

Vergaderjaar 2001–2002

28 115

Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2002

Hierbij zend ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretarissen van EZ en Financiën, mijn reactie op uw verzoek van 6 december 2001, over het rapport van de Algemene Rekenkamer *Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap* (kamerstuk 28 115, nrs 1–2). In dit rapport wordt een oordeel gegeven over de beleidsmaatregelen uit de nota's *Werk Door Ondernemen* (hierna nota WDO)(kamerstuk 24 243, nr. 1) en *De Ondernemende Samenleving* (hierna nota DOS)(kamerstuk 26 736, nrs. 1–2), die respectievelijk in 1995 door de ministers van EZ en SZW en de staatssecretarissen van EZ en Financiën en in 1999 door de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. In de brief die ik op 24 oktober 2001 naar de Algemene Rekenkamer heb gestuurd, heb ik een reactie gegeven op de aanbevelingen, weergegeven in hoofdstuk 5 en bijlage 1 van het rapport. In het navolgende zal ik mijn standpunt nader toelichten.

Ondernemerschapsbeleid

Alvorens in te gaan op de bevindingen uit het rapport wil ik het belang benadrukken dat ondernemerschap heeft voor de economie. Dat dit zowel nationaal als internationaal breed wordt onderschreven blijkt uit diverse studies¹. Ondernemerschap wordt hierin niet alleen beschouwd als een essentiële schakel tussen kennis en markt en daarmee als een motor voor vernieuwing, maar draagt eveneens bij aan individuele ontplooiing en banencreatie. Het Nederlandse ondernemerschapsbeleid is er in de eerste plaats op gericht een omgeving te creëren waarin ondernemers optimaal kunnen opereren. Een onderdeel hiervan wordt gevormd door aandacht te besteden aan de mentaliteit en de vaardigheden die bij een ondernemende samenleving passen; onder meer door het hanteren van een zogenaamde «bottom-up-benadering» worden diverse partijen gefaciliteerd een ondernemende houding aan te nemen. In internationaal verband wordt met waardering melding gemaakt van deze benadering².

¹ Bijv. OESO (2000), *Science, Technology and Industry Outlook, Drivers of growth: information technology, innovation and entrepreneurship*, Parijs

² Bijv. Stevenson, L., Lundstrom, A. (2001), *Patterns and trends in Entrepreneurship/SME Policy and practice in ten economies*, Stockholm

Ik acht het logisch en passend dat de Algemene Rekenkamer het beleid op dit terrein aan een onderzoek onderwerpt. De Algemene Rekenkamer geeft zich echter naar mijn mening onvoldoende rekenschap van het feit dat het toegenomen belang gepaard is gegaan met een verschuiving van het beleid dat de overheid de afgelopen jaren heeft gevoerd, namelijk van klassiek beleid gericht op het MKB naar het moderne ondernemerschapsbeleid. Terwijl het klassieke MKB-beleid zich kenmerkte door de beschermende rol van de overheid ten aanzien van de ondernemer, tot uiting komend in de gehanteerde beleidsmaatregelen, heeft het ondernemerschapsbeleid geleidelijk een meer generiek karakter gekregen en richt het zich op het wegnemen van knelpunten en het bevorderen van een goed ondernemingsklimaat. Het feit dat de Algemene Rekenkamer voorbijgaat aan deze ontwikkeling leidt tot een aantal onevenwichtigheden in het rapport.

Risico van «stapeling» van beleid

Zo heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de bewindspersonen van EZ zich bij de voorbereiding van nieuw ondernemerschapsbeleid niet expliciet rekenschap hebben gegeven van de resultaten van eerder beleid. Deze constatering is gebaseerd op het feit dat in de nota DOS uit 1999 niet wordt gerefereerd aan de nota WDO uit 1995. Dit heeft volgens de Algemene Rekenkamer tot gevolg dat er een risico bestaat van «stapeling» van beleid. Door het verkrijgen van inzicht in de omvang en de samenhang van alle beleidsmaatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap zou een dergelijke «stapeling» kunnen worden vermeden.

Zoals ik in mijn brief aan de Algemene Rekenkamer van 24 oktober 2001 heb aangegeven, bestaan er belangrijke verschillen tussen de nota's WDO en DOS die samenhangen met de genoemde verschuiving van het beleid. Deze verschillen betreffen zowel het doel dat met de nota's werd nagestreefd (met WDO het verzilveren van werkgelegenheidspotenties en met DOS het creëren van een ondernemende samenleving) als de doelgroepen die met de nota's worden bereikt. De rol die ten aanzien van de geformuleerde beleidsmaatregelen aan de overheid wordt toegedicht verschilt eveneens. De reden dat er in de nota DOS niet wordt gerefereerd aan de nota WDO is dan ook gelegen in het feit dat beide nota's niet logischerwijs op elkaar aansluiten. Met beleidsinitiatieven waarbij dit wél het geval is wordt in de nota DOS daarentegen wel een relatie gelegd (de beleidsnota's *De Digitale Delta*, *Ruimte voor Industriële Vernieuwing* en *Ruimtelijk Economisch Beleid*)¹. Naar mijn mening kan dan ook niet worden geconstateerd dat het kabinet zich in de nota DOS onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de resultaten van eerder beleid.

In haar rapport wijst de Algemene Rekenkamer voorts op de noodzaak inzicht te verkrijgen in de omvang en samenhang van *alle* beleidsmaatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap. Om een aantal redenen zal een vergelijking van alle regelingen die betrekking hebben op het MKB en ondernemerschap niet het inzicht teweeg brengen dat door de Algemene Rekenkamer wordt verlangd.

In de eerste plaats lijkt aan deze aanbeveling de veronderstelling ten grondslag te liggen dat het MKB een homogeen geheel is.

Dit is niet het geval: de afgelopen jaren is de diversiteit binnen het MKB dusdanig toegenomen dat een vergelijking van maatregelen niet de informatie zal opleveren waaruit een dergelijke samenhang kan worden afgeleid². Mede daardoor zal ook hier sprake zijn van een grote diversiteit in doelen, doelgroepen, de rol van de overheid etc., terwijl de verschuiving in het beleid in dit verband eveneens van grote invloed is. Daarnaast zou een vergelijking van alle maatregelen een dermate omvangrijk overzicht opleveren (het aantal ondernemingen dat behoort tot het MKB omvat 99%

¹ EZ (1999), *De Digitale Delta*, Den Haag / EZ (1999), *Ruimte voor industriële vernieuwing*, Agenda voor het industrie- en dienstenbeleid, Den Haag / EZ (1999), *Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag

² EZ (2001), *Ondernemerschapsmonitor* voorjaar, Den Haag

van het totaal aantal ondernemingen in Nederland en beleidsmaatregelen worden uitgevaardigd door diverse overheden, afhankelijk van het doel dat met de maatregelen wordt beoogd) dat betwijfeld moet worden of deze vergelijking het inzicht verschaft dat door de Algemene Rekenkamer wordt verlangd¹. Overigens ben ik mij terdege bewust van de omvang van het instrumentarium van de overheid. Niet voor niets wordt in hoofdstuk 3 van de nota DOS een aantal initiatieven aangekondigd om de instrumenten te stroomlijnen en de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid van het instrumentarium te vergroten. In dit verband wijs ik bijvoorbeeld op de recente stroomlijningsoperatie van EZ-regelingen. Meer informatie over deze initiatieven is te vinden in de tweede voortgangsrapportage over de Industriebrief².

Onderbouwing nota DOS

De Algemene Rekenkamer doet voorts een aantal aanbevelingen met betrekking tot de onderbouwing van de nagestreefde doelen en instrumenten van bestaand en nieuw beleid. In mijn brief aan de Algemene Rekenkamer d.d. 24 oktober 2001 ben ik reeds ingegaan op de VBTB-systematiek, in samenhang waarmee in de toekomst reeds bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen waar mogelijk aandacht zal worden besteed aan het koppelen van doelen, beoogde effecten en kosten van beleidsmaatregelen. De EZ-begroting voor het jaar 2002 is voor het eerst op de nieuwe leest van de VBTB-systematiek geschoeid, waarbij via groei-paragrafen zichtbaar is gemaakt waar perspectief voor verbetering bestaat. Voor meer informatie betreffende de opzet van de VBTB verwijs ik naar de kabinetsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*³. In de opvatting van de Algemene Rekenkamer draagt een kosten/baten analyse waarin de uitvoeringslasten voor de overheid, de administratieve lasten voor ondernemers en mogelijk ongewenste neveneffecten worden afgewogen tegen de verwachte prestaties en effecten van het beleid, bij aan een goede onderbouwing van beleid. Ofschoon ik een voorstander ben van een effectieve en efficiënte inzet van beleidsmaatregelen, waaraan een kosten/baten analyse een bijdrage kan leveren, kan dit instrument minder goed worden toegepast met betrekking tot het ondernemerschapsbeleid, aangezien zoals hiervoor aangegeven de effecten van dit beleid moeilijk te kwantificeren zijn. Daar waar aan de batenkant de posten zich voornamelijk kwalitatief laten aanduiden (in kosten/baten-termen de zogenaamde «imponderabilia») en niet op bevreemdende wijze in geld zijn uit te drukken, is toepassing van het instrument kosten/baten analyse minder effectief.

Veronderstelde causaliteit beleidsmaatregelen en effecten

Het belang dat de Algemene Rekenkamer hecht aan het verwerven van bruikbare informatie over de resultaten van beleidsmaatregelen en het leggen van een relatie tussen de beoogde (maatschappelijke) effecten en het gevoerde beleid, kan ik ten volle onderschrijven. Zoals ik eerder heb opgemerkt wordt in het kader van de VBTB aandacht besteed aan de verantwoording van maatregelen op basis van relevante beleidsinformatie. Daarnaast wordt de voortgang van het ondernemerschapsbeleid zowel kwalitatief als kwantitatief op de voet gevolgd in de door EZ uitgebrachte *Ondernemerschapsmonitor*. In deze monitor, die vier keer per jaar verschijnt en die voortvloeit uit de nota DOS, wordt bovendien aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen op het gebied van ondernemerschap, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen en het belang van aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs. Het verschijnen van de *Ondernemerschapsmonitor* heeft herhaaldelijk aanleiding gevormd om met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over (de effecten van) het ondernemerschapsbeleid⁴. Voorts heeft de staatssecretaris van EZ op

¹ EIM (2000), Kleinschalig ondernemen 2000, Zoetermeer

² EZ (2001), Tweede voortgangsrapportage over de Industriebrief, Den Haag

³ Deze nota is op 27 mei 2001 door het kabinet aan de Staten-Generaal aangeboden

⁴ Zie bijv. TK 2000–2001, 27 400 XIII

18 december 2001 een voortgangsrapportage van de nota DOS aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin nader wordt ingegaan op de stand van zaken van de in de nota DOS aangekondigde beleidsmaatregelen¹. Aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer betreffende het systematisch volgen van de prestaties en effecten van het beleid wordt mijns inziens dan ook reeds uitvoering gegeven.

Uit de aard van het ondernemerschapsbeleid volgt dat het lastig is een directe causale relatie aan te geven tussen de beleidsmaatregelen en de effecten van het beleid, aangezien dit beleid zoals hiervoor beschreven voor een belangrijk deel is gericht op het totstandkomen van een verandering in attitude ten opzichte van ondernemerschap. Daarnaast wordt het effect van het beleid voor een groot deel beïnvloed door diverse economische ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de conjunctuur van de afgelopen jaren). Desalniettemin is er een aantal indicatoren waaruit kan worden afgeleid dat beleidsmaatregelen wel degelijk een positief effect hebben op het ondernemerschap in Nederland. In de voortgangsrapportage van de nota DOS wordt uitgebreid op deze indicatoren ingegaan.

Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer een andere invulling op de vraag wat dient te worden aangemerkt als het doel van de nota DOS. In de in het rapport van de Algemene Rekenkamer geschetste doelenboom worden flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing en emancipatie en integratie benoemd tot *einddoel* van het ondernemerschapsbeleid, terwijl de bijdrage van ondernemerschap aan maatschappelijke vragen en knelpunten wordt beschouwd als een gewenst neveneffect. Dit brengt de Algemene Rekenkamer onder meer tot de constatering dat het kabinet alternatieve maatregelen om deze einddoelen te bereiken niet heeft afgewogen tegen het middel ondernemerschap. Met deze toetsing gaat de Algemene Rekenkamer echter voorbij aan het doel dat het kabinet met de nota DOS heeft nagestreefd: «een ondernemende samenleving door het wegnemen van belemmeringen en het scheppen van meer kansen voor ondernemerschap is de doelstelling van het kabinetsbeleid»². De in het bovenstaande genoemde maatschappelijke ontwikkelingen die een positief neveneffect vormen van ondernemerschap zijn in de nota enkel genoemd om het belang van ondernemerschap voor de maatschappij aan te geven. Zij vormen echter geen einddoel op grond waarvan zal moeten worden vastgesteld of de in de nota DOS aangekondigde beleidsmaatregelen effectief zijn gebleken, zoals in het rapport wordt verondersteld. De onderbouwing van de constatering dat het door het ontbreken van een adequate onderbouwing van de doelen onzeker is of in de toekomst kan worden vastgesteld in welke mate het beleid heeft bijgedragen tot de gewenste maatschappelijke effecten, schiet dan ook tekort.

Nota Werk door Ondernemen

De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er nog maar weinig bekend is over de resultaten van de maatregelen uit de nota WDO wordt onvoldoende gerechtvaardigd door de uitkomsten van het onderzoek³. Zoals in dit onderzoek werd vastgesteld zijn slechts twee van de voorgenomen maatregelen uit de nota om plausibele redenen niet uitgevoerd. Bovendien heeft er van de maatregelen, voor zover hierin bij de totstandkoming van de maatregelen uit de nota WDO is voorzien, een evaluatie plaatsgevonden. Aan de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer aan deze conclusie verbindt, namelijk om een relatie te leggen tussen de waargenomen maatschappelijke effecten en het ingezette beleid, geeft EZ reeds uitvoering, zoals hiervoor uiteengezet. Overigens kan uit het enkele feit dat de beleidsmaatregelen niet voldoen aan alle door de Algemene Rekenkamer gestelde criteria (bijlage 5 van het rapport) mijns inziens niet

¹ EZ (2001), Voortgangsrapportage De Ondernemende Samenleving, Den Haag

² EZ (1999), De Ondernemende Samenleving, Den Haag, pp. 8 en 19

³ In het onderzoek wordt bovendien voorbijgegaan aan de positieve ontvangst van de nota door de directe belanghebbenden.

worden afgeleid dat het onduidelijk is of het beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling.

Zoals ik in mijn brief van 24 oktober 2001 heb aangegeven beschouw ik de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer betreffende de onderbouwing van doelen en beleidsmaatregelen als zeer waardevol. Voor zover mogelijk zal ik deze maatregelen ter harte nemen. Wel betreur ik het dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek voorbij gaat aan het specifieke karakter van het ondernemerschapsbeleid. Het feit dat dit beleid zich niet laat vangen in een *kwantitatieve* modelbenadering rechtvaardigt mijns inziens niet de conclusie dat het beleid *kwalitatief* slecht wordt beoordeeld.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink