooral om de afstemming tussen Qredits en partijen die betrokken zijn bij begeleiding voor en na de bedrijfsstart. Deze afstemming is niet overal even goed. Desalniettemin hebben banken vertrouwen in de werkwijze en opzet van Qredits. De strakke randvoorwaarden en het zorgvuldige risicomanagement dat Qredits hanteert, de clustering van taken en verantwoordelijkheden in één organisatie en de verwevenheid van het bestuur van Qredits met banken zijn hiervoor de verklaringen.

7.3. De invloed van organisatorische vormgeving

Dit onderzoek laat zien dat de manier waarop publiekprivate samenwerking bij microfinanciering organisatorisch is vormgegeven invloed heeft het functioneren van deze samenwerking in de praktijk. Zo geeft de, als richtlijn opgestelde, borgstellingsregeling uitvoerende regio's een redelijk grote mate van vrijheid waardoor er een grote diversiteit in de uitvoering van de regeling ontstaat. Banken en gemeenten geven op hun eigen manier invulling aan de regionale samenwerking. Bij Qredits zorgen de strakke randvoorwaarden, het heldere takenpakket en de clustering van taken en verantwoordelijkheden juist voor een uniforme uitvoering van het beleid. Tevens heeft de horizontale basis van de publiekprivate samenwerking, bij zowel de borgstellingspilot als bij de Qreditspilot, een uitwerking op het proces van samenwerking. In beide pilots is niet één organisatie dominant en in de positie andere partijen te verordonneren. De overheid, banken en stichting

Qredits hebben ieder eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat vraagt om een gelijkwaardige samenwerking met elkaar.

Naast de organisatorische vormgeving van PPS hebben ook andere factoren invloed op het proces van samenwerking in de praktijk. Dit onderzoek laat zien dat wanneer partijen met een ander referentiekader samenwerken het zeer relevant is om wederzijdse verwachtingen en processen goed op elkaar af te stemmen en succes gezamenlijk te definiëren. Daarnaast is het bouwen aan goede relaties met de samenwerkingspartners en het creëren van een vertrouwensband belangrijk voor het laten slagen van de samenwerking. Dat laatste is vooral binnen de borgstellingspilot duidelijk naar voren gekomen.

7.4. Met het oog op de toekomst

Onze huidige samenleving kenmerkt zich door een hoge mate van complexiteit. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van andere partijen en is steeds minder in staat om problemen waarmee zij geconfronteerd wordt op eigen kracht op te lossen. Volgens Castells (2006), en andere auteurs zoals Reyn en Van der Meij (2000) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008), staat vast dat de overheid terugtreedt en haar macht verliest. Daarbij heeft de overheid als gevolg van de kredietcrisis minder geld ter beschikking om de verzorgingsstaat in zijn huidige vorm te kunnen blijven financieren en om veranderingen tot stand te brengen. Tegelijkertijd heeft de kredietcrisis de grenzen van de kapitalistische markt zichtbaar gemaakt. De vraag is nu met welke aanpak de overheid en de markt de toekomst tegemoet gaan.

Het antwoord van de Engelse politiek filosoof en theoloog Philip Blond zou zijn met een gezamenlijke aanpak, waarin overheid en markt de handen ineen slaan. Blond staat het concept van “The big society” voor (Blond, 2010). Dit houdt een meer sociale samenleving in, waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen het socialisme en het kapitalisme. Om het idee van de big society ten uitvoer te brengen is hervormingen nodig. Blond brengt zijn boodschap zeer helder: “Remoralize the market, relocalize the economy and recapitalize the poor”. Dit betekent dat er op drie terreinen hervormingen dienen plaats te vinden. Ten eerste moet de markt haar waarden herzien. De nadruk moet meer komen te liggen op sociaal ondernemerschap. Concreet houdt dit in dat niet alleen het persoonlijk gewin, maar ook een bijdrage aan de maatschappij centraal staat. Ten tweede dient de economie meer lokaal te worden georganiseerd, zodat de kennis over de lokale economie wordt behouden en ook de welvaart in wijken kan worden verbeterd. Tot slot moeten de kansarmere mogelijkheden krijgen om welvarend en succesvol te worden, zodat de mate van ongelijkheid tussen mensen wordt verkleind.

In Nederland bestaat een aanzienlijke groep mensen die serieus overweegt om een eigen bedrijf op te starten (McKinsey & Company, 2009: 10) en ook het gestegen aantal ZZP'ers wijst op een toename van ondernemingszin (CBS, 2011). Microfinanciering zou in dit opzicht een bijdrage kunnen leveren aan het concept van “The big society”. Ten eerste geeft microfinanciering mensen die nu nog onvoldoende kansen hebben, de mogelijkheden om een eigen onderneming te starten. Het gaat hierbij om het effectief bereiken van doelgroepen die normaal gesproken niet in aanmerking komen voor financiering door (commerciële) banken. Ten tweede kunnen lokale initiatieven met behulp van microfinanciering worden gerealiseerd. Dit geeft een impuls aan de lokale economie, omdat het oprichten van kleine bedrijven wordt gestimuleerd en daarmee de welvaart in wijken wordt

vergroot. Tot slot zien we dat banken in het kader van microfinanciering worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om ook minder rendabele kredieten, zoals microkredieten, te verstrekken.

De overheid heeft ervoor gekozen om microfinanciering op te zetten met behulp van publiekprivate constructies (PPS). Deze constructies passen goed binnen de huidige netwerksamenleving en komen op steeds meer beleidsterreinen voor. Als gezegd heeft de overheid steeds minder een bepalende rol. Oude sturingsmechanismen werken niet meer. De rol van de overheid van vandaag kan omschreven worden als voorwaardenscheppend en faciliterend. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van anderen om haar politieke doelstellingen te realiseren. Enerzijds omdat “oude stijl regeren” obsoleet is, anderzijds omdat de samenleving dermate complex is dat de overheid een beroep moet doen op kennis en expertise van buiten haar gelederen. Ze is daarom genooddaakt niet vrijblijvende verbindingen aan te gaan met partijen in de markt. Het aangaan van publiekprivate samenwerkingsverbanden is niet alleen voor de overheid voordelig, maar is ook in het belang van marktpartijen omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. De overheid is verantwoordelijk voor een goede wet- en regelgeving, eerlijke verdeling van de welvaart en toezicht op de financiële sector. De markt zorgt voor bedrijvigheid, werkgelegenheid en welvaart. Samenwerking is derhalve van wederzijds belang. Een overheid die samenwerkingsverbanden aangaat met de private sector, creëert kansen om het beste uit twee werelden te verenigen. Het onderhavige onderzoek microfinanciering heeft laten zien dat samenwerken in een PPS constructie de sterke kanten van staat en banken kan vergroten. De bank met een commercieel belang gericht op efficiency, maximaal doelbereik en winst en de overheid vanuit het algemene belang kiezend voor een meer sociale insteek, moesten zich verdiepen in elkaars achtergronden en referentiekaders, en rekening houden met elkaars doelen en belangen om resultaat te boeken. Met andere woorden: “tot elkaar veroordeeld zijn dwingt tot het zoeken naar oplossingen in het wederzijdse belang”.

Geleidelijk aan is een kentering zichtbaar in de wijze waarop de overheid binnen PPS constructies samenwerkt. De overheid is steeds minder de partij die beheerst, maar steeds meer een partij die partner wil zijn. De overheid erkent geleidelijk de noodzaak tot horizontaliteit c.q. partnerschap in de samenwerkingsverbanden die ze aangaat. Dit is te zien bij microfinanciering. De overheid kan banken niet verordonneren krediet te verstrekken aan doelgroepen die zij wil helpen. Ze zal oog moeten hebben voor de zakelijke belangen van de banken. Partnerschap binnen PPS constructies nodigt partijen uit tot het zoeken naar oplossingen in wederzijds belang. Een gecentraliseerde overheid doodt de betrokkenheid van de burgers, volledige macht van de markt versterkt de “ieder voor zich” mentaliteit. Een overheid die samenwerking zoekt met de markt bevordert de betrokkenheid van de burger en daarmee het maatschappelijk initiatief. Microfinanciering en de inspiratie die er aan ten grondslag ligt zou een goede bijdrage kunnen leveren aan een samenleving waar iedereen er toe doet, waar iedereen mee kan doen.

Bronnen

Boeken, tijdschriften en andere documenten

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Meer-Middelburg, A.G.E. van der (2007). *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Tweede herziene druk. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv

Blond, P. (2010). *Red Tory: how left and right have broken Britain and how we can fix it*. London: Faber and Faber.

Bovens, M.A.P., Witteveen, W.J. (red.) (1985). *Het schip van staat: Beschouwingen over recht, staat en sturing*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (2007). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (2008). *Management in networks: On Multi-actor decision making*. London: Routledge.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld, R.J. in 't (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Derde herziene druk. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Bruijn, T.J.N.M. de (2003). Samenwerken in beleidsnetwerken, in: *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (red.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Camps, W.A. (2001). *Bij het scheiden van de markt: Symbiose en antibiose in publiek-private relaties* (oratie). Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Castells, M. (2006). The network society. From knowledge to policy, in: *The network society. From knowledge to policy*, Castells, M., Cardoso, G. (eds.) Washington DC: John Hopkins Centre for Transatlantic Relations.

Ecorys (2011). *Evaluatie microkredietpilots*. In opdracht van de ministeries van EL&I en SZW. Rotterdam: Ecorys.

Eversdijk, A., Korsten, A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. In: *Bestuurswetenschappen nr.3*.

Glasbergen, P. (1989a). *Beleidsnetwerken rond milieu milieuproblemen: Een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen* (oratie). 's-Gravenhage: VUGA.

Goldsmith, S., Eggers, W.D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington D.C.: The Brooking Institution.

Graaf, H. van de, Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek: Een indeling tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Muiderberg: Coutinho.

Gunsteren, H.R. van (1976). *The quest for control*. London.

Heemskerk, F. (2008). *Zelfstandig ondernemerschap*. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hodge, G., Greve, C. (2005). *The challenge of public partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.

Hoed, P. den, Salet, W.G.M., Sluijs, H. van der (1983). *Planning als onderneming*. 's-Gravenhage: WRR.

Hood, C.C. (1991). A public management for all seasons , in: *Public administration*, vol. 69, pag. 3-19.

Kenniscentrum PPS (2002) *Voortgangsrapportage 2002*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS.

Kickert, W.J.M., Aquina, H.J., Kosten, A.F.A. (1985). *Planning binnen perken: Nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur*. Zeist: Kerckebosch.

Kickert, W.J.M. (ed.) (1997). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers

Kickert, W.J.M, Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2000). Governing public-private partnerships. Analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships, in: *Public private partnerships. Theory and practice in international perspective*, Osborne, S.P. (Hg). London: Routledge, pag. 84-104.

Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network perspective on problem solving and decision making*. London: Routledge.

Klijn, E.H., Twist, M. van (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland, in: *Ondernemen in allianties en netwerken: Een multidisciplinair perspectief*, Boonstra, J.J. (red.). Deventer: Kluwer.

Koppenjan, J.F.M. (1990). Definiëring van complexe problemen door de overheid. Balanceren tussen ruim en precies, in: *Beleidswetenschap*, Tjeenk Willink. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D., nr. 1, jaargang 4, pag. 21-45.

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage: VUGA

Lane, J.E. (2000). *New public management*. London: Routledge

Leeuw, A.C.J. de (1974). *Systeemleer en organisatiekunde: Een onderzoek naar mogelijke bijdragen van de systeemleer tot een integrale organisatiekunde*. Leiden: Stenfert Kroese.

Marsh, D., Rhodes, R.A.W. (1992). *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

McKinsey & Company (2009). *Microfinanciering als aanjager van ondernemerschap in Nederland: Advies aan het Ministerie van Economische Zaken*. Amsterdam: Auteur.

Ministerie van SZW (2010) *Financieringspilots: SZW-borgstellingsregeling en Qredits*. Ontleend aan een document ontvangen tijdens een gesprek met de heer El Haroui, medewerker bij het Ministerie van SZW.

Montfort, C.J. van (2008). *Besturen van het onbekende: Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Utrecht: Lemma.

Nelissen, N.J.M. (1992). *Besturen binnen verschuivende grenzen* (oratie). Zeist: Kerckebosch.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley: Reading MA

Pierre, J., Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.

Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Derde editie. Berkeley: California Press.

Raad voor Microfinanciering (2007). *Microfinanciering als impuls voor ondernemerschap in Nederland: Advies van de Raad voor Microfinanciering aan de staatssecretaris van Economische Zaken*.

Reyn, L., Meij, P. van der (2000). *Bedrijven tussen markt en overheid: Handreiking aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Sack, D. (2009-3). Zwischen Usurpation und Synergie – Motive, Formen und Entwicklungsprozesse von Public-private Partnership, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, jaargang 55, pag. 211-230.

Simonis, J.B.D. (1983). *Uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra

Skelcher, C., Mathur, N., Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy, in: *Public Administration*, vol. 83, nr 3, pag. 573-596.

Sorenson, E., Torfing, J. (2006). *Theories of democratic network governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007). *Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering*. Koninkrijk der Nederlanden: Staatscourant nr. 121.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009*. Koninkrijk der Nederlanden: Staatscourant nr. 789.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *Tijdelijke SZW- borgstellingsregeling ondernemers 2009- 2010*. Koninkrijk der Nederlanden: Staatscourant nr. 38.

Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Vierde geheel herziene druk. Amsterdam: Boom onderwijs

Teisman, G.R. (1992). De potentiële meerwaarde van publiek-private samenwerking, afgezet tegen de meerkosten, in: *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven. Mogelijkheden van en voorstellen tot een gemeenschappelijke publiek-private aanpak van maatschappelijke problemen*,

Teisman, G.R., Veld, R.J. in 't (red.). 's- Gravenhage: VUGA.

Teisman, G.R. (1998). Procesmanagement. De basis voor partnerschap?, in: *ESB 83 4170*, pag. 21-26.

Triodos Facet (2010). *Microenterprise support in the Netherlands*. Zeist: Auteur.

Twist, M.J.W. van (2002). *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het managen van verwachtingen*. Utrecht: Lemma.

Veld, J. in 't (2007). Vormgeven aan publiek-private samenwerking. Bevindingen uit de praktijk, in: *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Boonstra, J.J. (red.). Deventer: Kluwer.

Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Third edition. California: Sage Publications, Inc.

Yunus, M. (2007). *Muhammad Yunus: Bankier voor de armen*. Rotterdam: Lemniscaat

Internetbronnen

Akte van oprichting stichting (2008). Op 23 maart ontleend aan <http://www.qredits.nl/assets/files/QRED2020910%Statuten%20versie%2005-01-2011.pdf>

BBZ- regeling (z.d.). Op 17 april ontleend aan <http://bbz-regeling.nl/bbz-2004>

CBS (2011). *Zzp'ers in de lift*. Op 20 augustus ontleend aan <http://www.cbsvooruwbedrijf.nl/index.aspx?FilterId=2&ChapterId=29&ContentId=4605>

Kenniscentrum Microfinanciering (2009). *Unieke samenwerking tussen banken en overheid*. Op 27-02-10 ontleend aan http://www.microfinanciering.com/microfinanciering_in_nederland/nieuws/7

Trouw (25 aug. 2005). *Banken stoppen 30 miljoen in Microkrediet*. Op 10 april ontleend aan <http://www.qredits.nl/nieuws/qredits-nieuws/qredits-in-de-media/100825-banken-stoppen-30-miljoen-in-microkrediet.html>

Gesprekspartners

De heer Harry Bakker	Coördinator startende ondernemers bij Rabobank Flevoland, Bedrijven Advies
Mevrouw Jannie van den Berg	Teamleider Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF)
Mevrouw Marieke Brans	Junior Bedrijfsadviseur bij Stichting Microkrediet Nederland; Qredits, locatie Eindhoven
De heer Jos Castelijns	Financieel economisch adviseur en casemanager starterstrajecten bij gemeente Eindhoven
De heer Arjan Cok	Accountmanager bij gemeente Rotterdam, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Regionaal Bureau Zelfstandigen (RBZ)
De heer Alex Eeninkwinkel	Hoofd Staatsgegarandeerde Kredieten bij Abn Amro Nederland
De heer Frank van Elderen	Teamleider Bedrijven Advies bij Rabobank Tilburg
De heer Said el Haroui	Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directeur-generaal Participatie en Inkomenswaarborg, Directie Re-integratie en Participatie
De heer Guust Jutte	Productmanager bij Rabobank Nederland, Directoraat Bedrijven, Vreemd Vermogen
Mevrouw Iris Lackner	Senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal voor Ondernemen en Innovatie, Directie Ondernemen, Project Microfinanciering
Mevrouw José Olislagers	Senior Bedrijfsadviseur bij Stichting Microkrediet Nederland; Qredits, locatie Breda
De heer Ercan Öztürk	Adviseur Bedrijven bij Rabobank Rotterdam, Rayon Zuid
De heer Rob Raijmakers	Accountmanager bedrijven (relatiemanager) bij Abn Amro Hengelo
De heer Sjon Reimink	Manager Regionale Organisatie Zelfstandigen (ROZ) Twente

De heer Wim Scholte	Senior casemanager BBZ/WWIK bij Bureau Zelfstandigen Fryslan (BZF)
De heer Hans Simons	Senior adviseur/Coördinator microfinanciering bij Agentschap NL, Ministerie van Economische Zaken
De heer Roy Spit	Commercieel directeur bij Stichting Microkrediet Nederland; Qredits
De heer Frank Vermeer	Projectleider microfinanciering bij de gemeente Tilburg
Mevrouw Tanja Willemsen	Plaatsvervangend afdelingshoofd Werkplein bij de gemeente Breda, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid