



Evaluatie Microkredietpilots

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministeries van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Sociale

Zaken en Werkgelegenheid

Rotterdam, 22 april 2011

Evaluatie Microkredietpilots

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministeries van Economische Zaken, Landbouw &
Innovatie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dr. Bjørn Volkerink
Patrick de Bas
Vincent Thio

Herbert Kwak (associate expert)

Rotterdam, 22 april 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland hecht aan een duurzame bedrijfsvoering. Daarom printen wij standaard op FSC-gecertificeerd papier.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Ecorys Macro- & Sectorbeleid
T 010 453 87 53
F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Management Samenvatting	7
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	19
1.2 Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen	20
1.3 Methode	20
1.4 Leeswijzer	21
2 Achtergrond	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Microfinanciering	23
2.3 De noodzaak voor microfinanciering in Nederland: marktfalen in kredietverlening	24
2.4 De microfinancieringspilots in Nederland	25
2.4.1 Qredits	25
2.4.2 SZW-borgstellingspilot 2009-2010	26
3 Processen en voorwaarden	29
3.1 Het kredietverleningsproces	29
3.1.1 Startende ondernemers melden zich	29
3.1.2 Qredits	30
3.1.3 SZW-borgstelling	36
3.1.4 Sterktes en zwaktes	44
3.2 Voorwaarden aan kredietverlening	46
3.2.1 Qredits	46
3.2.2 Borgstelling	47
3.2.3 Andere regelingen	48
4 Bereik en effecten	49
4.1 Inleiding	49
4.2 (potentiële) Doelgroep van de pilots	50
4.3 Bereik per pilot	53
4.3.1 Algemeen beeld	53
4.3.2 Verschillen tussen regio's	57
4.3.3 Ontwikkelingen in kredieten: defaults en risico's	58
4.4 Conclusies	59
5 Doelmatigheid	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Operationalisering van de concepten kosten en baten	61
5.3 Kosten en baten van Qredits	62
5.3.1 Kosten	62
5.3.2 Baten	64
5.4 Kosten en baten van de SZW-borgstellingspilot	64
5.4.1 Kosten	64

5.4.2	Baten	66
5.5	Doelmatigheid	67
5.5.1	Doelmatigheid van de pilots	67
5.5.2	Bredere overwegingen ten aanzien van kosten en baten	68
6	Percepties en uitrol	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Klanttevredenheid	71
6.2.1	Startfase	72
6.2.2	Het MK-proces	73
6.2.3	Begeleiding na de start	76
6.2.4	Overall oordeel	77
6.3	Ervaringen van betrokken organisaties	78
6.4	Landelijke uitrol	79
6.4.1	Financiële business case	79
6.4.2	Organisatorische aspecten	82
6.4.3	Draagvlak	82
6.4.4	Bereik doelgroep	83
7	Plussen, minnen en conclusies	85
7.1	Plussen, minnen en verbetermogelijkheden	85
7.2	Conclusie: lossen de pilots het marktfalen op?	88
Bijlage A	Bronnen	91

Voorwoord

Ecorys heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode half oktober 2010 tot half april 2011. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wij willen de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de prettige samenwerking en constructieve suggesties.

Management Samenvatting

Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Achtergrond

Begin 2009 zijn de Ministeries van EL&I en SZW gestart met twee pilots op het terrein van microkredietverlening¹ – het verstrekken van kleine kredieten (tot € 35.000) aan (startende) ondernemers – Qredits en de tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010.² Het zijn pilots die gezamenlijk door SZW en EL&I zijn opgestart met als doel om proefondervindelijk vast te stellen wat de meest optimale vorm van kredietverlening is. Het idee achter microfinanciering is dat het de economische activiteit versterkt, arbeidsparticipatie verhoogt en daarmee de economische structuur van Nederland verbetert. De looptijd van de pilots is per 31 december 2010 verlopen. In tegenstelling tot de borgstellingsregeling, een tijdelijke regeling, is Qredits na afloop van deze pilotperiode nog actief, met funding van de drie deelnemende commerciële banken en de Bank Nederlandse Gemeenten en steun van de overheid.

De doelgroep voor beide pilots was gelijk: (potentiële) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan die niet via het reguliere bankwezen aan krediet konden komen, zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden. Deze groep ondernemers wordt niet door het reguliere bankwezen bereikt door het optreden van marktfalen. Dit marktfalen wordt hieronder toegelicht. De regionale dekking en de vormgeving van de pilots verschilden echter. Vijf regio's hebben deelgenomen aan de SZW-borgstellingsregeling: Flevoland, Friesland, Rotterdam, Tilburg en Twente. Voor (startende) ondernemers uit andere regio's was Qredits (formeel de Stichting Microkrediet Nederland) actief.

Microfinanciering, al dan niet in de vorm van de twee pilots, is gericht op het verhelpen van marktfalen. Voor de pilots startten waren er op lokaal niveau al diverse initiatieven, waaronder van de private sector, maar er was geen sprake van landelijke dekking en grote bekendheid. Voor uitkeringsgerechtigden was er wel een landelijk dekkende mogelijkheid voor begeleiding en kredietverlening via onder andere het Bbz en het UWV starterskrediet.³ Zonder overheidsingrijpen lijkt landelijk bereik van microfinancieringsinitiatieven niet voor de hand te liggen.

Marktfalen

Het marktfalen rondom kleine kredieten aan startende en bestaande ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan wordt veroorzaakt doordat de vaste kosten bij kleine ondernemerskredieten verhoudingsgewijs hoog zijn. Deze kosten betreffen zowel de kosten voor kredietbeoordeling als de kosten van beheer en eventueel bijzonder beheer gedurende de looptijd. Een goede beoordeling van het risicoprofiel van de ondernemer kost tijd. Deze tijdsinspanning, alsmede de tijdsinspanning voor (bijzonder) beheer, is in grote mate afhankelijk van de hoogte van het krediet. Verder zijn de opbrengsten bij kleine kredieten kleiner dan bij grote kredieten. Dit maakt een klein krediet al relatief onaantrekkelijk voor een kredietverlener. In aanvulling op deze ongunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten ontbreekt in een aantal gevallen zekerheden, zoals een partner met een inkomen of vermogen, om het risico voor de kredietverstrekker te beperken.

¹ Advies voor de start en coaching na de start maken onderdeel uit van het microfinancieringspakket in Nederland.

² De regeling verschilt van opzet met de eerdere "Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering" die in 2007 en 2008 van kracht was. Deze laatste regeling is geen onderwerp van deze evaluatie.

³ Voor WW-ers biedt de startersregeling voornamelijk behoud van uitkering voor maximaal een half jaar. Na een jaar wordt een deel van de inkomsten uit ondernemerschap verrekend met de uitkering. Er wordt geen krediet verstrekt.

Bij de bovenstaande observaties moet nog wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Veel ondernemers starten, ondanks het besproken marktfalen, met een regulier krediet van een commerciële bank, ook wel met een klein krediet. Dit laatste kan zijn gebaseerd op de aanwezigheid van zekerheden of op voldoende vertrouwen van de bank in de toekomst van de onderneming en ondernemer. Weer andere ondernemers starten zonder krediet, of financieren de start met bijvoorbeeld een persoonlijke lening. Om voor beide pilots in aanmerking te komen moet er dan ook een afwijzing van een reguliere bank zijn. Voor Qredits hoeft dit geen formele afwijzing te zijn, wel dient duidelijk te zijn dat de persoon niet bij een reguliere bank terecht kan. In de praktijk wordt er dan ook doorverwezen naar banken en komen verwijzingen naar Qredits vanuit banken.

Doelstelling evaluatie

Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de vraag in hoeverre de microkredietpilots een oplossing bieden voor het marktfalen bij kredietverstrekking tot € 35.000 aan startende of bestaande ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan. Hierbij moet worden opgemerkt dat effecten nog lastig te meten zijn. In het algemeen kunnen min of meer duurzame effecten na het starten van een onderneming pas na drie tot vier jaar gemeten worden. De nadruk van de evaluatie ligt dan ook meer bij de opzet, de uitvoering en het bereik van de pilots.

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, is een aantal deelvragen geformuleerd. Deze zijn:

- Hoe ziet het proces van screening, kredietverstrekking en beheer er bij beide pilots uit? Wat zijn sterktes en zwaktes? Wat is specifiek de vormgeving van de rechten en plichten bij beide pilots?
- Welke effecten (bereik) hebben beide pilots? Hoe verhoudt dit zich tot de doelgroepen?
- Wat is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de pilots?
- Op welke manier worden beide pilots door de ondernemers ervaren (klanttevredenheid)?
- Hoe worden beide pilots door de betrokken organisaties ervaren?
- Is het mogelijk om één of beide pilots landelijk uit te rollen?
- Wat zijn overall de plussen en minnen en eventuele verbetermogelijkheden van beide pilots?

Methode

Informatieverzameling binnen het project heeft plaatsgevonden aan de hand van twee sporen: deskstudie van relevante documenten, waaronder wet- en regelgeving; verder is gesproken met een groot aantal direct en indirect betrokkenen, zowel in individuele gesprekken als tijdens een tweetal ronde tafelbijeenkomsten.

Beantwoording van de hoofdvraag: lossen de pilots het marktfalen op?

Beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek, in hoeverre de microkredietpilots een oplossing bieden voor het marktfalen bij kredietverstrekking tot € 35.000, is niet eenvoudig. Een kort antwoord is dat er een gedeeltelijke oplossing voor het marktfalen is geboden. Zonder voortdurend overheidsingrijpen is het marktfalen voor de gehele doelgroep niet volledig op te lossen. Hieronder lichten we dit toe.

Marktfalen kan in het algemeen *niet* worden opgelost zonder dat de overheid ingrijpt. Dit ingrijpen kan globaal gesproken twee richtingen volgen. Enerzijds kan er worden gekozen voor ingrijpen door middel van regelgeving, anderzijds is overheidsingrijpen mogelijk door zelf een voorziening

aan te bieden of deze door middel van een bijdrage door de markt te laten verrichten.⁴ Gezien de oorzaak van het marktfalen in het verstrekken van kleine ondernemingskredieten, ligt de laatste optie het meest voor de hand. Ingrijpen door middel van regelgeving, bijvoorbeeld een soort acceptatieplicht, gaat voorbij aan de fundamentele vrijheid van handelen op markten.

Als het concept marktfalen wordt ingevuld voor kredietverlening aan ondernemers blijkt de omvang van het marktfalen in sterke mate afhankelijk te zijn van de opvattingen over het acceptabele risiconiveau van kredieten. Ondernemen staat immers gelijk aan het nemen van risico. Elke kredietaanvraag is, in meer of mindere mate, in potentie levensvatbaar. De markt biedt kredieten tot een bepaald niveau van kredietrisico aan tegen bepaalde voorwaarden aan, zodanig dat er vanuit perspectief van de markt sprake is van een positieve business case. Kredieten met een hoger risico (of onvoldoende hoge rente om het risico te dekken) vereisen dus een efficiëntere kredietverlening en -beheer (lagere kosten van dienstverlening) en / of overheidsingrijpen. Binnen de doelgroep voor microfinanciering is er sprake van een heterogene groep in termen van risico's. De hoogte van het risico is niet aan specifieke subgroepen te koppelen.

Bij de vormgeving van de pilots is een verschillende insteek gekozen om het marktfalen op te lossen. De feitelijke opzet van Qredits is om een oplossing voor het marktfalen te bieden door een combinatie van hoge aantallen en efficiënte processen, waarmee de kosten van zowel kredietbeoordeling als -beheer per casus worden gedrukt. Bij voldoende groei in de kredietverlening, waar doelstellingen voor zijn opgesteld, moet dit tot rendabele exploitatie op middellange termijn leiden. Voor de opstart hiervan (2009, 2010) zijn de eenmalige kosten voor een deel door de gemeenschap gedragen. Qredits draagt zelf de kosten van kredietbeoordeling, -verstrekking en -beheer. In de praktijk is Qredits erin geslaagd om een fors aantal kredieten te verstrekken en efficiënt te werken. Een deel van de doelgroep, dit betreft met name ondernemers die binnen de doelgroep vallen maar waaraan kredietverlening een hoger dan gemiddeld risico met zich meebrengt, kan niet in voldoende mate bediend worden. De eis van levensvatbaarheid van de business case van Qredits legt een beperking op aan de mate waarin delen van de doelgroep kan worden bereikt. Immers, indien er sprake moet zijn van een levensvatbare business case, mag het gerealiseerde defaultpercentage op de portefeuille, en daarmee het vooraf ingeschatte risico op verleende kredieten, niet te hoog zijn. In de praktijk zijn er dan ook minder kredieten verstrekt aan bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten dan onder de borgstelling het geval was; Qredits is voor het aantrekken van klanten ook afhankelijk van doorverwijzingen vanuit gemeenten, UWV, MF-ondernemerspunten, etc. Er kan sprake zijn geweest van een zekere voorselectie, vooral ook gezien de aanwezigheid van alternatieve instrumenten, zoals het Bbz en de UWV startersregeling voor arbeidsongeschikten. Versterking van de contacten met MFO's, gemeenten, etc., kan het bereik van Qredits verbeteren. Hogere volumes en ook het aantrekken van externe fondsen gericht op het bedienen van grotere risico's (bijvoorbeeld van de EU, zoals recent is gebeurd) biedt in principe meer ruimte om risicovollere kredieten te verlenen. Dit betekent weliswaar dat er wat meer risicovollere groepen bediend kunnen worden maar dit zal niet de volledige doelgroep kunnen zijn. Hiervoor is additioneel ingrijpen, in de vorm van financiële ondersteuning door de overheid, nodig.

De opzet die in het kader van de borgstellingspilot is gekozen om het marktfalen op te lossen is als volgt: de kosten voor banken aan de 'voorkant', de kredietbeoordeling, worden gedrukt doordat de kosten voor screening door de gemeenschap worden gedragen. De kosten rondom kredietverstrekking en -beheer worden door de betrokken banken gedragen. De borgstelling zelf – die door de centrale overheid is verstrekt – zorgt daarnaast voor een tegemoetkoming bij het

⁴ Randon dit laatste zijn er gradaties mogelijk. Zo is het mogelijk dat de overheid een startsubsidie geeft om een bepaalde schaal te bereiken waarna er kostendekkend kan worden gewerkt. Ook kan een meer structurele subsidie worden ingezet. Verder is het mogelijk dat de overheid volledig subsidieert maar de voorziening uitbesteedt, of aanbesteedt.

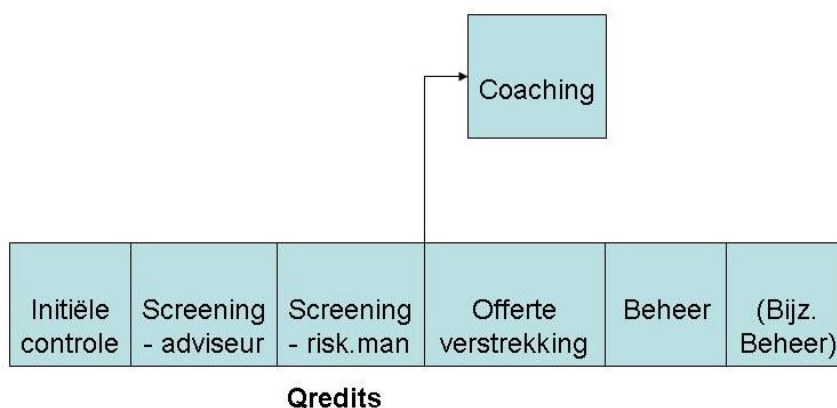
ontbreken van zekerheden en voor het dekken van een fors deel van de risico's. Ook hier blijkt geen sprake te zijn van een volledige oplossing van het marktfalen zonder blijvend ingrijpen door de overheid, aangezien de borgstellingsregeling niet zonder structurele overheidssteuning kan worden gerealiseerd. In de praktijk is daarnaast het drukken van kosten voor de banken niet in alle gevallen op een efficiënte wijze gebeurd. Zo is een fors aantal kredieten niet door commerciële banken maar door kredietbanken verstrekt. In de gevallen waarin wel een commerciële bank het krediet heeft verstrekt is er in praktijk vaak sprake van dubbel werk omdat er geen goede aansluiting is tussen de beoordeling van kredietaanvragen via de pilot en de verwerking door banken: dit veroorzaakt dubbel werk en doet daarmee voor een deel teniet aan de kostenbesparing bij banken die inherent zou moeten zijn aan de insteek van de pilot. Er worden relatief meer kredieten verstrekt aan bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten en relatief minder aan niet-uitkeringsgerechtigden en bestaande ondernemers. Hier speelt een rol dat met name bijstandsgerechtigden al onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid vielen, de groep is dus goed te bereiken. Of het grotere bereik onder uitkeringsgerechtigden ook tot besparingen op bijvoorbeeld uitkeringen leidt, kan op dit moment niet worden ingeschat, maar een besparing is wel waarschijnlijk.

Samenvatting per onderdeel

Processen en voorwaarden (en plussen en minnen daarin)

De processen van beide pilots zijn hieronder schematisch weergegeven. Het is van belang om op te merken dat de opzet van de pilots verschilt. Zo zijn de gemeenten betrokken bij de borgstellingspilot ook actief als MF-ondernemerspunt (MFO),⁵ terwijl Qredits zich concentreert op de kredietbeoordeling, -verstrekking, en -beheer. Daarnaast is Qredits tot nu toe actief als intermediair voor coaching. De nadruk met betrekking tot de vergelijking van de pilots ligt dan ook bij de vergelijking tussen de onderdelen van beide pilots rondom kredietverstrekking.

Figuur 1 Overzicht werkwijze Qredits



Een kredietaanvraag komt over het algemeen via internet binnen bij Qredits. Bij de kredietaanvraag is een ondernemingsplan en een financieel plan verplicht opgenomen. Begeleiding voor de start, zoals hulp bij het opstellen van het ondernemingsplan, maakt geen onderdeel uit van het aanbod van Qredits en moet door andere instanties worden aangeboden. Bij afwijzing van aanvragen wordt dan ook wel terugverwezen naar MFO's. Bij binnenkomst vindt er een initiële controle plaats. Deze controle betreft voornamelijk een procedurele controle. Indien de initiële controle positief is, wordt de zaak doorgestuurd naar een (lokale) Qredits-bedrijfsadviseur voor inhoudelijke screening van de

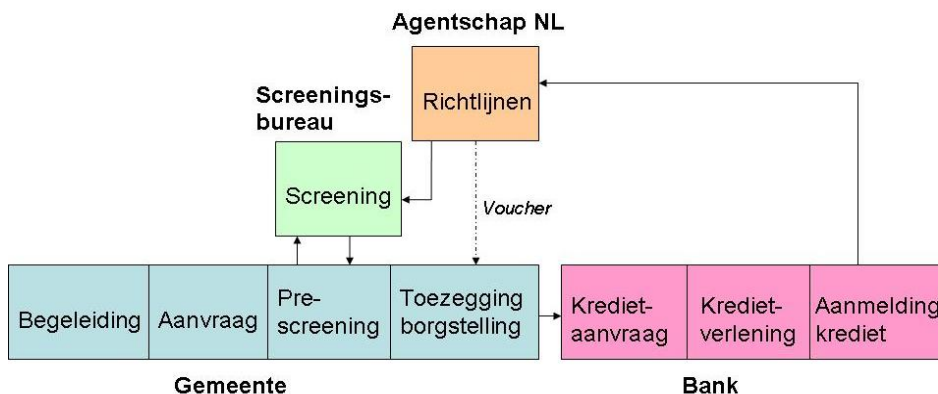
⁵ Een MF-ondernemerspunt (MF staat voor microfinanciering) is een adviespunt dat startende en bestaande ondernemers onder andere begeleidt bij een (micro)kredietaanvraag en in het kader daarvan vaak begeleiding biedt bij het formuleren of aanscherpen van een ondernemingsplan.

aanvraag. Als de eerste check op basis van de aanvraag voldoende wordt bevonden, wordt er in alle gevallen een persoonlijke afspraak met de ondernemer gemaakt.

Indien de adviseur positief is over de aanvraag en de ondernemer, wordt de aanvraag ter beoordeling voorgelegd aan de riskmanager. De riskmanager beoordeelt de aanvraag aan de hand van de rapportage van de adviseur en de overige ontvangen documenten. Uitkomst van deze screening kan zijn: toekenning (al dan niet onder voorwaarden), aanhouding of afwijzing. Op basis van de financiële gegevens wordt aan een kredietaanvraag een risk rating toegewezen. De risk rating is een indicator van de ingeschatte mate van risico die het betreffende krediet kent. Na een positief oordeel van de riskmanager en, indien verplicht, selectie van een coach, wordt een offerte voor kredietverlening opgesteld.

Het financiële beheer van de uitstaande kredieten vindt plaats door de afdeling beheer op het hoofdkantoor die ook de financiële monitoring voor haar rekening neemt. Daarnaast houdt de lokale adviseur die de screening heeft uitgevoerd, contact met ondernemer om naast de financiële monitoring ook eventuele niet-financiële signalen op te vangen. Hierbij kan ook de eventuele coach een rol spelen.⁶ De coach heeft de mogelijkheid om informatie over het coachingsgesprek in het rapportagesysteem van Qredits op te nemen. Als een krediet zich ontwikkelt tot zeer problematisch en deze ook niet in samenwerking met de ondernemer kan worden afgewikkeld, wordt deze overgedragen aan bijzonder beheer, die zorg draagt voor financiële afwikkeling.

Figuur 2 Overzicht werkwijze SZW-borgstelling



Noot: de verschillende kleuren geven aan dat het verschillende partijen betreft.

De regio's betrokken bij de borgstellingsregeling zijn ook actief als MFO. Zij bieden dus, in tegenstelling tot Qredits ook begeleiding voor de start. De begeleiding geschiedt vaak door een extern bureau, maar soms door de gemeente zelf.

Als er een aanvraag voor borgstelling wordt gedaan, dient deze vergezeld te zijn van een ondernemingsplan. Na indiening van een aanvraag vindt er een intakegesprek met de aanvrager plaats om, naast het verkrijgen van eerder indrukken van de aanvrager, vast te stellen welke behoeften aan krediet er bij een aanvrager bestaan en welke mogelijkheden voor de betreffende aanvrager beschikbaar zijn.

Na aanvraag voor borgstelling vindt een pre-screening van de aanvraag plaats. Pre-screening bestaat meestal uit een gesprek met de ondernemer en een eerste beoordeling van het ondernemingsplan. Uitzondering is Rotterdam, waar slechts wordt bekeken of het plan kan worden

⁶ Qredits biedt nu zelf (externe) coaching aan. De verantwoordelijkheden rondom coaching gaan in de loop van 2011 over naar de Stichting Microfinanciering en Ondernemerschap.

beoordeeld op levensvatbaarheid. Nadat de gemeente de pre-screening heeft uitgevoerd volgt de formele screening van de aanvraag. Flevoland, Rotterdam, Tilburg en Friesland maken gebruik van externe bureaus voor de screening. Tilburg doet echter ongeveer de helft van de screenings zelf. In Twente worden alle screenings door de gemeente uitgevoerd. De uitkomst van de screening wordt, samen met een uitgebreide onderbouwing van het oordeel, vastgelegd in een rapportage. De uitkomsten van alle screenings, zowel goedkeuringen als afkeuren, worden door gemeenten gemeld bij Agentschap NL (AgNL). Aanvragen met een positieve screening van een door AgNL erkend screeningsbureau, krijgen van de gemeente een oplegvel waarin AgNL bereidheid tot borgstelling aangeeft (voucher).

Met de positieve screening en de toezegging tot borgstelling van AgNL kan de ondernemer een krediet aanvragen bij een commerciële bank of, indien dit krediet bij commerciële banken niet kan worden verkregen, bij een kredietbank. Banken die een krediet onder de borgstelling verlenen, moeten deze aanmelden bij AgNL. Deze aanmeldingen worden in het centrale systeem van AgNL opgeslagen. Het beheer van de kredieten vindt plaats door de banken. In het geval er betalingsproblemen ontstaan bij ondernemers met een borgstelling, kunnen banken uitstel van de aflossingsverplichting verlenen. Als een ondernemer het ontvangen krediet niet meer kan terugbetalen aan de bank, kan de bank, na opeising en poging tot uitwinning, een beroep doen op de borgstelling. Ook na kredietverlening bieden gemeenten coaching aan de ondernemer aan. De intensiteit daarvan verschilt evenals de wijze waarop coaching wordt verstrekt. Soms gebeurt dit door de gemeente, in andere gevallen wordt dit door een externe partij verstrekt.

De voorwaarden voor kredietverlening verschillen op een aantal onderdelen. Deze verschillen in kredietvoorwaarden zijn in belangrijke mate het gevolg van de opzet en voorwaarden van beide pilots. Het rentepercentage bij Qredits ligt met 9,5 procent iets hoger dan bij de commerciële banken onder de borgstelling. Dit is een bewuste keuze van het Ministerie van EL&I geweest bij het opzetten van Qredits om aanvragers een prikkel te geven eerst een lening bij een commerciële bank aan te vragen. Commerciële banken hanteren bij kredieten onder de borgstelling een rentepercentage van ongeveer 9 procent. Incidenteel hanteerde een lokale bank een lager tarief. De kredietbanken rekenen een lager tarief, namelijk 7 procent tot 9 procent. Per saldo is de gemiddelde kredietnemer onder de borgstellingsregeling ongeveer 1,5 procent goedkoper uit. Daarentegen is de totale afsluitprovisie bij Qredits lager dan de gecombineerde afsluit- en borgstellingsprovisie onder de borgstelling, behalve voor zeer kleine kredieten. Door deze hogere afsluitprovisie wordt het voordeel van het lagere jaarlijkse rentetarief van de borgstelling in enige mate beperkt maar per saldo is een aanvrager goedkoper uit bij de borgstelling dan bij Qredits. Ten aanzien van de nevenvoorwaarden blijkt Qredits iets meer eisen te stellen dan de banken onder borgstelling, in het bijzonder rondom stille verpanding van bedrijfsgoederen.

Ten aanzien van de werkwijze van Qredits en de borgstelling zijn diverse sterktes en zwaktes te benoemen. Ten aanzien van de communicatie met aanvragers kan worden opgemerkt dat er bij Qredits sprake is van een sneller proces. Dit uit zich onder andere in een minder uitgebreide terugkoppeling. Voor de borgstellingspilot ligt dit andersom. Er is een uitgebreidere screening die ook uitgebreider wordt teruggekoppeld. Deze uitgebreidere screening heeft dan deels ten doel om de ondernemer vooruit te helpen. Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat, met name de (potentiële) ondernemers die geen krediet toegekend krijgen door Qredits, over de beperkte terugkoppeling minder tevreden zijn. Uitgebreider terugkoppeling bij een negatief advies, bijvoorbeeld in de vorm van een puntsgewijs schriftelijk rapport, kan zowel de (potentiële) ondernemer als zijn of haar begeleiders (MFO, andere intermediairs) vooruit helpen. Omgekeerd is dit een pluspunt voor de borgstellingspilot: iedereen ontvangt daar een uitgebreider terugkoppeling.

Het proces van kredietbeoordeling en -verlening duurt langer binnen de borgstellingspilot. Doordat bij Qredits vrijwel alle processen rondom kredietverlening in een organisatie plaatsvinden is de communicatie met betrokkenen efficiënt. Bij de kredietverlening in het kader van de borgstelling is het aantal betrokken partijen groter. Niet in alle gevallen is het overleg tussen die partijen goed vormgegeven. Een ander deel van de verschillen in tijdsbesteding per krediet wordt veroorzaakt doordat er in de praktijk in de verschillende schakels in de kredietverlening via de borgstellingsregeling dubbel werk voorkomt. De tamelijk uitgebreide screening wordt door de kredietverstrekker (in ieder geval als het een commerciële bank betreft) voor een deel herhaald. Tussen de pilotregio's zijn hier overigens wel verschillen te zien. In een aantal gevallen is de afstemming tussen gemeente en de banken dusdanig goed dat de tijdsbesteding bij de banken beperkt is tot een marginale toets – die ook nodig is om aan de interne procedures te voldoen.

Rondom beheer zijn er ook duidelijke verschillen tussen de pilots te zien. Het beheer in de Qredits-pilot ligt bij de organisatie zelf. Bij de borgstellingspilot ligt het beheer bij reguliere banken of kredietbanken. Qredits is speciaal ingericht op beheer van microkredieten en de daarbij voorkomende problemen. Zo wordt sneller en persoonlijker gereageerd bij eerste indicaties van problemen. Ook is het proces beter ingericht op bijsturing van problematische kredieten en afhandeling van kredieten die worden afgewikkeld.

Bereik en effecten

Binnen het kader van deze evaluatie is geen effectmeting verricht. De verstreken tijd sinds het begin van de pilots (eerste helft van 2009) is relatief kort. Over de duurzaamheid van ondernemingen kan vaak pas na drie tot vier jaar worden geoordeeld. Dit betekent dat nog maar in beperkte mate bekend kan zijn wat de effecten en opbrengsten van beide pilots zijn. Daarom ligt de nadruk rondom de effecten van de pilots op het bereik. Ondanks dat er meerdere onderzoeken zijn gedaan naar de achtergrondkenmerken van de doelgroep – (potentiële) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan die niet via reguliere kanalen aan een ondernemerskrediet kan komen – is er geen eenduidig beeld van deze doelgroep, in ieder geval niet in de mate van detail die gebruik als goede referentiegroep om het bereik van de pilots te toetsen. Daarom hebben we een pragmatische aanpak gekozen waarbij we het bereik van de pilots onderling hebben vergeleken, waarbij rekening is gehouden met geluiden vanuit het veld ten aanzien van eventuele tekortkomingen in bereik.

Een belangrijke constatering is dat zich bij de gemeenten meer bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten melden en uiteindelijk ook een krediet verstrekt krijgen. Enige voorselectie kan hierin een rol hebben gespeeld. Onder mensen met een WW-uitkering is het bereik, zowel in termen van aanmeldingen als toegekende kredieten tussen de pilots vergelijkbaar. Meer in het algemeen geldt dat Qredits minder hogere risico's accepteert. Sterkere interactie met partijen die klanten aanleveren, waaronder gemeenten, kan het bereik versterken. Tegelijkertijd geven de verschillen in bereik tussen de regio's waar de borgstellingspilot actief is geweest aan dat er onderling en ook in relatie tot Qredits sprake is van mogelijkheden om het bereik te verbeteren. Zo is in een aantal regio's het aantal bestaande ondernemers dat zich meldt (en een krediet heeft verkregen) laag. Hierbij kan de beschikbaarheid van het Bbz een rol hebben gespeeld, deze biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om te voorzien in kosten levensonderhoud. Enige 'sturing' in de aanmeldingen (naar bepaalde doelgroepen) voor de borgstelling kan worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de fysieke locatie van het loket (bijvoorbeeld nabij de sociale dienst, wat een drempel op kan werpen voor niet-uitkeringsgerechtigden) en doordat de regio's ook optreden als MFO waar kennis over het MF-instrumentarium aanwezig is. Verder speelt een rol dat met name bijstandsgerechtigden al onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid vielen; de groep is dus goed te bereiken.

In het algemeen kan over het bereik van beide pilots worden opgemerkt dat er een grote vertegenwoordiging is van mannen en dat rond een op de vijf van allochtone afkomst is. Rond een kwart van de bereikte groep betreft een bestaande onderneming. Het bereik (het aantal 'aanmeldingen' geschoond voor niet-concrete gevallen) van de pilots in verhouding tot de beroepsbevolking is tussen de pilots tamelijk goed vergelijkbaar; Qredits heeft een hoger aantal aanmeldingen waarvan een deel echter niet aan de voorwaarden, zoals het indienen van een ondernemingsplan en een financieel plan, voldoet. In totaal zijn er via Qredits tot eind 2010 ongeveer 1.000 kredieten verstrekt, binnen het kader van de borgstellingspilot zijn dit er ruim 220 in de vijf deelnemende regio's. Per hoofd van de beroepsbevolking in de regio's verstrekt Qredits meer kredieten.

De ervaringen in een aantal specifieke pilots met kredietverlening door Qredits aan groepen uitkeringgerechtigden – het betreft drie pilots rondom het Bbz en een pilot met klanten van het UWV – laten een gemengd beeld zien. Allereerst heeft het tijd gekost om de processen goed op elkaar af te stemmen. Ook speelde de economische ontwikkeling wereldwijd mee waardoor het aantal casussen relatief laag bleef en ook in meer gevallen dan normaal een aantal kredieten zich problematisch heeft ontwikkeld. Positieve aspecten rondom de twee pilots die we in meer detail hebben bekeken zijn ondermeer het effectieve beheer door Qredits van kredieten en de snelle en gedetailleerde terugkoppeling over betalingsontwikkelingen. Bij de beoordeling van kredietaanvragen traden verschillen in inzicht op. Het oordeel van de gemeente was in een aantal gevallen positiever dan dat van Qredits. Naast financiële aspecten (bijvoorbeeld het ontbreken van zekerheden) betreft dit ook verschillen van inzicht in de weging van bepaalde aspecten (bijvoorbeeld omtrent de weging van de zwaarte van BKR-registratie) en de verwachte levensvatbaarheid van ondernemingsplannen. Hierbij speelt de informatievoorsprong die een gemeente heeft omtrent de historie van een persoon ook een rol.

Het percentage problematische kredieten – defaults en opeisingen en – is bij Qredits (minder dan 3%) lager dan bij de borgstelling (rond 4%). Binnen de borgstelling is het aantal zich problematisch ontwikkelende kredieten hoger bij de kredietbanken dan bij de commerciële banken. Ondernemers komen bij een kredietbank terecht als banken, ondanks een voucher, geen lening willen verstrekken. Binnen de portfolio uitkeringsgerechtigden van Qredits, is het aantal problematische kredieten substantieel hoger, rond 8%. Hierbij is weinig verschil in defaultpercentage tussen kredieten die door Qredits positief zijn beoordeeld en kredieten die door Qredits negatief zijn beoordeeld maar op aanwijzing van een gemeente waarmee een pilot werd gehouden, alsnog zijn verleend. Qredits geeft als verklaringsgrond dat aangedragen posten in het kader van de gemeente-pilots soepeler zijn beoordeeld, waardoor het defaultpercentage onder goedgekeurde kredieten is gestegen.

Het percentage kredieten waarin betalingsachterstanden zijn is hoger binnen de borgstellingsregeling dan bij Qredits. Bij Qredits is deze groep daarnaast verhoudingsgewijs groot in relatie tot de totale kredietportefeuille door de snelle melding van betalingsachterstanden.

Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de verhouding tussen enerzijds gerealiseerde outputs (baten) en anderzijds de hoeveelheid inputs (kosten) die nodig zijn voor realisatie van die baten. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens, hebben we kosten ingevuld aan de hand van de tijdsbesteding voor kredietverlening en -beheer, terwijl de baten bestaan uit opbrengsten vanuit rente en afsluitprovisie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de tijdsbesteding per verleend krediet voor beide pilots. Dit is inclusief beheer van het krediet en tijd die wordt besteed aan aanvragen die uiteindelijk niet tot kredietverlening leiden en gecorrigeerd voor de tijdsbesteding rondom begeleiding. De tijdsbesteding wordt vervolgens vertaald in personeelskosten. Met materiaalkosten

en defaults is hier geen rekening gehouden. Tegenover deze kosten staan inkomsten, netto-rente en afsluitprovisie.

Tabel 1

	Qredits	SZW-borgstelling
Tijd per krediet	33 uur	98-140 uur
Personeelskosten	€ 950	€ 2.850-4.100
Netto-rente (gegeven de kredietsom die bij Qredits gemiddeld lager is)	€ 3.250	€ 3.825
Provisies	€ 400	€ 1.050

Bij de interpretatie van deze cijfers moet wel rekening worden gehouden met de verschillen in opzet van de pilots. Zo is bij de borgstelling duidelijk gekozen voor een uitgebreidere rapportage van de screening. Hier zijn hogere kosten aan verbonden. Ook de bereikte doelgroep van de pilots blijkt in de praktijk in zekere mate te verschillen. Benadrukt wordt dat in de gepresenteerde cijfers geen rekening wordt gehouden met de kosten van defaults en besparingen op uitkeringen.

Klanttevredenheid

Op basis van onderzoek uitgevoerd door Labyrinth kan het een en ander worden gemeld over klanttevredenheid. Deze is over het algemeen hoog. Terugblikkend geeft 80-90 procent aan dat duidelijk is geweest welke stappen moesten worden doorlopen, en geeft 80 procent aan dat het hele traject voldoende (en matig tot goed) scoort. Het betreft hier beide trajecten en alle ondernemers, inclusief de ondernemers die geen krediet hebben gekregen.

Als meer in detail naar de beoordeling van het proces wordt gekeken en dan met name naar het kredietverleningsdeel daarvan, valt op dat er nauwelijks verschillen tussen de oordelen over de twee trajecten zijn. Deze oordelen hebben betrekking op begrijpelijkheid van informatie, op de snelheid waarmee is geholpen en over wijze van hulp. Er worden wel suggesties meegegeven ter verbetering. De belangrijkste suggesties voor verbetering van de borgstellingspilot die door klanten zijn gegeven zijn:⁷ meer en eenvoudige uitleg, ook over verschillende elementen (zoals de hoogte van de rente); betere communicatie tussen partijen, minder bureaucratie; het proces kan/moet sneller; meer begeleiding; teveel papierwerk. De belangrijkste suggesties voor verbeteringen bij Qredits zijn:⁸ het kan (nog) eenvoudiger; meer begeleiding is wenselijk / er kan meer feedback worden gegeven; duidelijker aangeven waarom kredieten worden afgewezen; meer informatie over het proces en criteria geven; uitgebreider onderzoek met meer focus op bedrijfstak.

Landelijke uitrol

Rondom uitrol wordt naar vier aspecten gekeken: financiële en organisatorische aspecten, draagvlak en bereik bij uitrol.

Financiële mogelijkheden voor uitrol

Eén van de voorwaarden voor succesvolle uitrol van één of beide pilots is dat de betreffende pilot een haalbare business case kan realiseren. In andere woorden: de kosten mogen niet structureel hoger zijn dan de baten. Omdat er nog enige onzekerheid over de omvang en ontwikkeling van enkele kosten en opbrengstenposten is, in het bijzonder ten aanzien van het defaultpercentage dat pas na drie tot vier jaar min of meer definitief is, en bespaarde uitkeringen waar ook nog geen definitieve uitspraken over kunnen worden gedaan, hebben we geen volledige analyse kosten-

⁷ De eerste twee punten zijn breder gedragen punten aangedragen door ondernemers die een krediet hebben verkregen.
De andere punten betreffen breder gedragen punten aangedragen door ondernemers die geen krediet hebben gekregen.

⁸ De eerste twee punten zijn breder gedragen punten aangedragen door ondernemers die een krediet hebben verkregen.
De andere punten betreffen breder gedragen punten aangedragen door ondernemers die geen krediet hebben gekregen.

batenanalyse van de pilots uitgevoerd. In plaats daarvan hebben we een model ontwikkeld om te analyseren hoe de verschillende elementen van de pilots van invloed zijn op het defaultpercentage waarmee een financieel gezonde business case kan worden gerealiseerd. Overige kosten en baten, zoals eventuele baten van ondernemerschap en besparingen op uitkeringen, worden dan ook niet meegenomen. Eventuele besparingen op uitkeringen gaan direct in maar zijn wel afhankelijk van de duurzaamheid van de onderneming. Daarnaast kan er ook door andere instrumenten, of zonder inzet van instrumenten uitstroom worden bereikt. Welke uitstroom dan aan een pilot toe te wijzen is, is op dit moment lastig te bepalen. Verder is er (nog) niet voldoende zicht op de duurzaamheid van uitstroom. In de analyse van de business case is geen rekening gehouden met de uiteindelijke verdeling van kosten en opbrengsten tussen verschillende partijen.

Het belangrijkste onderdeel dat van invloed is op het 'toegestane' defaultpercentage is de netto rente-marge. Bij de netto-rentemarge is de relatie 1-op-1: elk procentpunt meer of minder marge leidt tot een verhoging of verlaging van het acceptabele defaultpercentage met een procentpunt. Ook de afsluitprovisie kan, alhoewel in principe bedoeld ter dekking van eenmalige kosten bij afsluiting van het krediet, een rol spelen bij dekking van de kosten voor default: voor elk procentpunt extra provisie kan een 0,4 procent hogere default worden geaccepteerd. De overig geanalyseerde posten hebben hoogstens een beperkte invloed op het acceptabele defaultpercentage. Bij een beperkt aantal defaults lijkt alleen de business case van Qredits in deze puur financiële zin haalbaar te zijn.

Organisatorische aspecten rondom uitrol

Qredits is, gezien de landelijke dekking die ook het afgelopen jaar al werd geboden, in staat om landelijk te opereren voor grote delen van de doelgroep. Met het UWV wordt bijvoorbeeld al op landelijke en regionale schaal samengewerkt. Op gemeentelijk niveau is er op dit moment nog geen volledig landelijke dekking, wel is er sprake van contacten met alle MFO's, in een aantal gevallen overlapt dit met gemeenten. Om de volledige doelgroep, waaronder specifiek ook uitkeringsgerechtigden, te kunnen bereiken, zal bij landelijke uitrol met name in de richting van een (groot) aantal gemeenten het contact moeten worden geïntensifieerd. Bij landelijke uitrol van de borgstellingspilot speelt een belangrijke rol dat de faciliteit in alle gemeenten (of via clustering van gemeenten in regio's) uitgevoerd moet gaan worden. Veel partijen geven aan dat voornamelijk uitvoering op regionaal niveau kans van slagen heeft, omdat er dan minder partijen betrokken zijn en er schaalvoordelen kunnen worden geboekt. De huidige pilots werden in veel gevallen ook regionaal uitgevoerd. Ook in het geval van regionale uitvoering zal het aantal uitvoeringsregio's, naar alle waarschijnlijkheid, tussen 20 en 35 liggen. Hoe dan ook, of de uitvoering nu op lokaal of regionaal niveau wordt uitgevoerd, op alle niveaus moet voldoende capaciteit beschikbaar zijn om de faciliteit uit te voeren. Of dit het geval is, is de vraag. Het vereist in ieder geval een investering om uitrol vanuit bijvoorbeeld het Bbz aan alle doelgroepen mogelijk te maken. Verder moet er afstemming plaatsvinden, op regionaal (of lokaal) niveau, met kredietverstrekkers (commerciële banken en/of de kredietbank) en met het AgentschapNL en screeningbureaus.

Draagvlak voor uitrol

Uitrol van Qredits is mogelijk en wordt in veel gevallen, bijvoorbeeld door banken, maar ook door andere betrokkenen zoals MFO's, KvK en MKB Nederland, toegejuicht. De belangrijkste overweging die vanuit verschillende kanten, in het bijzonder door andere partijen dan de betrokken banken maar deels ook door de banken zelf, wordt meegegeven is dat het verkrijgen van microkrediet makkelijker plaatsvindt bij een efficiënt werkende organisatie zonder winstoogmerk dan bij de betrokken commerciële banken. De sterke punten van het business model, zoals het efficiënte systeem van beheer en bijzonder beheer moeten ook worden gehandhaafd. De afstemming op lokaal en regionaal niveau over klanten moet worden geïntensifieerd.

De betrokken gemeenten hebben in het algemeen aangegeven door te willen gaan met de borgstellingsregeling. Voor landelijke uitrol van de borgstellingspilot is de beslissing van de betrokken commerciële banken op centraal niveau om na afloop van de pilotperiode niet verder te gaan onder de gegeven randvoorwaarden een belangrijk bezwaar. Het is maar zeer de vraag, zeker gezien de aanwezigheid van Qredits, of commerciële banken krediet zullen gaan verstrekken bij doorstart van de borgstellingsregeling. De kredietverlening kan, als banken niet bereid zijn een krediet te verstrekken, overgenomen worden door de kredietbanken. Kredietbank Nederland heeft aangegeven hier een rol voor zichzelf te zien. Hierbij zullen gemeenten wel, direct of indirect, garant moeten staan voor het niet door de centrale overheid geborgde deel van de verleende kredieten. Uitrol van de borgstelling is dus mogelijk. Er wordt een aantal aandachtspunten gegeven door betrokkenen. Zo zijn er in het proces vereenvoudigingen mogelijk – bijvoorbeeld door de toezichthoudende rol van AgNL op screening te beperken of efficiënter vorm te geven en de in de praktijk dubbele screening te voorkomen – zodat de tijdsbesteding en daarmee de kosten van het proces worden verlaagd. Goede afstemming tussen alle betrokken partijen is ook hier van belang.

Bereik bij uitrol

Voor Qredits geldt dat gegeven de randvoorwaarde van een zelfstandige business case het niet mogelijk maakt om de *gehele* doelgroep van kredietaanvragers met in potentie levensvatbare ondernemingsplannen te bedienen. De eis van levensvatbaarheid van de business case van Qredits legt een beperking op aan de mate waarin de doelgroep kan worden bereikt. Immers, indien er sprake moet zijn van een levensvatbare business case, mag het gerealiseerde defaultpercentage op de portefeuille, en daarmee het vooraf ingeschatte risico op verleende kredieten, niet hoger zijn dan het break-even defaultpercentage. Qredits kan op dit moment door bestaande ondersteuning (onder andere de achtergestelde lening die door de overheid is verstrekt) een hoger gemiddeld risicoprofiel accepteren bij de gehanteerde rentemarge, danwel een lagere rente rekenen voor de momenteel uitstaande kredietportfolio, dan het geval zou zijn zonder deze ondersteuning. Acceptatie van klanten met een hoger dan gemiddeld risicoprofiel betekent echter een te groot risico voor de business case. Dit wordt anders als er, net als in het geval van de borgstellingsregeling, sprake is van aanvullende ondersteuning door de overheid om de risico's van delen van de doelgroep gedeeltelijk af te dekken. Het bereik onder de volledige doelgroep verbetert bij uitrol indien Qredits hogere opbrengsten als gevolg van groeiend volume kan realiseren. In combinatie met beheersing van kosten wordt de business case van Qredits dan meer winstgevend en kan het meer risicovolle casussen opnemen onder behoud van de levensvatbaarheid. Versterking van de contacten met partijen die klanten ondersteunen is daarbij ook van belang. Dit zal niet voldoende zijn om de gehele doelgroep te bereiken.

Binnen het kader van de borgstelling is het beter mogelijk om hogere risico's af te dekken. Vollediger bereik van de doelgroep is daardoor te verwachten. Rondom bereik speelt wel mee dat, ten opzichte van Qredits, het bereik onder niet-uitkeringsgerechtigden beperkter geweest. Dat er verbeteringen mogelijk zijn onder deze doelgroep blijkt ook uit de geconstateerde regionale verschillen die binnen de borgstellingspilot zijn opgetreden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Sinds 2009 zijn twee pilots actief die aan (startende) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan kleine kredieten (tot € 35.000) kunnen verlenen. Deze ondernemers konden veelal niet via het reguliere bankwezen aan krediet komen. Voor banken betreft het een (te) duur segment: de kosten wegen niet op tegen de baten. Op lokaal niveau waren er wel initiatieven, zowel van banken als van andere organisaties maar er was geen sprake van landelijke dekking en grote bekendheid. Voor specifieke groepen uitkeringsgerechtigden was er wel sprake van een landelijk dekkend instrumentarium door middel van de startersregeling binnen het Bbz (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004) en de UWV startersregeling.

De ministeries van Economische Zaken (inmiddels Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, kortweg EL&I) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn begin 2009 gezamenlijk gestart met twee pilots op het terrein van het verstrekken van microkrediet: de pilot Qredits en de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling 2009-2010. Het zijn geen concurrerende initiatieven. Het zijn pilots die gezamenlijk door SZW en EL&I zijn opgestart met als doel om proefondervindelijk vast te stellen wat de meest optimale vorm van kredietverlening is. De doelgroep voor beide pilots was gelijk, alleen de vormgeving van de pilots verschilde. Vijf regio's hebben deelgenomen aan de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling 2009-2010: Leeuwarden (actief in een groot deel van Friesland), Lelystad (actief voor heel Flevoland), Rotterdam, Tilburg en Twente (actief in delen van Overijssel en Gelderland). Voor (startende) ondernemers uit de rest van Nederland was Qredits (formeel de Stichting Microkrediet Nederland) actief. Qredits opereert zelfstandig op basis van funding voor leningen voor de jaren 2009 en 2010 door de Ministeries van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een exploitatiesubsidie door het Ministerie van Economische Zaken en drie commerciële banken en Aedes. Sinds 2010 is ook funding voor leningen door drie participerende commerciële banken en de Bank Nederlandse Gemeenten geboden. Tezamen zorgden de pilots voor landelijke dekking voor de gehele doelgroep (startende) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan die behoefte hebben aan een lening tot € 35.000. Advies voor de start, begeleiding en coaching na de start maken onderdeel uit van het microfinancieringspakket in Nederland.

De SZW-pilot is een voorliggende voorziening, in de regio's waar deze actief is, voor bestaande regelingen als het Bbz en het Re-integratiebesluit. De looptijd van beide pilot is inmiddels per 1 januari 2011 verlopen. Qredits is nog actief. Beide ministeries voeren ook ander beleid gericht op deze doelgroepen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het Bbz 2004 die onder andere, naast begeleiding, kredietverlening tot een maximum van € 32.905 (bedrag 2010) aan startende ondernemers vanuit de bijstand kan bieden. De toegevoegde waarde van de twee pilots ten opzichte van andere beleidsinstrumenten en andere microfinancieringsinitiatieven ligt in de combinatie van begeleiding en coaching, screening, kredietverlening en -beheer.

Microfinanciering, al dan niet in de vorm van de twee pilots – voor de pilots startten waren er al diverse initiatieven, waaronder van de private sector – is gericht op het verhelpen van marktfalen. Daarnaast draagt het bij aan versterking van economische activiteit en arbeidsparticipatie en daarmee de economische structuur van Nederland. Zonder overheidsingrijpen ligt landelijk bereik van microfinancieringsinitiatieven echter niet voor de hand.

1.2 Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de vraag in hoeverre de microkredietpilots een oplossing bieden voor het marktfalen bij kredietverstrekking tot € 35.000. Beide pilots hebben grofweg twee jaar gedraaid, dus effecten zijn nog lastig te meten. In het algemeen kunnen min of meer duurzame effecten na het starten van een onderneming pas na drie tot vier jaar gemeten worden. De aandacht van de evaluatie ligt dan ook meer bij de opzet, de uitvoering en het bereik van de pilots.

Concreet zijn de volgende deelvragen gesteld, die de informatie moeten opleveren om inzicht te geven in de hoofdvraag.

Proces:

1. Hoe ziet het proces van screening, kredietverstrekking en beheer er bij beide pilots uit? Tevens een korte beschrijving hoe het proces rondom intake en advies (bereiken doelgroep, begeleiding voor de start) en coaching na de start. Wat zijn sterktes en zwaktes?
2. Meer specifiek over het proces/werkwijze van de pilot: op welke manier zijn de rechten en plichten bij beide pilots vormgegeven (o.a. voorwaarden van kredietverstrekking, rentebetaling, aflossing, schuldhulpverlening etc.)?

Effecten en doelmatigheid:

3. Welke effecten hebben beide pilots (o.a. aantal verstrekte kredieten, defaults)? Hoe verhoudt dit zich tot de doelgroep (uitkeringsgerechtigd, niet- uitkeringsgerechtigd, geslacht, leeftijd, allochtoon/autochtoon etc)? En wat is de eventuele relatie met de werkwijze van de pilot (met name op het gebied van screening, verstrekking en beheer, maar als relevant ook relatie met intake en advies en coaching)?
4. Wat is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de pilots ofwel hoe verhouden kosten (input) en baten (output) zich?

Klanttevredenheid:

5. Op welke manier worden beide pilots door de ondernemers ervaren (klanttevredenheid)?

Landelijke uitrol, draagvlak:

6. Hoe worden beide pilots door de betrokken organisaties ervaren (gemeenten, commerciële banken, gemeentelijke kredietbanken, UWV, MF-ondernemerspunten)?
7. In hoeverre is het mogelijk om één of beide pilots landelijk uit te rollen en te verbreden voor de gehele doelgroep, zowel uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden (mogelijk in de zin van o.a. draagvlak, capaciteit pilotorganisaties, haalbaarheid businesscase, landelijke dekking)?

Conclusies:

8. Wat zijn overall de plussen en minnen en eventuele verbetermogelijkheden van beide pilots?

1.3 Methode

De informatieverzameling van het project heeft plaatsgevonden langs twee sporen: deskstudie van relevante documenten, waaronder wet- en regelgeving. Verder is gesproken met een groot aantal betrokkenen, zowel in individuele gesprekken als tijdens een tweetal ronde tafelbijeenkomsten. In Bijlage A is een overzicht opgenomen van deze informatiebronnen.

De informatie die vanuit deze bronnen is verkregen is geanalyseerd. De weerslag hiervan is te vinden in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 presenteert de verdere achtergrond van het onderzoek en presenteert de belangrijkste kenmerken van de pilots. De pilots zijn gericht op het oplossen of verminderen van bestaand marktfalen. Dat wordt dan ook besproken. Het hoofdstuk gaat ook kort in op de ervaringen in het buitenland.

Hoofdstuk 3 gaat in op het onderdeel proces, hierbij wordt ook aandacht besteed aan de voorwaarden.

Hoofdstuk 4 gaat in op de effecten. Gezien de korte tijd waarin de pilots actief waren gaat het met name in op het bereik per te onderscheiden doelgroep.

Hoofdstuk 5 gaat in op doelmatigheid.

Hoofdstuk 6 gaat in op klanttevredenheid, mogelijkheden voor uitrol en draagvlak.

Hoofdstuk 7 presenteert de plussen en minnen en verbetermogelijkheden van beide pilots en beantwoordt de hoofdvraag van het onderzoek.

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de definitie van microfinanciering en meer specifiek op microfinanciering in Nederland. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste aanleiding voor de noodzaak tot ingrijpen, het bestaan van marktfalen in de verlening van kleine kredieten aan ondernemers. Daarna bespreken we in het kort de beide pilots: Qredits en de SZW-borgstellingspilot. Een uitgebreidere beschrijving van de pilots volgt in de volgende hoofdstukken.

2.2 Microfinanciering

Wat is microkrediet in het buitenland?

Microkredieten zoals we deze nu kennen, vinden hun oorsprong in ontwikkelingslanden. Het zijn kleine leningen die over het algemeen worden toegekend aan kleine ondernemers. Diverse factoren spelen een rol in het ontstaan van microkrediet en microkredietinstellingen. Ten eerste is de financiële sector over het algemeen minder ontwikkeld. Lenen bij banken is niet eenvoudig. Verder is het voor een reguliere bank over het algemeen niet kostendekkend om dit marktsegment te bedienen.⁹ Kosten voor screening en beheer zijn hoog, de baten zijn laag tenzij de rentetarieven hoog zijn.¹⁰ Kosten zijn mede hoog omdat er vaak geen sprake is van onderpand of van een regulier (en regelmatig) inkomen en er geen inzicht is in de kredietgeschiedenis van ondernemers. Met de kredieten kunnen (kleinschalige) ondernemersactiviteiten worden ontplooid of uitgebreid, voor huishoudens kunnen ze dienen om intertemporele consumptie te spreiden bij het optreden van inkomensschommelingen en / of grote uitgaven. Microkredietinstellingen opereren vaak op lokaal niveau en zijn een goed alternatief voor leningen binnen de familie, de lokale gemeenschap of woekeraars.

Microfinanciering versus microkredieten

Binnen de EU worden microkredieten gedefinieerd als een lening tot € 25.000 aan een nieuwe of bestaande micro-onderneming.¹¹ Persoonlijke leningen ('consumer loans') vallen hier niet onder. Microfinanciering is een breder begrip waar microkrediet onder valt. Onder microfinanciering kunnen andere financiële diensten vallen, maar ook niet-financiële diensten.

Wat is microfinanciering in Nederland?

Ook in Nederland is er een groep (potentiële) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan die geen toegang heeft tot het reguliere bankwezen om een kleine lening af te sluiten. Naast krediet hebben deze ondernemers echter veelal ook behoefte aan gericht advies rondom het starten van een onderneming en aan coaching rondom ondernemerschap, bijvoorbeeld rondom acquisitie of boekhouden. Microfinanciering in Nederland bestaat dan ook uit de combinatie van op de (startende) ondernemer gericht advies en coaching en daarnaast uit het mogelijk verstrekken van kleine kredieten (tot maximaal € 35.000).¹² Het doel van microfinanciering is hier

⁹ Dit geldt uiteraard voor alle commerciële banken, waar dan ook gevestigd.

¹⁰ Hoge rentetarieven kunnen echter leiden tot moreel gevaar, zie hiervoor paragraaf 2.3.

¹¹ Een micro-onderneming, volgens de EU definitie, heeft minder dan 10 mensen in dienst en een omzet of balanstotaal van minder dan € 2 miljoen.

¹² Een substantiële groep ondernemers start zonder krediet, of kan bij een commerciële bank terecht.

het stimuleren van de kredietverlening aan het kleinbedrijf dat niet via het reguliere bankwezen bediend wordt.

Samenvattend is de doelstelling voor microfinanciering in Nederland het bevorderen van ondernemerschap. Met microfinanciering kan een aantal specifieke drempels die (aspirant) ondernemers ervaren worden weggenomen.

2.3 De noodzaak voor microfinanciering in Nederland: marktfalen in kredietverlening

Diverse groepen (potentiële) ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan ondervinden traditioneel grote problemen bij het aantrekken van kredieten. De problemen in kredietverlening aan startende ondernemingen worden toegedicht aan de volgende oorzaken:

1. Relatief hoge transactiekosten;
2. Informatieasymmetrie;
3. Gebrek aan zekerheden.

Voor reguliere financiële instellingen zijn *transactiekosten* vaak slechts in beperkte mate afhankelijk van de omvang van de kredietverlening. De beperkte invloed van de kredietssom op de transactiekosten is gelegen in de kredietbeoordelingsprocedures. Deze procedures zijn voor de verschillende kredietaanvragen, met uitzondering van de zeer grote kredieten, vaak hetzelfde. Dit wordt mede veroorzaakt door de financiële en risicomanagementeisen aan banken (de diverse Basel-afspraken). Omdat de (in hoge mate geautomatiseerde) procedures vergelijkbaar zijn, zijn ook de transactiekosten in absolute zin gelijk. Hierdoor wegen deze kosten in relatieve zin veel zwaarder op kleine kredieten dan op grote kredieten.

Informatieasymmetrie speelt een rol in elke relatie tussen kredietnemer en kredietgever, ongeacht de omvang van het krediet en de achtergrond van de vrager.¹³

Hierdoor wordt het voor de kredietverlener nog moeilijker een goed risicoprofiel van de kredietaanvrager op te stellen. Gevolgen van deze informatieasymmetrie zijn:

- a. *Averechtse selectie*: rationele financiers anticiperen op mogelijke (onbekende) risico's door hun financieringscondities in negatieve zin bij te stellen. Goede kredietnemers zullen deze financieringscondities onaantrekkelijk vinden en de financiering weigeren. Slecht presterende ondernemingen daarentegen, zullen het aangeboden financieringspakket juist wel accepteren. Hierdoor neemt het risico van de financieringsportefeuille van geldverstrekkers toe wat het probleem versterkt. Het resultaat is dat gezonde kredietnemers niet of slechts met moeite aan kredieten kunnen komen en bovendien tegen slechte voorwaarden;
- b. *Moreel risico*: financiers lopen het risico dat een kredietnemer, nadat de financiering is verstrekt, zijn investeringsgedrag aanpast en meer risico's neemt. De inschatting van het risico door de kapitaalverstrekker leidt tot het negatief bijstellen van financieringscondities (of het afkappen van financiering) met de reeds boven beschreven consequenties.

Om een deel van de informatieasymmetrie op te lossen, is het BKR opgericht. Hier is informatie te vinden voor banken over de schuldenpositie van potentiële klanten. Echter niet alle schulden van een persoon zijn hier geregistreerd. Zo worden gsm-abonnementen per 1 januari 2011 niet meer

¹³ Voor natuurlijke personen met een geen of beperkte ervaring als ondernemer – mogelijk in combinatie met een laag opleidingsniveau – kan deze informatieasymmetrie echter nog worden versterkt door onvolledige inschatting van risico aan de zijde van de ondernemer.

geregistreerd. Bovendien geeft BKR enkel inzicht in de huidige schuldensituatie en niet in het risicoprofiel van de ondernemer.

Zekerheden kunnen dienen als onderpand voor een kredietverlener. Door onderpand (zekerheid) wordt de omvang van het risico van de kredietverlening verminderd, waardoor de hiervoor beschreven effecten kunnen worden verminderd. Bij personen met een laag inkomen en/of vermogen zijn zekerheden vaak echter niet aanwezig. Dit geldt in versterkte mate voor alleenstaanden. Hierdoor kan er geen beperking van het risico plaatsvinden. Borgstelling is een van de beleidsopties om dit probleem te verhelpen.

2.4 De microfinancieringspilots in Nederland

De pilots zijn ontstaan als reactie op het optreden van het hierboven beschreven marktfalen. Advies en coaching maken integraal onderdeel uit van de pilots. Oplossen van het marktfalen in de kredietverlening draagt bij aan het stimuleren van ondernemerschap. Stimuleren van ondernemerschap draagt niet alleen bij aan het vergroten van de economische zelfstandigheid van de betrokkenen, zeker als een passende baan niet eenvoudig te vinden is, ook draagt het bij aan maatschappelijke en sociale doelstellingen en aan economische groei.

2.4.1 Qredits

Qredits (formeel de stichting microkrediet Nederland) heeft als **doelstelling** het marktfalen op te lossen dat er voor zorgt dat banken kleine bedrijfskredieten aan ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan niet verstrekken. Door efficiënte processen en schaalvoordelen moet Qredits in staat zijn dit marktsegment goed te bedienen. Op middellange termijn moet dit rendabel zijn. Het (statutaire) doel is om retailactiviteiten te ontwikkelen gericht op het verstrekken en beheren van bedrijfskredieten aan ondernemers tot een maximum van € 35.000 tegen marktconforme voorwaarden.

Formeel komt de volgende groep in aanmerking voor kredieten van Qredits:

- Het moet gaan om ondernemers, die niet woonachtig zijn in een van de vijf borgstellingsregio's;
- Het kunnen zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden zijn;
- Qredits voert voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pilot uit rondom de kredietverlening van het Bbz in, onder andere, gemeenten als Den Haag en Zwolle. Daarnaast kunnen uitkeringsgerechtigden vanuit het UWV (personen met een WW-uitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering) gebruik maken van de diensten van Qredits;
- Verder moet er sprake zijn van aantoonbare ondernemersvaardigheden, een haalbaar ondernemingsplan, en afwezigheid van substantiële schulden;
- De financieringsbehoefte moet lager zijn dan € 35.000.

De opzet van de pilot is of hoofdlijnen als volgt (een uitgebreidere beschrijving volgt in het volgende hoofdstuk):

- Qredits ontvangt een kredietaanvraag. Hierop wordt een eerste korte check uitgevoerd voordat deze naar de lokale bedrijfsadviseur gaat, of wordt afgewezen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een te hoge kredietaanvraag;
- De bedrijfsadviseur voert een pre-screening uit. Na een eerste inhoudelijke check vindt er een gesprek plaats met de ondernemer;
- Bij een positief oordeel vindt er een screening plaats door de riskmanager van Qredits. Hierbij wordt er een risk-rating opgesteld, waarbij ook de intensiteit van coaching wordt vastgesteld;

- Als ook deze screening positief is en aan alle voorwaarden is voldaan, wordt er door Qredits een krediet uitgekeerd.

2.4.2 SZW-borgstellingspilot 2009-2010

Per 1 juli 2007 is gestart met de pilot 'tijdelijke SZW-borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering'. De pilot had een looptijd van twaalf maanden en was actief in Rotterdam, Leeuwarden en Lelystad.

Deze pilot is vervolgens in 2009 aangepast in de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling 2009-2010 en daarmee uitgebreid met de gemeenten Hengelo en Tilburg. Belangrijke wijzigingen betroffen het openstellen van de regeling voor niet-uitkeringsgerechtigden en stroomlijning van de processen. De rol van het Agentschap NL is veranderd van screener naar toezichthouder op het screeningsproces. Alleen de regeling 2009-2010 is, naast Qredits, onderwerp van deze evaluatie.

Het **doel** van de borgstelling kan worden afgeleid uit de toelichting bij de tekst van de regeling. Kort gezegd is sprake van problemen bij het aantrekken van kleine kredieten bij starters en dan met name bij specifieke groepen. De belangrijkste reden voor de problemen bij het verkrijgen van financiering is de verhouding tussen de kosten (o.a. voor screening – deze kosten zijn onafhankelijk van de hoogte van de lening) en de baten (rente) van het verstrekken van deze leningen door banken (zie ook de uitweiding over marktfalen hierboven).

Het doel van de regeling komt overeen met die van Qredits: los het bestaande marktfalen op. In onderstaande tekstbox wordt dit geïllustreerd.

Tekstbox 1 Nadere toelichting op de SZW-borgstellingsregeling

“De Tijdelijke SZW borgstellingsregeling ondernemers vanuit een uitkering is destijds getroffen om het zelfstandig ondernemerschap en de kredietverlening aan ondernemers die vanuit een uitkeringssituatie starten te stimuleren.

Uit diverse onderzoeken was namelijk gebleken dat de verkrijgbaarheid van een startkrediet voor starters vanuit een uitkering verbetering behoeft. Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) en het toenmalige Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten (Bsa), thans het Re-integratiebesluit, bieden voldoende mogelijkheden voor kredietverlening aan bijstandsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Personen die vanuit de Werkloosheidswet (WW) een zelfstandig bedrijf of beroep willen starten kunnen echter veelal geen beroep doen op deze regelingen en zijn voor kredietverlening aangewezen op banken of gemeentelijke kredietbanken. In het algemeen geldt dat alle startende kleine zelfstandigen, ongeacht of zij een uitkering ontvangen of niet, problemen ondervinden bij de financiering door een bank of gemeentelijke kredietbank van de relatief geringe behoefte aan startkapitaal. Het kosten-baten aspect speelt hierbij voor de banken of gemeentelijke kredietbanken een belangrijke rol.

Het **doel** van de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers vanuit een uitkering, de hierop aansluitende pilot Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling startende ondernemers vanuit een uitkering 2009, en de continuering daarvan door de onderhavige regeling is om de banken of gemeentelijke kredietbanken, meer dan nu het geval is, te betrekken bij microkredietprogramma's voor starters vanuit een uitkering en overige levensvatbare kleine ondernemingen die er niet in slagen bij banken leningen tot € 35.000 te verkrijgen. Bij deze programma's gaat het om relatief geringe bedragen om een zelfstandig bedrijf of beroep te starten of om een bestaande kleine onderneming te financieren.

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 zelfstandig beroep of overige financiering van hun onderneming."

Bron: Toelichting bij de Tijdelijke SZW-borgstellingsregeling ondernemers 2009-2010 (Staatscourant nr. 38 dd. 25-2-2009).

De opzet van de pilot is op hoofdlijnen als volgt (een uitgebreidere beschrijving volgt in het volgende hoofdstuk):

- De gemeente voert een pre-screening uit (in principe op hoofdlijnen) van het bedrijfsplan en de financieringsaanvraag;
- Bij een positief oordeel vindt er een screening plaats door een gespecialiseerd bedrijf (in sommige gevallen doet de gemeente dit zelf);
- Als ook deze screening positief is en aan alle voorwaarden is voldaan, mag een bank (of een (gemeentelijke) kredietbank) een lening onder borgstelling afsluiten. De borgstelling wordt door het AgentschapNL verstrekt.

3 Processen en voorwaarden

In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijzen binnen de beide pilots (paragraaf 3.1) en de voorwaarden die aan kredietverlening worden gesteld (paragraaf 3.2).

3.1 Het kredietverleningsproces

De centrale vraag rondom het kredietverleningsproces is:

Hoe ziet het proces van screening, kredietverstrekking en beheer er bij beide pilots uit? Wat zijn sterktes en zwaktes?

Eerst bespreken we kort de fase voorafgaand aan de kredietverlening via de pilots. Ondernemers met een plan kunnen zich namelijk bij diverse organisaties melden. Hier worden onder andere de verschillende MF-ondernemerspunten besproken. Vervolgens beschrijven we werkwijze binnen beide pilots, Qredits en de borgstellingsregeling. Bij de beschrijving van de werkwijze richten we ons op de volgende dimensies:

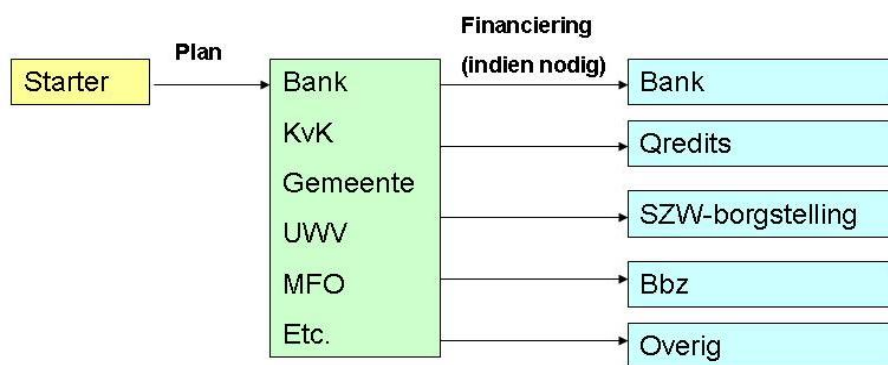
- Achtergrondinformatie;
- Het verloop van het primaire proces (intake, screening, kredietverlening en beheer) en de ondersteunende processen (begeleiding, coaching);
- De gegevensstromen die bij het proces horen en de systemen die het primaire en ondersteunende proces begeleiden;
- Overleg en afstemming tussen de verschillende organisaties en afdelingen binnen organisaties.

Na de beschrijving van de werkwijze van beide pilots analyseren we de sterktes en zwaktes.

3.1.1 Startende ondernemers melden zich

Ondernemers die microkredieten bij Qredits of onder de borgstelling aanvragen, zijn soms doorverwezen vanuit andere organisaties. De belangrijkste bronnen voor doorverwijzing zijn banken, Kamers van Koophandel, gemeenten/UWV en MF-ondernemerspunten (MFO's). Het onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende organisaties.

Figuur 3 Overzicht van organisaties voor doorverwijzing en kredietverlening



Een MFO is een adviespunt voor ondernemers (starters en doorstarters), dat startende en bestaande ondernemers onder andere begeleidt bij een (micro)kredietaanvraag. Dit betekent concreet het inschatten van de kansen van de ondernemer, helpen bij het formuleren van het ondernemingsplan, adviseren van financieringsmogelijkheden en daar waar nodig ook coaching. De stichting microfinanciering en ondernemerschap (SMFO) speelt de rol van regisseur rondom de opbouw van een landelijk netwerk van MFO's. In de gemeenten waar de borgstellingspilot werd uitgevoerd, waren de gemeenten zelf actief als MFO.

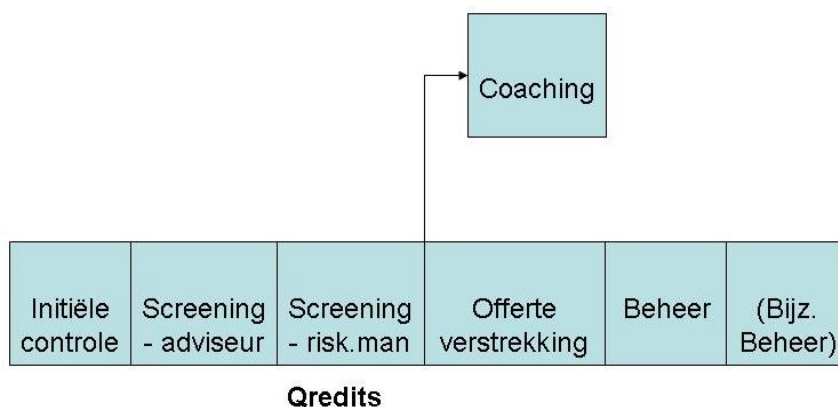
Overigens worden niet alle ondernemers die zich bij de in Figuur 3 genoemde organisaties melden, doorverwezen naar een van de microkredietpilots. Allereerst hebben sommige ondernemingen geen behoefte aan financiering, maar uitsluitend aan begeleiding of coaching. Ook kunnen sommige (startende) ondernemers krediet krijgen bij banken, in het bijzonder ondernemers met een solide ondernemersplan en eigen zekerheden. Sommige ondernemers blijken (uiteindelijk) geen behoefte te hebben aan financiering. Voor ondernemers die wel behoefte hebben aan financiering, maar niet terecht kunnen bij een bank bestaan er diverse regelingen en initiatieven, zoals Qredits, de SZW-borgstelling, Bbz, BMKB, het UWV-starterskrediet, HandsOn, lokale initiatieven van banken, etc.

3.1.2 Qredits

Achtergrond

Qredits bestaat uit een centraal hoofdkantoor en lokale adviseurs verspreid het land, te weten in Almelo, Amsterdam (2x), Breda, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Sittard, Utrecht en Zwolle. Het verloop van het kredietverleningsproces bij Qredits is in hoofdlijnen weergegeven in het volgende figuur.

Figuur 4 Overzicht werkwijze Qredits



Het primaire proces en verantwoordelijkheidsverdeling

Aanvraag

Alle aanvragen voor microkrediet bij Qredits komen binnen bij het hoofdkantoor. Van de aanmeldingen komt circa 95 procent via het internet binnen, de rest via de post. Ondermeer vanwege deze vorm van aanmelding is er weinig zicht op de mate van begeleiding die aanvragers van kredieten hebben ontvangen.

Bij Qredits hoeven ondernemers geen bewijs van afwijzing van een kredietaanvraag bij de bank te hebben. Wel is er door het gestelde rentepercentage een prikkel ingebouwd voor om eerst te proberen een lening bij een commerciële bank te verkrijgen (zie paragraaf 3.2).

Initiële controle

Nadat een aanmelding is ontvangen, voert de centrale afdeling 'Intake' een eerste controle uit. Deze controle betreft voornamelijk een procedurele controle. Zo wordt onder andere bekeken of het aangevraagde bedrag wel voldoet aan de criteria – minder dan € 35.000 – en of het een Nederlandse onderneming betreft. Er vindt ook een zeer marginale inhoudelijke check plaats aan de hand van het BKR-register. Slechts indien de registratie excessief problematisch blijkt te zijn, bijvoorbeeld in het geval van viermaal een A4-registratie (zwaarste categorie; kredietnemer is onvindbaar voor de betrokken instanties), dan wordt een verzoek in deze fase direct afgewezen.

Indien de initiële controle positief is, wordt de zaak doorgestuurd naar een Qredits-bedrijfsadviseur. In de statistieken worden deze zaken geregistreerd als 'in behandeling genomen'. Op peildatum 31 december 2010 waren 5.763 van de in totaal 8.470 aanvragen (68%) in behandeling genomen. Indien de initiële controle niet positief is, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen. De aanvrager krijgt hiervan mededeling, meestal per e-mail.

Screening

Een belangrijke taak van de adviseurs in de aanvraagfase is het uitvoeren van een eerste inhoudelijke screening van de aanvraag. Op dit moment vindt ook uitgebreidere BKR-toetsing plaats. Bij de BKR-screening wordt gekeken naar het algemene patroon. Potentieel malafide ondernemers, bijvoorbeeld met een BKR-notering A4 (crediteur is onvindbaar), en personen die slecht met geld omgaan (aanhoudende BKR-noteringen vanwege betalingsachterstanden over meerdere jaren) worden geweigerd. Wel acceptabel zijn personen die, ondanks schulden in het verleden, een positief betalingspatroon laten zien.¹⁴ Vooral in dit laatste opzicht lijkt, op basis van meningen van betrokkenen, Qredits minder zware eisen te stellen dan banken, maar wel zwaardere eisen te stellen dat onder de screening bij de borgstelling (zie later). Verificatie van dit vermoeden van onderzoekers is niet mogelijk gebleken. Geen van beide organisaties hanteren exacte criteria bij de beoordeling van een persoon; het gaat meer om de algemene indruk die wordt verkregen. Toetsing van de gehanteerde criteria in de praktijk aan de hand van casestudies maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek.¹⁵

Indien er een behoefte is aan aanvullende informatie, bijvoorbeeld omdat niet alle informatie beschikbaar is, of als er twijfels zijn of het microkrediet wel de meest geschikte vorm van ondersteuning van de ondernemer is, wordt door de adviseur telefonisch contact opgenomen met de aanvrager.

Als de eerste check op basis van de aanvraag voldoende wordt bevonden, wordt er in alle gevallen een persoonlijke afspraak met de ondernemer gemaakt. Het gesprek, dat circa anderhalf uur duurt, is bedoeld om een beter beeld van het ondernemersplan en de ondernemer zelf te krijgen. Aanvragen die in de pre-screening worden afgewezen worden hier doorgaans telefonisch van op de hoogte gebracht.

Indien de adviseur positief is over de aanvraag en de ondernemer, wordt een rapport opgesteld. Dit rapport wordt, met alle ondersteunende informatie zoals aanvraag, in het administratieve systeem opgenomen en ter beoordeling voorgelegd aan de riskmanager, die werkzaam is op het hoofdkantoor van Qredits. Indien de adviseur geen positief oordeel over de aanvraag geeft, wordt de aanvrager hiervan, meestal per kort telefonisch gesprek, op de hoogte gebracht.

¹⁴ Een voorbeeld van een positief betalingspatroon is succesvolle nakoming van een regeling getroffen in het kader van de WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen).

¹⁵ Hierdoor is het ook niet mogelijk om de conclusies van verschillende personen over de vermeende strengheid van Qredits, te weerleggen.

De riskmanager beoordeelt de aanvraag aan de hand van de rapportage van de adviseur en de overige ontvangen documenten. Uitkomst van deze screening kan zijn:

- Toekenning;
- Toekenning onder voorwaarden;
- Aanhouding van de aanvraag;
- Afwijzing.

Aanhouding vindt meestal plaats indien aanvullende informatie nodig is of als beslissing op de aanvraag op later tijdstip logischer is.¹⁶ In het geval van afwijzing staat voor de aanvrager een klachtenprocedure open. In dat geval wordt de aanvraag nogmaals beoordeeld door een andere adviseur.

Op basis van de financiële gegevens wordt aan een kredietaanvraag een **risk rating** toegewezen. De risk rating is een indicator van de ingeschatte mate van risico die het betreffende krediet kent. De risk rating wordt automatisch berekend aan de hand van de informatie die in het systeem wordt ingevoerd. Onderdelen en een aantal subonderdelen waarop wordt gescoord staan opgenomen in onderstaande tabel. De som van de score op elk van de subonderdelen bepaalt de risk rating.

Tabel 2 Hoofdonderdelen en subonderdelen voor bepaling van de risk rating

Hoofdonderdelen	Subonderdelen
Ondernemer	Ervaring
	Scholing
	Geschiedenis met schulden
Marktsituatie	Vestigingslocatie
	Concurrentie
	Unique selling points
	Communicatieplan
Kredietbehoefte	Omvang van het aangevraagde krediet
	Doel van de uitgave
Financiële achtergrond	Financiële situatie privé
	Bestedingsruimte
	Onderbouwing begroting, omzetprognose etc.

Er zijn geen harde criteria waarop toekenning of afwijzing van een krediet plaatsvindt met één uitzondering: een BKR-notering A4 waarvan niet kan worden aangetoond dat deze onterecht is, leidt tot directe afwijzing van de aanvraag. Gezien de aard van een A4-notering, onvindbaarheid van de kredietnemer voor de kredietverlener wat duidt op potentieel malafide personen, achten wij deze eis in lijn met de achtergrond van de pilot.

Gebrek aan zekerheden is geen uitsluitingsgrond op zich. Het vormt slechts één van de onderdelen die in overweging wordt genomen. In dit opzicht achten wij het toekenningsbeleid bij Qredits ruimer dan bij banken, waar zekerheden wel benodigd zijn (uitzonderingen daargelaten).

De bedrijfsadviseur kan de risk rating eventueel aanpassen indien naar zijn mening de risk rating geen juiste weergave van het risico van het krediet geeft. Ook de risk manager kan bij zijn beoordeling de risk rating aanpassen.

¹⁶ Voorbeeld van dit laatste geval is een aanvraag voor seizoensgeboden activiteiten.

De risk rating bepaalt onder andere de soort en de frequentie van coaching dat voor de ondernemer vereist wordt. De risk rating kent vijf categorieën. Ondernemers in categorie 1, het laagste risicoprofiel, vereisen geen coaching, voor categorie 2 wordt klankbordcoaching (ondernemer initieert in principe het overleg) voldoende geacht, categorie 3 en 4 vereisen beide actieve coaching, waarbij categorie 3 relatief lichtere coaching vereist dan categorie 4. Hogere categorieën vereisen ook regelmatig coaching. Categorie 5 betekent een zodanig hoog risico dat de aanvraag wordt afgewezen.

Toekomst van de koppeling risk-rating en coaching

Qredits is voornemens om de koppeling tussen risiconiveau en intensiteit van coaching los te laten. Risk rating blijkt niet altijd parallel te lopen met behoefte aan coaching. Ondernemers met een onderneming met een laag risicoprofiel kunnen soms een sterke mate van coaching gebruiken, terwijl ondernemers met een onderneming met een hoog risicoprofiel niet altijd veel coaching nodig hebben.

Indien de risk manager een positief oordeel geeft over de kredietaanvraag, wordt de aanvraag doorgestuurd naar de back-office. Indien uit de risk rating volgt dat de ondernemer een coach nodig heeft, wordt deze eis als voorwaarde opgenomen in een eventuele overeenkomst van kredietverlening. Een ondernemer kan kiezen voor een coach op het coachingsplein van Qredits of een eigen coach.

Intermezzo: het coachingsplein

Coaches en coachingsorganisaties die actief zijn bij de door Qredits verstrekte kredieten moeten verbonden zijn aan het Coachingsplein. Op deze wijze kan garantie van de kwaliteit van de coach worden geborgd. Deze kwaliteit is in bijzonder noodzakelijk voor goede begeleiding van de ondernemer, maar de coach heeft ook een belangrijke signaalfunctie voor het beheer. Een coach of coachingsorganisatie (hierna gezamenlijk aangeduid als 'coach') kan zich aanmelden bij de beheerder van het Coachingsplein. Deze beheerder voert een eerste screening op de kwaliteit van de coach uit. Bij positief resultaat wordt een afspraak gemaakt met een lokale adviseur, die de structuren en werkwijze van Qredits uitlegt. Indien ook de adviseur positief oordeelt over de kandidaat, wordt deze opgenomen op het Coachingsplein.

Coaches hebben toegang tot het Qredits-systeem om coachingsmomenten te registreren. Hiermee heeft Qredits inzicht in de frequentie van coaching. De coach kan aantekeningen met betrekking tot de inhoud van het coachingsoverleg in het systeem opnemen.

Een overgroot deel van de coaches op het Coachingsplein is vrijwilliger. Betaalde coaches betreffen zowel professionele coaches als 'boekhouders plus' (boekhouders die tevens advies verlenen). De laatste groep is relatief goedkoper dan de eerste; vaak wordt voor een beperkte meerprijs aanvullende coaching aangeboden. Overigens zijn ook de diensten van vrijwillige coaches niet zonder kosten; voor onkosten wordt jaarlijks gemiddeld € 250 betaald door de ondernemer. Zowel betaalde als onbetaalde coaches worden gekozen door ondernemers. De ondernemer dient de kosten voor de coaching te betalen. Deze kosten kunnen worden meegefinancierd in het aangevraagde krediet.

Er zijn plannen om het beheer van het coachingssysteem van Qredits over te laten gaan naar de Stichting Microfinanciering en Ondernemerschap. Hiertoe is een overeenkomst tussen Ministeries, Qredits en de Stichting getekend welke is gericht op overdracht per medio 2011. Er is nog geen duidelijkheid over de exacte datum wanneer deze overgang plaatsvindt.

Voor selectie van een coach van het coachingsplein stelt de back-office een toegangscode ter beschikking aan de ondernemer. Bij het gebruik van de code worden uitsluitend coaches getoond die volgens Qredits voldoende gekwalificeerd zijn om de ondernemer te coachen. Indien een ondernemer kiest voor een eigen coach, moet deze coach voldoen aan de eisen die Qredits stelt ten aanzien van kwaliteit en werkwijze. Indien de 'eigen coach' hieraan voldoet, wordt deze

geaccordeerd voor het coachingsplein en wordt met selectie van deze coach voldaan aan de coachings-eis van Qredits.

Rol Qredits in Zwolle

Qredits heeft in Zwolle onderdelen van de uitvoering van de startersregeling onder het Bbz uitgevoerd. Kredietverlening aan bestaande ondernemers met financiële problemen die niet bij een reguliere bank terecht kunnen is bij de gemeente gebleven. Het aantal aanvragen is tijdens de pilotperiode beperkt gebleven tot negen (waaronder ook een nugga – een niet-uitkeringsgerechtigde). De opzet was in de praktijk dat alle starters met een ondernemingsplan werden doorgestuurd naar Qredits. In principe gingen alleen gevallen die door de gemeente waren ondersteund (bij bijvoorbeeld het opstellen van een ondernemingsplan) naar Qredits, tenzij er al buiten de gemeente om was gestart. Ondernemers die zich rechtstreeks bij Qredits hadden gemeld maar geen krediet konden krijgen, werden door Qredits teruggestuurd naar de gemeente voor ondersteuning. In een enkel geval werd er door Qredits en de gemeente gezamenlijk aan een plan gewerkt om financiering rond te krijgen. In het algemeen is de samenwerking goed verlopen. Een belangrijk punt van aandacht was ondermeer de tamelijk summiere terugkoppeling op kredietaanvragen vanuit Qredits.

Offerteverstrekking

Na een positief oordeel van de riskmanager en, indien verplicht, selectie van een coach wordt een offerte voor kredietverlening opgesteld. Deze kan aanvullende voorwaarden bevatten, zoals het aantonen dat de door de aanvrager geschetste financiële situatie, bijvoorbeeld aanwezige overwaarde op een huis, correct is. De offerte wordt ondertekend door het management en door de back-office verstuurd naar de ondernemer. Deze heeft twee weken om de offerte te accepteren. Een getekende en retour gezonden offerte wordt in het systeem opgenomen, waarna de post wordt overgenomen door de afdeling beheer.

Indien de offerte wordt geaccepteerd, wordt gecontroleerd of aan alle voorwaarden is voldaan. Als dit het geval is, wordt het krediet geaccordeerd en de betalingsopdracht aan de administratie gegeven.

Indien de aanvraag wordt afgewezen, wordt de aanvrager hiervan telefonisch op de hoogte gesteld.

Rol Qredits in Den Haag

In Den Haag is in de periode 2009-2010 een pilot uitgevoerd waarbij Qredits de kredietverlening voor starters vanuit het Bbz over heeft genomen van de gemeente. Qredits heeft voor de kredieten die zijn afgehandeld van het Ministerie van SZW € 2,5 mln. ontvangen voor funding van leningen aan uitkeringsgerechtigden voor de jaren 2009 en 2010. Uit deze funding is onder andere ook de pilot in Zwolle en een pilot met UWV-klanten gefinancierd. Alle andere activiteiten, waaronder intake, begeleiding bij het schrijven van een ondernemingsplan en beoordeling van de kredietverlening, zijn in handen gebleven van de gemeente. Verder zijn ook bestaande ondernemers die gebruik maken van het Bbz, waarbij de gemeente een krediet kan verstrekken, bij de gemeente gebleven. Deze kredieten zijn gemiddeld genomen ook hoger dan € 35.000.

Voor de pilot startte was er al sprake van kredietbeheer bij de gemeente, niet alleen van kredieten aan starters maar ook van kredieten aan bestaande ondernemers. Voor de kredietnemer is het traject via Qredits enigszins minder gunstig dan wanneer de gemeente dit doet. Zo ligt het rentepercentage bij Qredits wat hoger en is ook de provisie hoger. De andere voorwaarden voor de kredieten werden door de gemeente opgesteld. Door de procesmatige insteek, waarin Qredits werd ingeschakeld op het moment dat er een krediet moest worden verstrekt (na begeleiding door de gemeente en een extern levensvatbaarheidsonderzoek), is er in beperkte mate sprake geweest van een efficiënter werkproces. Qredits verrichtte toch nog een (beknopte) inhoudelijke check wat tot een langer proces leidde. In een

aantal gevallen bestond er ook verschil van inzicht over de levensvatbaarheid van de onderneming. Op basis van de beperkte cijfers die beschikbaar zijn, kan voorlopig de conclusie worden getrokken dat Qredits niet te voorzichtig is geweest in hun oordeel. Veel van de plannen waar Qredits vraagtekens bij had hebben tot betalingsachterstanden geleid.

Na verloop van tijd is de communicatie over het beheer goed van de grond gekomen. Na afloop van de pilot is van de zijde van de gemeente de intentie uitgesproken verder te gaan met de pilot, ondermeer omdat de extra informatie die wordt gegenereerd binnen de pilot over bijvoorbeeld betalingsachterstanden in combinatie met kenmerken van klanten waardevol blijkt te zijn. Een besluit over voortzetting van de pilot moet in overleg met het Ministerie van SZW nog worden genomen.

Beheer

Beheer is een cruciaal onderdeel van kredietverlening. Het financiële beheer van de uitstaande kredieten vindt plaats door de afdeling beheer op het hoofdkantoor die ook de financiële monitoring voor haar rekening neemt. Daarnaast houdt de lokale adviseur die de screening heeft uitgevoerd, contact met ondernemer om naast de financiële monitoring ook eventuele niet-financiële signalen op te vangen. Hierbij kan ook de eventuele coach een rol spelen.

De coach heeft de mogelijkheid om informatie over het coachingsgesprek in het rapportagesysteem van Qredits op te nemen. Mocht de coach het in het belang van de klant achten om opmerkingen over bestaande problemen te rapporteren, bijvoorbeeld om uitstel van aflossing te verkrijgen, dan bestaat hiertoe de mogelijkheid. Of hier gebruik van wordt gemaakt, hangt af van de coach. Ook dient de ondernemer akkoord te zijn met de rapportage.

Financieel monitoren geschiedt aan de hand van de betaling van rente en aflossing. Alle betalingen vinden plaats via automatische incasso. Indien er problemen bij deze automatische incasso zijn, wordt door de afdeling beheer direct contact opgenomen met de ondernemer.¹⁷ Dit contact is telefonisch (of per SMS). Het directe contact van beheer met de ondernemer vindt enkel plaats indien er geen rechtstreekse signalen van de ondernemer zijn ontvangen. Indien de bedrijfsadviseur wel direct (of via de coach) signalen van de ondernemer heeft gekregen, ligt het initiatief voor contact bij de bedrijfsadviseur.

Als betalingsproblemen niet onmiddellijk te verhelpen zijn, staan diverse opties open: uitstel van aflossing, verhoging van het krediet of verlenging van de looptijd. Als een betaling 60 dagen te laat is, staat de mogelijkheid tot beslaglegging via de deurwaarder open. Qredits probeert het gebruik van de deurwaarder zoveel mogelijk te beperken, aangezien de opbrengsten bij constructieve samenwerking voor afbouw van het krediet vaak hoger zijn.

Bijzonder beheer

Als een krediet zich ontwikkelt tot zeer problematisch en deze ook niet in samenwerking met de ondernemer kan worden afgewikkeld, wordt deze overgedragen aan bijzonder beheer, die zorg draagt voor financiële afwikkeling.

Medewerking van Qredits aan vrijwillige schuldhulpverlening gebeurt in de kern op basis van een afweging tussen terugbetalingmogelijkheden en overige perspectieven van de ondernemer met of zonder schuldhulpverlening. Hierbij biedt Qredits soms wat extra ruimte door uitstel van aflossing te gunnen. Indien er echter sprake is van misbruik van vrijwillige schuldhulpverlening, bijvoorbeeld doordat een persoon op oneigenlijke gronden van schulden probeert af te komen, dan weigert

¹⁷ In circa 15-20% van de gevallen blijken er problemen bij de eerste incasso. Na contact vindt bij een flink deel (% niet bekend) alsnog voldoening plaats via herhaalde incasso enkele dagen later.

Qredits medewerking. In het geval van schuldhulpverlening via de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen is Qredits verplicht tot medewerking.

Gegevensstroom en ondersteunende systemen

Alle bevoegdheden binnen het kredietverlenings- en beheersproces zijn vastgelegd en worden gereflecteerd in het administratiesysteem. Zo kan enkel de riskmanager een aanvraag goedkeuren en is enkel het management bevoegd om een offerte te ondertekenen. Uitstel van betaling kan enkel plaatsvinden op aanvraag van de adviseur en met goedkeuring van de risk manager.

Overlegstructuren

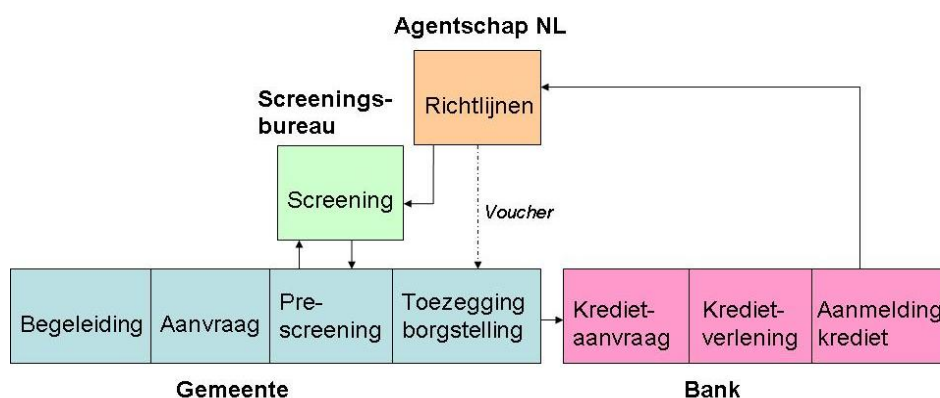
De externe overleggen van Qredits omvatten, onder andere, contacten met de commerciële banken en met ondernemersportalen, zoals de MFO's. Overleg met een MFO vindt vaak lokaal plaats met een adviseur. In sommige regio's is dit overleg geïnstitutionaliseerd, in andere regio's vindt het overleg op ad-hoc basis plaats.

3.1.3 SZW-borgstelling

Achtergrond

Bij de borgstellingsregeling zijn meerdere actoren actief. De belangrijkste actoren zijn de gemeentelijke zelfstandigenloketten van de diensten Werk & Inkomen (tevens fungerend als MFO), Agentschap NL en de betrokken banken. Het verloop van het kredietverleningsproces bij de borgstellingsregeling is in hoofdlijnen weergegeven in het volgende figuur.

Figuur 5 Overzicht werkwijze SZW-borgstelling



De borgstellingspilot vindt plaats in de vijf regio's Rotterdam, Friesland ("Leeuwarden en omgeving"), Flevoland, Twente en Tilburg. Tussen de borgstellingsgemeenten zijn er significante verschillen in de uitwerking van de verschillende processtappen te constateren. Bij de beschrijving van het proces wordt dan ook aangegeven op welke gemeente(n) de observatie betrekking heeft.

Het primaire proces en verantwoordelijkheidsverdeling

Aanmelding

Ondernemers met een verzoek tot borgstelling melden zich, al dan niet na doorverwijzing via een andere organisatie, bij het gemeenteloket voor zelfstandigen van de dienst Werk & Inkomen.

Begeleiding voor de start

In het voortraject van de aanvraag investeren de gemeenten veelal in de begeleiding van ondernemers voordat zij daadwerkelijk starten. Deze begeleiding voor de start is bedoeld om de

ondernemerskwaliteiten van de starters te ontwikkelen en ondersteuning te bieden bij het opstellen van een ondernemingsplan.¹⁸

De begeleiding geschiedt vaak door een extern bureau, maar soms door de gemeente zelf (Twente). De vorm waarin begeleiding voor de start wordt geboden, verschilt tussen de regio's.

Ondernemers in spé met een bijstandsuitkering komen bij BZF (Friesland) in aanmerking voor een traject richting zelfstandig ondernemerschap, de zogeheten 'prestart'. BZF heeft afspraken gemaakt met de organisaties die in opdracht van de pilotorganisatie begeleiding van klanten verzorgen.

In Rotterdam kunnen WWB-Uitkeringsgerechtigden een voorbereidingsperiode op het ondernemerschap volgen. Voor niet-WWB-uitkeringsgerechtigden bestaat deze mogelijkheid niet. Voor een beperkt aantal WW-ers is een aantal workshops georganiseerd, maar dit wordt niet gezien als 'route richting ondernemerschap'.

In Twente wordt in het voortraject onder andere workshops aan de klant aangeboden, onder meer over het opstellen van een ondernemingsplan. ROZ Twente helpt haar klanten in het voortraject ook bij het schrijven van hun ondernemingsplan. De begeleiding van klanten wordt verzorgd door de ondernemersadviseurs van ROZ Twente.

In Flevoland worden cursussen en workshops aangeboden. Voor begeleiding van startende ondernemers vanuit de bijstand worden externe organisaties ingeschakeld.

Begeleiding in Tilburg bestaat uit diverse activiteiten, waaronder persoonlijke begeleiding en een workshop, welke onder meer is gericht op het opstellen van een ondernemingsplan. Deze workshop wordt door de afdeling Ondernemerszaken van de gemeente Tilburg aangeboden en bestond al ruim voor participatie van de gemeente Tilburg in de borgstellingsregeling.

Gebrek aan financiering blijkt een veelgehoord probleem met betrekking tot het aanbieden van begeleiding voor de start. Zo is in Flevoland door veel nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) aangegeven dat men behoefte aan begeleiding voor de start heeft. Er waren echter geen financiële middelen van overheidswege beschikbaar voor alle doelgroepen, terwijl de gemeente in de veronderstelling was dat begeleiding voor en na de kredietverlening voorwaarde voor de borgstellingsregeling was.¹⁹

Aanvraag

Aanvragen voor borgstelling dienen vergezeld te zijn van een ondernemingsplan en te worden ingediend bij de gemeentelijke ondernemersloketten. Tevens dient er een (schriftelijke) afwijzing door een bank te zijn.

Na indiening van een aanvraag vindt er een intakegesprek met de aanvrager plaats. Het doel van het intakegesprek is om, naast het verkrijgen van eerste indrukken van de aanvrager, vast te stellen welke behoeften aan krediet er bij een aanvrager bestaan en welke mogelijkheden voor de betreffende aanvrager beschikbaar zijn. Over het algemeen vindt er bij gemeenten geen voorselectie plaats; iedereen krijgt een intakegesprek aangeboden.

¹⁸ Opgemerkt wordt dat gemeenten buiten de borgstellingsregio's ook begeleiding voor de start bieden. Voor zover deze ontvangers van begeleiding een krediet aanvragen bij Qredits, is dit onderdeel van het proces niet onderscheidend.

¹⁹ In Flevoland is daar in 2010 dankzij een bijdrage van de provincie verandering in gekomen en kunnen nuggers nu wel begeleiding voor de start krijgen.

In Flevoland vindt een digitale intake plaats. Aanvragers krijgen een link naar een digitaal intakeformulier toegestuurd. Vervolgens wordt een informerend telefonisch gesprek gevoerd om een beeld krijgt van de persoon in kwestie.

In Friesland wordt met mensen die geïnteresseerd zijn in de borgstellingsregeling allereerst een intakegesprek gevoerd met het ondernemersloket. Tijdens dit gesprek beoordeelt een case-manager van BZF de vorm en inhoud van het ondernemingsplan en de ondernemer als persoon (gedrevenheid, ondernemersvaardigheden).

In Tilburg wordt met iedere aanvrager een intakegesprek gehouden.

Pre-screening

Na aanvraag voor borgstelling vindt een pre-screening van de aanvraag plaats. Er is een beperkt aantal verschillen in de aanpak in de verschillende regio's.

In Flevoland wordt het ondernemingsplan (en in het geval van gevestigde ondernemers ook jaarcijfers van het bedrijf) bekeken en wordt een aanvullend face-to-face-gesprek met de klant gevoerd.

Het RBZ van de gemeente Rotterdam geeft aan in 2009 weinig tijd gestoken te hebben in de pre-screening van klanten en hun ondernemingsplannen. Ondernemers (in spé) die gebruik wilden maken van de borgstellingsregeling, werden al snel doorgestuurd naar een extern screeningsbureau.

ROZ Twente probeert voor ondernemers (in spé) die krediet nodig hebben, in eerste instantie te regelen dat die personen van een commerciële bank een regulier bancaire krediet kunnen krijgen. Wanneer dit niet tot de mogelijkheden behoort, dan wordt bij startende ondernemers gekeken of er borgstellingsregeling kan worden verleend.

In Tilburg moeten aanvragers een business plan op basis van een door Ondernemerspunt Tilburg ontwikkeld format indienen. Vervolgens vindt er een aantal gesprekken met de aanvrager plaats om een goed beeld van de ondernemer en de ondernemingsplannen te krijgen.

Bij BZF (Friesland) vindt beoordeling voornamelijk plaats tijdens het gesprek met de aanvrager.

Bij de pre-screening wordt het ondernemingsplan beoordeeld op de volgende criteria:

- Haalbaarheid;
- Schulden en financiering;
- Doelgroep borgstelling;
- Vertrouwen in ondernemingsplan / toets op realiteitsgehalte ondernemingsplan.

Daarnaast moet ook voldoende vertrouwen in de ondernemer bestaan. Bij de beoordeling van aanwezige schulden worden lichtere criteria gehanteerd dan bij banken. Zo hoeft bijvoorbeeld een zware BKR-registratie hoeft geen probleem te zijn, zolang er maar voldoende perspectief is dat het krediet wordt afgelost.²⁰

Zodra de pilotorganisatie een positief beeld heeft van de ondernemer en het ondernemingsplan, wordt het plan doorgestuurd naar een extern screeningsbureau voor een toets op levensvatbaarheid (conform regelgeving). Bestaat dit beeld niet, dan volgen extra gesprekken of wordt de aanvraag afgewezen. Aanvragers kunnen tegen de uitkomst van de pre-screening bezwaar en beroep aantekenen.

²⁰ Zoals later zal blijken sluit dit beoordelingscriterium niet aan bij de eisen die banken stellen.

Uitzondering op deze door de regeling beoogde en door de meeste regio's gehanteerde opzet van de pre-screeningsfase is Rotterdam. RBZ geeft het plan geen inhoudelijke controle, maar enkel een check of het plan te beoordelen is op levensvatbaarheid. Indien dit het geval is, wordt het plan zonder inhoudelijke pre-screening doorgestuurd richting screeningsbureau.

Screening

Nadat de gemeente de pre-screening heeft uitgevoerd volgt de formele screening van de aanvraag. Flevoland, Rotterdam, Tilburg en Friesland maken gebruik van externe bureaus voor de screening. Tilburg doet ongeveer de helft van de screenings zelf. In Twente worden alle screenings door de gemeente uitgevoerd. Hierbij wordt overigens gebruik gemaakt van het vier-ogen-principe, oftewel de screener is een ander dan de adviseur.

De uitvoering van de screening verschilt tussen regio's, maar de punten waarop wordt gescreend verschillen nauwelijks.

Binnen de screening wordt gelet op een aantal zaken:

- de ondernemer als persoon: gedrevenheid, ondernemersvaardigheden, wat heeft de persoon in het verleden gedaan?
- de kwaliteit van het ondernemingsplan;
- het product/de dienst van de onderneming;
- de onderbouwing van de begroting en de beoogde omzet;
- de (lokale) marktkansen;
- de branche (en ontwikkelingen daarbinnen) waarin iemand wil ondernemen;
- promotie/acquisitie: hoe werft men klanten?;
- jaarcijfers van de onderneming (bij gevestigde ondernemers);
- waar is het krediet voor nodig?
- hoe staat iemand er financieel voor (privé-uitgaven, BKR-notering, andere schulden)?

De uitkomst van de screening wordt, samen met een uitgebreide onderbouwing van het oordeel, vastgelegd in een rapportage. De uitkomsten van alle screenings, zowel goedkeuringen als afkeuring, worden door gemeenten gemeld bij Agentschap NL (AgNL).

Formeel wordt de borgstelling (aan de uiteindelijk kredietverlenende banken) verleend door AgNL. Expliciete goedkeuring voor borgstelling van AgNL is echter niet vereist. AgNL heeft getekende opleggevellen aan gemeenten ter beschikking gesteld waarin bereidheid tot borgstelling wordt vermeld (voucher). Gemeenten zijn gerechtigd om aanvragen met een positieve screening van een door AgNL erkend screeningsbureau te voorzien van het oplegvel.

Met de toezegging tot borgstelling door AgNL kan de ondernemer een kredietaanvraag doen bij een commerciële bank.

Intermezzo: toezicht op screening

Om de opzet van automatisch akkoord van AgNL bij positieve screening te kunnen laten functioneren, is het nodig dat de kwaliteit van de screenings voldoende is. Deze controle op kwaliteit wordt door AgNL zowel vooraf als achteraf uitgevoerd.

De controle vooraf vindt plaats bij aanmelding van de bureaus als screeningsbureau. Hierbij toetst AgNL of er sprake is van continuïteit en kwaliteit. Continuïteit betekent dat er minimaal 2 personen actief zijn binnen de organisatie of het samenwerkingsverband. Kwaliteit wordt vertaald in de eis dat er minimaal 2 personen op HBO-niveau actief zijn en de eis dat er minimaal 3 jaar ervaring is met het beoordelen van bedrijfsplannen. Beide eisen zijn absolute criteria: het niet kunnen voldoen aan de criteria betekent dat registratie als erkend screeningsbureau wordt geweigerd. Daarnaast geeft AgNL aan de gemeenten aan

hoe men tegen de prijsstelling van de bureaus aankijkt, in bijzonder welke bureaus als zeer duur worden beschouwd. Dit is echter geen criterium dat een rol speelt bij de erkenning als screeningsbureau.

Controle achteraf vindt plaats door toetsing van alle screeningsrapporten. Hierbij wordt bekeken of de screening op alle relevante onderdelen en inhoudelijk correct is uitgevoerd. De verschillende onderdelen voor screening zijn opgenomen in een door AgNL opgesteld template, dat is afgeleid van dat van Qredits. Incidenteel komen bij toetsing van positieve screenings vreemde zaken naar voren, zoals een marktanalyse waar geen rekening is gehouden met concurrentie en financiële cijfers die geen uitzicht bieden op een levensvatbare onderneming. Indien dergelijke afwijkingen worden geconstateerd, wordt dit gemeld aan de betreffende gemeente. Terugkoppeling van zulke feedback van gemeenten aan screeningsbureaus vindt echter niet standaard plaats.

Screeningsbureaus hebben ook geen overleg met banken, die een alternatieve bron voor feedback over de wijze van screening en kwaliteit van het oordeel kunnen vormen. Ook wordt geen terugkoppeling verkregen in de vorm van het volgen van gescreende ondernemers.

Aanvraag krediet

Met de positieve screening en de toezegging tot borgstelling van AgNL kan de ondernemer een krediet aanvragen bij een deelnemende commerciële bank of, indien dit krediet bij de commerciële banken niet kan worden verkregen, bij een GKB (of de Kredietbank Nederland, KBNL). Het gebruik van deze route verschilt sterk tussen regio's. In Rotterdam wordt vrijwel alleen gebruik gemaakt van de GKB (na een korte periode van participatie door commerciële banken in de beginperiode van de pilot). In Twente wordt weinig gebruikt gemaakt van een GKB.

Kredietverlening bij banken vindt plaats op lokaal niveau. Gezien de opzet van de borgstellingspilot met meerdere screenings vooraf hebben de banken (ABN-AMRO, Rabo, KBNL) als initiële beleidslijn uitgezet dat geen inhoudelijke aanvullende toetsing plaatsvindt. Er vond in het kader van het klantacceptatieproces enkel een aantal formele checks plaats, zoals op BKR-registratie. Als deze checks geen reden tot weigering opleveren, wordt het krediet automatisch verleend. Medio 2009 zijn de meeste commerciële banken de aanvragen wel inhoudelijk gaan screenen. Als gevolg hiervan is het aantal door commerciële banken verleende kredieten in de meeste regio's sterk afgenomen. Uitzondering hierop is Tilburg.

Na een aanvraag tot kredietverlening onder de borgstelling wordt door sommige bankkantoren een face-to-face gesprek gevoerd. Het gesprek met de ondernemer is onder andere bedoeld om gevoel te krijgen bij de persoon die de onderneming gaat opzetten. Andere kantoren slaan dit gesprek over en vertrouwen volledig op de screening door de gemeente. Wel wordt altijd het screeningsrapport bekeken en enkele standaard financiële analyses uitgevoerd op de gepresenteerde cijfers.

Ook wordt bij alle bankkantoren gecheckt op negatieve registratie bij het BKR. Hier zijn geen harde criteria voor te geven, het gaat om de algemene lijn die uit de registraties komt en het verhaal dat erbij hoort. Daarnaast wordt een algemene check uitgevoerd op de moraliteit van de ondernemers. In sommige gevallen leidt de check op BKR of moraliteit door banken tot afwijzing van aanvragen welke toch een positieve screening en dus een voucher hebben verkregen.

Daarnaast wordt het business plan gelezen en worden enkele standaard financiële analyses uitgevoerd. Als het financiële plaatje en het gesprek met de ondernemer tot een positief oordeel leidt, wordt de informatie in het systeem ingevoerd, waarna het 'de fiat-lijn ingaat'. Gezien de omvang van de microkredieten, kunnen deze vaak op relatief laag niveau worden gefiatteerd.

Ten aanzien van de beoordeling van de aanvragen worden dezelfde standaarden gehanteerd als voor overige starters.

Kredietbank Nederland (KBNL), die in Flevoland actief is en in Friesland actief was, voert slechts een marginale toets uit, welke voornamelijk bestaat uit een check in het BKR voor excessieve schulden. In tegenstelling tot de commerciële banken loopt KBNL echter geen financieel risico, omdat het volledige risico is afgedekt door borgstelling (90% i.p.v. de 80% voor commerciële banken) en een in Flevoland extra bedongen gemeentegarantie (10%). De gemeente Tilburg heeft gebruik gemaakt van de kredietbank Breda en heeft daar ook een extra garantie gegeven. In Rotterdam is gebruik gemaakt van de gemeentelijke kredietbank, een eventueel financieel risico wordt rechtstreeks door de gemeente gedragen.

Verlening van een krediet

Vanwege het verschil in structuur tussen ABN-AMRO (inclusief Fortis), dat centraal geleid is, en de Rabobank, waar de lokale kantoren het zwaartepunt van de bank vormen, is er ook enig verschil te constateren in beoordeling van aanvragen en administratieve verwerking na toekenning van een krediet onder de borgstellingspilot.

Binnen ABN-AMRO zijn er centrale richtlijnen voor kredietverlening. Informatie over deze richtlijnen is niet verkregen.

Rabobank kent geen centraal geautomatiseerd kredietbeoordelingssysteem. Elke lokale bank heeft haar eigen kredietbeleid (binnen een aantal onderling/centraal geregelde afspraken) en maakt een volledig eigen afweging ten aanzien van kredietverlening onder de borgstelling.²¹ In dat licht kan een lokale Rabobank ook zelf een afweging maken ten aanzien van het bezwaar van een eventuele BKR-registratie, waarbij wordt gekeken naar de aard van de registratie. Een registratie vanwege een verkeerd gelopen telefoonrekening hoeft niet te worden gezien als problematisch betaalgedrag gezien. In uitzonderlijke gevallen kan het zelfs voorkomen dat, in het geval de ondernemer klant is bij de Rabo en de eigen ervaringen van Rabo sterk afwijken van het beeld dat uit de BKR-registratie naar voren komt, het eigen ervaringen leidend worden beschouwd en toch krediet wordt verleend.

Gebruikelijke beoordelingselementen binnen de bancaire sector zijn, naast een vereist vertrouwen in de ondernemer en de onderneming: rentabiliteit, solvabiliteit, liquiditeit en aanwezigheid van zekerheden.

Verleende kredieten onder de borgstelling worden door de vestigingen van ABN-AMRO doorgegeven aan de centrale afdeling Borgstellingskredieten. Deze afdeling speelt ten aanzien van de borgstellingsregeling voornamelijk een administratieve rol, waaronder formele aanmelding van de kredieten bij AgNL en overmaking van de vereiste provisie. Bij de Rabobank regelen de lokale kantoren zelf deze administratieve afhandeling.

Binnen de vijf pilotgebieden spelen de kredietbanken verschillende rollen. In Rotterdam is de Kredietbank Rotterdam onderdeel van de gemeente. Deze gemeentelijke kredietbank verstrekt altijd krediet aan ondernemers die gebruikmaken van de borgstelling en geen krediet konden krijgen bij reguliere banken. De aanvankelijke opzet was dat kredietverlening via de lokale commerciële banken in Rotterdam zou plaatsvinden. Vanwege een gebrek aan vertrouwen in de kwaliteit van de aanvragen hebben de lokale banken, ondanks positieve screening en verlening van een voucher, besloten zeer terughoudend te zijn in hun kredietverlening onder de borgstelling. In de praktijk kwam dit erop neer dat na verloop van tijd nagenoeg alle kredieten onder de borgstellingsregeling werden verleend door de gemeentelijke kredietbank.

²¹ Overleg tussen lokale Rabobanken en Rabobank NL is er hoogstens informeel. Dit overleg is bedoeld om informatie en ervaringen uit te wisselen met andere regio's.

De gemeente Tilburg heeft zelf geen gemeentelijke kredietbank en maakt om die reden gebruik van de kredietbank van Breda. De gemeente heeft een contract met de kredietbank van Breda, waardoor de kredietbank altijd krediet verstrekt aan ondernemers met borgstelling. In het geval dat een ondernemer failliet gaat, zorgt de gemeente Tilburg ervoor dat de kredietbank het geleende bedrag terugkrijgt. In Flevoland wordt gebruik gemaakt van Kredietbank Nederland, die voor 87 gemeenten de sociale kredietverlening verzorgt.

Aanmelding krediet

Banken die een krediet onder de borgstelling verlenen, moeten deze per brief of per e-mail aanmelden bij AgNL. Deze aanmeldingen worden in het centrale systeem van AgNL opgeslagen.

De aanmelding wordt bevestigd door middel van een brief van AgNL aan de bank met daarin de beschikking dat AgNL de borgstelling garandeert.

Monitoring

Het beheer van de kredieten vindt plaats door de banken. Beheer geschiedt onder andere aan de hand van de financiële informatie. Indien overschrijding van de limiet op een rekening-courant of een krediet plaatsvindt – meestal na de verplichte betalingen elk kwartaal – krijgt de accountmanager een bericht, waarna hij de situatie onderzoekt. Naast de financiële informatie wordt ook andere relevante informatie, zoals marktontwikkelingen die van belang zijn voor de onderneming, meegenomen in de monitoring.

Daarnaast monitoren de regio's ook. De mate waarin verschilt. In de onderstaande tekstbox wordt de monitoring in drie borgstellingsregio's geïllustreerd.

In Friesland koppelen externe adviesbureaus door middel van kwartaalrapportage ontwikkelingen binnen de ondernemingen die door middel van een krediet met borgstelling zijn gefinancierd terug aan BZF. In Twente monitoren de adviseurs de voortgang van de ondernemers. Deze rapportages zijn ook inzichtelijk voor de bank. Indien KBNL (zij nemen de rol van de GKB op zich in Flevoland) signalen krijgt over problematische betaling neemt de afdeling debiteurenbeheer van KBNL contact op met ZLF. ZLF neemt vervolgens contact op met de ondernemer.

Aanpassing of opzegging van het krediet

In het geval er betalingsproblemen ontstaan bij ondernemers met een borgstelling, kunnen banken uitstel van de aflossingsverplichting verlenen. Voor kredieten onder de borgstelling mag de bank, indien deze daartoe bereid is uitstel van betaling te verlenen, volgens de borgstellingsvoorwaarden maximaal drie keer maximaal vier kwartalen uitstel verlenen. Als een ondernemer het ontvangen krediet niet meer kan terugbetalen aan de bank, kan de bank een beroep doen op de borgstelling.

Indien een bank besluit tot veranderingen in de kredietverlening, inclusief verandering van het aflossingsschema, opschorting van betaling, opzegging van het krediet en faillietverklaring van de ondernemer, moet dit binnen 35 dagen worden gemeld bij AgNL. Wijzigingen worden opgenomen in het systeem.

Verliesdeclaratie en uitwinning

Binnen zes maanden na opzegging van het krediet kan een bank bij AgNL een verliesdeclaratie indienen. Voorwaarde voor deze declaratie is dat uitwinning van het krediet al heeft plaatsgevonden. AgNL registreert de verliesdeclaraties in het systeem en keert binnen de formele termijn van 9 maanden uit. In de praktijk vindt uitkering binnen een maand plaats.

Na de verliesdeclaratie rust op de bank de plicht om vijf jaar lang de gedeclareerde verliezen uit te winnen bij de kredietnemer en 80 procent van de alsnog teruggewonnen gelden af te staan aan AgNL. AgNL heeft in het systeem een automatische herinnering opgenomen zodat medewerkers vijf jaar na een verliesdeclaratie een herinnering krijgen om bij de bank te informeren naar de uitwinning achteraf.

Ook in het geval van een schuldeisersregeling dient AgNL in te stemmen. Er heeft nog geen schuldeisersregeling plaats gevonden.

Coaching na de start

Ook na kredietverlening bieden gemeenten coaching aan de ondernemer aan. De intensiteit daarvan verschilt. Zo biedt Tilburg telecoaching en maatwerkcoaching aan. Telecoaching bestaat uit zes tot achtpersoonlijke gesprekken per jaar met aanvullend telefonische bereikbaarheid van de coach. Maatwerkcoaching richt zich op het aanpakken van een specifiek probleem door het inzetten van een externe specialist. In Twente wordt voor vrijwel iedere ondernemer een ondernemersadviseur of een coach aangesteld. De eerste kijkt meer op hoofdlijnen, de tweede fungeert meer als klankbord.

In Friesland wijst BZF na kredietverlening onder borgstelling een adviesbureau aan voor coaching van de ondernemer. Deze coaching bestaat uit een maandelijks face-to-face-gesprek en wekelijks contact per e-mail. ZLF (Flevoland) biedt coaching door externe organisaties aan, al dan niet gecombineerd met workshops. Daarnaast kunnen ondernemers gebruik maken van informerende telefonische gesprekken. In Rotterdam wordt zowel coaching door externe bureaus als ondersteuning via de Stichting Ondernemersklankbord aangeboden.

Gegevensstroom en ondersteunende systemen

Bij AgNL worden alle stappen waar AgNL bij betrokken is geadministreerd in een centraal systeem.

Overlegstructuren

De relevante operationele overlegstructuren worden hieronder beschreven.

Gemeente-bank

In Tilburg vindt er frequent overleg tussen bank en gemeente plaats. Dit is niet uitsluitend beperkt tot portefeuilleoverleg; ook tijdens een lopende aanvraag onder de borgstelling voor 'moeilijke gevallen' is er informeel contact tussen gemeente en banken. Het overleg tussen gemeente en bank, zowel in de voorbereiding van de pilot als het frequente overleg tijdens de pilot zelf, wordt gezien als één van de verklaringen voor het succes.

In Twente is elke twee tot drie maanden portefeuilleoverleg met de banken. Naar de mening van RoZ Twente heeft de borgstellingsregeling de relatie met de banken verbeterd. Hieraan heeft bijgedragen dat adviseurs vaak mensen zijn met ondernemersachtergrond. Bijvoorbeeld personen die daarnaast een eigen bedrijf hebben of personen die afkomstig zijn van de bank.

In andere gemeenten vindt overleg vaak minder intensief plaats.

Gemeente-screeningsbureaus

Er vindt in beperkte mate afstemming plaats tussen gemeenten en screeningsbureaus, waaronder terugkoppeling plaats vanuit de gemeenten over de kwaliteit van de screenings en/of het succes van de ondernemers. De kwaliteit van de screenings komt wel ter sprake in de afstemming tussen banken (lokaal) en gemeenten. De effectiviteit van deze afstemming blijkt echter beperkt. Zo is in Rotterdam regelmatig contact geweest met de screeningsbureaus over de kwaliteit van

rapportages. Op verzoek van de banken is aan bepaalde aspecten in de rapportages meer aandacht besteed, Desondanks heeft dit niet geleid tot vertrouwen van de lokale banken in de uitgevoerde screenings.

Gemeente-AgentschapNL

Het overleg tussen borgstellingsregio's en AgNL is voornamelijk praktisch van aard. Dit betreft optimalisatie van de werkwijze en soms bespreking van individuele zaken, bijvoorbeeld als er een kwalitatief onvoldoende screening heeft plaatsgevonden. Ook als er kennelijk in de administratie iets verkeerd is gelopen wordt dit besproken. Naast de officiële overleggen vindt er ook regelmatig informeel contact plaats met de regio's.

3.1.4 Sterktes en zwaktes

Ten aanzien van de werkwijze van Qredits en de borgstelling hebben we de volgende sterktes en zwaktes geïdentificeerd, zie onderstaande tabel.

Tabel 3 Overzicht van sterktes (+) en zwaktes (-)

	Qredits	SZW-borgstelling
Communicatie met betrokkenen	Goed, dankzij zeer beperkt aantal betrokkenen (+)	Diverse betrokkenen en weinig overleg tussen meest betrokken organisaties (-)
Communicatie met aanvragers	Snel (0/+), maar beperkt (-)	Langzaam (-/0), maar uitgebreid (+)
Financiële monitoring	Strakke monitoring (+)	Onderdeel van standaard beheer bank (0)

Communicatie tussen betrokkenen

Bij de Qredits-pilot bevinden alle onderdelen van het kredietverleningsproces – screening, toekenning en beheer – zich in één organisatie. Hierdoor zijn de communicatielijnen tussen de verschillende betrokkenen kort. Ook kunnen gegevens in één centraal informatiesysteem worden opgeslagen. Hierdoor hebben alle betrokkenen snelle en laagdrempelige toegang tot dezelfde informatie. Dit is een sterkte.

Bij de uitvoering van de borgstelling – vooral rondom de kredietverlening – zijn meerdere organisaties betrokken. Dit betekent dat er een aanzienlijke hoeveelheid communicatie vereist is. Hoewel de communicatie in sommige gevallen goed blijkt te zijn (zoals tussen gemeente en banken in Tilburg), lijkt de algemene lijn dat de communicatie tussen de betrokken organisaties beperkt is, zoals blijkt uit (afwezigheid van) overlegstructuren. Een voorbeeld hiervan is afwezigheid van (directe) communicatie van banken met screeningsbureaus terwijl ook gemeenten niet voorzien in deze communicatielijnen, waardoor de screening door screeningsbureaus niet aansluit bij de eisen die banken aan een screening stellen. De gebrekkige communicatie beschouwen we een zwakte in de uitvoering van borgstellingsregeling.

Communicatie met aanvragers

Op diverse momenten in het proces is er contact tussen Qredits en de kredietaanvrager. In de opzet van Qredits worden directe en snelle lijnen van communicatie gehanteerd. Contact per telefoon en SMS zorgen voor een snelle en interactieve communicatie. In de aanvraagfase betreft dit onder andere het contact met de aanvrager voor aanvullende informatie of voor het ter beschikking stellen van informatie om bijvoorbeeld coaching. In de beheerfase betreft het contact vroegtijdige bespreking van potentiële problemen.

Ook binnen de borgstelling wordt er op onderdelen aandacht besteed aan snelle en effectieve communicatie met aanvragers. De digitale intake van Flevoland is hier een voorbeeld van. Overige onderdelen van het proces zijn in mindere mate gericht op snelle communicatie met de klant. De

gemiddelde doorlooptijd van het gemeentelijke traject, inclusief screening maar exclusief kredietverlening bij de banken, is met circa 4 weken gelijk of hoger dan de tijd die bij Qredits aan het gehele kredietverleningsproces wordt besteed.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek (zie Hoofdstuk 6) blijkt dat aanvragers zowel ten aanzien van Qredits als ten aanzien van de borgstelling in overwegende mate positief zijn over de snelheid van communicatie. Dat betekent dat het belang van het onderwerp snelheid beperkt is.

Op het gebied van terugkoppeling van de resultaten van screening is een groot verschil te zien tussen Qredits en de borgstelling. Bij Qredits bestaat dit contact vaak uit een telefonisch contactmoment waarin op hoofdlijnen de resultaten van de screening worden gegeven.

Bij de borgstelling is de terugkoppeling veel omvangrijker dankzij het opstellen een uitgebreid screeningsrapport. Dit biedt de klant meer inzicht in aandachtspunten voor succesvol ondernemen.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat een uitgebreide terugkoppeling van de resultaten van de screening goed wordt gewaardeerd door aanvragers. Snelheid van de beoordeling speelt geen grote rol. Het uitgebreide rapport heeft een potentieel nuttige externe functie en is ook voor de ondernemer van waarde.²²

Financiële monitoring en beheer

De financiële monitoring van de onder de borgstelling verleende microkredieten vindt plaats door banken. De omvang van deze kredieten is echter voor bancaire begrippen zeer laag. De kleine omvang in combinatie met de hoge kosten voor tijdsbesteding betekent niet alleen dat de tijd die banken aan kredietverlening kunnen besteden beperkt is, zoals geïllustreerd door de noodzaak om speciale microkredietpilots op te zetten, maar ook dat beschikbare tijd voor beheer – binnen de financiële randvoorwaarden – beperkt is. Indien teveel tijd aan kredietverlening of -beheer wordt besteed is het financieel onaantrekkelijk voor banken om microkredieten te verstrekken.

Zolang de kredieten zich probleemloos ontwikkelen, kunnen ze meedraaien in het reguliere beheer van de kredietportefeuille en is de benodigde tijd voor monitoring beperkt. Zodra zich echter enige tegenslag voordoet – en met de doelgroep van de regeling is dat verre van uitgesloten – weegt de benodigde tijd voor beheer vaak al niet meer op tegen de beperkte renteopbrengsten. Dit effect wordt nog versterkt door de benodigde administratieve handelingen voor het opeisen van de borgstelling en de bestaande uitwinningsverplichting die hiermee samenhangt.

Daarnaast lijkt de beheersstructuur van banken niet goed aan te sluiten bij de optimale beheerswijze voor de doelgroep van de pilots. Aanpassing van deze beheersstructuur door banken zou echter vrij kostbaar zijn gezien de toegenomen vereiste tijdsbesteding per beheerde post. In de opzet van de pilot is daarom mede een rol voor de coach in de monitoring voorzien.

Onder de Qredits-pilot ligt het beheer bij Qredits zelf. Qredits is beter ingericht op beheer van microkredieten en de daarbij voorkomende problemen. Zo wordt sneller en persoonlijker gereageerd bij eerste indicaties van problemen. Ook is het proces beter ingericht op bijsturing van problematische kredieten en afhandeling van kredieten die worden afgewikkeld.

²² Zo blijkt in Rotterdam, dat klanten dankzij een uitgebreid positief screeningsrapport zijn geaccepteerd door de ING. ING nam niet deel aan de SZW-borgstellingspilot. Volgens RBZ gaf de ING aan het voucher daarbij niet belangrijk te vinden, maar wel het rapport.

3.2 Voorwaarden aan kredietverlening

De centrale onderzoeksvraag ten aanzien van de voorwaarden van kredietverlening luidt:

Op welke manier zijn de rechten en plichten bij beide pilots vormgegeven (o.a. voorwaarden van kredietverstrekking, rentebetaling, aflossing, schuldhelpverlening etc.)?

Naast de formele voorwaarden is het ook van belang om inzicht te krijgen in eventuele afwijking van de formele voorwaarden in de praktijk. Deze afwijking kan zowel ten voordele als ten nadele van de ondernemer uitpakken.

3.2.1 Qredits

Ondernemingen betalen een uniform tarief van ongeveer 10 procent rente op kredieten.²³ Dit percentage is mede mogelijk dankzij de huidige cost of funding, die relatief laag zijn dankzij een deels renteloze lening van de overheid en daarnaast leningen van banken waarbij de overheid garant staat. Mocht de cost of funding oplopen, bijvoorbeeld door terugtrekking van de participatie of garantstelling voor de overheid, dan zou het aan de ondernemer gerekende percentage hoger kunnen worden. In hoeverre het percentage gaat stijgen is mede afhankelijk van de ontwikkeling van het verstrekte krediet, de kosten en het defaultpercentage. Uitgangspunt van Qredits is een marktconform rentepercentage, zij het dat dit percentage iets hoger ligt dan bij de commerciële bank. Deze eis, bedoeld om aanvragers een prikkel te geven eerst krediet aan te vragen bij een commerciële bank, is opgenomen in de voorwaarden die de overheid aan Qredits heeft opgelegd.

Qredits rekent bij het afsluiten van het krediet kosten voor de screening van het ondernemersplan en de administratie van de aangeboden producten. De omvang van deze kosten zijn:

- € 250 voor kredieten tot € 5.000; [dat is tussen de 5 procent en 10 procent, uitgaande van een leenbedrag van € 2500, minimaal];
- € 350 voor kredieten tussen € 5.000 en € 15.000; [tussen de 2,3 procent tot 7 procent]; en
- € 500 voor kredieten boven de € 15.000. [tussen de 1,5 procent en 3,3 procent].

Rente en aflossing dienen maandelijks plaats te vinden. Opschorting van de verplichting is mogelijk. In het bijzonder aan het begin van de looptijd wordt voor aflossing nog wel eens uitstel gegeven, omdat dit voor ondernemers in die fase minder makkelijk op te brengen is. De *grace period* bij de start bedraagt maximaal 6 maanden. Later kan deze periode langer zijn.

Als voorwaarde voor kredietverlening wordt 'zachte verpanding' (stille verpanding) geëist.²⁴ De onderhandse akte wordt geregistreerd bij de Belastingdienst. Daarnaast kan er, zoals eerder beschreven, een verplichting in de vorm van coaching als voorwaarde voor kredietverlening worden gesteld. Verder wordt hoofdelijke aansprakelijkheid van de ondernemers zelf gevraagd.

²³ Na de evaluatieperiode is Qredits overgeschakeld op een basistarief met opslag afhankelijk van de risicocategorie van het krediet. Een hoger risico betekent een hogere rente. Deze verandering is ingegeven door het verbeterde inzicht in de kosten van kredietverlening, in bijzonder de kosten van defaults. De rente zal naar verwachting variëren tussen de 9,75 procent (cat. 1) en 10,75 procent (cat. 4).

²⁴ Bij een verpanding worden goederen of vordering als zekerheid gegeven, waarbij de persoon die het pandrecht verkrijgt (de pandhouder) voorrang krijgt op de opbrengsten van die goederen die verpand zijn in geval van (gedwongen) uitwinning. Bij stil pandrecht worden de goederen niet fysiek afgegeven aan de pandhouder, maar geregistreerd bij de belastingdienst.

Daarnaast worden aan sommige groepen ondernemers zachte aanvullende eisen gesteld. Zo wordt kredietverlening aan alleenstaanden, waar geen sprake is van een partner die eventueel kan bijdragen aan de betalingsverplichtingen, als risicovoller beschouwd dan gemiddeld. Voor deze groep ondernemers wordt dan ook vaak gevraagd om een borg voor het krediet te regelen. Hoewel het ontbreken van borgstelling door een derde niet op zich leidt tot afwijzing van de kredietaanvraag, wordt de mate van gepleegde inspanning door de ondernemer bij het vinden van een borg wel gebruikt als indicatie voor de gedrevenheid van de ondernemer.

3.2.2 Borgstelling

Bij de commerciële banken worden starters onder de borgstelling hetzelfde behandeld als overige starters. Het gehanteerde rentepercentage voor kredieten onder de borgstelling is meestal hetzelfde als bij andere aanvragers en ligt, afhankelijk van de gekozen looptijd en het fundingniveau rond tijd van verstrekking, bij commerciële banken rond 9 procent. Soms wordt vanwege de borgstelling het rentepercentage met ongeveer 1 procent verlaagd, maar dit is meer uitzondering dan regel.²⁵

De afsluitprovisie bij een bank bedraagt circa 0,25 procent tot 0,50 procent van de kredietssom.

Starters onder het borgstellingskrediet krijgen geen aanvullende voorwaarden, zoals verpanding van goederen, opgelegd in vergelijking met andere kredietaanvragers. Ook wordt er doorgaans geen verpanding van goederen vereist. Wel wordt hoofdelijke aansprakelijkheid van de ondernemers zelf gevraagd.

Het rentepercentage bij KBNL varieert tussen de 7 procent en 9 procent, waarbij voor de grotere kredieten een lager percentage wordt gerekend. Het verschil in percentage tussen grote en kleine kredieten wordt verklaard door de omslag van een aantal vaste kosten die bij kredietverlening worden gemaakt, in de renteopbrengsten. Desondanks is het percentage dat bij KBNL wordt geboden lager dan de commerciële banken. Dit is ten eerste mogelijk omdat KBNL geen winstoogmerk heeft. Daarnaast garandeert de overheid bij kredietverlening onder de borgstellingspilot 90 procent van het in plaats van 80 procent en stelt KBNL garantie voor de resterende 10 procent door de gemeente als voorwaarde voor kredietverlening. In Tilburg, waar bij afwezigheid van een gemeentelijke kredietbank gebruik is gemaakt van de kredietbank Breda, is eenzelfde garantie voor de resterende 10% risico afgegeven.

Gedurende de pilotperiode lag de rente op 8%. Deze was aan het begin lager en is in de loop van de periode uitgekomen op ongeveer 9%.

De ondernemer betaalt via de bank aan AgNL een borgstellingsprovisie van vier procent van het kredietbedrag waarop de borgstelling betrekking heeft. De vier procent provisie is bedoeld voor dekking van de totale uitvoeringskosten van de borgstellingsregeling.

Onder de gekozen opzet van de pilots, waarbij de randvoorwaarden gesteld door de overheid een sterke invloed hebben op de kredietvoorwaarden van de pilots, zijn de kredietvoorwaarden voor de borgstelling gunstiger voor de kredietaanvrager dan de voorwaarden bij Qredits.

²⁵ Door de borgstelling neemt het risico voor de bank af. Dit komt terug in het model van de Basel variabelen (LGD%) en zou per definitie een lagere rente tot gevolg kunnen hebben.

3.2.3 *Andere regelingen*

Om de pilots in perspectief te zetten, kunnen we provisie, rentepercentage en voorwaarden vergelijken met andere regelingen.

Het UWV-starterskrediet kent een rentepercentage van ongeveer 8 procent. Dit percentage wordt door de overheid vastgesteld. Het UWV-starterskrediet kent geen afsluitprovisie. Voor het Bbz gelden dezelfde percentages als voor het UWV-starterskrediet. Bovendien is er onder het Bbz langer uitstel van betaling mogelijk. Voor beide regelingen geldt dat nuggers geen deel uitmaken van de doelgroep.

4 Bereik en effecten

4.1 Inleiding

Idealiter zou een effectmeting onderdeel zijn van deze evaluatie. In een effectmeting wordt onderzocht in hoeverre de doelstelling van de pilots wordt bereikt, bijvoorbeeld door te kijken naar het succes van de ondernemers. Een effectmeting in die vorm is echter niet opportuun. Methodologische overwegingen spelen hierbij een rol. Sinds het begin van de pilots is ongeveer twee jaar verstreken. Vooral over de duurzaamheid van ondernemingen kan vaak pas na drie tot vier jaar worden geoordeeld. Dit betekent dat nog maar in beperkte mate bekend kan zijn wat de effecten en opbrengsten van beide pilots zijn. Deze zijn zeker (nog) niet te kwantificeren. Wel wordt verderop in het hoofdstuk een overzicht van de tot nu toe geconstateerde 'defaults' gegeven. Daarnaast is de vraag in hoeverre de meer *secundaire* of *praktische* doelstellingen van beide pilots dezelfde zijn. Voor de SZW-borgstellingsregeling speelt het verhogen van arbeidsparticipatie en daarmee het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid en het voorkomen van werkloosheid een rol. Gemeenten geven hieraan in de praktijk een eigen invulling. De invulling verschilt tussen gemeenten en ook tussen de gemeenten en Qredits. Een van de meest opvallende verschillen in het bereik van de twee pilots is de verhouding uitkeringsgerechtigden / niet-uitkeringsgerechtigden in de hele cyclus van aanmelding tot het verstrekken van een krediet.

Gegeven de bovenstaande overwegingen, wordt de effectmeting daarom in deze evaluatie ingevuld door te kijken hoe goed het bereik van de pilots is ten opzichte van de (potentiële) doelgroep. Dit betekent dat invulling moet worden gegeven aan de elementen doelgroep en bereik. De doelgroep van de pilots bestaat uit startende en gevestigde ondernemers met een levensvatbaar ondernemingsplan die een klein krediet, tot maximaal € 35.000, nodig hebben dat niet via reguliere kanalen verkregen kan worden. In eerder onderzoek is getracht deze groep nader in kaart te brengen. Daarbij moet worden aangetekend dat in eerder onderzoek feitelijk vooral de potentiële doelgroep in kaart wordt gebracht, dat wil zeggen dat de specifieke groep van starters met een levensvatbaar ondernemingsplan die niet via reguliere kanalen aan een krediet kan komen, niet expliciet in beeld is gebracht. Enerzijds is de potentiële doelgroep in kaart gebracht waarbij een specificatie naar kenmerken bekend is (kenmerken zijn, onder andere, opleidingsniveau en of er een uitkering ontvangen wordt), anderzijds is de omvang van de groep personen die door het marktfalen wordt geraakt, ingeschat, maar zonder deze specifieke kenmerken. Binnen het kader van dit onderzoek is het ook niet mogelijk gebleken om deze specifieke groep beter in kaart te brengen. Bereik omvat het aantal 'aanmeldingen' bij de pilots. Meer concreet wil dit zeggen het aantal aanvragers van een krediet bij Qredits en het aantal concrete gesprekken dat is gevoerd met adviseurs in de borgstellingsregio's. Deze groepen kunnen vervolgens onderling, dus tussen de pilots, worden vergeleken. Daarnaast kunnen deze groepen worden vergeleken met (kenmerken van) de potentiële doelgroep. Hiermee kunnen wij enig inzicht geven in het bereik van de pilots. Uiteraard moeten hierbij de nodige nuanceringen worden aangebracht.

Een aantal andere kanttekeningen is nog van belang. Ten eerste, zoals al in het voorgaande hoofdstuk geïllustreerd, zijn de pilots, zelfs als de nadruk ligt op de kredietverstrekking, niet (volledig) vergelijkbaar. Het voortraject (begeleiding voor de start) wordt, in het geval van de SZW-pilot, door de gemeente verricht. In het Qredits-traject wordt eventuele begeleiding voor de start door andere partijen verzorgd. In een fors aantal gevallen is er waarschijnlijk geen sprake geweest van expliciete begeleiding voor de start. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in ieder geval niet bij Qredits. De intensiteit van de begeleiding vooraf heeft uiteraard gevolgen voor het succes tijdens

de kredietbeoordeling. Via begeleiding moeten namelijk zowel de kwaliteit van het ondernemingsplan als de ondernemersvaardigheden toe kunnen nemen. Verder zijn de gegevens van Qredits en de SZW borgstellingsregeling in de verschillende processtappen onderling niet helemaal goed vergelijkbaar. Qredits registreert het aantal kredietaanvragen, terwijl voor de borgstellingsregeling het aantal eerste contacten niet altijd wordt geregistreerd, maar wel het aantal personen in de pre-screening fase. Deze verschillen worden waar nodig nogmaals expliciet aangegeven bij de verschillende gepresenteerde overzichten.

4.2 (potentiële) Doelgroep van de pilots

De doelgroep van beide pilots bestaat uit startende en gevestigde ondernemers die een klein krediet nodig hebben dat niet via reguliere kanalen verkregen kan worden maar wel een levensvatbaar ondernemingsplan heeft. Het is lastig deze doelgroep exact in kaart te brengen. Wel zijn bijvoorbeeld door McKinsey (2007, 2009) en EIM²⁶ aanzetten gegeven om deze in kaart te brengen. Hieronder putten we voornamelijk uit het EIM-onderzoek omdat daarin meer specifieke kenmerken worden weergegeven van de potentiële doelgroep zoals leeftijd, geslacht, en onderwijsachtergrond. Uitgaand van de vraag of mensen verwachten binnen drie jaar ondernemer te willen worden, schat EIM de omvang van de potentiële doelgroep op circa 600.000 personen, zie hiervoor Tabel 4. McKinsey (2007) geeft aan dat de verwachting is dat een landelijk initiatief voor microfinanciering rond 10.000 extra starters per jaar mogelijk maakt, waarbij vrijwel iedereen behoefte heeft aan coaching en advies en rond 20 procent behoefte heeft aan een microkrediet. In later onderzoek van McKinsey (2009) wordt het percentage dat behoefte heeft aan een krediet ingeschat op 50 procent.

De (potentiële) doelgroep voor microfinanciering betreft dus vooral mannen en jonge mensen. Vooral 25 tot en met 34-jarigen zijn relatief oververtegenwoordigd. Qua opleidingsniveau ligt er een accent op het middelbare opleidingsniveau. Van de doelgroep heeft tweederde een baan in loondienst, en werkt ongeveer 6 procent via een uitzendbureau. 28 procent van de doelgroep heeft geen baan. Ongeveer een op de vijf heeft een uitkering. Het inkomensniveau van de doelgroep blijft achter bij het Nederlandse gemiddelde. Een op de zes mensen die tot de doelgroep behoren is – zelf of via de ouders – allochtoon.

Tabel 4 Potentiële doelgroep microfinanciering (2009)

	Doelgroep (%)	Bevolking (%)	Beroepsbevolking (%, 2008/9) Borgstellingsgemeenten	Beroepsbevolking (%, 2008) Qredits-gebied
Mannen	69	49	51	59
Vrouwen	31	51	49	41
15 tot 25 jaar	18	13	19	9
25 tot 35 jaar	27	18	19	24
35 tot 45 jaar	21	26	23	30
45 tot 55 jaar	21	23	22	26
55 tot 65 jaar	13	19	18	11
Lager onderwijs	21	31	36	20

²⁶ EIM, Doelgroeponderzoek microfinanciering, 2009.

	Doelgroep (%)	Bevolking (%)	Beroepsbevolking (%, 2008/9) Borgstellingsgemeenten	Beroepsbevolking (%, 2008) Qredits-gebied
Middelbaar onderwijs	47	44	46	43
Hoger onderwijs	31	21	24	36
Allochtoon	16	11	12	22
Autochtoon	84	89	88	78
Totaal (in mln.)	0,6	16,6	2	5,5

Bron: EIM (2009), CBS Statline.

Een andere manier om de doelgroep in kaart te brengen is een benadering voor de werkelijke doelgroep aan de hand van de volgende twee vergelijkingsgroepen:

- Alle starters, uitgesplitst in specifieke groepen;
- Het totale bestand aan uitkeringsgerechtigden; uitgesplitst naar specifieke doelgroepen en naar type uitkering.

Ten opzichte van de groep van alle starters vormt de doelgroep van de pilots enerzijds een forse overschatting omdat de groep starters ook personen omvat die geen krediet nodig, een krediet nodig hebben dat boven de maximumgrens van € 35.000 ligt, of via reguliere kanalen aan een krediet kan komen en dus niet geraakt wordt door het marktfalen. Anderzijds kunnen ook gevestigde ondernemers worden geraakt door het marktfalen en in aanmerking komen voor een krediet binnen de pilots.

Tabel 5 Startende ondernemers naar sector (2007)

Sector	Aantal starters (x 1.000)	Percentueel	Aandeel starters t.o.v. totaal ondernemingen (in %)
Industrie	3,0	4%	4,5
Bouw	16,6	24%	14,3
Autosector	1,4	2%	5,0
Groothandel	4,4	6%	3,8
Detailhandel	7,3	10%	6,4
Horeca	2,2	3%	4,4
Transport en communicatie	2,6	4%	6,4
Dienstverlening	32,2	46%	8,7
Totaal	69,6		7,8

Bron: EIM bedrijvenstatistiek.

Noot: voor de gemeenten zijn deze gegevens niet in voldoende mate beschikbaar om een representatief beeld te schetsen.

Tabel 5 laat het aantal startende ondernemers in 2007 zien naar sector. In totaal bedroeg het aantal starters bijna 70 duizend. Het grootste deel hiervan betreft starters die een onderneming zijn begonnen in de dienstverlening en de bouw, respectievelijk 32,2 en 16,6 duizend. Uitgaande van

een potentiële doelgroep van ongeveer 600 duizend personen jaar zou dit betekenen dat ruim 10 procent van deze groep feitelijk een eigen bedrijf begint.²⁷

De laatste kolom laat het aantal starters zien ten opzichte van het aantal ondernemingen in de sector. Gemiddeld is 7,8 procent van het aantal ondernemingen in dat jaar starter. De dynamiek is vooral hoog in de sectoren bouw en de dienstverlening. De dynamiek is dus hoog in sectoren waar ook in absolute zin veel startende bedrijven zijn. In de groothandel, de horeca en de industrie is de dynamiek laag.

Voor uitkeringsgerechtigden geldt dat dit een zeer omvangrijke groep is die lang niet allemaal de wens zullen hebben om een eigen onderneming te starten. Echter de kenmerken van deze groep sluit naar verwachting redelijk goed aan bij de kenmerken van de groep die gebruik wil maken van een microkrediet. Zeker voor zover het startende ondernemers of ondernemers met een uitkeringsachtergrond betreft.

Tabel 6 laat de populatie uitkeringsgerechtigden per 2008 zien, uitgesplitst naar uitkeringstype en naar demografische achtergrondkenmerken. Het betreft alleen personen tussen 15 en 65 jaar. Het totaal aantal personen met een uitkering bedraagt ruim 1,2 miljoen.

Dit betreft evenveel mannen als vrouwen. Alleen in de bijstand is het aandeel vrouwen met ruim 61 procent substantieel hoger. Ouderen zijn relatief oververtegenwoordigd. Bijna 39 procent van de personen met een uitkering is tussen 55 en 65 jaar. Alleen in de bijstand zien we een oververtegenwoordiging van personen tussen 25 en 45 jaar. Ten slotte, het aandeel allochtonen met een uitkering bedraagt bijna 30 procent. In de bijstand is het aandeel allochtonen hoger. Meer dan de helft van de personen met een bijstandsuitkering heeft een allochtone achtergrond.

Tabel 6 Uitkeringsgerechtigden naar demografische achtergrond (2008)

	Arbeidsongeschikt	Bijstand	WW	Totaal
Mannen	53,4	38,6	51,9	49,4
Vrouwen	46,6	61,4	48,1	50,6
15 tot 25 jaar	5,9	5,0	1,6	5,2
25 tot 35 jaar	8,1	17,0	9,7	10,6
35 tot 45 jaar	15,4	26,6	21,3	19,0
45 tot 55 jaar	26,0	27,1	26,7	26,4
55 tot 65 jaar	44,6	24,3	40,7	38,9
Allochtonen	19,2	54,2	25,5	29,0
Autochtonen	80,8	45,8	74,5	71,0
Totaal (x 1.000)	772,3	320,6	134,5	1227,4

Bron: CBS Statline.

²⁷ Bij een ruimere afbakening, namelijk van mensen die er over denken of over hebben gedacht om ondernemer te worden, is de doelgroep ongeveer 3,4 keer zo groot (EIM). Binnen deze grotere groep ligt de verhouding man/vrouw wat meer in lijn met de verhouding in de beroepsbevolking.

4.3 Bereik per pilot

4.3.1 Algemeen beeld

Bereik kan worden opgevat als het aantal personen dat contact opneemt met of Qredits of de gemeentelijke loketten (aanmeldingen). Van deze mensen (die in een eerder stadium mogelijk al een vorm van ondersteuning hebben gehad door de KvK, een MF ondersteuningspunt, een coach, etc.) zal echter slechts een deel daadwerkelijk een krediet afsluiten. Een flink deel valt al omdat er een negatief advies volgt uit de screening.²⁸ Een deel zal afvallen omdat een regulier krediet bij een bank of een andere MK-initiatief mogelijk blijkt te zijn, verder zal een deel afvallen omdat het ondernemingsplan te weinig perspectief biedt of omdat er geen krediet nodig is, de rest voltooit in principe het traject, inclusief het verkrijgen van het krediet. De kredieten kunnen vervolgens succesvol worden afgelost (met of zonder tussentijdse belemmeringen) of tot een 'default' (of betalingsachterstand) leiden.

Grote verschillen in bereik van de doelgroep tussen beide regelingen komen tot uiting als we kijken naar de aanvragen (zie Tabel 6 en Tabel 8).²⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij de aanmeldingen bij Qredits sprake is van een zekere voorselectie omdat er in principe alleen aanvragen met een ondernemingsplan en een kredietaanvraag binnenkomen, terwijl het bij de gemeenten ook minder concrete aanvragen kan betreffen, zij zijn immers ook actief als MFO. De aantallen 'aanmeldingen' bij de gemeenten zijn echter wel gebaseerd op een uitvraag naar aantallen en kenmerken van aanvragers waarin expliciet is gevraagd naar het aantal 'concrete' gesprekken met adviseurs waardoor een flink aantal van de aanmeldingen zonder concrete plannen niet is meegenomen. Aanmeldingen bij Qredits zijn het MFO-stadium in principe al voorbij. Niet alle aanmeldingen bij Qredits zullen echter een even uitgebreid MFO-traject achter de rug hebben.³⁰ Zo blijkt er bij rond 25-30% van de aanmeldingen sprake te zijn van bijvoorbeeld een incomplete aanvraag, van een te hoge kredietaanvraag of van andere kenmerken van de aanvraag die niet tot een beoordeling kunnen leiden.

Van de aanvragen voor Qredits is 72 procent niet uitkeringsgerechtigd. Er kan sprake zijn van een zekere voorselectie, bijvoorbeeld omdat bijstandsgerechtigden in veel gemeenten via het Bbz worden ondersteund. In slechts een beperkt aantal gemeenten wordt Qredits gezien als een faciliteit die in de plaats van het Bbz wordt ingezet. Het aandeel van bijstandsgerechtigden dat een krediet via Qredits heeft verkregen is dan ook laag, zie Tabel 9. Van een vergelijkbare voorselectie kan ook sprake zijn bij arbeidsongeschikten. Bij de andere groepen uitkeringsgerechtigden zijn de verschillen in aanvragen (en verstrekte kredieten) tussen de pilots minder groot. In de SZW borgstellingsregeling betreft ongeveer 66 procent van de aanvragen uitkeringsgerechtigden. Het grootste deel hiervan betreft personen met een bijstandsuitkering. Zij maken ongeveer een derde van het totaal aantal aanvragen voor de SZW borgstellingsregeling uit. Voor deze groep zijn gemeenten verantwoordelijk; hoger bereik binnen deze groep is dan ook logisch. Een kwart start uiteindelijk met een WW-uitkering als eerdere bron van inkomen. Vergelijkbare verschillen zijn te zien in de verhouding startende versus bestaande ondernemers. Bij Qredits is het percentage bestaande ondernemers dat een aanvraag indient 35 procent, bij de borgstellingsregeling 22 procent. Ook bij de toegekende kredieten is er nog een fors verschil: 28 versus 20 procent. Het aandeel aanvragers met een etnische achtergrond verschilt nauwelijks tussen beide pilots. Ook naar geslacht zien we geen grote verschillen tussen beide regelingen.

²⁸ Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de processen rondom screening: deze verschilt tussen de beide pilots.

²⁹ Voor beide pilots geldt dat deze percentages niet op het totale aantal 'aanmeldingen' slaan. In sommige gevallen worden bepaalde kenmerken niet geregistreerd, of zijn ze niet duidelijk, dit geldt met name bij een eerste aanmelding.

³⁰ Sterker, slechts een kleine minderheid geeft aan doorverwezen te zijn vanuit een MFO. Een heel groot deel van de aanvragen is doorverwezen vanuit banken. Andere kanalen voor doorverwijzing zijn o.a. KvK's, accountants/boekhouders en gemeenten/UWV.

Tabel 7 Verdeling in kenmerken van aanvragers bij aanmelding, bij screening en bij honorering

	Qredits			SZW Borgstellingsregeling		
	Aanvragen	Screening	Gehonoreerd	Aanvragen	Screening	Gehonoreerd
Geslacht						
Man	72%	71%	68%	69%	76%	76%
Vrouw	28%	29%	32%	31%	24%	24%
Etniciteit						
Nederlands	74%	75%	80%	73%	72%	77%
Allochtoon	26%	25%	20%	27%	28%	23%
Ondernemer						
Starter	65%	64%	72%	78%	84%	80%
Bestaand	35%	36%	28%	22%	26%	20%
Inkomenspositie						
Niet-uitkeringsgerechtigden	72%	69%	75%	34%	28%	32%
Uitkeringsgerechtigden	28%	31%	25%	66%	72%	68%

Bronnen: Qredits, AgentschapNL, gemeenten.

Noot: voor de borgstelling mist het aantal aanvragen voor Leeuwarden. Voor Qredits is de basis alle aanvragen, screenings en verstrekte kredieten, zie ook voetnoot 31.

Tabel 8 geeft een overzicht van de toekenningspercentages per specifieke groep. Tabel 9 geeft een overzicht van het totaal aantal verstrekte kredieten. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen goede vertaalslag te maken is van het aantal aanmeldingen naar het aantal verstrekte kredieten per groep bij de borgstellingsregeling. De in onderstaande tabel gepresenteerde toekenningspercentages zijn dus onderling, tussen Qredits en de borgstellingsregeling, niet goed vergelijkbaar. Uit Tabel 8 kan worden opgemaakt dat bij beide pilots (in het overzicht geldt voor de borgstellingspilot dat er geen waarnemingen uit Friesland zijn opgenomen) uitkeringsgerechtigden een relatief hoger toekenningpercentage laten zien dan niet-uitkeringsgerechtigden.

Tabel 8 Verdeling naar inkomenspositie van de aanmeldingen en honoreringen en de toekenningspercentages per inkomenspositie bij de pilots

	Qredits			SZW-borgstellingsregeling	
	% met kenmerk in totaal aanvragen	% met kenmerk in totaal toegekende kredieten	Toekenningspercentage	Aanvragen	Toekenningspercentage (vanuit screening)
Niet-uitkeringsgerechtigden	84%	78%	20%	34%	70%
Arbeidsongeschikten	2%	3%	22%	66%	85%
Wajong	0%	0%	13%		100%
WW	11%	15%	24%		73%
Bijstand	3%	3%	23%		46%

Bronnen en noten: zie Tabel 7.

Noot: 84% moet gelezen worden als: 84% van de aanvragen die in behandeling zijn genomen is gedaan door een persoon zonder uitkering. Het toekenningspercentage bij Qredits betreft de verhouding tussen het aantal verstrekte kredieten en het aantal aanvragen binnen de betreffende categorie.

Het totale aantal toegekende kredieten (zie Tabel 9) bij Qredits is hoger dan dat onder de borgstellingsregeling, zowel in absolute zin (aantallen) als ook in relatieve zin (ten opzichte van de relevante beroepsbevolking). Hiermee stijgt het totaal bereikte aantal uitkeringsgerechtigden. Binnen de subgroepen uitkeringsgerechtigden is het aantal bereikte WW-ers tussen beide pilots vergelijkbaar (gecorrigeerd voor de omvang van de beroepsbevolking). Het aantal bijstandsgerechtigden dat wordt bediend door Qredits ligt lager, dit geldt ook voor het aantal kredieten verstrekt aan arbeidsongeschikten. Hierbij kan enige sturing vanwege de beschikbaarheid van alternatieve instrumenten voor deze specifieke doelgroepen een rol hebben gespeeld. Het bereik van Qredits is hoger onder niet-uitkeringsgerechtigden, onder wie al actieve ondernemers. Het lagere bereik van de borgstellingspilot onder de laatste groep kan voor een deel worden verklaard door de beschikbaarheid van het Bbz. Mogelijk heeft ook een rol gespeeld dat de drempel om naar de gemeente te stappen hoog is.

Tabel 9 Aantal verstrekte kredieten per 31/12/2010

	Qredits ³¹	SZW-borgstellingsregeling
Totaal aantal kredieten	+/- 1.000	221
Waarvan niet-uitkeringsgerechtigd	75%	38%
Waarvan bestaande ondernemers	21%	n.b.
Uitkeringsgerechtigden	25%	62%
Arbeidsongeschikt	3%	6%
WW	18%	28%
Bijstand	5%	28%

Bron: Qredits, AgentschapNL.

Noot: het aantal positieve screenings binnen de borgstelling bedraagt 343, Het aantal afgesloten leningen onder borgstelling bedraagt 221. Bij Qredits zijn er 501 gevallen in behandeling op het peilmoment. Cijfers over de borgstellingsregeling betreffen de vijf regio's.

Vergelijken we het bereik (in termen van 'aanmeldingen') van de pilots met de (potentiële) doelgroep zoals die is ingeschat door EIM dan zien we overeenkomsten en verschillen tussen beide groepen. Zowel naar geslacht als naar etniciteit zijn er overeenkomsten tussen de groepen die door beide pilots worden bediend. Qua etniciteit zijn de overeenkomsten met de beroepsbevolking sterker dan met de EIM gedefinieerde doelgroep. Voor een analyse naar onderwijsachtergrond zijn alleen gegevens beschikbaar van Qredits. Niet alle betrokken SZW-pilotregio's registreren onderwijsachtergrond waardoor het voor de verstrekte kredieten niet mogelijk om een vergelijking te maken met Qredits en de bredere doelgroep.

Ten opzicht van de (potentiële) doelgroep, is de groep met een middelbare opleiding het grootst en licht oververtegenwoordigd in de verstrekte kredieten (en aanvragen). Het grootste deel van de ondernemers die krediet krijgen zitten in de leeftijdsgroep tussen 31-50. Zowel hogere als lagere leeftijden zijn minder goed vertegenwoordigd.

³¹ Qredits was in de praktijk landelijk actief. Het aantal verstrekte kredieten was dan ook hoger dan 1.000, te weten 1.141. Er is gecorrigeerd voor kredieten verstrekt in de borgstellingsregio's. Dit kon niet op basis van postcodegebieden. Het aantal kredieten is gecorrigeerd voor de kredieten verstrekt in de provincies Flevoland en Friesland, de gemeente Rotterdam en het ingeschatte aantal kredieten dat is verstrekt in het gebied van borgstellingregio Twente, op basis van de dekking van de borgstellingregio Twente in de provincies Gelderland en Overijssel. In het vervolg van dit hoofdstuk is uitgegaan van het totaal aantal verstrekte kredieten omdat alleen voor die groep alle relevante kenmerken (zoals geslacht, opleidingsniveau, etc.) beschikbaar zijn.

Tabel 10 Vergelijking doelgroepbereik tussen pilots en doelgroepenonderzoek

	Doelgroep (%)	Beroepsbevolking (%, 2010) Nederland	Pilots (%) Krediet toegekend*	Qredits (%) toegekend*
Mannen	69	56	72	68
Vrouwen	31	44	28	32
			n=1.279	n=1.141
15 tot 25 jaar	18	12		<30: 19
25 tot 35 jaar	27	22		31-40: 31
35 tot 45 jaar	21	27		41-50: 32
45 tot 55 jaar	21	25		50+: 18
55 tot 65 jaar	13	14		
				n=1.141
Lager onderwijs	21	30		19
Middelbaar onderwijs	47	43		53
Hoger onderwijs	31	33		28
				n=1.115
Allochtoon	16	19	20	20%
Autochtoon	84	81	80	80%
			n=1.254	n=1.141
Totaal (in mln.)	0,6	7,5		

Bron: Qredits, AgentschapNL. CBS Statline, zie ook de noot bij Tabel 9.

Tabel 11 vergelijkt de sectoren waarin de ondernemers activiteiten ontplooiën die van Qredits een krediet hebben verkregen. Voor de SZW-borgstellingsregio's is deze informatie niet in voldoende representatieve mate aanwezig. De sectoren detailhandel en horeca zijn oververtegenwoordigd. Andersom is het aantal verstrekte kredieten binnen de sector dienstverlening lager. Horecabedrijven kunnen over het algemeen bij banken moeilijk een krediet krijgen, dus oververtegenwoordiging is te verwachten. Veel ondernemers in de sector dienstverlening kunnen waarschijnlijk starten zonder krediet, zeker in de periode 2009-2010 waarin de economische crisis tot meer voorzichtigheid bij ondernemers heeft geleid.

Tabel 11 Verdeling over sectoren – Qredits versus starters algemeen

Sector	Aantal starters (x 1.000)	Percentueel	Verdeling per sector toegekende kredieten Qredits*
Industrie	3,0	4%	1%
Bouw	16,6	24%	20%
Autosector	1,4	2%	0%
Groothandel	4,4	6%	8%
Detailhandel	7,3	10%	32%
Horeca	2,2	3%	9%
Transport en communicatie	2,6	4%	7%
Dienstverlening	32,2	46%	23%
Totaal	69,6		n=911

Bron: EIM bedrijvenstatistiek.

* Voor de gemeenten zijn deze gegevens niet in voldoende mate beschikbaar om een representatief beeld te schetsen.

In absolute aantallen bedraagt het totaal aantal aanmeldingen bij Qredits ongeveer 7.500.³² In de borgstellingsgemeenten bedraagt dit aantal ongeveer 1.250 (zonder Leeuwarden), zie Tabel 12. Als Friesland wordt meegerekend zal dit aantal uitkomen op ongeveer 1.750-2.000 (extrapolatie op basis van de aanmeldingen in de andere regio's en de relatieve omvang van de beroepsbevolking). De beroepsbevolking van de pilot-regio's bedraagt ruim 25 procent van de totale beroepsbevolking. In termen van bereik naar de beroepsbevolking toe, zijn er dan geen grote verschillen te zien tussen het absolute bereik van Qredits en dat van de borgstellingspilots. Het bereik van Qredits is relatief wel wat hoger.

4.3.2 Verschillen tussen regio's

Tabel 11 presenteert voor de verschillende regio's, in totaal en ten opzichte van Qredits, de samenstelling van de groep die een aanvraag heeft gedaan om in aanmerking te komen voor de SZW-borgstellingsregeling en Qredits.

Tabel 12 Kenmerken aanvragen SZW borgstellingsregeling per regio en Qredits

Kenmerk	Twente	Tilburg	Lelystad	Rotterdam	Totaal	Qredits
Ondernemer	29%	39%	26%	7%	22%	35%
Starter	71%	61%	74%	93%	78%	65%
n=	112	168	583	369	1.232	7.311
NUG	44%	53%	35%	20%	34%	72%
UG	56%	47%	65%	80%	66%	28%
n=	112	168	583	369	1.232	6.111
Man	73%	69%	70%	65%	69%	72%
Vrouw	27%	31%	30%	35%	31%	28%
n=	112	167	583	269	1.131	8.470
Allochtoon	24%	11%	28%	34%	27%	26%
Autochtoon	76%	89%	72%	66%	73%	74%
n=	75	168	583	268	1.094	8.470
30 jr. of jonger	18%	10%	20%	16%	17%	19%
31-40	31%	31%	29%	38%	32%	31%
41-50	34%	26%	30%	33%	31%	32%
50+	17%	32%	21%	14%	21%	18%
n=	112	166	583	267	1.128	8.182

Noten: voor Tilburg en Lelystad zijn de leeftijdscategorieën aangepast, percentages zullen niet volledig kloppen. Voor Leeuwarden ontbreken de gegevens.

Sommige informatie wordt niet volledig (meer) geregistreerd, per kolom kan het aantal observaties daarom verschillen.

Tabel 12 laat tamelijk grote verschillen zien tussen de regio's waar de borgstelling is uitgevoerd en verschillen maar ook overeenkomsten met Qredits.

Ongeveer een op de drie aanmeldingen bij Qredits betreft bestaande ondernemers. Tilburg en Twente laten een vergelijkbaar percentage zien. In Lelystad en, vooral, Rotterdam melden zich meer starters. Dit wordt ook weerspiegeld in de verhouding uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Rotterdam, en in mindere mate Lelystad, zien veel aanvragen van uitkeringsgerechtigden binnen komen, bij Qredits is dit andersom. Tilburg en Twente zitten

³² Hier is gecorrigeerd voor kredieten verstrekt in de borgstellingsregio's.

daartussenin. Andere opvallende verschillen zijn het hoge percentage vrouwen in Rotterdam, het relatief lage aantal allochtonen in Tilburg en de gemiddeld hogere leeftijd in Tilburg. De fysieke locatie van het loket kan een rol spelen in de kenmerken van de aanvrager. Voor niet-uitkeringsgerechtigden kan de drempel om naar de gemeente te stappen hoger zijn.

4.3.3 Ontwikkelingen in kredieten: defaults en risico's

Een aantal kredieten, binnen beide pilots, heeft zich niet goed ontwikkeld. Soms wordt er niet afgelost volgens schema, in andere gevallen moet een krediet worden afgeboekt. Onderstaande Tabel 12 geeft een overzicht van de aantallen kredieten binnen de pilots met een problematische ontwikkeling (defaults, opeising/deurwaarder en achterstand/opschorting aflossing).

Tabel 13 Aantal kredieten met problematische ontwikkeling binnen de pilots

	Qredits		SZW-borgstelling
Totaal aantal defaults	26	Verliesdeclaratie	5
Deurwaarder	6	Krediet opgeëist	4
Betalingsachterstand	53	Opschorting aflossing	18
Aantal kredieten	1051 (90 nog in verwerking)		221
% Totaal aantal defaults	2,3%	% Verliesdeclaratie	2,3%
% Deurwaarder	0,5%	% Krediet opgeëist	1,8%
% Betalingsachterstand	4,6% (hieronder zitten veel gevallen met een zeer beperkte betalingsachterstand)	% Opschorting aflossing	8,1%

Bron: Qredits, Agentschap NL.

Problematische kredieten

Problematische kredieten zijn kredieten waarbij de kans dat deze kredieten ooit nog volledig worden terugbetaald klein tot nihil is. Dit zijn de posten 'default' en 'inschakeling van de deurwaarder' bij Qredits en de posten 'verliesdeclaratie' en 'opeising' bij de borgstelling. Het percentage problematische kredieten is bij Qredits lager dan bij de borgstelling. Binnen de borgstelling is het aantal zich problematisch ontwikkelende kredieten hoger bij de kredietbanken dan bij de commerciële banken. Ondernemers komen bij een kredietbank terecht als banken geen lening willen verstrekken.

Binnen de portfolio uitkeringsgerechtigden van Qredits, is het aantal problematische kredieten substantieel hoger, rond 8%. Hierbij is weinig verschil in defaultpercentage tussen kredieten die door Qredits positief zijn beoordeeld en kredieten die door Qredits negatief zijn beoordeeld maar op aanwijzing van een gemeente waarmee een pilot werd gehouden, alsnog zijn verleend. Qredits geeft als verklaringsgrond dat aangedragen posten in het kader van de gemeente-pilots soepeler zijn beoordeeld, waardoor het defaultpercentage onder goedgekeurde kredieten is gestegen.

Kredieten met achterstanden

Achterstanden bij kredieten zijn meestal een indicatie van mogelijke problemen ten aanzien van de capaciteit om de lening terug te betalen. Dit risico is minder groot dan bij problematische kredieten, maar hoger dan bij kredieten zonder betalingsachterstand.

Het percentage kredieten waarin betalingsachterstanden zijn, is hoger binnen de borgstellingsregeling dan bij Qredits. Bij Qredits is deze groep daarnaast verhoudingsgewijs groot in relatie tot de totale kredietportefeuille door de snelle melding van betalingsachterstanden.

4.4 Conclusies

Het bereik (het aantal 'aanmeldingen') van de pilots in verhouding tot de beroepsbevolking is onderling tamelijk goed vergelijkbaar. Gecorrigeerd voor de omvang van de beroepsbevolking is het bereik van Qredits wat hoger. Deze lijn zet zich voort in het aantal verstrekte kredieten.

De belangrijkste verschillen tussen de aanmeldingen bij de beide pilots – verhoudingsgewijs minder aanmeldingen van uitkeringsgerechtigden en meer bestaande ondernemers bij Qredits – zetten zich door in de verstrekte kredieten. Tussen de borgstellingsregio's zijn ook grote verschillen te zien in deze aanmeldingen.

Of bepaalde doelgroepen door een van beide pilots beter of minder goed bereikt wordt, is lastig in te schatten. Het percentage uitkeringsgerechtigden dat zich bij Qredits aanmeldt en een krediet verstrekt krijgt ligt in lijn met het percentage uitkeringsgerechtigden in de door EIM ingeschatte (potentiële) doelgroep (rond 20% heeft een uitkering). Aan de andere kant is het 'marktfalen' voor de groep uitkeringsgerechtigden waarschijnlijk groter, bijvoorbeeld omdat zekerheden ontbreken: dit verhoogt het aandeel uitkeringsgerechtigden in de doelgroep. Daar staat weer tegenover dat er ook bestaande ondernemers zijn die behoefte hebben aan een microkrediet, dit zou het percentage uitkeringsgerechtigden in de totale doelgroep weer verlagen. In slechts een beperkt aantal gemeenten wordt Qredits gezien als faciliteit die in de plaats van het Bbz kan worden ingezet. Dit kan ook gelden voor arbeidsongeschikten, gezien de aanwezigheid van de UWV-startersregeling die meer faciliteiten biedt voor arbeidsongeschikten. Het aantal meldingen van deze groepen kan hierdoor ook lager zijn. Per saldo is er geen duidelijk oordeel te geven over de vraag of de verschillen in bereik logisch verklaard kunnen worden en zich goed verhouden tot de echte doelgroep, namelijk de starters en bestaande ondernemers die door het marktfalen geraakt worden. Een belangrijke constatering blijft echter dat zich bij de gemeenten meer uitkeringsgerechtigden melden. Het bereik van Qredits op dit punt, het betreft dan vooral arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden, de aantallen WW-ers die een krediet hebben gekregen zijn vergelijkbaar, kan verbeterd worden. Omgekeerd geven de verschillen in bereik tussen de borgstellingspilots, en ook in vergelijking met Qredits, aan dat er ook sprake is van mogelijkheden om het bereik te verbeteren, vooral onder niet-uitkeringsgerechtigden.

5 Doelmatigheid

5.1 Inleiding

De kernvraag voor het onderdeel doelmatigheid in deze evaluatie luidt:

Wat is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de pilots ofwel hoe verhouden kosten (input) en baten (output) zich?

De kern van de onderzoeksvraag heeft betrekking op de bedrijfsvoering. Doelmatigheid betreft de verhouding tussen enerzijds gerealiseerde outputs (baten) en anderzijds de hoeveelheid inputs (kosten) die nodig zijn voor realisatie van die baten. In de volgende paragraaf geven we de termen kosten en baten een conceptuele inbedding. In de rest van het hoofdstuk gaan we in op de kosten, baten en doelmatigheid van beide pilots.

5.2 Operationalisering van de concepten kosten en baten

Kosten (inputs)

Inputs zijn alle middelen van waarde die van de aanbodzijde nodig zijn om iets te realiseren. In de praktijk wordt dit gelijkgesteld aan de kosten voor personeel en materiaal. Dit kan zowel eigen personeel als materiaal betreffen (zoals huisvesting, computers, etc.) als personeel en materiaal van derden (bijvoorbeeld inhuur van derden, zoals screeningbureaus). Financiële kosten (zoals kapitaalbeslag en defaults) kunnen ofwel als kosten, ofwel als negatieve baten worden meegenomen. Wij kiezen voor het laatste.

Naast structurele kosten voor uitvoering van de taken zijn er soms ook eenmalige kosten, in het bijzonder opstartkosten. In principe moeten alle middelen die zijn ingezet voor het realiseren van de prestaties of effecten, in de berekening worden meegenomen.³³ De vaste middelen, oftewel de middelen waarop organisaties op korte termijn zelf geen of moeilijk invloed kunnen uitoefenen zoals gebouwen, kunnen moeilijk worden aangepast. Daarom worden ze bij de berekening van de doelmatigheidsscores soms ook wel buiten beschouwing gelaten en wordt dus alleen uitgegaan van de variabel in te zetten middelen/kosten.

Een dergelijke insteek hanteren wij ten aanzien van eenmalige opstartkosten: nadat deze eenmaal zijn gepleegd, vallen zij buiten de invloedssfeer van de pilotorganisaties, zowel op korte als op lange termijn. Daarom nemen wij ze niet mee in de doelmatigheidsberekeningen.

Baten (outputs)

De baten betreffen alle resultaten van de gepleegde inspanningen. Dit betreft producten, diensten of activiteiten. Binnen de microkredietpilots kan als meest restrictieve definitie voor baten de ontvangsten uit afsluitprovisies en renteopbrengsten worden gehanteerd.

³³ Algemene Rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, herziening 2005, hst. 8.

Output kan ook breder worden opgevat. In dat geval worden de effecten van de pilots op ondernemerschap en economische activiteit meegenomen door het positieve maatschappelijke saldo van toegenomen ondernemerschap toe te kennen aan de pilots.

Relatie tussen kosten en baten

Vaak bestaat er geen één-op-één relatie tussen inputs en outputs, maar worden met bepaalde inputs meerdere outputs gerealiseerd. Zo is een intakegesprek voor een kredietaanvraag of borgstelling bij Qredits en, in iets mindere mate, de gemeente voornamelijk gericht op het verzamelen van informatie. Tijdens dat gesprek kan een ondernemer echter ook aanvullende inzichten in ondernemerschap verkrijgen, wat een extra bate (vergelijkbaar met die van begeleiding/coaching) is.

Naast de theoretische onmogelijkheid om inputs rechtstreeks aan outputs te koppelen, zijn er vaak ook praktische problemen. Zo leveren organisaties vaak meerdere outputs. De vaste materiaalkosten, zoals huisvesting en kantoormeubilair, dienen over de verschillende outputs te worden verdeeld. Hiervoor bestaat echter geen eenduidig allocatiemechanisme.

Aanpak voor de evaluatie van doelmatigheid van de microkredietpilots

Om te komen tot een pragmatische aanpak waarbij met bovenstaande punten, is gekozen om ons qua kosten primair te richten op kosten in de vorm van tijdsbesteding. Omdat tijdsbesteding beter toewijsbaar is aan verschillende activiteiten (en in het verlengde hiervan outputs), beperkt dit de beschreven problematiek rondom allocatie van kosten.

Ten aanzien van de baten richten we ons op de directe baten (afsluitprovisies, rentemarge). Deze posten kunnen we relatief gemakkelijk kwantificeren. Voor baten in de bredere opvatting blijkt kwantificering problematisch, aangezien op het moment van evaluatie nog weinig inzicht in de effecten van de pilots bestaat (zie het vorige hoofdstuk). Daarom worden deze buiten beschouwing gelaten bij de doelmatigheidsanalyse. Wel worden aan deze overige baten (kwalitatieve) aandacht besteed bij de bredere overwegingen over kosten en baten van de pilots.

5.3 Kosten en baten van Qredits

Aangezien in de Qredits-pilot ongeveer alle activiteiten rondom kredietverlening door Qredits worden uitgevoerd, richten we ons in deze paragraaf uitsluitend op de kosten en baten van Qredits.

5.3.1 Kosten

In Hoofdstuk 3 zijn de diverse processtappen in de werkwijze van Qredits beschreven. In de onderstaande tabel zijn deze stappen en de tijdsbesteding per krediet in kaart gebracht.

Tabel 14 Tijdsbesteding binnen de Qreditspilot

Activiteit	Tijdsbesteding per krediet
Initiële controle	20 minuten
Pre-screening door bedrijfsadviseur	45 minuten
Screening	4 uur
Offerte	45 minuten
Totaal	Circa 6 uur
Regulier beheer per jaar	2 uur
Bijzonder beheer/uitwinning	5 uur

Bij de vergelijking tussen kosten en baten, moet er rekening mee worden gehouden dat niet alle aanvragen ook leiden tot verleende kredieten. Ook aan aanvragen die vroeger of later tijdens het proces worden afgewezen, wordt tijd besteed. Om een zuivere vergelijking van kosten en baten te maken, is het nodig om de tijd die wordt besteed mee te nemen in de vergelijking. Hiertoe berekenen we een *gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet*.

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, krijgen alle aanvragen een initiële controle. Van deze aanvragen valt circa 32 procent af. Van de 68 procent van de aanvragen die wel door de initiële controle komen, wordt circa 6 procent afgewezen in de pre-screening. Van de posten die uiteindelijk volledige screening ontvangen, krijgt ongeveer een kwart een offerte voor kredietverlening aangeboden. In overzicht (per 100 aanvragen, afgerond):

Tabel 15 Tijdsbesteding per 100 aanmeldingen Qredits

Fase	Aantal	Total tijdsbesteding
Aanmeldingen	100	33 uur
Naar pre-screening	68	51 uur
Naar screening	64	256 uur
Offerte voor kredietverlening	15	11 uur
Totaal		351 uur

De gecorrigeerde tijdsbesteding voor kredietverlening, dus inclusief bestede tijd aan afgewezen aanvragen, bedraagt ongeveer 23,5 uur.³⁴

Hierbij komt nog de tijd die nodig is voor beheer van het krediet. De gemiddelde looptijd van een krediet bedraagt 53 maanden. Dit komt neer op gemiddeld 9 uur beheer per krediet over de gehele looptijd. Daarnaast is er in ongeveer 2 procent van de gevallen sprake van bijzonder beheer. Omgeslagen over alle verleende kredieten is de tijd besteed aan bijzonder beheer slecht enkele minuten per krediet.

In totaal komen we uit op 32,5 uur gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet.

Personeelskosten

Bij het omzetten van de tijdsbesteding naar een bedrag in euro, moet de tijdsbesteding worden vermenigvuldigd met de gemiddelde personeelskosten (inclusief sociale lasten en pensioenen) per fte. Bij Qredits bedraagt dit gemiddeld € 46.500 voor de gehele organisatie. Per fte gaan we uit van 1600 werkbare uren op jaarbasis. De personeelskosten per verleend krediet komen daarmee neer op ongeveer € 950.³⁵

Materiaalkosten

Naast personeelskosten worden er ook materiaalkosten en kosten voor inhuur van derden gemaakt. Deze bedragen op structurele basis per jaar ongeveer € 580.000. Overgeslagen over gemiddeld 500 verleende kredieten per jaar, bedragen de materiaal- en inhuurkosten per krediet ongeveer € 1.150.

Totale kosten

De totale kosten per verleend krediet binnen de Qredits-pilot bedraagt ongeveer € 2.100.

³⁴ Bestede tijd (351 uur) / verstrekte offertes (15 stuks).

³⁵ Uren per krediet (32,5) / uren per fte (1.600) * kosten per fte (€ 46.500).

5.3.2 Baten

Als baten ontvangt Qredits rente en afsluitprovisie. De bruto renteopbrengst bedraagt voor 2010, € 1,2 miljoen, wat neerkomt op 9,5 procent per uitgeleende euro per jaar. Deze bruto-rentemarges zijn echter niet volledige opbrengsten voor Qredits. Qredits moet de uitstaande gelden zelf immers ook lenen (in dit geval van banken). Qredits heeft over 2010 ingeleend voor ongeveer 1,8 procent.³⁶ De netto renteopbrengsten van Qredits bedroegen dus ongeveer 7,7 procent.³⁷

Het gemiddeld verstrekte kredietbedrag per aanvraag bij Qredits bedraagt ongeveer € 19.000. Echter, tijdens de looptijd neemt dit bedrag af als gevolg van aflossing van het krediet. De gemiddelde omvang van het krediet bedraagt € 9.500, de helft van het gemiddelde kredietbedrag. Zoals eerder aangegeven is de gemiddelde looptijd 53 maanden. Over de looptijd betekent dit een netto renteopbrengst van ongeveer € 3.250 per krediet.

De gemiddelde afsluitprovisie per krediet bedraagt € 400, waarmee de totale opbrengsten per krediet uitkomen rondom € 3.650.

Van dit bedrag moeten nog wel de negatieve baten in vorm van defaults worden afgetrokken. Vanwege de korte looptijd van het project zijn er nog geen betrouwbare gegevens over het aantal te verwachten defaults beschikbaar. De algemene opinie binnen ondernemingsbegeleiding en -financiering is dat pas na 3 à 4 jaar er met een redelijke zekerheid over een levensvatbare onderneming kan worden gesproken. Nu de Qredits-pilot aanzienlijk korter actief is dan de hiervoor aangegeven periode en er ook geen verantwoorde inschatting van het uiteindelijk te verwachte default te maken is op basis van het verloop van de defaults tot nu toe, kunnen we geen gekwantificeerde negatieve bate voor default in deze doelmatigheidsanalyse opnemen. Wel zal in Hoofdstuk 6 waarin onder ander wordt ingegaan op uitrol nader worden ingegaan op levensvatbaarheid van de business case onder diverse aannames voor ontwikkeling van het defaultpercentage.

5.4 Kosten en baten van de SZW-borgstellingspilot

Wij richten ons bij de analyse van de kosten en baten bij de borgstelling op de partijen die direct betrokken zijn bij de uitvoering (gemeenten inclusief inhuur, AgNL) of een financieel risico lopen dat niet bij de reguliere uitvoering van taken hoort (Ministeries en de banken).

5.4.1 Kosten

In hoofdstuk 3 zijn de diverse processtappen in de werkwijze bij de borgstellingspilot beschreven. In de onderstaande tabel zijn deze stappen en de tijdsbesteding per krediet in kaart gebracht. Het betreft hier tijdsbesteding die direct gericht is op verlening van de borgstelling. Tijd die gemoeid is met begeleiding voor de start of coaching na de start is **niet** opgenomen.

In sommige gevallen is er sprake van een aanzienlijk verschil in tijdsbesteding tussen de verschillende regio's of banken. In dat geval wordt een bandbreedte voor tijdsbesteding weergegeven. Voor de verdere berekeningen wordt het gemiddelde van de hoogste en laagste waarde van de bandbreedte aangehouden.

³⁶ De kosten voor inleen bedragen Euribor + 0,9% met een maximum van 3,5%. Euribor staat voor European Interbank Offered Rate, de rente die banken onderling rekenen.

³⁷ Dit percentage is hoger dan verwacht dankzij de lage stand van de rente in het afgelopen jaar. De normaal verwachte netto-rentemarge bedraagt 7%.

Tabel 16 Tijdsbesteding binnen de borgstelling

Activiteit	Tijdsbesteding per krediet
Intake (gemeente)	1-5 uur
Pre-screening (gemeente)	2 uur
Screening (gemeente, evt. extern)	14 uur
Registratie en monitoring (AgNL)	5 uur
Kredietverlening (bank)	4-24 uur
Totaal	26-50 uur
Regulier beheer (bank) per jaar	6 uur
Bijzonder beheer/uitwinning (bank) per default	12-18 uur
Beheer (AgNL) per post	5 uur

In het bovenstaande schema is als uitgangspunt kredietverlening door een commerciële bank genomen. Er is geen rekening gehouden met kredieten die bij de commerciële bank zijn afgewezen en verleend zijn door de GKB. In het geval van kredietverlening door het GKB treden er enige verschillen op. Aan de ene kant zal voor kredietverlening de tijdsbesteding voor de commerciële bank in het kredietverleningsproces lager zijn dan hierboven beschreven, aangezien men niet het gehele kredietverleningsproces hoeft te doorlopen. Hoeveel de exacte tijdsbesparing is, is afhankelijk van de fase waarin een krediet wordt afgewezen. Hier is geen gedetailleerde informatie over aanwezig. Aan de andere kant besteedt de GKB juist wel tijd aan de kredietverlening. Per saldo nemen we aan dat beide posten elkaar weinig ontlopen. Daarom hanteren we de in bovenstaande tabel genoemde tijden voor alle kredieten verleend onder de borgstelling.

Net als bij de Qredits-pilot moet de tijdsbesteding in bovenstaande tabel worden omgezet naar een *gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet*.

Van de 100 aanmeldingen krijgt iedereen een intake en pre-screening. Van de aanmeldingen gaan er circa 36 door naar screening. Hiervan wordt circa 60 procent goedgekeurd. Van de goedgekeurde screenings krijgt circa 65 procent een krediet met voucher.³⁸ In overzicht (per 100 aanvragen, afgerond):

Tabel 17 Tijdsbesteding per 100 aanmeldingen borgstellingsregeling

Fase	Aantal	Total tijdsbesteding
Aanmeldingen	100	300 uur
Naar pre-screening	100	200 uur
Naar screening	36	504 uur
Monitoring AgNL	36	180 uur
Kredietverlening	14	196 uur
Totaal		1.380 uur

De gecorrigeerde tijdsbesteding voor kredietverlening, dus inclusief bestede tijd aan afgewezen aanvragen, bedraagt ongeveer 98 uur.³⁹

³⁸ Ruim 340 screenings zijn positief uitgekomen. Uiteindelijk zijn er ongeveer 220 kredieten met een voucher afgesloten. Het verschil kan door diverse factoren worden verklaard. Zo kan het zijn dat ondernemers hun aanvraag niet hebben doorgezet of zonder voucher, maar met het screeningrapport elders een krediet hebben verkregen. Verder kan het zijn dat vouchers nog niet zijn aangemeld door banken.

³⁹ Bestede tijd (1.380 uur) / verstrekte kredieten (14 stuks).

Ook hier moeten de kosten van beheer worden opgeteld. De gemiddelde looptijd van een krediet bedraagt 60 maanden. Dit komt neer op gemiddelde 35 uur beheer per krediet over de gehele looptijd voor bank en AgNL gecombineerd. Daarnaast is er in ongeveer 4 procent van de gevallen sprake van bijzonder beheer.⁴⁰ Verdeeld over alle verleende kredieten is de tijd besteed aan bijzonder beheer ongeveer 7 uur.

In totaal gaan we uit van 140 uur gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet.⁴¹

Personeelskosten

Bij het omzetten van de tijdsbesteding naar een bedrag in euro, moet de tijdsbesteding worden vermenigvuldigd met de gemiddelde personeelskosten (inclusief sociale lasten en pensioenen) per fte. Exacte personeelskosten van de verschillende betrokkenen bij de borgstelling zijn niet verkregen. Als benadering voor de personeelskosten per fte voor zowel gemeente, screeningsbureau en banken sluiten we aan bij de gehanteerde kosten van Qredits, namelijk gemiddeld € 46.500 per fte met 1600 werkbare uren per fte. De personeelskosten per verleend krediet komen daarmee neer op ongeveer € 4.100.

Materiaalkosten

Naast personeelskosten worden er ook materiaalkosten en kosten voor inhuur van derden gemaakt. Vanwege problemen met allocatie van materiaalkosten over de verschillende outputs van betrokken organisaties, is het niet mogelijk gebleken een goede inschatting van de materiaalkosten per krediet te maken. Deze worden als P.M. opgenomen.

Totale kosten

De totale kosten per verleend krediet onder de borgstelling bedraagt ongeveer € 4.100 plus een onbekend bedrag aan materiaalkosten.

5.4.2 Baten

Als baten ontvangen de banken rente en daarnaast ontvangt AgNL borgstellingsprovisie en banken afsluitprovisie.

De totale portefeuille uitstaande kredieten onder de borgstelling bedraagt circa € 5,2 miljoen. De gemiddelde omvang van een krediet bedraagt € 23.500. Met een gemiddeld rentepercentage van 8 procent⁴² levert dit, onder aftrek van 1,5 procent kosten voor kapitaalbeslag van banken,⁴³ ongeveer € 3.825 per krediet over de gehele looptijd op.

⁴⁰ Dit betreft 9 zaken waarin krediet is opgeëist op 221 verleende kredieten.

⁴¹ Het concept doelmatigheid is tussen Qredits en de borgstellingsgemeenten niet op alle gevallen goed vergelijkbaar. Eén van de verschillen in de pilots is dat de 'startgroep' (aanmeldingen bij Qredits, intakes bij de borgstellingsregeling) niet helemaal vergelijkbaar is. Immers, bij de borgstellingsregeling worden ook intakes gehouden met personen die (uiteindelijk) geen behoefte aan een mikrokrediet hebben. De intake en prescreening heeft een soort algemene 'ontvangstfunctie' en moet dus niet althans niet integraal worden toegerekend aan het borgstellingsproces. Voor een deel is hier al voor gecorrigeerd doordat de berekening is gebaseerd op het aantal 'concrete' gesprekken en niet op alle aanmeldingen. Verder kan de uitgebreidere screening en terugkoppeling een breder doel dienen dan alleen de beoordeling van de kredietaanvraag. We hebben een extra gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met als startpunt het moment dat een aanvraag wordt gescreend. De gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet onder de borgstelling – exclusief tijdsbesteding voor intake en prescreening, inclusief beheer en tijdsbesteding aan screenings die niet tot een krediet leiden – bedraagt dan 97,9 uur, wat neerkomt op ongeveer € 2.850 aan personeelskosten. Ter vergelijking: vanuit hetzelfde startpunt bekeken bedraagt de gecorrigeerde tijdsbesteding per verleend krediet bij Qredits 26,8 uur, wat neerkomt op ongeveer € 780 aan personeelskosten.

⁴² Dit betreft het gemiddelde tarief voor alle borgstellingskredieten, dus zowel kredieten verleend door commerciële banken als GKB's.

⁴³ Het genoemde percentage van 1,5% is ongeveer het gemiddelde tarief waarvoor banken in 2010 onderling konden lenen (Euribor).

De gemiddelde borgstellingsprovisie (voor AgNL) per krediet bedraagt ongeveer € 940 en de gemiddelde afsluitprovisie (voor de bank) € 110, waarmee de totale opbrengsten per krediet uitkomen rond € 4.825.

Van dit bedrag moeten nog wel de negatieve baten als gevolg van defaults worden afgetrokken. Net als bij Qredits is de looptijd van de pilot te kort om solide informatie over het uiteindelijke defaultpercentage te verkrijgen. Ook hier wordt deze post als P.M. opgenomen.

5.5 Doelmatigheid

Zoals de Rekenkamer aangeeft, is doelmatigheid een relatief begrip.⁴⁴ Effecten of prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden. Dit betekent dat nooit een absolute uitspraak over de doelmatigheid kan worden gedaan. Een los kengetal over de verhouding tussen ingezette middelen enerzijds en effecten of prestaties anderzijds zegt niets over de doelmatigheid; pas na vergelijking krijg je inzicht in de mate van doelmatigheid.

5.5.1 Doelmatigheid van de pilots

In de onderstaande tabel zetten we de kosten en opbrengsten van beide pilots tegen elkaar af. Voor de vergelijkbaarheid van beide pilots hebben we de materiaalkosten van Qredits op P.M. gezet.

Tabel 18 Kosten en baten van beide pilots (per krediet)

Kosten/baten	Qredits	SZW-borgstelling
Kosten		
Personeelskosten	€ 950	€ 4.100
Materiaalkosten	P.M.	P.M.
<i>Totaal kosten</i>	<i>€ 950 + P.M.</i>	<i>€ 4.100 + P.M.</i>
Baten		
Rente	€ 3.250	€ 3.825
(Borgstellings- en) afsluitprovisie	€ 400	€ 1.050
Default	P.M.	P.M.
<i>Totaal baten</i>	<i>€ 3.650 -/- P.M.</i>	<i>€ 4.825 -/- P.M.</i>
Saldo baten -/- kosten	+ € 2.700 -/- P.M.	+ € 725 -/- P.M.

Bij de interpretatie van bovenstaande cijfers moet rekening worden gehouden met het verschillende karakter van de opzet van de pilots, zoals wet- en regelgeving en verhouding uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Als gekozen wordt voor vergelijking met andere organisaties, is het volgens de Rekenkamer van belang dat het gaat om organisaties die écht vergelijkbaar zijn, dat wil zeggen organisaties die vergelijkbare prestaties leveren. Het is van belang om te realiseren dat bij de bepaling van doelmatigheid altijd rekening moet worden gehouden met eventuele verschillen tussen de prestaties of effecten van de verschillende organisaties.

⁴⁴ Rekenkamer (2005).

In de opzet van de borgstellingspilot is er duidelijk is gekozen voor een splitsing tussen enerzijds de kredietverstrekking, uitgevoerd door banken, en anderzijds de voorbereidende activiteiten, uitgevoerd door gemeenten, en het financieel risico, dat voor het merendeel bij de centrale overheid ligt. Hierdoor is er een splitsing tussen kosten, die voornamelijk aan overheidskant liggen, en baten, die voornamelijk door banken worden gegenereerd. Het resultaat hiervan is dat per stakeholder de kosten-batenverhouding duidelijk anders liggen. Zo is het saldo voor gemeenten en overheid duidelijk negatief. Ter illustratie: tegenover drie screenings, die ongeveer 14 uur per stuk vergen en in totaal neerkomt op ongeveer € 1.500 aan personeelskosten, staat een enkel afgesloten krediet met een provisie voor de overheid van ongeveer € 1.000. Bij de banken is het saldo juist positief doordat zij de volledige renteopbrengsten ontvangen en een beperkt aantal uren per krediet dient te besteden. Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele kosten van default die de banken en de centrale overheid dienen te dragen.

Daarnaast is bij de borgstelling duidelijk gekozen voor een uitgebreidere rapportage van de screening. Dit in tegenstelling tot Qredits, waar terugkoppeling bestaat uit een telefonische mededeling. De aanpak onder de borgstelling zorgt in belangrijke mate voor het verschil in bestede tijd per verleend krediet. Hiertegenover staan ongekwantificeerde baten in de vorm van positieve maatschappelijke effecten die door de uitgebreidere rapportage worden gerealiseerd.

De bovenstaande verschillen zorgen dat de vergelijkbaarheid van de pilots en dat cijfers rondom doelmatigheid dus met de nodige voorbehoud moet worden gemaakt.

Als we, met de bovengenoemde verschillen in het achterhoofd, de kosten en opbrengsten van microkredietverlening van beide pilots met elkaar vergelijken, dan kunnen we constateren dat de netto-opbrengst bij Qredits aanzienlijk hoger ligt dan bij de borgstelling.⁴⁵

In beide gevallen moet echter nog rekening worden gehouden met de kosten van default die voor geen van beide pilots zijn gespecificeerd, omdat deze zich voornamelijk in de komende jaren zullen aandienen.

5.5.2 *Bredere overwegingen ten aanzien van kosten en baten*

Naast directe verschillen in opzet van de beide pilots zijn er ook indirecte verschillen die van belang zijn bij de afweging van de kosten en baten van beide pilots. De doelgroep van de pilots, hoewel in formele zin gelijk, blijkt in de praktijk te verschillen (zie Hoofdstuk 4). Zo worden onder de borgstelling relatief meer bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten aan een krediet geholpen. Als een uitkeringsgerechtigde succesvol een onderneming start, verdwijnt (mogelijk gedeeltelijk) de noodzaak tot het geven van een uitkering. De kosten van een (bijstand)uitkering bedragen ongeveer € 20.000 per jaar. Dit kan echter niet direct als bespaarde kosten – en dus als baten – worden beschouwd. Ten eerste is er slechts sprake van een besparing voor zover de ugger, bij afwezigheid van de kredietfaciliteit onder de pilot of een andere vorm van re-integratie, gebruik zou hebben gemaakt van de uitkering. In plaats van het starten van een onderneming kan de ugger bijvoorbeeld in loondienst treden, of op andere wijze uit de uitkeringssituatie komen. In die laatste gevallen is er geen sprake van besparing op uitkeringen als gevolg van de pilots. Een berekening van de netto besparing is zeer wel mogelijk, maar pas nadat duidelijk is hoe duurzaam de route naar ondernemerschap is, dus na drie tot vier jaar. Deze duurzame uitstroom moet vervolgens worden vergeleken met de uitstroom uit uitkering van een groep die vergelijkbaar is, maar geen

⁴⁵ In het geval van kredietverlening aan een uitkeringsgerechtigde zouden bespaarde uitkeringen tot aanvullende maatschappelijke opbrengsten kunnen leiden (zie ook paragraaf 5.5.2). Voor de rangorde in efficiëntie maakt dit geen verschil.

gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden onder de pilots. Vervolgens kunnen de kosten en baten van de verschillende routes met elkaar worden vergeleken. Daarnaast moet, bij een bredere overweging over kosten en baten, rekening worden gehouden met de mate van succes van de kredietverlening van de pilots. Immers, een succesvolle ondernemer zorgt voor bredere positieve economische effecten, terwijl een ondernemer die failliet gaat negatieve externe kosten realiseert in de vorm van crediteuren die geld verliezen. Aangezien het percentage succesvolle ondernemers vanuit een uitkeringssituatie voor beide pilots nog niet bekend is, kan de omvang van deze bredere besparingen nog niet worden ingeschat.

6 Percepties en uitrol

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de percepties van klanten en van direct betrokkenen. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheden om één of beide pilots landelijk uit te rollen in zowel financiële als organisatorische termen als in termen van draagvlak en eventuele kwesties rondom bereik na uitrol.

6.2 Klanttevredenheid

Hoofdvraag: op welke manier worden beide pilots door de ondernemers ervaren (klanttevredenheid)?

Labyrinth (2011) heeft onderzoek uitgevoerd naar de klanttevredenheid van ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de microkredietpilots. Hoofdvragen in het onderzoek waren:

1. of (potentiële) ondernemers voldoende geïnformeerd zijn over de stappen die zij moeten doorlopen voor het krijgen van microfinanciering;
2. hoe tevreden zij zijn met de wijze waarop zij zijn behandeld door de medewerkers van de betreffende organisatie;
3. hoe tevreden zij zijn over de snelheid waarmee hun aanvraag is afgehandeld; en
4. hoe de dienstverlening zo kan worden verbeterd dat deze (nog) beter aansluit bij de behoeften van (potentiële) ondernemers.

Drie onderdelen van het proces zijn nader in kaart gebracht:

1. Begeleiding voor de start. Hiervan is een deel door de pilotorganisatie verricht en een deel ook niet. Qredits biedt bijvoorbeeld geen begeleiding voor de start aan. De gemeenten betrokken bij de SZW-borgstelling doen dit wel omdat zij ook MFO zijn;
2. Verstrekken van microkrediet. Niet alle ondernemers hebben een krediet gekregen, de gemeenten verstrekken zelf geen krediet maar zorgen wel dat er een voucher wordt verstrekt;
3. Coaching na de start.

Daarnaast is ondernemers gevraagd om een algemeen oordeel te geven over het traject.

Het onderzoek is verricht onder 254 (potentiële) ondernemers. Meer informatie over deze populatie volgt in onderstaande tabel.

Tabel 19 Steekproef onderzoek klanttevredenheid

Traject	Steekproef	Respons	Responspercentage	Verstekte kredieten (aanvraag / toekenning)
Qredits	608	132	21%	104 / 40 (16 nog in beraad)
SZW-borgstelling	482	122	25%	89 / 64 (5 nog in beraad)

Bron: Labyrinth (2011).

De nadruk in het volgende ligt op het proces rondom verlening van kredieten. Daarnaast wordt kort ingegaan op de begeleiding voor de start en coaching na de start.

Van tevoren moeten de volgende nuancerings worden aangebracht:

- De trajecten verschillen van elkaar. Dit maakt een onderlinge vergelijking lastig; De route bij kredietverlening via Qredits verloopt als volgt:
 - Ondernemers nemen zelf contact op met Qredits met een kredietaanvraag of worden doorverwezen. Mogelijk is er tevoren begeleiding geweest, bijvoorbeeld bij het opstellen van een ondernemingsplan. De aanvraag wordt gescreend en, als er een krediet verstrekt wordt, wordt hierbij mogelijkerwijs aangegeven dat coaching nodig is en dat Qredits daarvoor een pool heeft.
- Binnen de borgstellingregeling is de route als volgt:
 - Intake, begeleiding voor de start en pre-screening worden door of namens de gemeente verricht. Als er een kredietaanvraag wordt gedaan, vindt screening door een externe partij of de gemeente plaats. Een krediet wordt door een bank verstrekt (mogelijk een kredietbank). Coaching na de start wordt gefaciliteerd door de gemeente.
- Op alle onderdelen die onderscheiden worden kunnen oordelen dus betrekking hebben op verschillende partijen. Ter illustratie: oordelen over begeleiding voor de start in het Qredits-traject zal geen betrekking hebben op Qredits. Oordelen over coaching hoeven geen betrekking te hebben op Qredits omdat soms geen coach vereist is (laag risico) of omdat er al een coach is voordat Qredits wordt ingeschakeld en die door Qredits wordt geaccepteerd. Het kredietverleningsproces heeft wel exclusief betrekking op Qredits. Bij de borgstelling kunnen oordelen over het kredietproces – en dat blijkt ook uit de open antwoorden⁴⁶ – betrekking hebben op de gemeente, op de screener en op de bank(en), inclusief kredietbank(en). Verschillende ondernemers blijken bovendien een krediet verkregen te hebben bij bijvoorbeeld een andere organisatie, zoals Handson, of bij een bank maar zonder voucher;
- Er is een duidelijk verschil tussen de oordelen van ondernemers die een krediet hebben gekregen en zij die dat niet hebben gekregen;
- Het is door de lage aantallen per borgstellingsregio niet mogelijk om een onderscheid te maken naar de verschillende regio's.

6.2.1 Startfase

Zoals eerder gemeld biedt Qredits geen begeleiding voor de start aan. De gemeenten betrokken bij de SZW-borgstelling wel. De nadruk ligt daarom hier op de resultaten bereikt in de SZW-borgstelling.

Borgstelling

64 procent van de (potentiële) ondernemers geeft aan dat ze begeleiding voor de start hebben gehad. Iedereen krijgt in principe begeleiding voor de start. Voor een deel (hoeveel is onbekend) kunnen dit echter bestaande ondernemers zijn. Voor een ander deel kan het mensen betreffen die al voldoende ondernemersvaardigheden hebben en op basis van deze overweging geen ondersteuning hebben ontvangen.

81 procent van de respondenten geeft aan (zeer) tevreden te zijn over de snelheid binnen het proces. 89 procent geeft aan tevreden te zijn over de wijze waarop men is geholpen. Van de 52 personen⁴⁷ die een krediet hebben gekregen en begeleiding voor de start hebben gehad vanuit de gemeente zijn er twee die ontevreden zijn. De rest is tevreden tot zeer tevreden. Vijf van de dertien

⁴⁶ Deze opmerkingen worden weergegeven in de bijlage in het rapport van Labyrinth.

⁴⁷ Het aantal van 52 en 13 is lager dan de gerapporteerde 122 in de steekproef. Voor een deel wordt dit verklaard door respondenten die nog in het proces zitten. Voor een ander deel betreft het respondenten die op een andere manier aan krediet zijn gekomen.

respondenten die geen krediet hebben gekregen, maar wel begeleiding bij de start, zijn ontevreden. De rest is tevreden tot zeer tevreden.

44 procent van de respondenten geeft aan verbeterpunten te hebben. Ondernemers die begeleiding voor de start hebben gehad en ook krediet hebben gekregen, hebben minder vaak suggesties voor verbetering. De meest voorkomende punten in de suggesties zijn:

- betere begeleiding (door meer ervaren krachten);
- meer begeleiding bij het maken van een ondernemingsplan;
- er moet meer informatie worden verstrekt over risico's van ondernemerschap;
- de snelheid kan hoger liggen.

Qredits

45 procent heeft begeleiding voor de start gehad. In een fors aantal gevallen wordt hier overigens Qredits als begeleider genoemd. Qredits biedt echter geen begeleiding voor de start. Andere begeleiders zijn veelal MFO's of KvK's. Op basis van de dataset met antwoorden kan worden geconcludeerd dat zeker acht MFO's zijn ingeschakeld door ondernemers.

6.2.2 Het MK-proces

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal (niet) aanvragen, toekenningen en afwijzingen en de aanvragen die nog in beraad zijn in de steekproef.

Tabel 20 Overzicht status microkredietaanvragen Qredits-traject en borgstellingstraject

Status aanvraag	Qredits-traject	Borgstellingstraject	Totaal
Aangevraagd (nog geen uitsluitel)	16 (15%)	5 (6%)	21 (11%)
Toegewezen	40 (38%)	64 (72%)	104 (54%)
Afgewezen	48 (46%)	20 (22%)	68 (35%)
Totaal aanvragen	104 (100%)	89 (100%)	193 (100%)
Geen aanvraag	28	33	61
Totaal respondenten	132	122	254

Bron: Labyrinth (2011).

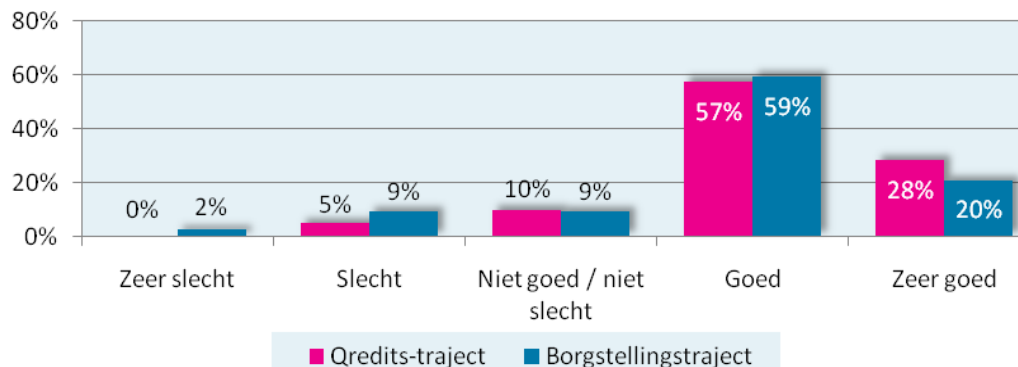
Aan deze groep (potentiële) ondernemers zijn de volgende vragen voorgelegd:

- Op welke manier is het contact met de betreffende organisatie voor microkredietverstrekking verlopen?
- Hoe oordelen zij over de snelheid waarmee zij zijn geholpen?
- Hoe tevreden zijn respondenten over de wijze waarop zij geholpen zijn door medewerkers van betrokken organisaties?
- Verder is gevraagd naar mogelijke verbeterpunten voor de dienstverlening van betreffende organisaties zodat deze (nog) beter kunnen aansluiten bij de (verschillende) behoeften die respondenten hebben.

Zoals eerder besproken is het bij de oordelen over de borgstelling onduidelijk of het oordeel gaat over de gemeente, de screener of de bank. De onderstaande tabellen geven een overzicht van de antwoorden uitgesplitst naar Qredits en de borgstellingspilot.

Begrijpelijkheid informatie

Figuur 6 In hoeverre was de informatie die u bij deze organisatie kreeg voor u begrijpelijk?

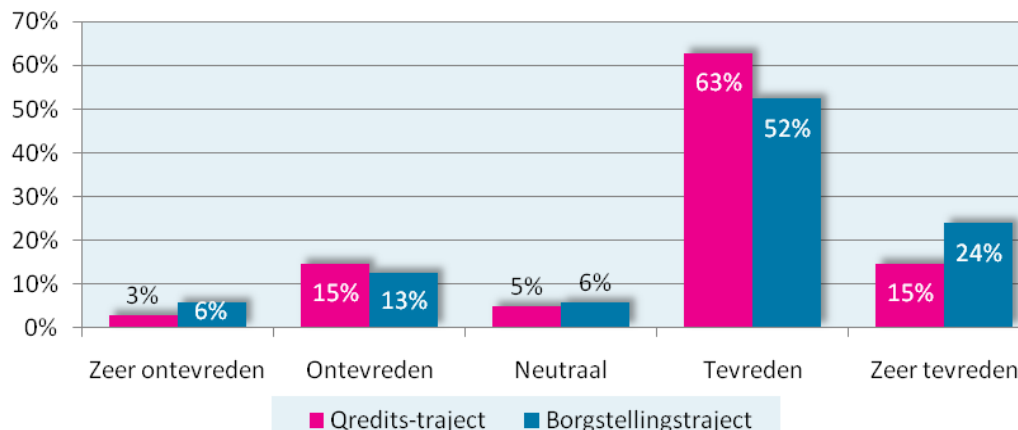


Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=104 / Borgstellingstraject: n=89.

Grote verschillen tussen de twee pilots zijn niet te constateren. Ook in absolute zin scoren beide pilots goed, over het algemeen is de feedback van de respondenten positief. Toch is ongeveer 10 procent van de borgstellingsklanten van mening dat de informatie niet begrijpelijk is. Uit de open antwoorden blijkt dat dit voor een deel veroorzaakt wordt doordat er sprake is van verschillende schakels (gemeente, screener, bank).

Snelheid

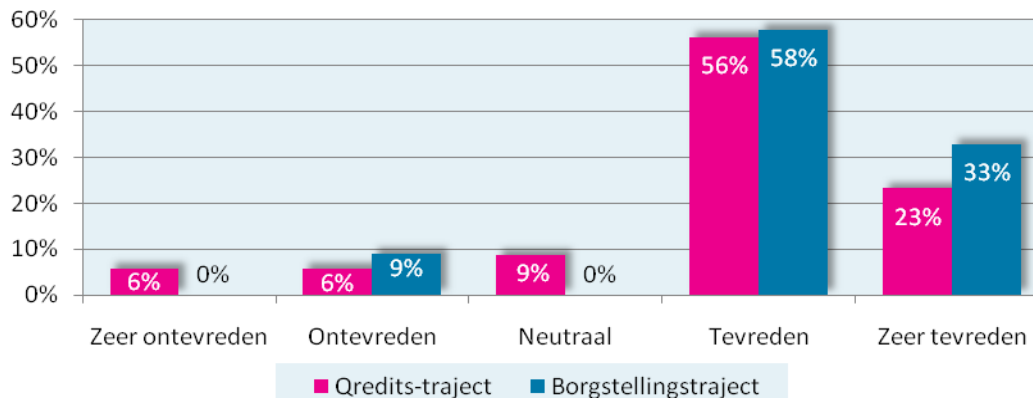
Figuur 7 Hoe tevreden bent u over de snelheid waarmee u door deze organisatie werd geholpen?



Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=104 / Borgstellingstraject: n=89.

Ongeveer een of de vijf respondenten geeft aan niet tevreden te zijn over de snelheid van het kredietproces. Vooral bij Qredits valt dit op, omdat daar de aanvraag binnen een organisatie blijft en snel zou moeten kunnen worden afgehandeld. Incidenteel is er sprake van lange termijnen van tot twee maanden tussen de aanvraag van het krediet en verstrekking of afwijzing.

Figuur 8 Hoe tevreden bent u over de wijze waarop u door de medewerker van deze organisatie werd geholpen?



Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=104 / Borgstellingstraject: n=89.

Verschillen tussen de twee groepen zijn hier ook niet of nauwelijks te zien. Over het algemeen zijn de klanten tevreden tot zeer tevreden. Borgstellingsklanten zijn gemiddeld genomen positiever. Het toekenningspercentage ligt ook hoger. Positieve aspecten zijn hulpvaardigheid, de kritische houding ten aanzien van de ondernemer en het plan en de deskundige beoordeling. Minder goede punten zijn bereikbaarheid, het niet nakomen van afspraken en het ontbreken van branchekennis.

Ondernemers die geen krediet hebben gekregen zijn negatiever over de wijze waarop zij zijn geholpen dan de ondernemers die wel een krediet hebben gekregen. Van de 23 respondenten die hebben aangegeven hierover (zeer) ontevreden te zijn, is bij 17 respondenten het microkrediet afgewezen. Voor Qredits geldt dat de telefonische 'afzegging' niet altijd goed overkomt.

Verder valt op dat niet iedereen aangeeft op dezelfde wijze benaderd te zijn. Het idee achter beide screenings (zowel Qredits als in de borgstelling) is dat er persoonlijk contact (in principe een afspraak thuis voor Qredits-klanten) plaatsvindt. Dit is niet in alle gevallen gebeurd. Bij de borgstelling kan dit worden verklaard doordat antwoorden betrekking hebben op de bank (die in principe zonder persoonlijk contact een krediet kan verstrekken, mits de screening positief is). Bij Qredits geldt dat ook ondernemers die een krediet hebben verkregen niet altijd een face-to-face afspraak hebben gehad (18 van de 44 ondernemers aan wie een krediet is toegekend geeft aan geen bezoek aan huis of op kantoor te hebben gehad).

Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan verbeterpunten te zien. Bij Qredits is dit 58 procent, in de borgstelling 46 procent. Uiteraard zijn er meer verbeterpunten gesuggereerd door ondernemers die geen krediet hebben gehad. Qredits heeft meer afwijzingen, dus het percentage verbeterpunten is niet heel illustratief.

De belangrijkste suggesties voor verbetering van de borgstellingspilot die door klanten zijn gegeven zijn:

Wel krediet gekregen:

- Meer en eenvoudige uitleg, ook over verschillende elementen (zoals over de hoogte van de rente);
- Betere communicatie tussen partijen, minder bureaucratie;
- Meer marktgericht denken, interesseren voor de cliënt.

Geen krediet gekregen:

- Proces kan/moet sneller;
- Meer begeleiding, helderder informatie;
- Teveel papierwerk.

De belangrijkste suggesties voor verbeteringen bij Qredits zijn:

Wel krediet gekregen:

- Het kan (nog) eenvoudiger;
- Meer begeleiding is wenselijk / er kan meer feedback worden gegeven.

Geen krediet gekregen:

- Duidelijker aangeven waarom kredieten worden afgewezen;
- Meer informatie over het proces en criteria geven;
- Uitbreider onderzoek met meer focus op bedrijfstak.

6.2.3 Begeleiding na de start

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de pool waaruit de status van coaching na de start blijkt. Hierbij moet opgemerkt worden dat de steekproef bestaat uit alle ondernemers, ook degenen die geen krediet hebben gekregen en dus mogelijk niet gestart zijn, of via een andere route krediet hebben gekregen.

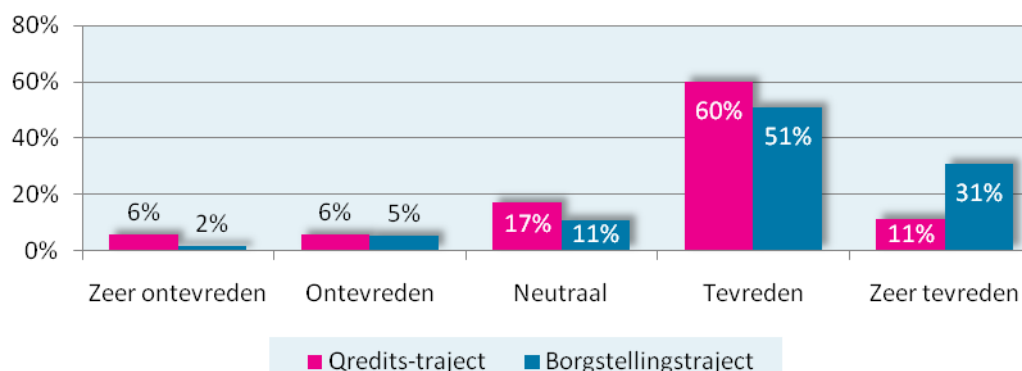
Tabel 21 Overzicht van status coaching na de start

Status coaching na de start	Qredits-traject	Borgstellingstraject	Totaal
Coaching	42 (32%)	60 (49%)	102 (40%)
Geen coaching	90 (68%)	62 (51%)	152 (60%)
Totaal	132 (100%)	122 (100%)	254 (100%)

Bron: Labyrinth (2011).

De volgende figuur geeft een overzicht van de tevredenheid over de intensiteit van de coaching. Hierin zijn alleen degenen die gecoacht worden opgenomen. Daar zitten echter ook ondernemers tussen die geen krediet via de pilots hebben gekregen.

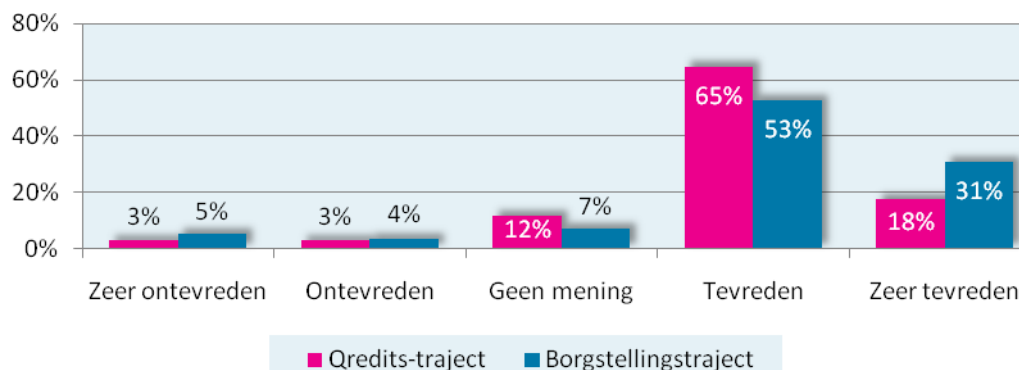
Figuur 9 Hoe tevreden bent u over de intensiteit van de coaching?



Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=42 / Borgstellingstraject: n=60.

Tevredenheid is over het algemeen hoog. Dit geldt ook voor de kwaliteit van coaching, zie de volgende figuur. De tevredenheid onder klanten van de borgstellingsregeling is gemiddeld wat hoger.

Figuur 10 Hoe tevreden bent u over kwaliteit van de coaching?



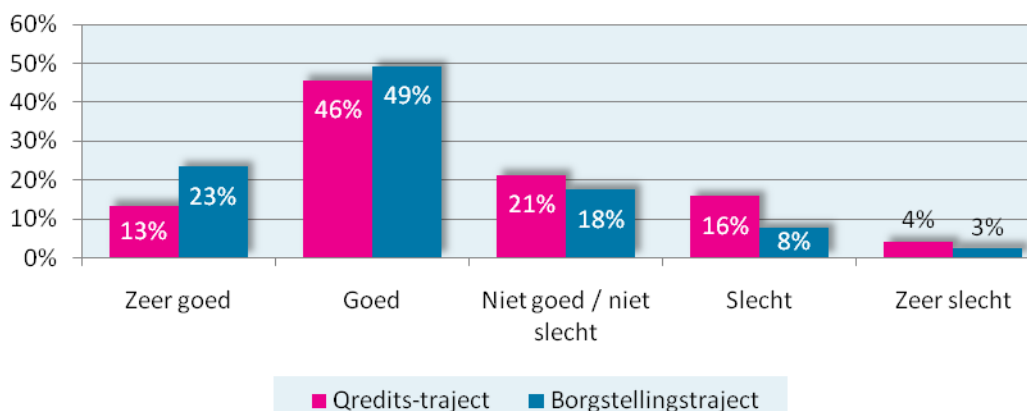
Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=42 / Borgstellingstraject: n=60.

Ruim een kwart van de in het kader van Qredits gecoachte ondernemers geeft verbeterpunten aan. Opmerkingen hebben onder andere betrekking op het verplichte karakter van de coaching na de start. Ongeveer een derde van de door / via de borgstellingspilot gecoachte ondernemers geeft aan verbeterpunten te hebben. De rode draad in de opmerkingen is dat de coach die wordt toegewezen uit dezelfde branche als de respondent zou moeten komen om betere aansluiting te krijgen. Deze personen moeten het liefst ook over meer ervaring en deskundigheid beschikken.

6.2.4 Overall oordeel

Een meerderheid van de ondernemers geeft aan dat vooraf goed is uitgelegd welke stappen moeten worden doorlopen voor de te onderscheiden elementen in het MF-traject. Voor Qredits klanten geldt dat zij hier minder positief over zijn. Dat kan uiteraard een logisch gevolg zijn van de meerdere loketten in het hele MF-traject (doorverwijzing vanuit diverse kanalen of rechtstreeks contact waarbij de website in eerste instantie leidend is). Bij de gemeenten ligt de coördinatie in een hand en is er een intake, bij de gemeente in de rol van MFO, aan het begin.

Figuur 11 In hoeverre vindt u dat u van tevoren goed uitgelegd is welke stappen doorlopen moeten worden voor de begeleiding, kredietaanvraag en / of coaching?

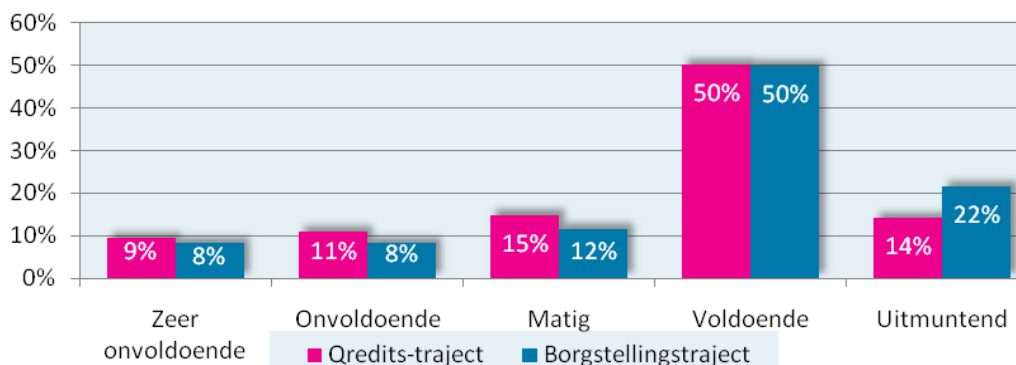


Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=132 / Borgstellingstraject: n=122.

Respondenten geven vooral aan dat ze veelal zelf op zoek zijn geweest naar informatie over het gehele traject. Ook suggereert een deel van de respondenten dat de communicatie tussen betrokken partijen verbeterd kan worden zodat de ondernemers minder 'zwemmen'.

Ongeveer een op de vijf ondernemers geeft aan dat het oordeel over het hele traject geen voldoende scoort. Grote verschillen tussen de pilots zijn niet te zien. Wel scoort de borgstellingspilot gemiddeld iets beter.

Figuur 12 Kunt u een algemeen eindoordeel geven over het hele traject dat u doorlopen heeft bij het verkrijgen van microfinanciering?



Bron: Labyrinth (2011). Qredits-traject: n=132 / Borgstellingstraject: n=122.

Voor beide pilots geldt dat degenen die een verdere toelichting geven de kwaliteit en hoeveelheid van de informatie positief waarderen. Desondanks merken ook veel respondenten op dat ze zelf ook veel hebben moeten uitzoeken.

6.3 Ervaringen van betrokken organisaties

Hoe worden beide pilots door de betrokken organisaties ervaren (gemeenten, commerciële banken, gemeentelijke kredietbanken, UWV, MF-ondernemerspunten)?

Qredits

Opgemerkt wordt dat Qredits toegevoegde waarde biedt ten opzichte van bestaande initiatieven voor microkredieten van zowel commerciële banken als andere partijen. Vaak zijn die initiatieven lokaal en kleinschalig, Qredits biedt landelijke dekking. Vanuit de zijde van commerciële banken, niet beperkt tot de banken die in Qredits participeren, wordt er frequent doorverwezen naar Qredits wat een indicatie is van de additionaliteit van Qredits ten opzichte van de commerciële banken.

Vanuit diverse zijden wordt er ook kritisch naar Qredits gekeken. Dit heeft onder andere betrekking op de volgende observaties. De transparantie over de overwegingen die een rol spelen in toekenning en afwijzing, kan groter zijn. Voor bijvoorbeeld een MFO biedt dit de mogelijkheid om de klanten die ze aanbieden beter voor te bereiden op de kredietbeoordeling. Ook wordt aangegeven dat de beoordeling door Qredits een sterk bedrijfseconomisch karakter heeft, het lijkt teveel op een bank (risicomijdend). Verder wordt opgemerkt dat de lokale inbedding van Qredits wisselend is. In sommige gevallen is er sprake van een goede of zeer goede samenwerking met andere partijen als KvK, MFO, gemeente, in andere gevallen is daar in mindere mate sprake van. Kennis van de lokale economie wordt door sommige partijen als cruciaal aspect in de beoordeling van kredieten gezien. Niet iedereen is er van overtuigd dat dit bij Qredits voldoende geborgd is.

SZW-borgstelling

De betrokken gemeenten zijn over het algemeen overtuigd van het nut van de regeling. De verschillende doelgroepen, waaronder specifiek uitkeringsgerechtigden, maar ook ondernemers in bijvoorbeeld de horeca, worden goed bediend. Over de samenwerking met de banken lopen de ervaringen uiteen. In sommige gevallen verloopt de samenwerking goed tot zeer goed. Zo is het voor sommige klanten mogelijk om zonder voucher een krediet te krijgen. In andere gevallen is de kredietverlening via de banken gestopt en is een kredietbank bereid gevonden om de kredietverlening te doen onder voorwaarde van afdekking van het resterend kredietrisico door de gemeente. Positieve aspecten rondom de borgstelling die verder worden aangedragen zijn de regionale inbedding en daarmee kennis van de lokale economie. Of dit tot een wezenlijk andere benadering van klanten en beoordelingen leidt is de vraag. Veel screenings worden door externe partijen verricht, die een wisselende lokale inbedding hebben.

Op punten zijn ook verbeteringen mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld de rol van het Agentschap NL verkleind worden, waarmee de inzet en daarmee de kosten van het proces kunnen worden verminderd. Verder is het rentepercentage dat commerciële banken vragen, zeker in combinatie met de provisies, voor de klanten aan de hoge kant. De totale kosten voor de klant zijn bij Qredits echter hoger. Deze hoge kosten zijn voor meerdere stakeholders een bezwaar. Dit geldt zeker voor de relatief hoge kosten die zijn verbonden aan het dubbele werk dat in de praktijk voorkomt binnen de borgstellingspilot.

De commerciële banken hebben op centraal niveau aangegeven niet met de borgstelling in de huidige vorm door te willen gaan. Op lokaal niveau is dit anders. Daar wordt door een enkele bank nog wel een lening met (of zonder) borgstelling verstrekt. In de overweging van de banken om niet door te willen gaan, kan het verleden een grote rol hebben gespeeld. De betrokken handelsbanken verwijzen nu echter veelal door naar Qredits.

6.4 Landelijke uitrol

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek naar de landelijke uitrol is:

In hoeverre is het mogelijk om één of beide pilots landelijk uit te rollen en te verbreden voor de gehele doelgroep, zowel uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden (mogelijk in de zin van o.a. draagvlak, capaciteit pilotorganisaties, haalbaarheid businesscase, landelijke dekking)?

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de (financiële) business case, op organisatorische aspecten, op draagvlak en op bereik van de doelgroep.

6.4.1 Financiële business case

Eén van de voorwaarden voor succesvolle uitrol van één of beide pilots is dat de betreffende pilot een haalbare business case kan realiseren. In andere woorden: de kosten mogen niet structureel hoger zijn dan de baten. Analyse van de levensvatbaarheid vindt bij voorkeur plaats aan de hand van de praktijk: kunnen de pilots financieel neutraal (of winstgevend) opereren. Er is echter onzekerheid over de omvang en ontwikkeling van enkele kosten- en opbrengstenposten. In het bijzonder betreft dit het defaultpercentage dat een belangrijke rol speelt in levensvatbaarheid van de business case, maar waarvoor nog te weinig informatie beschikbaar is vanwege de korte termijn waarop de pilots functioneren.

Zoals aangegeven in Hoofdstuk 5, betreft een business case analyse expliciet een afweging van de directe kosten en baten van de betreffende pilot. Overige kosten en baten, zoals eventuele baten van ondernemerschap en besparingen op uitkeringen, worden dan ook niet meegenomen.⁴⁸

Om tot inzichten in de voorwaarden voor de levensvatbaarheid te komen, hebben we een model ontwikkeld om te analyseren welke randvoorwaarden, in het bijzonder het te realiseren defaultpercentage, nodig zijn voor een positief resultaat.

Het model

Om de voorwaarden voor een financieel succesvolle business case te onderzoeken, ontwikkelen we een model voor de business case van een microkredietpilot zonder begeleiding en coaching. De analyse richt zich puur op de microkredietverlening.

In het model gaan we uit van de volgende uitgangspunten, zie Tabel 22.

Tabel 22 Uitgangspunten voor een business case model

Onderdeel	Uitgangspunt
Omvang van het gemiddelde krediet	€ 20.000
Aantal verleende kredieten per jaar	2.500
Looptijd	4 jaar
Netto-rentemarge	6%
Gemiddelde afsluitprovisie	2%
Gecorrigeerde tijdsbesteding per krediet (zie hst. 5)	60 uur
Uren per fte	1.600
Personeelskosten per fte	€ 45.000
Overhead – personeel	10 fte
Overhead – overig (afschrijving materiaal)	€ 100.000

Onder de bovenstaande modelaannames blijkt het break even-punt rond de 3 procent default te liggen. Dat betekent dat met een default lager dan 3 procent er een positief resultaat wordt geboekt, terwijl een default hoger dan 3 procent leidt tot verlies.

Gevoeligheidsanalyse

Door de waarden voor de verschillende uitgangspunten te variëren kan worden bekeken wat de invloed van gewijzigde aannames op het break-even default-percentage is. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste gevoeligheidsanalyses weergegeven.

⁴⁸ Deze baten die buiten de directe business case vallen, kunnen wel van belang zijn bij bredere, meer maatschappelijke overwegingen zoals die worden gemaakt door de overheid.

Tabel 23 Belangrijkste gevoeligheidsanalyse op de business case

Onderdeel	Uitgangspunt	Break even default%
Omvang van het gemiddelde krediet	€ 17.000	2,3%
Omvang van het gemiddelde krediet	€ 25.000	3,75%
Netto-rentemarge	5%	2,0%
Netto-rentemarge	8%	5,0%
Gemiddelde afsluitprovisie	1%	2,6%
Gemiddelde afsluitprovisie	4%	3,8%
Personeelskosten per fte	€ 40.000	3,4%
Personeelskosten per fte	€ 55.000	2,15%
Gecorrigeerde tijdsbesteding per krediet	30 uur	4,7%
Gecorrigeerde tijdsbesteding per krediet	120 uur	Niet mogelijk

Zoals uit de tabel blijkt hebben de netto-rentemarge en de afsluitprovisie grote invloed op het break even defaultpercentage. Bij de netto-rentemarge is de relatie 1-op-1: elke procentpunt meer of minder marge leidt tot een verhoging of verlaging van het acceptabele defaultpercentage met een procentpunt. Voor de afsluitprovisie is deze relatie ongeveer 1-op-0,4.⁴⁹ Ook andere posten, zoals omvang van het gemiddelde krediet en personeelskosten per FTE, hebben een duidelijke invloed op het break even defaultpercentage.

Interessant is de gevoeligheidsanalyse rondom de gecorrigeerde tijdsbesteding per krediet. Indien de tijd wordt gehalveerd tot 30 uur, welk getal in de buurt ligt van de voor Qredits berekende tijdsbesteding per post, mag het defaultpercentage 50 procent hoger worden om toch nog break-even te draaien. Omgekeerd blijkt bij een tijdsbesteding van 120 uur, ongeveer de tijdsbesteding voor de borgstelling, *in dit model*, geen levensvatbare business case mogelijk.

Inschatting van de financiële levensvatbaarheid van de pilots

Zoals hiervoor aangegeven zijn de netto-rentemarge en de gemiddelde afsluitprovisie belangrijke elementen voor het break-even defaultpercentage. Aan de hand van de werkelijke marge en de gemiddelde provisie zoals beschreven in hoofdstuk 5 schatten wij voor Qredits het kritieke defaultpercentage in op ongeveer 5,7 procent,⁵⁰ terwijl voor de borgstelling onder de modelvoorwaarden er geen levensvatbare business case mogelijk lijkt gezien de tijdsbesteding per krediet. Deze laatste conclusie ligt ook in lijn met de doelmatigheidsanalyse in hoofdstuk 5. Per krediet is er sprake van een klein positief resultaat, terwijl materiaalkosten en kosten voor defaults nog moeten worden afgetrokken.

Per eind 2010 ligt het aandeel problematische kredieten van Qredits ruim onder het geschatte break-evenpunt, namelijk op 1,9% problematische kredieten (1,3 procent default plus 0,6 procent deurwaarder). Alle genoemde getallen betreffen de omvang in waarde van de kredieten en verschillen dus van de cijfers zoals gepresenteerd in Hoofdstuk 4.⁵¹ Bij de borgstelling ligt de default op 2,3 procent, waarbij er daarnaast in 1,8% van de gevallen sprake is van opgezegd

⁴⁹ Alhoewel opbrengsten uit afsluitprovisie kunnen dienen ter dekking van de kosten uit default, zijn deze opbrengsten primair bedoeld ter dekking van eenmalige kosten bij het afsluiten van een krediet.

⁵⁰ Standaard default (3%), aangepast voor marge (+1%) en tijdsbesteding per krediet (+1,7%).

⁵¹ Zoals eerder opgemerkt ligt het percentage defaults binnen de portfolio uitkeringsgerechtigden van Qredits substantieel hoger.

krediet die volgens de banken in de meeste gevallen tot een afboeking door de bank al dan niet met verliesdeclaratie bij het Agentschap zal leiden. Het betreft hier percentages op basis van de aantallen kredieten. De combinatie van hoge tijdsbesteding en een percentage problematische kredieten dat momenteel al boven het niveau van Qredits ligt, betekent dat er sterke twijfels bestaan over de puur financiële levensvatbaarheid van de borgstellingspilot.⁵²

In 2011-2012 gaan de eerste verleende kredieten het derde en vierde loopjaar in. Deze periode wordt als kritische test voor succesvol ondernemerschap beschouwd en kent normaal een aanzienlijk aantal uitvallers. Ook voor de pilots zal het een cruciaal jaar blijken. Immers, in deze periode zal duidelijk worden of het default-percentage laag genoeg kan worden gehouden.

6.4.2 Organisatorische aspecten

Qredits

Qredits is, gezien de landelijke dekking die ook het afgelopen jaar al werd geboden, in staat om landelijk te opereren voor grote delen van de doelgroep. Met het UWV wordt bijvoorbeeld al op landelijke en regionale schaal samengewerkt. Op gemeentelijk niveau is er op dit moment nog geen volledig landelijke dekking, wel is er sprake van contacten met alle MFO's, in een aantal gevallen overlapt dit met gemeenten. Goede lokale inbedding in termen van overleg, afstemming en informatievoorziening is van belang. Dit betreft ondermeer afstemming over beoordelingscriteria en terugkoppeling van ervaringen. Voor 'toeleveranciers' is het van belang om klanten zo goed mogelijk voorbereid door te laten stromen, en voor een continue toestroom is het nodig om niet alleen de klanten maar ook de ondersteuners van klanten op de hoogte te stellen van beoordelingen. Vooral in de richting van een (groot) aantal gemeenten moeten deze contacten worden geïntensifieerd bij landelijke uitrol. Dit zal een investering eisen die zich niet op zeer korte termijn terugbetaald.

Borgstelling

Bij landelijke uitrol van de borgstellingspilot speelt een belangrijke rol dat de faciliteit in alle gemeenten (of via clustering van gemeenten in regio's) uitgevoerd moet gaan worden. Veel partijen geven aan dat voornamelijk uitvoering op regionaal niveau kans van slagen heeft, omdat er dan minder partijen betrokken zijn en er schaalvoordelen kunnen worden geboekt. De huidige pilots werden in veel gevallen ook regionaal uitgevoerd. Ook in het geval van regionale uitvoering zal het aantal uitvoeringsregio's waarschijnlijk tussen 20 en 35 liggen. Hoe dan ook, of de uitvoering nu op lokaal of regionaal niveau wordt uitgevoerd, op alle niveaus moet voldoende capaciteit beschikbaar zijn om de faciliteit uit te voeren. Of dit het geval is, is de vraag. Het vereist in ieder geval een investering om uitrol vanuit bijvoorbeeld het Bbz aan alle doelgroepen mogelijk te maken. Verder moet er afstemming plaatsvinden, op regionaal (of lokaal) niveau, met kredietverstrekkers (commerciële banken en/of de kredietbank) en met het AgentschapNL en screeningbureaus.

6.4.3 Draagvlak

Qredits

Uitrol is mogelijk en wordt in veel gevallen, bijvoorbeeld door banken, maar ook door andere betrokkenen als MFO's, KvK en MKB Nederland, toegejuicht. De belangrijkste overweging die vanuit verschillende kanten, in bijzonder door andere partijen dan de betrokken banken maar deels ook door de banken zelf, wordt meegegeven is dat het verkrijgen van microkrediet makkelijker plaatsvindt bij een efficiënt werkende organisatie zonder winstoogmerk dan bij de betrokken

⁵² Deze analyse betreft de analyse van operationele kosten en baten van de verschillende betrokkenen. Indien een maatschappelijke kosten-batenanalyse zou worden uitgevoerd, zou deze analyse mogelijk anders uitvallen.

commerciële banken. De sterke punten van het business model, zoals het efficiënte systeem van beheer en bijzonder beheer moeten ook worden gehandhaafd. Verder spelen bij uitrol ook de al in paragraaf 6.3 genoemde overwegingen een rol.

De voeding van aanvragen voor kredieten bij Qredits komt onder andere vanuit MFO's. Vanuit die zijde wordt aangedrongen op goede lokale afstemming over klanten en transparantie over kredietbeoordeling zodat de aansluiting tussen MFO's en Qredits kan verbeteren en er voldoende instroom blijft.

Borgstelling

De betrokken gemeenten hebben aangegeven door te willen gaan met de borgstellingsregeling. Voor landelijke uitrol van de borgstellingspilot is de beslissing van de betrokken commerciële banken op centraal niveau om na afloop van de pilotperiode niet verder te gaan onder de gegeven randvoorwaarden een belangrijk bezwaar. Het is maar zeer de vraag, zeker gezien de aanwezigheid van Qredits, of commerciële banken krediet zullen gaan verstrekken bij doorstart van de borgstellingsregeling. De kredietverlening kan, als banken niet bereid zijn een krediet te verstrekken, overgenomen worden door de kredietbanken. Kredietbank Nederland heeft aangegeven hier een rol voor zichzelf te zien. Hierbij zullen gemeenten wel, direct of indirect, garant moeten staan voor het niet door de centrale overheid geborgde deel van de verleende kredieten.

Uitrol van de borgstelling is mogelijk, maar er wordt een aantal aandachtspunten gegeven door betrokkenen. Zo zijn er in het proces vereenvoudigingen mogelijk – bijvoorbeeld door de toezichthoudende rol van AgNL op screening te beperken of efficiënter vorm te geven en de in de praktijk dubbele screening te voorkomen – zodat de tijdsbesteding en daarmee de kosten van het proces worden verlaagd. Goede afstemming tussen alle betrokken partijen is ook hier van belang.

6.4.4 Bereik doelgroep

Qredits

Een belangrijke vraag die blijft staan en niet eenvoudig te beantwoorden is, is of Qredits in staat is om de volledige doelgroep te bedienen.⁵³ In hoofdlijnen is het antwoord hierop negatief; gegeven de randvoorwaarde van een zelfstandige business case het niet mogelijk maakt om de *gehele* doelgroep van kredietaanvragers met in potentie levensvatbare ondernemingsplannen te bedienen. De eis van levensvatbaarheid van de business case van Qredits legt een beperking op aan de mate waarin de doelgroep kan worden bereikt. Immers, indien er sprake moet zijn van een levensvatbare business case, mag het gerealiseerde defaultpercentage op de portefeuille, en daarmee het vooraf ingeschatte risico op verleende kredieten, niet hoger zijn dan het break-even defaultpercentage. In andere woorden, indien Qredits een break-even defaultpercentage van, zeg, 5% heeft dan mag het geschatte risico op de verleende kredietportefeuille niet hoger zijn dan deze 5%. Een probleem ligt dan bij de aanvragen met een hoger risicoprofiel. Deze kunnen niet onder dezelfde voorwaarden als de aanvragen met een minder hoog risicoprofiel worden bediend, aangezien ze een te groot risico voor de business case vormen. Qredits kan op dit moment door bestaande ondersteuning (onder andere de achtergestelde lening die door de overheid is verstrekt) een hoger gemiddeld risicoprofiel accepteren bij de gehanteerde rentemarge, danwel een lagere rente rekenen voor de momenteel uitstaande kredietportfolio, dan het geval zou zijn zonder deze ondersteuning. Acceptatie van klanten met een hoger dan gemiddeld risicoprofiel betekent echter een te groot risico voor de business case. Dit wordt anders als er, net als in het geval van de

⁵³ Het betreft uiteraard alleen kredietverlening (en beoordeling van aanvragen en beheer). Voor begeleiding voor de start zijn andere partijen verantwoordelijk.

borgstellingsregeling, sprake is van aanvullende ondersteuning door de overheid om de risico's van delen van de doelgroep gedeeltelijk af te dekken.

Hierbij moet worden aangetekend dat het bereik onder de gehele doelgroep kan verbeteren indien Qredits hogere opbrengsten als gevolg van groeiend volume kan realiseren. In combinatie met beheersing van kosten is de business case van Qredits winstgevend en kan het meer risicovolle casussen opnemen onder behoud van de levensvatbaarheid. Ook het aantrekken van externe fondsen gericht op het bedienen van grotere risico's (bijvoorbeeld van de EU, zoals recent is gebeurd) biedt meer ruimte om risicovollere kredieten te verlenen. Deze verruiming van het geaccepteerde risicoprofiel, en in lijn daarmee het bedienen van de risicovollere groepen aanvragers, wordt echter beperkt vanwege de eis van levensvatbaarheid en daarmee beperking van de risico's in de portefeuille, zoals die ook door de stakeholders wordt vereist. Een deel van de doelgroep, namelijk de meest risicovolle aanvragers, zal dus niet kunnen worden bediend bij exclusieve uitrol van Qredits zonder extra steun van de overheid. Hierbij speelt een rol dat Qredits bijvoorbeeld besparing op uitkeringslasten niet in de beoordeling van een krediet mee kan nemen.

Borgstelling

Binnen het kader van de borgstelling is het beter mogelijk om hogere risico's af te dekken. Vollediger bereik van de doelgroep is daardoor te verwachten. Rondom bereik speelt wel mee dat, ten opzichte van Qredits, het bereik onder niet-uitkeringsgerechtigden beperkter geweest. Dat er verbeteringen mogelijk zijn onder deze doelgroep blijkt ook uit de geconstateerde regionale verschillen tussen de pilots.

7 Plussen, minnen en conclusies

7.1 Plussen, minnen en verbetermogelijkheden

De kernvraag luidt:

Wat zijn overall de plussen en minnen en eventuele verbetermogelijkheden van beide pilots?

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de processen binnen en rondom de pilots, het bereik en een select aantal effecten, op doelmatigheid, klanttevredenheid en de mogelijkheden rondom uitrol. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de algemene plussen en minnen en mogelijkheden tot verbetering van de pilots.

Ondanks dat de doelstelling van de pilots identiek is, ze moeten een oplossing voor bestaand marktfalen geven, is de opzet van de pilots niet vergelijkbaar. Qredits richt zich in de kern alleen op kredietverlening en -beoordeling, in de borgstellingspilot daarentegen ligt het hele traject van advisering voor de start tot coaching na de start in de handen van een partij, met voornamelijk rondom kredietverlening expliciete betrokkenheid van andere partijen (banken of mogelijk een kredietbank, AgentschapNL, mogelijk externe screening). Dit maakt een zuivere vergelijking lastig.⁵⁴ Desondanks zijn er diverse plussen en minnen te constateren.

Rondom de processen bij kredietverlening, en dat blijkt ook uit de analyse van doelmatigheid, valt op dat er grote verschillen zitten tussen het Qredits-traject en het borgstellingstraject in de tijdsbesteding door de betrokken organisaties.⁵⁵ Voor een deel is dit te verklaren door het uitgebreidere screeningrapport dat aan een klant wordt aangeboden binnen het borgstellingstraject. Dit uitgebreidere rapport heeft toegevoegde waarde voor de (potentiële) ondernemer. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt ook dat, vooral de (potentiële) ondernemers die geen krediet toegekend krijgen door Qredits, over de beperkte terugkoppeling minder tevreden zijn. Uitgebreider terugkoppeling bij een negatief advies, bijvoorbeeld in de vorm van een puntsgewijs schriftelijk rapport, kan zowel de (potentiële) ondernemer als zijn of haar begeleiders (MFO, andere intermediairs) vooruit helpen.

Een ander deel van de verschillen in tijdsbesteding per krediet wordt veroorzaakt doordat er in de verschillende schakels in de kredietverlening via de borgstellingsregeling dubbel werk plaatsvindt. De tamelijk uitgebreide screening wordt door de kredietverstrekker (in ieder geval als het een commerciële bank betreft) voor een deel herhaald. Bij het AgentschapNL worden de screeningrapporten ook nog tegen het licht gehouden om de kwaliteit van screenings te monitoren. Hoewel dit geen vertraging in het proces oplevert, zijn met deze screenings wel tijd en daarmee kosten gemoeid. Ook klanten geven aan dat betere afstemming in gevallen nodig is. Tussen de pilot-regio's zijn hier overigens wel verschillen te zien. In een aantal gevallen is de afstemming tussen gemeente en de banken dusdanig goed dat de tijdsbesteding bij de banken beperkt is tot een marginale toets.

⁵⁴ In de analyse van doelmatigheid (en processen) is dan ook zoveel als mogelijk rekening gehouden met de verschillen, bijvoorbeeld door een scheiding tussen de gemeentelijke inzet als MFO en rondom kredietverlening aan te brengen.

⁵⁵ Hierbij is zoveel mogelijk gecorrigeerd voor tijdsinzet die niet direct gerelateerd is aan het proces van kredietbeoordeling, -verlening en -beheer.

Een laatste verschil tussen de pilots is te zien in de tijdsbesteding rondom (bijzonder) beheer. Een klein krediet via een commerciële bank loopt mee in het reguliere beheer en als nodig in het bijzonder beheer. Vooral het bijzonder beheer kost een commerciële bank veel tijd. Regulier beheer bestaat grotendeels uit periodieke administratieve checks. Deze kosten verhoudingsgewijs veel tijd. Als het tot bijzonder beheer komt – ook relatief kostbaar bij een commerciële bank –, komen ook de procedures rondom verliesdeclaratie naar boven. Voor banken betekent dit dat er een declaratie opgesteld moet worden, deze moet worden ingediend bij het AgNL en er vervolgens formeel vijf jaar lang moet worden geprobeerd om deze uit te winnen. Ook het AgNL steekt tijd in deze procedure. Bij Qredits kan dit proces binnen een organisatie plaatsvinden en lijkt ook het reguliere beheerproces (voorkoming van bijzonder beheer) effectiever te zijn. Het beheerproces is speciaal ingericht om de risico's vroegtijdig te signaleren en de ondernemer scherp te houden. De tijd die wordt besteed aan beheer is beperkt, zonder dat het effect heeft op de effectiviteit. Dit geldt ook voor de tijd die wordt gestoken in bijzonder beheer.

Een aantal van de bovenstaande punten duidt op het belang van voldoende coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokkenen. Dit is echter ook een meer algemeen punt en geldt voor beide pilots.

Bij de borgstellingspilot zijn meerdere partijen betrokken: banken (zowel commerciële banken als kredietbanken), screeningbureaus (niet in alle gevallen), coaches / coachingorganisaties, AgNL en natuurlijk gemeenten (ook als MFO). De noodzaak tot voldoende (gedetailleerde) afstemming en coördinatie binnen de borgstellingspilot is daarmee hoog.

Bij Qredits ligt dit aantal betrokken partijen lager. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat doorverwijzing vanuit diverse kanalen plaatsvindt, vanuit bijvoorbeeld MFO's maar ook vanuit banken, KvK, etc. Met deze partijen is afstemming nodig. Het kredietproces binnen Qredits is voor een groot deel een intern proces, wat de efficiëntie van afstemming rondom kredietverlening in principe verhoogt. Coördinatie en afstemming zijn echter duidelijk vereist op lokaal en regionaal niveau, al was het maar om een continue instroom te bewerkstelligen en de dienstverlening onderling op elkaar aan te laten sluiten.

Concluderend kan worden opgemerkt dat er bij beide pilots verbeterpunten mogelijk zijn rondom afstemming tussen partijen, good practices zijn al voorhanden. Bij Qredits liggen verbeterpunten in de afstemming met partijen die betrokken zijn bij begeleiding voor de start, in het geval van de borgstellingspilot is dit gelegen in de afstemming tussen de partijen betrokken bij de kredietbeoordeling en -verstrekking.

Ten aanzien van het bereik (of effecten) van de pilots vallen twee zaken op. Ten eerste is er een verschil in de samenstelling van de groep klanten tussen Qredits en de borgstellingsregio's.⁵⁶ Bij Qredits melden zich minder uitkeringsgerechtigden – vooral bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten – en meer bestaande ondernemers (en niet-uitkeringsgerechtigden) dan bij de borgstellingsregio's. Een deel van de verklaring van het relatief lagere aantal meldingen van uitkeringsgerechtigden kan liggen in voorselectie door MFO's, andere intermediairs, of van (potentiële) ondernemers zelf. Voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden zijn er andere opties, denk bijvoorbeeld aan het Bbz voor personen met een bijstandsuitkering, die voordelen bieden ten opzichte van een route via Qredits. Er kan meer begeleiding worden geboden en de kredietvoorwaarden zijn gunstiger.

⁵⁶ Het betreft zowel aanmeldingen als uiteindelijke kredietverleningen.

Het totale bereik in termen van verstrekte kredieten, gecorrigeerd voor de omvang van de beroepsbevolking, vertoont parallellen met de aanmeldingen, en is bij Qredits hoger dan binnen de borgstellingspilots. Het aantal verstrekte kredieten aan arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden is bij Qredits lager; het aantal verstrekte kredieten onder niet-uitkeringsgerechtigden, onder wie bestaande ondernemers, is bij de borgstellingspilot lager. De aantallen verstrekte kredieten onder mensen met een WW-uitkering is onder beide pilots vergelijkbaar. Rondom bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten speelt een rol dat gemeenten een bijzondere verantwoordelijkheid voor met name de eerste groep hebben.

Tussen de borgstellingregio's zijn ook verschillen in bereik te zien. In sommige regio's is het percentage verstrekte kredieten aan uitkeringsgerechtigden heel hoog, in andere regio's is het percentage bediende bestaande ondernemers hoog. Er zijn geen grote verschillen in kenmerken van de beroepsbevolking tussen de regio's. Enige 'sturing' in de aanmeldingen (naar bepaalde doelgroepen) voor de borgstelling kan worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de fysieke locatie van het loket (bijvoorbeeld nabij de sociale dienst) en doordat de regio's ook optreden als MFO waar kennis over het MF-instrumentarium (specifiek de borgstelling, maar ook Bbz, Qredits en andere regelingen) aanwezig is. De expliciete regionale inbedding van de borgstellingspilots kan voordelen bieden, zowel in termen van bereik als in termen van beoordeling van kredietaanvragen, ten opzichte van de aanpak van Qredits. Meer kennis van de lokale economie kan bijvoorbeeld tot een scherpere beoordeling van ondernemingsplannen leiden en daarmee tot een betere risico-inschatting. Hierbij passen ook wat kanttekeningen. In de voorbereidingsfase van het Qredits-traject kunnen ook lokale MFO's betrokken zijn die kennis van de lokale economie kunnen inzetten om ondernemingsplannen te verbeteren. De adviseurs van Qredits hebben bovendien een specifieke regionale basis.

Een echt oordeel over het effectieve bereik kan pas worden gegeven als er meer zicht is op de duurzaamheid van de activiteiten van de ondernemers die via een van beide pilots zijn gestart. Wel moet worden opgemerkt dat er op dit moment verhoudingsgewijs minder risicovollere posten zijn bij Qredits. Per saldo zijn er bij beide pilots verbeteringen mogelijk in het bereik. Deze zijn binnen de borgstellingspilot eenvoudiger te realiseren dan bij Qredits omdat voor dat laatste aanvullende steun vanuit de overheid nodig is.

Klanttevredenheid, rondom alle aspecten van het MF-traject (begeleiding voor de start, kredietverlening, coaching na de start),⁵⁷ is over het algemeen hoog. Opvallende zaken zijn dat de informatievoorziening bij beide pilots tot enige ontevredenheid leidt. Rondom de borgstelling zit dit vooral in de verschillen in informatievoorziening tussen de verschillende betrokkenen (gemeente, screener, banken). Bij Qredits betreft het vooral de informatie vooraf (een rol van een MFO of andere partij die doorverwijst) en de beperkte terugkoppeling vanuit de screening (voornamelijk bij een negatieve beslissing). Een punt van aandacht is bovendien de relatief hoge kosten voor het afsluiten van een krediet onder de borgstellingspilot. Naast een afsluitprovisie voor de banken vraagt het AgentschapNL nog een borgstellingsprovisie. Deze is voor de meeste kredieten hoger dan de provisie bij Qredits. Per saldo is de lening bij de borgstellingspilot voor de klant goedkoper dan bij Qredits door het lagere rentetarief.

⁵⁷ Qredits biedt geen begeleiding voor de start.

7.2 Conclusie: lossen de pilots het marktfalen op?

Beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek, in hoeverre de microkredietpilots een oplossing bieden voor het marktfalen bij kredietverstrekking tot € 35.000, is niet eenvoudig. Het marktfalen bij verstrekking van kleine kredieten aan (potentiële) ondernemers bestaat in het kort uit het niet op elkaar aansluiten van de verhouding vaste kosten (screening, beheer, mogelijk ook bijzonder beheer) versus netto opbrengsten uit rente en default terwijl er wel sprake is van levensvatbare ondernemingsplannen. Kenmerkend voor de specifieke segmenten binnen de doelgroep van de pilots is vaak ook het ontbreken van zekerheden en / of een gebrekkige krediethistorie. De kosten voor een kredietverlening (de tijd die wordt gestoken in beoordeling om tot een goede beoordeling van de kredietnemer en zijn of haar plan te komen) kunnen hierdoor (nog) hoger zijn dan normaal waardoor de balans tussen kosten en baten voor een reguliere bank nog negatiever uit kan vallen.

Marktfalen ten aanzien van kredietverlening aan ondernemers blijkt in sterke mate afhankelijk te zijn van de opvattingen over het acceptabele risiconiveau van kredieten. Ondernemen staat immers gelijk aan het nemen van risico. Elke kredietaanvrager is, in meer of mindere mate, in potentie levensvatbaar. De markt biedt kredieten tot een bepaald niveau van kredietrisico aan tegen bepaalde voorwaarden aan, zodanig dat er vanuit het perspectief van de markt sprake is van een positieve business case. Kredieten met een hoger risico (of onvoldoende hoge rente om het risico te dekken) vereisen dus een efficiëntere kredietverlening (lagere kosten van dienstverlening) en / of overheidsingrijpen. Binnen de doelgroep voor microfinanciering is er sprake van een heterogene groep in termen van risico's. De hoogte van het risico is niet direct aan specifieke subgroepen te koppelen.

Marktfalen kan in principe *niet* worden opgelost zonder dat de overheid ingrijpt. Dit ingrijpen kan globaal gesproken twee richtingen volgen. Enerzijds kan er worden gekozen voor ingrijpen door middel van regelgeving, anderzijds is overheidsingrijpen mogelijk door zelf een voorziening aan te bieden of deze door middel van een (bepaalde, mogelijk eenmalige) bijdrage door de markt te laten verrichten.⁵⁸ Gezien de oorzaak van het marktfalen in het verstrekken van kleine ondernemingskredieten, ligt de laatste optie het meest voor de hand. Ingrijpen door middel van regelgeving, bijvoorbeeld een soort acceptatieplicht, gaat voorbij aan de fundamentele vrijheid van handelen op markten. Er is dan ook gekozen voor de tweede oplossing waarbij de overheid een deel van de marktactiviteiten die niet worden verricht, subsidieert.

Bij de vormgeving van de pilots is een verschillende insteek gekozen om het marktfalen op te lossen. De feitelijke opzet van Qredits is om een oplossing voor het marktfalen te bieden door een combinatie van hoge aantallen en efficiënte processen, waarmee de kosten van zowel kredietbeoordeling als -beheer per casus worden gedrukt. Bij voldoende groei in de kredietverlening, waar doelstellingen voor zijn opgesteld, moet dit tot rendabele exploitatie op middellange termijn leiden. Voor de opstart hiervan (2009, 2010) zijn de eenmalige kosten voor een deel door de gemeenschap gedragen. Qredits draagt zelf de kosten van kredietbeoordeling, -verstrekking en -beheer. In de praktijk is Qredits erin geslaagd om een fors aantal kredieten te verstrekken en efficiënt te werken. Een deel van de doelgroep, dit betreft vooral ondernemers die binnen de doelgroep vallen maar waaraan kredietverlening een hoger dan gemiddeld risico met zich meebrengt, kan niet in voldoende mate bediend worden. De eis van levensvatbaarheid van de business case van Qredits legt een beperking op aan de mate waarin delen van de doelgroep kan

⁵⁸ Randon dit laatste zijn er gradaties mogelijk. Zo is het mogelijk dat de overheid een startsubsidie geeft om een bepaalde schaal te bereiken waarna er kostendekkend kan worden gewerkt. Ook kan een meer structurele subsidie worden ingezet. Verder is het mogelijk dat de overheid volledig subsidieert maar de voorziening uitbesteedt, of aanbesteedt.

worden bereikt. Immers, indien er sprake moet zijn van een levensvatbare business case, mag het gerealiseerde defaultpercentage op de portefeuille, en daarmee het vooraf ingeschatte risico op verleende kredieten, niet te hoog zijn.⁵⁹ In de praktijk zijn er dan ook minder kredieten verstrekt aan bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten dan onder de borgstelling het geval was; Qredits is voor het aantrekken van klanten echter ook afhankelijk van doorverwijzingen vanuit gemeenten, UWV, MF-ondernemerspunten, etc. Afstemming met deze partijen is vereist en kan worden verbeterd. Er kan ook sprake zijn geweest van een zekere voorselectie. Hogere volumes en ook het aantrekken van externe fondsen gericht op het bedienen van grotere risico's (bijvoorbeeld van de EU, zoals recent is gebeurd) biedt in principe meer ruimte om risicovollere kredieten te verlenen. Dit betekent weliswaar dat er wat meer risicovollere groepen bediend kunnen worden maar dit zal niet de volledige doelgroep kunnen zijn. Hiervoor is additioneel ingrijpen, in de vorm van financiële ondersteuning, door de overheid nodig.

De opzet die in het kader van de borgstellingspilot is gekozen om het marktfalen op te lossen is als volgt: de kosten voor banken aan de 'voorkant', de kredietbeoordeling, worden gedrukt doordat de kosten voor screening door de gemeenschap worden gedragen. De kosten rondom kredietverstrekking en -beheer worden door de betrokken banken gedragen. De borgstelling zelf – die door de centrale overheid is verstrekt – zorgt daarnaast voor een tegemoetkoming bij het ontbreken van zekerheden en voor het dekken van een fors deel van de risico's. Ook hier blijkt geen sprake te zijn van een volledige oplossing van het marktfalen zonder blijvend ingrijpen door de overheid, aangezien de borgstellingsregeling niet zonder structurele overheidssteuning kan worden gerealiseerd. In de praktijk is daarnaast het drukken van kosten voor de banken niet in alle gevallen op een efficiënte wijze gebeurd. Zo is een fors aantal kredieten niet door commerciële banken maar door kredietbanken verstrekt. In de gevallen waarin een commerciële bank wel het krediet heeft verstrekt is er in praktijk vaak sprake van dubbel werk omdat er geen goede aansluiting is tussen de beoordeling van kredietaanvragen via de pilot en de verwerking door banken: dit veroorzaakt dubbel werk en doet daarmee voor een deel teniet aan de kostenbesparing bij banken die inherent zou moeten zijn aan de insteek van de pilot. Er worden relatief meer kredieten verstrekt aan bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten en relatief minder aan niet-uitkeringsgerechtigden en bestaande ondernemers. Hier speelt een rol dat vooral bijstandsgerechtigden al onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid vallen, de groep is dus goed te bereiken. Of het grotere bereik ook tot besparingen op bijvoorbeeld uitkeringen leidt, kan op dit moment niet worden ingeschat, maar een besparing is wel waarschijnlijk.

Beantwoording van de vraag of de pilots een goede oplossing voor het marktfalen hebben geboden wordt verder lastiger gemaakt door de verschillen in opzet van de pilots, waarbij de gemeenten een spilfunctie innemen in de begeleiding van (potentiële) ondernemers in de gehele keten van intake tot coaching na de start, terwijl in het geval van Qredits moet worden vertrouwd op goede begeleiding voor de start door anderen.

Concluderend, ook gezien de praktische ervaringen uit de pilotperiode, zijn beide pilots er in min- of meerdere mate in geslaagd om voor het marktfalen in de verlening van kleine ondernemerskredieten een oplossing aan te dragen. Bij voldoende groei van de kredietportefeuille kan Qredits zonder structurele overheidssteun kleine kredieten aan ondernemers verstrekken. Efficiënte processen van kredietbeoordeling en monitoring van de portfolio spelen hierin een hoofdrol. Hierbij moet worden aangetekend dat ten opzichte van de borgstellingspilot, en naar alle

⁵⁹ Rondom bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden speelt enerzijds mee dat deze in financiële zin voor deel risicovoller zijn (minder zekerheden) en anderzijds dat er minder eenduidig zicht is op ondernemersvaardigheden. Hier staan grotere baten tegenover (bijvoorbeeld besparing op uitkeringen), maar die zijn door Qredits niet te internaliseren. Ook onder niet-uitkeringsgerechtigden zijn er hogere risico's te vinden.

waarschijnlijkheid ook ten opzichte van de feitelijke doelgroep verhoudingsgewijs minder uitkeringsgerechtigden – meer specifiek bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten – worden bediend. De groep ondernemers binnen de doelgroep met een risicovoller profiel – het betreft niet alleen uitkeringsgerechtigden – is door Qredits slechts te bedienen als de overheid additioneel ingrijpt, in de vorm van financiële ondersteuning om hogere risico's af te dekken.

Via de borgstellingsregeling kunnen in de praktijk meer risicovollere kredieten worden verstrekt doordat de overheid voor elk verstrekt krediet borg staat. Binnen de borgstellingspilot lijkt de balans vooral minder positief in termen van processen. In het proces van kredietverlening – dat in principe onafhankelijk is van de kenmerken van de aanvrager van het krediet – zitten meer inefficiënties. De inefficiënties betreffen onder meer de dubbele screening (door de gemeente of een extern bureau en door de bank) en het in de praktijk minder efficiënte (bijzonder) beheerproces van banken (ten opzichte van het beheerproces van Qredits). De uitgebreidere screening heeft aanvullende waarde voor ondernemers die na een afwijzing met een beter plan opnieuw een aanvraag indienen.

Bijlage A Bronnen

Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer, *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*, herziening, 2005;
- B&A Realisatie, *Vliegwielen van de wijkeconomie, het rendement van ondernemershuizen*, 2008;
- EIM, *Doelgroeponderzoek microfinanciering*, 2009;
- EIM, *Financieringsmonitor MKB Starters, Starters en gevestigd MKB vergeleken*, 2010;
- Facet, *Microkredieten in Nederland: Een nog onontgonnen gebied, Kansen en uitdagingen voor banken en starters, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken*, 2006;
- Labyrinth – *Microfinanciering – klanttevredenheidsonderzoek*, 2011;
- Lobbezo, Margot en Klaas Molenaar, *Microfinance in the Netherlands*, n.d.;
- *Microfinanciering als aanjager van ondernemerschap in Nederland*, 2009, advies van McKinsey;
- *Advies rondom Microfinanciering*, 2007, advies van McKinsey;
- Molenaar, Klaas, *Microfinance, evolutions and challenges are we still in touch with the real client?* 2008;
- *Werkplan Stichting Microkrediet Nederland (Qredits)*;
- *Relevante wet- en regelgeving*;
- *Rapportages gemeenten (via Agentschap NL) – Analyse pilot SZW borgstelling microfinanciering en updates*;
- *Rapportages Qredits aan het Ministerie van Economische Zaken*;
- *Regioplan – Quicksan Tijdelijke SZW-Borgstellingsregeling Ondernemers 2009-2010*;
- SEON, *Microfinance Market Study in the Netherlands*, studie voor het Europese netwerk voor microfinanciering, 2008.

Lijst met gesprekspartners

Tabel 24 Overzicht van gesprekken met betrokkenen

Persoon	Organisatie
Georgie Friederichs, Elwin Groenevelt, Roy Spit	Qredits
Frank Vermeer	Ondernemerszaken, gemeente Tilburg
Sjors Hempenius	BZF (Fryslân)
Irma Gebbink, Rob Gringhuis, Arjan Cox	RBZ Rotterdam
Sjon Reimink	ROZ Twente
Jannie van den Berg, Jan van Meeteren	Zelfstandigenloket Flevoland
Alex Eeninkwinkel	ABN AMRO (en Fortis) – centraal
Guust Jutte	Rabobank – centraal
Ger Jaarsma	Kredietbank NL – centraal
Karim El-Khetabi	Rabobank - Rotterdam
Rob Raijmakers	ABN AMRO - Twente
Leon Kooijker	Rabobank - Heerenveen
Frank van Elderen	Rabobank - Tilburg
Rutger Zijlstra	IMK
Erik Friedeberg	Friedeberg Consultancy
Dinand Maas, Annet Jonk	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Saïd El Haroui, Richard van der Zand	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Marjolein de Boer, Claudia de Stefano	Stichting Microfinanciering en Ondernemerschap
Klaas Molenaar	Raad voor Microfinanciering
Diederik Laman Trip	Raad voor Microfinanciering
Hans Simons	Agentschap NL
Rob van den Hoogenband	Gemeente Den Haag
Jakob Gent	Gemeente Zwolle
Evert-Jan Slootweg	Divosa
Jaap Berends	VNG
Henk Buis, Geertjan Gunsing	UWV
Henk Ras	Brainz
Hans Klein Swormink	KvK Rotterdam
Rob Wolthuis	MKB Nederland
Mw. Veenstra	Advisor Coaching & Bedrijfsadvisering
Gerpiet Wicherts	Werkadvies

Verder is bij de eerste ronde tafelbijeenkomst, een brede groep vertegenwoordigers van de gehele sector aanwezig geweest. Hieronder waren onder andere, coaches, MF-punten, andere intermediairs, UWV, de betrokken gemeenten en diverse andere gemeenten (Den Haag, Zwolle, Arnhem), Qredits, AgentschapNL en de betrokken Ministeries. De tweede ronde tafelbijeenkomst had een meer toetsend karakter. Alleen de direct betrokkenen waren hierbij aanwezig.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas