

Vergaderjaar 2008–2009

30 991

Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2008

Hierbij zenden wij u de beleidsdoorlichting ondernemerschapsbeleid, uitgevoerd door het EIM,¹ alsmede de kabinetsreactie daarop. Aanleiding voor deze doorlichting is de aankondiging daarvan in de EZ-begroting voor 2008 en de sterk toegenomen politieke en beleidsaandacht voor ondernemerschap zoals dat zijn weerslag vindt in pijler 2 van het beleidsprogramma. Eerst worden de hoofdconclusies van het EIM gepresenteerd. Daarna volgt de kabinetsreactie hierop.

1. Hoofdpijnen EIM-rapport

Onderzoeksaanpak/methodiek

De beleidsdoorlichting bevat een evaluatie van het tussen 2003–2007 gevoerde EZ-beleid aangaande operationele doelstelling 2 «*Meer en beter ondernemerschap*» van beleidsartikel 3 van de EZ-begroting.² De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het onderzoeksbureau EIM, overeenkomstig de rijksbrede richtlijnen voor een beleidsdoorlichting.

Het EIM gaat in op de volgende vragen:

1. Waarom is er een rol voor de overheid bij de operationele doelstelling «*Meer en beter ondernemerschap*»?
2. Hoe goed sluiten de doelstellingen per actie/regeling/instrument aan bij de operationele doelstelling «meer en beter ondernemerschap»?
3. Wat wordt bereikt gegeven de doelstellingen per actie/regeling/instrument, en dragen de regelingen (direct en indirect) bij aan meer en beter ondernemerschap?
4. Is er interne samenhang tussen de maatregelen per terrein, is er interne samenhang tussen maatregelen op de diverse terreinen en is er externe samenhang met maatregelen bij andere departementen?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Hierbij moet worden opgemerkt dat het hierbij niet gaat om een analyse van individuele instrumenten, maar om een meta-analyse van het totale instrumentarium voor ondernemerschapsbeleid. De individuele instrumenten worden in principe iedere vier jaar geëvalueerd.

Door het EIM zijn hiertoe alle acties geanalyseerd op het gebied van starten, groeien en overdragen, zoals opgenomen in de ondernemersbrieven over de periode 2003–2007.¹ Daarnaast wordt in de beleidsdoorlichting een doorkijk gegeven naar de samenhang met beleid ten aanzien van innovatie en internationaal ondernemen.

De doorlichting is gebaseerd op secundaire analyse van bestaand onderzoek op het gebied van ondernemerschap en bestaande beleidsevaluaties van individuele beleidsinstrumenten, aangevuld met interviews met stakeholders.

Het ondernemerschapsklimaat in Nederland en de rol van de overheid

Het algemene beeld van EIM is dat het steeds beter gaat met het ondernemerschap in Nederland, maar dat de volledige potentie nog niet wordt benut. Het EIM ziet onderstaande plussen en minnen in de prestaties van het huidige ondernemerschapsklimaat in Nederland vergeleken met ons omringende landen.

- + een aanzienlijke stijging van het aantal starters
- + een stijging van het aantal ZZP-ers
- weinig snelle groeiers
- weinig aspirant-ondernemers en jonge bedrijven
- algehele bedrijvendynamiek is relatief laag

Het EIM ziet een duidelijke rol weggelegd voor de overheid ten aanzien van het stimuleren van meer en beter ondernemerschap. Deze rol vloeit voort uit het feit dat ondernemerschap een drijvende kracht is achter een gezonde economische dynamiek. Ondernemerschap is van groot belang voor de economische groei in Nederland en zorgt voor werkgelegenheid, een hogere productiviteit en meer innovatie. Daarnaast identificeert het EIM maatschappelijke en sociale aspecten: ondernemerschap draagt ook bij aan het welbevinden van burgers. Het biedt hen vrijheid, zelfstandigheid en de mogelijkheid om zichzelf te ontwikkelen. Voor mensen in een uitkeringssituatie biedt ondernemerschap bijvoorbeeld een mogelijkheid om uit hun uitkeringssituatie te komen.

Overheidsingrijpen is volgens het EIM legitiem als er vanwege markt- of overheidsimperfecties een goede aanleiding is om te verwachten dat er minder of slechter ondernemerschap is dan (maatschappelijk) gewenst. Het EIM concretiseert dat als volgt: verschillende factoren perken de ruimte voor ondernemerschap in. Deze factoren kunnen worden verlicht of weggenomen om zodoende tot meer en beter ondernemerschap te komen. Het EIM onderscheidt de volgende factoren die overheidsingrijpen op het gebied van ondernemerschap wenselijk kunnen maken:

- Onvoldoende cultureel en sociaal bepaalde preferenties voor ondernemen
- Beperkte toegangsmogelijkheden tot kapitaal, arbeid en/of kennis voor ondernemers
- Ontbreken van een gelijk speelveld voor ondernemers
- Instituties en overheidsfalen (waarbij wetten en regelgeving belemmeringen kunnen opleveren)
- Diverse externaliteiten (waarbij maatschappelijk nut groter is dan individueel nut, waardoor ondernemers bij individuele beslissingen minder investeren of weinig groeien).

Oordeel EIM over het gevoerde ondernemerschapsbeleid

Het EIM concludeert dat het gevoerde ondernemerschapsbeleid in algemene zin effectief en legitiem is. De ingezette beleidsinstrumenten zijn

¹ Het betreft hier met name de brieven «In actie voor ondernemers», Tweede Kamer 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 36; «Meer actie voor ondernemers», Tweede Kamer 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 51; Actieplan nieuw ondernemerschap «Kansen Benutten», Tweede Kamer 2004–2005, 29 800 XIII, nr. 84 en Voortgangsrapportage «Meer actie voor ondernemers», Tweede Kamer 2005–2006, 30 300 XIII, nr. 11.

vaak op hun individuele doelstellingen behoorlijk doelmatig en effectief en het gebruik van regelingen is vaak gelijk aan of hoger dan de gestelde doelen. Dit geldt met name voor het actieplan rondom het starten van een onderneming. Voor de actieplannen rondom groeien en overdragen zijn de resultaten moeilijker te bepalen, omdat doelstellingen van de hier ingezette instrumenten niet altijd direct meetbaar zijn opgesteld.

Het EIM maakt overigens de belangrijke kanttekening dat het niet goed mogelijk is om een eenduidige causale relatie te leggen tussen het gevoerde ondernemerschapsbeleid en de prestaties met betrekking tot het ondernemerschapsklimaat. Deze prestaties worden namelijk ook beïnvloed door externe omstandigheden, zoals conjunctuurbewegingen. Een verband met het gevoerde ondernemerschapsbeleid ligt volgens het EIM wel voor de hand.

Het EIM concludeert dat de aansluiting van individuele doelstellingen van maatregelen op de operationele doelstelling «*Meer en beter ondernemerschap*» niet altijd helder is omschreven. Het pakket aan maatregelen is het resultaat van een historisch pad en is zo gegroeid, waarbij deze aansluiting vaak niet expliciet is gemaakt. Dit bemoeilijkt in zijn ogen een heldere communicatie naar (aspirant-)ondernemers over wat zij van de overheid mogen verwachten. Ook bestaande afbakeningen tussen innovatiebeleid, internationaliseringsbeleid en ondernemerschapsbeleid bemoeilijken soms nog de samenhang en de slagkracht.

Verder stelt het EIM dat meer beleidsaandacht voor de groei van ondernemingen op zijn plaats is. Daarbij merkt het EIM wel op dat nog niet duidelijk is welke overheidsmaatregelen effectief kunnen zijn en dat de resultaten van onlangs ingezet beleid voor snelle groeiers nog onbekend zijn.

Al met al stelt het EIM dat de beleidsdoorlichting ondersteuning biedt voor het op grote lijnen voortzetten van het huidige ondernemerschapsbeleid, maar noemt ook als uitdagingen:

1. Verbeteren van de samenhang tussen beleid en operationele doelstelling
2. Verbeteren van de communicatie over het relevante instrumentarium richting ondernemers
3. Meer aandacht voor groei van ondernemingen.

2. Reactie op het EIM-rapport

Het ondernemerschapsklimaat in Nederland en de rol van de overheid

Het kabinet deelt het beeld dat het EIM schetst. Over het algemeen gaat het steeds beter met ondernemerschap in Nederland. Het aantal ondernemers als percentage van de beroepsbevolking is gestegen naar ruim 11,5 procent in 2006. Hiermee ligt het aandeel ondernemers in Nederland vrijwel op het niveau van het EU-gemiddelde.¹ Maar het volledige potentieel wordt nog niet benut. Nog te weinig starters groeien door en slechts een klein deel van de ondernemingen groeit zeer snel. Met een aandeel van rond de 11 procent² kent Nederland internationaal gezien relatief weinig snelle groeiers. Daarnaast is het aantal Nederlanders dat geïnteresseerd is in ondernemerschap nog relatief laag. Wel is het aantal aspirant-ondernemers en jonge bedrijven de afgelopen vier jaar gestegen. Ook het aantal innovatieve bedrijven en snelle groeiers is de afgelopen jaren al enigszins toegenomen.

Wij onderschrijven het belang van ondernemerschap voor de groei en innovatiekracht van onze economie én de sociale samenhang zoals beschreven door het EIM en maakt zich dan ook sterk voor meer en beter

¹ Bron: Internationale benchmark; benchmark ondernemerschap, bedrijvendynamiek en snelle groei, EIM, 2008.

² Bron: Internationale benchmark; benchmark ondernemerschap, bedrijvendynamiek en snelle groei, EIM, 2008; het aantal snelle groeiers is op basis van omzet (minimaal 60% groei in 3 jaar). De cijfers hebben betrekking op het gehele bedrijfsleven exclusief landbouw en visserij, financiële dienstverlening en overige dienstverlening.

ondernemerschap. Wij onderkennen onze rol hierin en zetten in op een goede marktwerking en het scheppen van optimale condities in het vestigingsklimaat. Hierbij legt de overheid zich primair toe op het wegnemen van barrières die ondernemers belemmeren, het internationale speelveld en de toegankelijkheid van financiering. Het is uiteindelijk aan ondernemers zelf om te ondernemen en kansen te pakken. De overheid moet hiervoor de juiste randvoorwaarden scheppen.

Het ondernemerschapsbeleid nu en in de toekomst

Met het Beleidsprogramma 2007–2011 is stevig ingezet op ondernemerschap door het verder terugbrengen van de administratieve lasten en strijdige regels, het verbeteren van de toegang tot financiering, het verbeteren van de onderwijsmarkt en de arbeidsmarkt en het vergroten van de fiscale prikkels voor ondernemerschap. Dit heeft geleid tot concrete resultaten. Hieronder wordt aangegeven wat dit kabinet om het ondernemerschap en het ondernemerschapsbeleid verder te verbeteren per genoemde uitdaging door EIM.

1. Verbeteren van de samenhang tussen beleid en operationele doelstelling

De samenhang en toegankelijkheid van alle EZ-regelingen (inclusief die op het terrein van ondernemerschap) wordt verbeterd door de sinds 2005 ingezette stroomlijningsoperatie van het financieel instrumentarium. De Kamer is hierover reeds uitgebreid geïnformeerd¹. Daarnaast zal de aansluiting en samenhang tussen het ondernemerschapsbeleid en de operationele doelstelling «*Meer en beter ondernemerschap*» worden opgepakt en verbeterd. Het gaat dan juist ook om het expliciteren van de bijdrage van individuele instrumenten aan deze doelstelling. Ook voor een goede communicatie van het instrumentarium richting ondernemers is dit van belang.

2. Verbeteren van de communicatie over het relevante instrumentarium voor ondernemerschap

Aan bovengenoemde stroomlijning van het financiële EZ-instrumentarium is een EZ-brede aanpak van de communicatie gekoppeld. Het ondernemerschapsinstrumentarium loopt daarin mee. Zo wordt inmiddels in dit kader een pilot voor het kapitaalmarktpakket uitgewerkt. Communicatie wordt ook doelgericht ingezet om specifieke instrumenten gericht op de bevordering van groei van ondernemingen extra onder de aandacht te brengen, zoals de Groeifaciliteit (zie hieronder).

3. Meer aandacht voor groei van ondernemingen

Om te komen tot meer groeiers zijn de volgende acties in gang gezet:

- Inzet van de Groeiversneller waardoor 80 tot 100 bedrijven vijf jaar lang zullen worden ondersteund bij het verhogen van hun omzet tot ten minste € 20 miljoen per jaar. Dit is een gezamenlijk initiatief van het kabinet en het Innovatieplatform en dient ook als centraal leerinstrument voor overheidsbeleid op het gebied van groei.
- Stimuleren van het gebruik van de Groeifaciliteit door de intensivering van de communicatie en voorlichting over deze regeling.
- Verlichten van de regeldruk die de doorgroei van ondernemers belemmert, zoals het wegnemen van risico's ten aanzien van benodigde werkplekaanpassingen bij het in dienst nemen van jonggehandicapten. Verder zal bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving vooraf de effecten voor het MKB zichtbaar worden gemaakt via de Bedrijfseffectentoets.

¹ Laatstelijk bij brief d.d. 28 februari 2008; Tweede Kamer 2007–2008, 31 200 XIII, nr. 47.

Verdere maatregelen en acties voor ondernemers in 2009

Via het Belastingplan 2009 zijn reeds de volgende maatregelen en acties

voorgesteld om ondernemerschap te stimuleren en het ondernemerschapsklimaat verder te versterken:

- Verhogen van de MKB-winstvrijstelling van 10% naar 10,7% om succesvolle (incl. groei) ondernemers te belonen.
- Verlagen van het MKB-tarief in 2008 van de vennootschapsbelasting.
- Gerichtte vereenvoudigingsmaatregelen, zoals het automatisch verlenen van VAR-beschikkingen, geen inhouding WW-premie op loon werknemers en het verhogen van de grens voor de kwartaalaangifte voor de omzetbelasting.
- Intensivering van de WBSO met € 39 mln in 2009.
- Tot slot wordt deze kabinetsperiode gewerkt aan verdere vereenvoudigingsmaatregelen op fiscaal terrein, zoals het afschaffen van de eerste-dagsmelding, stappen in de richting van een loonsomheffing en wordt nagedacht over het afschaffen van het urencriterium voor de MKB-winstvrijstelling, waardoor ook deeltijd- en hybride ondernemers toegang krijgen tot een deel van de ondernemersfaciliteiten.

Daarnaast zijn voor 2009 in de EZ-begroting of via aparte brieven reeds aangekondigd:

- Sociaal ondernemerschap: De wijk economie wordt verder versterkt. Voor (aspirant) ondernemers die niet in aanmerking komen voor reguliere bancaire financiering komen leningen tot € 35 000 beschikbaar. Tevens wordt een impuls gegeven aan de coaching van deze ondernemers en aan het bereiken en informeren van deze doelgroep.
- Business Angel investeringen in Nederland: In samenwerking met private partijen wordt gezorgd dat business angels investeringsrijpe voorstellen krijgen voorgelegd, relevante netwerken worden versterkt en het bewustzijn en de bekendheid hierover wordt vergroot.
- Ondernemerschap in het onderwijs zal extra bevorderd worden door o.a. meer Centres of Entrepreneurship mogelijk te maken, het ontwikkelen van een landelijk erkend ondernemerscertificaat in het mbo en ho en het organiseren van scholingsaanbod voor enthousiaste docenten op alle onderwijsniveaus.

Conclusie

De beleidsdoorlichting ondersteunt in grote lijnen het huidige ondernemerschapbeleid; de beleidsmix ten aanzien van ondernemerschap werkt over het algemeen goed en kan worden doorgezet. Wel doet het EIM een aantal aanbevelingen voor verbetering van de aansluiting en samenhang tussen de operationele doelstelling en het gevoerde ondernemerschapbeleid en de communicatie daarover richting ondernemers en vindt het EIM dat er meer aandacht zou moeten komen voor groeiersbeleid.

De reeds ingezette acties, zoals de stroomlijningsoperatie voor het verbeteren van de samenhang en toegankelijkheid van alle EZ-regelingen en de Groeiversneller, sluiten aan op deze aanbevelingen. Daarnaast worden in de EZ-begroting en in het Belastingplan verdere maatregelen aangekondigd om ondernemerschap te versterken. Hiermee worden concrete aandachtspunten uit de doorlichting opgepakt.

In de komende periode zullen we de samenhang van het ondernemersbeleid verder verbeteren, versterken we de communicatie daarover richting ondernemers en blijven we erop gericht om onze beleidsmix – ook met betrekking tot groei – verder te optimaliseren.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk