

## **Meer en beter ondernemerschap**

Beleidsdoorlichting Ondernemerschapsbeleid  
Ministerie van Economische Zaken 2003-2007

Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Deze beleidsdoorlichting	9
1.1 De kern	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Het analysekader	9
1.4 Leeswijzer en bronnen	10
2 Legitimiteit van het ondernemersbeleid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Basis: Meer en beter ondernemerschap is maatschappelijk gewenst	16
2.3 Benchmark: Er zijn duidelijke mogelijkheden tot verbetering	26
2.4 Er zijn marktperfecties en overheidsimperfecties die correctie behoeven	35
2.5 Conclusies	39
3 Doorlichting Actieplan Start	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden	44
3.3 Beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	49
3.4 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering	54
3.5 Beleid ter verbetering van de (toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	63
3.6 Wegnemen van barrières voor ondernemerschap	68
3.7 Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Start	73
4 Doorlichting Actieplan Groei	77
4.1 Inleiding	77
4.2 Beleid om de persoonlijke preferenties voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap te beïnvloeden	78
4.3 Beleid ter verbetering van de informatievoorziening, kennis en vaardigheden voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap	80
4.4 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor groeiende bedrijven	86
4.5 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid (en overgang werknemerschap-ondernemerschap)	94
4.6 Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek)	95
4.7 Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Groei	98

5	Doorlichting Actieplan Overdracht	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Beleid om de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdrachten te beïnvloeden	102
5.3	Beleid ter verbetering van de kennis en vaardigheden voor bedrijfsoverdrachten	106
5.4	Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor bedrijfsoverdrachten	108
5.5	Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-bedrijfsopvolging	110
5.6	Beleid om allerlei institutionele barrières voor bedrijfsoverdrachten weg te nemen (generiek en specifiek)	113
5.7	Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Overdracht	117
6	Samenvatting en conclusies	121
6.1	Aanleiding	121
6.2	Onderzoeksvragen	121
6.3	Methodiek	121
6.4	Antwoord op de onderzoeksvragen	122
6.5	Kernresultaten	127
6.6	Slotconclusies	133
<b>Bijlagen</b>		
I	Ordering van de oorspronkelijke acties	135
II	Basispakket & Programmatisch pakket, maart 2008	137
III	Lijst geïnterviewden	141

# Managementsamenvatting

## *Achtergrond*

Dit rapport betreft de beleidsdoorlichting van het ondernemersbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. In opdracht van het ministerie is dit onderzoek in de eerste helft van 2008 uitgevoerd door onderzoeksbureau EIM. De doorlichting spitst zich toe op de legitimiteit van overheidsingrijpen, de doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en de samenhang van de diverse maatregelen in dat beleid. De doorlichting heeft betrekking op het pakket aan acties, regelingen en instrumenten zoals dat is gericht op *het bevorderen van meer en beter ondernemerschap* ('Operationele Doelstelling No. 2').

## *Onderzoeksvragen*

Dit onderzoek gaat in op de volgende set 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 specifieke 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?

## *Methodiek*

Ten behoeve van dit onderzoek is vanuit de literatuur over ondernemerschap, gegeven de huidige beleidsagenda, een analysekader afgeleid. Binnen dit kader combineert dit onderzoek een ex ante analyse van de legitimiteit van het ondernemersbeleid en een ex post (meta-)analyse van de doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en samenhang van de maatregelen in dat beleid. In het onderzoek worden achtereenvolgens steeds vijf beleidsvelden van de drie oorspronkelijke actieprogramma's Start, Groei en Overdracht behandeld.

Onderzoekskader: Analyse van beleid per actielijn en beleidsveld

	<i>Actieplannen</i>		
	<i>Start</i>	<i>Groei</i>	<i>Overdracht</i>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap			
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap			
toegankelijkheid van financiering			
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap			
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)			

Bron: EIM, 2008.

De doorlichting zelf gebeurt uiteindelijk op drie aspecten: (1) de *beleidsurgentie*: een benchmark van de Nederlandse situatie in vergelijking met andere landen en een analyse van de imperfecties die optreden rond meer en beter ondernemerschap, (2), de *beleidsaandacht*: de intensiteit en variëteit van acties, maatregelen en instrumenten die worden ingezet om de Nederlandse situatie te verbeteren en de imperfecties op te heffen, en (3) het *beleidsresultaat*: in hoeverre we weten of beleid per beleidsveld kan werken.

#### *Grote lijn: legitiem en doeltreffend*

In grote lijnen is het ondernemerschapbeleid doeltreffend en legitiem. Enkele accentverschuivingen ten opzichte van de huidige beleidsaandacht lijken gepast om tot nog betere resultaten te komen. De communicatie naar ondernemers verdient in ieder geval aandacht.

#### *Aandacht voor groei*

Over de jaren 2003-2007 is de beleidsaandacht voor groei lager geweest dan de klaarblijkelijke urgentie van beleidsingrijpen op dit punt. Zowel marktimperfecties, overheidsfalen als culturele barrières zijn hardnekkig rond groei. Het is (ook internationaal vergelijkend) helaas echter nog onduidelijk wat goede effectieve maatregelen kunnen zijn. De beleidsaandacht voor groei is overigens aan het eind van de doorgelichte periode al geïntensiveerd, vooral gericht op snelle groei.

#### *Doelgerichtheid, samenhang en bereik kunnen beter*

De link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel 'meer en beter ondernemerschap' wordt niet altijd expliciet gearticuleerd. Hierdoor is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel aan regelingen lastig. Ook de doelmatigheid is lastig te bepalen. De regelingen zijn meestal wel doeltreffend ten aanzien van de specifiek voor de regeling geformuleerde doelstellingen.

De bekendheid en het bereik van de diverse regelingen bij ondernemers lijken op een aantal punten minder te zijn dan maatschappelijk wenselijk.

De samenhang tussen de verschillende regelingen is soms beperkt: dat geldt binnen thema's en binnen actieprogramma's.

#### *Beleid t.b.v. persoonlijke preferenties: resultaat moet blijken*

Het beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden is een kwestie van lange adem. Resultaat kan pas na jaren worden aangetoond en dan nog ligt het grootste effect op een termijn van tien tot twintig jaar. De aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs lijkt goed ingezet, maar moet bij de diverse instellingen nog wel dusdanig gaan beklijven dat de studenten en scholieren er ook echt door worden 'gepakt'. Intensivering van aandacht voor groeiambities lijkt gepast gegeven de hardnekkige achterhoede-positie van Nederland in termen van snelgroeiende bedrijven. Deze aandacht kan zich dan richten op het onderwijs (lange termijn) en op bestaande, jonge ondernemers (kortere termijn). Voor de laatste groep is er nog weinig beleid dat zichzelf heeft kunnen bewijzen. Rond overdracht tot slot lijkt een goede weg te zijn gebaad. Voor de kleine overdrachten zal het moeilijk blijven om kandidaten te koppelen.

*Beleid t.b.v. informatie, kennis en vaardigheden: start en overdracht op orde*

Inspanningen voor beter ondernemerschap door ontwikkeling van kennis en vaardigheden en door informatievoorziening naar ondernemers zijn voor het belangrijkste deel gefocust op starters. Dit werkt vrij goed. De kennis en vaardigheid om groeiplannen te articuleren, te waarderen en door te zetten zijn een knelpunt en dit wordt gehinderd door marktimperfecties (informatieasymmetrie, moral hazards, koudwatervrees). Het zou lonen om dit te verzachten, misverstanden weg te nemen en competentiegericht vaardigheden te benoemen en bijscholing aan te bieden. Ondernemers moeten overigens in deze fase vooral ook leren niet alles zelf te willen doen. Rond overdracht geldt dat het informatiepakket vanuit de Kamers van Koophandel een grote sprong voorwaarts is, samen met werkende initiatieven als het ondernemersklankbord.

In de toekomst zou een betere voorlichting kunnen worden gekoppeld aan het verzamelen van een meer continue stroom van feedback op de maatregelen van het ondernemerschapbeleid. Dit kan via 'antwoord voor bedrijven', Kamers van Koophandel en/of ondernemersorganisaties.

*Beleid t.b.v. financiering: op orde, bereik kan beter*

Het beleid rond financiering werkt vrij goed. Het bereik lijkt nog klein. Een deel van de ondernemers maakt gebruik van de regelingen. Het is cruciaal dat er naar ondernemers veel meer communicatie komt over wat de overheid wil en wat er allemaal kan (bij de overheid en daarbuiten). Hierdoor kan het bereik worden vergroot. Sommige instrumenten kunnen overigens ook nog wel helderder en met minder transactiekosten voor de betrokken ondernemers worden neergezet.

*Beleid t.b.v. arbeid: veel verbetering, bij groei nog knelpunt*

De toegankelijkheid van goed personeel voor bedrijven met groeiambities vertoont zowel institutioneel als qua markt belangrijke imperfecties. Risico's voor zowel medewerkers als ondernemers kunnen via beleid worden verzacht. Op het terrein van de overgang van werknemer naar ondernemer (en terug) worden momenteel grote stappen gezet. Snelgroeiende ondernemers zijn in hun beloningsmogelijkheden (belastingtechnisch en qua loonkosten) nogal eens ingeperkt, waardoor ze extra last hebben van krappes op de arbeidsmarkt.

*Institutionele barrières: start en overdracht op orde, groei lastig*

De overgebleven overheidsimperfecties rond ondernemerschap lijken vooral te bestaan rond groei (en in iets mindere mate overdracht). Vooral de perceptie van administratieve lasten is voor ondernemers met groeiambities vaak een grote demotiverende factor. Deze perceptie is de laatste jaren ondanks alle initiatieven nog niet verbeterd. Dit is lastige materie omdat ondernemers met voor hen veel nieuwe dingen te maken krijgen als ze willen groeien. De legitimiteit voor eventueel doelgroepenbeleid lijkt overigens vanuit deze doorlichting gering.

*Naar de toekomst*

Al met al biedt deze beleidsdoorlichting bevestiging voor het huidige EZ-beleid rond ondernemerschap om op de grote lijnen zo verder te gaan. Meer resultaat van beleid voor groei is wenselijk, maar het is nog niet duidelijk of de nieuwe instrumenten goed werken.

De communicatie over wat de overheid wil en bij welke plannen een ondernemer extra aandacht mag verwachten, is een doorslaggevend aanknopingspunt voor verbetering. Veel nuttige instrumenten bestaan maar bereiken slechts een deel van de relevante aspirant-starters, aspirant-groeiërs en aspirant-overdragers.

In dit verband zouden bij de voorbereiding en evaluatie van maatregelen niet-gebruikers meer moeten worden betrokken zodat duidelijker is wat het potentiële bereik van maatregelen is en wat redenen zijn voor niet-gebruik. De resultaten van maatregelen zouden hierdoor veel meer terecht moeten kunnen komen bij de ondernemers waarvoor het beleid bedoeld is.



# 1 Deze beleidsdoorlichting

## 1.1 De kern

Deze beleidsdoorlichting moet inzicht geven in de legitimiteit, effectiviteit en samenhang van het ondernemerschapsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken over de periode 2003-2007. Mede op basis van deze beleidsdoorlichting zullen keuzes moeten worden gemaakt over het ondernemerschapsbeleid voor de komende jaren. De doorlichting gaat primair over het beleid dat hoort bij de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap' van beleidsartikel 3 'Concurrerend Ondernemingsklimaat' van het Ministerie van Economische Zaken. Daar waar gepast worden ook activiteiten in andere beleidsartikelen en bij andere departementen meegewogen, vooral rond innovatie en internationaal ondernemen van EZ en rond ondernemerschap bij SZW.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek gaat in op de volgende set 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 specifieke 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?

## 1.3 Het analysekader

Voor de doorlichting van het ondernemerschapsbeleid hanteren wij een analysekader. Het kader is afgeleid uit de internationale literatuur over ondernemerschap en ondernemerschapsbeleid. Het analysekader (zie figuur 1) is in de kolommen toegespitst op het huidige beleid. Het kader dient om de legitimiteit, effectiviteit en samenhang van het beleidsinstrumentarium op een logische en consistente manier te beschrijven en te analyseren. De nummers komen overeen met de genummerde acties uit de ondernemerschapsbrief 'In actie voor ondernemers' (2003). In bijlage I staat het kader weergegeven gevuld met alle acties uit de relevante ondernemerschapsbrieven van de EZ-bewindslieden die na 2003 acties aankondigden. De bijlage geeft het totaaloverzicht.

figuur 1 Analyse kader met oorspronkelijke acties

	Voorbeelden van soorten beleidsmaatregelen	Actieplan		
		Start	Groei	Overdracht
Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewustzijn creëren</li> <li>- Interesse stimuleren</li> <li>- Psychologische barrières verzachten</li> </ul>	1,2	10,25	36,38
Beleid ter verbetering van de kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatievoorziening</li> <li>- Competenties ontwikkelen</li> <li>- Coaching</li> </ul>	3,18	15,24,33,34,42	37,41,43
Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verminderen relatieve kosten</li> <li>- Afdekken financiële risico's</li> </ul>	4,5,6,7,8	5,7,8,26	
Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wegnemen reële barrières</li> <li>- Verminderen opportunity costs</li> </ul>	9,17	20,21,22,23	
Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verminderen regelgeving</li> <li>- Transparantie van markten</li> <li>- Generieke voorwaarden scheppen</li> </ul>	11,12,13,14,16,19,29	27,28,29,30,31,32,35	39,40

#### 1.4 Leeswijzer en bronnen

In hoofdstuk 2 gaan we allereerst in op de legitimiteit van ondernemerschapsbeleid. Waarom is er een rol voor de overheid bij de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap'? De onderbouwing van deze legitimiteit kent drie stappen, van algemeen naar specifiek:

- aantonen dat meer en beter ondernemerschap maatschappelijk gewenst is,
- aantonen dat er mogelijkheden zijn tot verbetering op cruciale indicatoren, met name in vergelijking met andere landen, en
- aantonen dat er marktimperfecties en overheidsimperfecties zijn die in dit verband correctie wenselijk maken.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zal vervolgens per cel van het overkoepelend beleidskader de beleidsdoorlichting worden uitgevoerd. Deze doorlichting zelf bestaat uit steeds vijf stappen:

- 1 beschrijving van de acties, regelingen en instrumenten,
- 2 analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten,
- 3 analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties, regelingen en instrumenten,
- 4 analyse van de samenhang van de acties, regelingen en instrumenten, en
- 5 tussenconclusies.

De doelmatigheid en doeltreffendheid worden geanalyseerd aan de hand van de volgende informatiebronnen:

- Kwalitatieve ex ante analyse op basis van wetenschappelijke inzichten en de concrete situatie voor Nederlandse ondernemers. Waar kan een overtuigende rol voor de overheid liggen? Voor alle (groepen van) instrumenten wordt bepaald in hoeverre hier ex ante een overtuigende case voor te maken is.
- Analyse van de ontwikkeling van de outcome-doelstellingen van instrumenten, zonder dat het hier kan gaan over een analyse van de causaliteit (tenzij evaluaties of andere studies hiervoor empirische aanwijzingen bieden). Centraal

staat hierbij een internationale benchmark van hoe Nederland presteert op indicatoren rond start, groei en overdracht.

- Meta-analyse van bestaande ex post evaluaties op individuele instrumenten en resultaatmetingen in relatie tot de diverse acties voor ondernemers. Daarbij wordt ook meegenomen op welke wijze in evaluaties doelmatigheid en effectiviteit worden geadresseerd en wat daarbij kan worden geleerd.
- Subjectieve analyse: bevragen van deskundigen naar hun opvattingen over de samenhang, doelmatigheid en effectiviteit van (sets van) individuele instrumenten (30 interviews met ondernemers, beleidsmakers, uitvoerders en belanghebbenden).

De samenhang wordt geanalyseerd op drie niveaus:

- De interne samenhang per specifiek beleidsterrein.
- De interne samenhang per actieprogramma.
- De externe samenhang, dat wil zeggen met beleid op andere beleidsterreinen.

Hoofdstuk 6 presenteert tot slot de samenvatting en conclusies.



## 2 Legitimiteit van het ondernemersbeleid

### 2.1 Inleiding

Bij de legitimering van ondernemersbeleid draait het om de vraag waarom ingrijpen door de overheid in de rede ligt. De legitimering is niet tijdloos. Grote economische en technologische cycli spelen een belangrijke rol, zoals momenteel de ICT-adoptie in alle sectoren van de economie en de daarmee samenhangende veranderingen in organisaties, ketens en markten. Daarnaast spelen de lange-termijnontwikkeling van de wet- en regelgeving en de ontwikkeling van de landelijke of regionale sector- en bedrijvenstructuur een bepalende rol.

De huidige missie van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken is 'te werken aan een welvarend, duurzaam en ondernemend Nederland'. Meer en beter ondernemerschap is hierbij de tweede operationele doelstelling onder de algemene EZ-doelstelling: *'scheppen van een concurrerend ondernemingsklimaat voor bestaande bedrijven en nieuwe ondernemers'*. De operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap' sluit direct aan bij de derde component van de EZ-missie: ondernemendheid. Zij heeft ook gevolgen voor de andere twee componenten van de EZ-missie, en dan met name de welvarendheid. Veel beleidsstukken gaan er min of meer van uit dat meer en beter ondernemerschap belangrijk is voor een welvarend en duurzaam Nederland, zeker op de middellange en lange termijn. Daarmee is de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap een scharnierpunt voor veel EZ-beleid.

Starters, snelle groeiers en gevestigde bedrijven scheppen nieuwe banen en brengen dynamiek en innovatie. Om het ondernemerschap te bevorderen pakt EZ knelpunten aan en voert EZ gericht beleid om kansen voor ondernemers te benutten. Belangrijke knelpunten voor ondernemers liggen in de hoge administratieve lasten, het ontbreken van een goed level playing field (bijvoorbeeld in de scheepsbouwsector en de defensiegerelateerde industrie) en de werking van de kapitaalmarkt (bijvoorbeeld gebrekkige toegang voor starters en snelle groeiers). Verder werkt EZ samen met de regio's aan het benutten van regionale kansen die van nationale betekenis zijn (bijvoorbeeld creatieve industrie in de Noordvleugel Randstad, tuinbouw in de Zuidvleugel Randstad, en procesindustrie in Zuidwest-Nederland).

#### 2.1.1 Historisch kader<sup>1</sup>

Ondernemerschap is belangrijk bij innovatie en groei, zeker als nieuwe technologieën nieuwe bedrijfsmodellen mogelijk maken. Technologische ontwikkelingen in informatietechnologie en communicatie brengen de laatste decennia flink wat verschuivingen in efficiency en winstgevendheid teweeg. Ook het toenemend belang van de diensteneconomie speelt een belangrijke rol omdat voor veel diensten creativiteit en flexibiliteit belangrijk zijn en kleinschaligheid veel minder een probleem is voor de efficiency. Ondernemerschap wordt daarmee steeds belangrijker voor de economie. Het nut en belang van ondernemerschap wordt steeds meer onderschreven.

<sup>1</sup> Visiepaper programmaonderzoek MKB en ondernemerschap, 2007, zie [www.ondernemerschap.nl](http://www.ondernemerschap.nl).

Deze verschuiving is ook te merken in de beleidsaandacht vanuit het Ministerie van Economische Zaken voor ondernemerschap. EZ schreef tussen 1950 en 2000 een zevental beleidsnota's op het terrein van MKB en ondernemerschap. De titels zijn tekenend:

- Middenstandsnota, 1954
- Middenstandsnota, 1959
- Nota MKB, 1969
- Nota MKB-beleid in hoofdlijnen, 1982
- Ruim baan voor ondernemen, 1987
- Werk door ondernemen, 1995
- De ondernemende samenleving, 1999

De titels van de nota's suggereren een omslag tussen 1982 en 1987. Tot medio jaren tachtig richtte het beleid zich vooral op het functioneren van het bestaande MKB. Ten aanzien van starters was het beleid in wezen restrictief (zo niet formeel dan toch materieel). Zo had de vestigingwet (naast bescherming van het consumentenbelang) mede tot doel ongewenste bedrijfsbeëindigingen te voorkomen. Vanaf 1987 krijgen de begrippen 'ondernemen' en 'ondernemerschap' een centralere plaats in het beleid. Nieuwe bedrijfsoprichtingen en dynamiek worden expliciet van belang geacht voor banencreatie en voor innovatie. In het huidige algehele beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV neemt ondernemerschap inmiddels een centrale rol in, als een van de beleidsmatige zwaartepunten.

### 2.1.2 De lift omlaag...

De eerste driekwart van de 20<sup>e</sup> eeuw vormde het tijdvak van de 'Managerial Revolution'. Economische groei kwam vooral tot stand via schaalvergroting en via de diffusie van verbeterinnovaties uit de R&D-laboratoria van grote ondernemingen. Gevolg was dat het aantal ondernemers en het aantal nieuwe bedrijfsoprichtingen sterk daalden door een verschuiving van productie, distributie en dienstverlening naar grootschalige geïntegreerde en efficiënt opererende ondernemingen. Banen in loondienst bij industriële bedrijven, grote dienstverleners en in de collectieve sector gaven status en rechtspositie. Dit vergrootte de 'opportunity costs' van zelfstandig ondernemerschap, dat steeds meer in onbruik raakte. Audretsch en Thurik (2000, 2001 en 2004) noemen dit de '*managed economy*'. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw leken uitsluitend de zeer grote, veelal beursgenoteerde ondernemingen de sleutel tot welvaartsgroei en banencreatie te zijn geworden en vormden zelfstandige ondernemers ogenschijnlijk een uitstervend ras.

### 2.1.3 De lift omhoog...

Het kan echter verkeren, en sindsdien heeft ondernemerschap zowel een herwaardering als een comeback doorgemaakt. Sinds enkele decennia is een mede op nieuwe informatietechnologie (ICT) gebaseerde Industriële Revolutie gaande die aanleiding is tot veel nieuwe bedrijvigheid. Daarbij leiden ICT en globalisering in de economisch meest ontwikkelde landen, waaronder Nederland, tot een verlies van concurrentievoordelen in traditionele bedrijfstakken. Deze landen moeten zich meer specialiseren in de ontwikkeling, regie en marketing van op nieuwe kennis gebaseerde goederen en diensten. Oude zekerheden zijn vervangen door nieuwe onzekerheden, bijvoorbeeld over de toepasbaarheid van nieuwe kennis. Daarom is ondernemerschap nodig om ideeën uit te proberen, nieuwe

producten te ontwikkelen en te vermarkten, en de ermee verbonden risico's te dragen. Het groeiende belang van ondernemerschap heeft vooral óók te maken met het feit dat een groot aantal branches onder invloed van ICT, globalisering en andere maatschappelijke veranderingen en uitdagingen hun technologische levenscyclus opnieuw zijn begonnen (Foster's S-curves). Het zoeken naar de beste processen, producten en toepassingen zorgt voor een brede behoefte aan experimenterende relatief kleine bedrijven, vooral in niches van de industrie, in de zakelijke dienstverlening, in de handel en in bepaalde persoonlijke diensten. Deze bedrijven bewijzen wat het beste werkt, waarna vervolgens opschaaling plaatsvindt. Het veelal kleinschalige nieuwe ondernemerschap vindt plaats boven op een basis van nog steeds in massaproductie opererende grote bedrijven in met name de basisindustrie, supermarkten, luchtvaart, telecommunicatie, energie, banken en verzekeringen. Ondernemerschap bij gevestigde bedrijven is daarbij ook nodig om in te spelen op veranderingen in de vraag of op onverwachte acties van concurrenten. Deze nieuwe economie noemen Audretsch en Thurik de *entrepreneurial economy*. Wij zullen deze hier aanduiden als de 'ondernemende economie'. Deze ondernemende economie is tegelijkertijd een 'kenniseconomie' omdat veel nieuwe bedrijvigheid is gebaseerd op nieuwe kennis. Het is ook een 'netwerkeconomie' aangezien bedrijven steeds minder opereren als 'monoliet', maar via 'outsourcing' en samenwerking in netwerkverbanden, hun zelfstandigheid combineren met schaalvoordelen en flexibiliteit.

#### 2.1.4 De ondernemende economie

Hoewel de situatie per sector en regio kan verschillen, is ook Nederland in de afgelopen decennia geleidelijk deze nieuwe fase van economische ontwikkeling, te weten die van de ondernemende economie, ingegaan. In deze economie zijn vraag- en aanboddifferentiatie belangrijke motoren van economische groei geworden, en is er veel behoefte aan nieuwe bedrijfsoprichtingen. Maar ook is er behoefte aan gevestigde ondernemingen die innovatieve producten op de markt brengen en die willen en kunnen groeien. De ondernemende economie vraagt om ondernemers en ondernemende medewerkers:

- die 'open-minded' zijn en nieuwe marktkansen opmerken of creëren,
- die kansen daadwerkelijk benutten en adequaat reageren op veranderende omstandigheden in markt en technologie,
- die kennis durven delen en die hun productiviteit en hun afzetmarkt mede door samenwerking weten te vergroten,
- die flexibel zijn en de dynamiek van de markt niet als bedreiging maar als kans zien,
- die (gecalculeerde) risico's durven te nemen.

Sleutelwoorden op macroniveau zijn innovatie, diversiteit, dynamiek en concurrentie, en op microniveau creativiteit, initiatief, organisatievermogen, flexibiliteit en durf.

De ondernemende economie heeft niet alleen behoefte aan 'agents of change'. Zij biedt ook kansen aan mensen die het ondernemerschap vooral willen uitoefenen als beroep en/of zelfontplooiing, maar die geen nieuwe producten introduceren en geen ambitie hebben om hun bedrijf (sterk) te laten groeien. Overigens is bedrijfsgroei niet altijd planbaar, en komen ook uit deze categorie ondernemers soms snel groeiende bedrijven voort. Evenzeer zijn er voor mensen die geen of onvoldoende emplooi kunnen vinden in een betaalde baan, mogelijkheden om via zelfstandig ondernemerschap hun broodwinning te verwerven of aan te vullen.

Deze tendensen worden versterkt door een meer flexibele arbeidsmarkt en een versobering van de welvaartsstaat. Daarbij dragen alle ondernemers, ook die zonder personeel, bij aan een meer ondernemende cultuur. Velen van hen laten aan jongere generaties zien dat ondernemerschap een respectabel, lonend en voldoening gevend beroep kan zijn. Ten slotte hebben bedrijven veelal ook ondernemende medewerkers nodig. Dit geldt niet alleen in het commerciële bedrijfsleven, maar ook in de (semi-)publieke en de sociale sector, waar ondernemende principes en bedrijfsmatig werken sterk in opkomst zijn.

Overheden over de gehele wereld proberen dan ook het aantal ondernemers en het aantal nieuwe bedrijfsoprichtingen te bevorderen. Ook komt er beleidsmatig meer aandacht voor de bevordering van ondernemend gedrag in brede zin, ook bijvoorbeeld in en via het onderwijs.

## 2.2 Basis: Meer en beter ondernemerschap is maatschappelijk gewenst

De grond voor een legitiem overheidsingrijpen rond ondernemerschap ligt allereerst in de constatering dat meer en beter ondernemerschap een positief verband heeft met een gunstige maatschappelijke ontwikkeling.

Puntsgewijs valt deze eerste stap van de legitimering als volgt samen te vatten:

- Ondernemerschap raakt aan economische, sociale en maatschappelijke doelstellingen.
- De link met economische ontwikkeling is het meest direct. Ondernemers beoordelen economische kansen en zetten ideeën om in concrete oplossingen die ervoor zorgen dat de wensen van klanten (consumenten of andere bedrijven) worden vervuld. Dit raakt aan de kern van economische groei en ondernemerschap staat daarmee aan de basis van een gezonde economische dynamiek (marktwerking en innovatie). Principieel is er dus ook meteen al een link met maatschappelijke welvaart.
- Daarnaast is ondernemerschap een persoonlijke keuze tot zelfontplooiing. Zelfstandigheid, onafhankelijkheid en vrijheid staan centraal. Dit is zeker ook voor de sociale en maatschappelijke doelstellingen heel relevant. Als ondernemer kun je jezelf ontwikkelen, jezelf bewijzen en/of jezelf onderhouden. Alledrie zijn maatschappelijk relevant.

Ondernemerschap is een drijvende kracht achter de economische dynamiek. Er is een positief verband tussen ondernemerschap (meer starters en economische dynamiek) en werkgelegenheidsgroei, in stedelijke gebieden waarschijnlijk nog meer dan in rurale. Er is een positief verband tussen ondernemerschap (meer starters en economische dynamiek) en productiviteitsgroei. Er is een positief verband tussen ondernemerschap (meer starters en economische dynamiek) en innovatie. Ondernemerschap heeft ook positieve effecten op sociaal-culturele ontwikkelingen, zoals individuele ontplooiing, emancipatie van vrouwen en integratie etnische minderheden. Het maatschappelijke belang van ondernemerschap overstijgt het belang van de direct betrokkenen, ofwel de ondernemers zelf. Ondernemers zijn over hun werk meer tevreden dan werknemers, ondanks langere werktijden en gemiddeld lagere inkomens.



### 2.2.1 Economische doelstelling

Een belangrijke rechtvaardiging voor het hanteren van ondernemerschap is de opvatting dat ondernemers positief bijdragen aan economische groei, werkgelegenheidscreatie en innovatie. Zowel economen als beleidsmakers zijn ervan overtuigd dat ondernemers door hun creativiteit en autonomie een belangrijke bijdrage leveren aan het welzijn van een economie. Er zijn heel wat onderzoeken die economische prestaties van jonge of kleine bedrijven vergelijken met die van gevestigde, grotere bedrijven. Een bekende 'stylised fact' uit de literatuur is dat - gemiddeld - kleine bedrijven sneller groeien dan grote.<sup>1</sup> Aangezien de meeste ondernemers klein beginnen zou men hieruit concluderen dat het economisch wenselijk is om ondernemerschap te stimuleren. Echter, een dergelijke conclusie zou te kort door de bocht zijn aangezien de diverse spillovers (interacties) tussen kleine en grote bedrijven dan niet in beschouwing worden genomen. Een evaluatie van ondernemerschap is pas compleet als de volledige impact op een economie in ogenschouw wordt genomen, m.a.w. als de gevolgen op macroniveau worden bekeken.

#### *De relatie tussen ondernemerschap en economische groei op macroniveau*

De rol van ondernemerschap in de economie is de laatste 50 jaar sterk veranderd. In de periode na de Tweede Wereldoorlog leken ondernemerschap en kleine bedrijven van ondergeschikt belang. Grote bedrijven werden gezien als de motor van economische groei. Zij konden immers schaalvoordelen uitbuiten op het terrein van de productie van nieuwe economische en technologische kennis. Vanaf de jaren zeventig is het belang van ondernemerschap en kleine bedrijven echter toegenomen. Dit blijkt onder meer uit stijgende aantallen zelfstandig ondernemers in diverse westerse landen. Diverse ontwikkelingen hebben bijgedragen aan dit toegenomen belang van ondernemerschap. De ICT-revolutie en daaruit voortvloeiende nieuwe technologieën hebben de schaalvoordelen van de grote bedrijven aanzienlijk gereduceerd. Verder hebben de globalisering en het toegenomen belang van kennis in het productieproces geleid tot een toenemende dynamiek en onzekerheid in de wereldeconomie sinds de jaren zeventig. Dit heeft ruimte gecreëerd voor (groepen) kleine bedrijven om bij te dragen aan een voortdurende vernieuwing van de economie.<sup>2</sup> Dit kan als volgt worden ingezien. Door de toegenomen onzekerheid in de wereldeconomie bestaan er in moderne economieën vaker verschillen van inzicht tussen bazen en ondergeschikten (principaal-agentproblemen) wat betreft de waardering van nieuwe economische kennis. Wanneer in een bedrijf de baas een idee voor een nieuw product van een medewerker niet wil uitvoeren (omdat hij er niets in ziet), kan de medewerker ervoor kiezen om een eigen bedrijf op te richten en te proberen om zijn idee zelf uit te baten. Pas na het starten van het bedrijf blijkt of het idee inderdaad commercieel levensvatbaar is. Wanneer in een land of regio vele ondernemers mid-

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Santarelli, E., L. Klomp and A.R. Thurik (2006), Gibrat's Law: an overview of the empirical literature, in E. Santarelli (ed.), *Entrepreneurship, Growth, and Innovation: the Dynamics of Firms and Industries (International Studies in Entrepreneurship series)*, Springer Science, Berlin, 41-73.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Audretsch, D.B. and A.R. Thurik (2001), What is New about the New Economy: Sources of Growth in the Managed and Entrepreneurial Economies, *Industrial and Corporate Change* 10, 267-315, en: Meijaard, J. (2001), Making Sense of the New Economy, *E-Commerce Research Forum* 2 (5), Massachusetts Institute of Technology, 27-57.

dels nieuwe bedrijven proberen om nieuwe ideeën uit te baten, zullen uiteindelijk de beste bedrijven (oftewel de beste ideeën) door de markt geselecteerd worden en de zwakste (minst efficiënte of minst innovatieve) bedrijven uit de markt gedrukt worden.<sup>1</sup> Op deze manier dragen, op geaggregeerd niveau, de nieuwe bedrijven bij aan een verbetering van de kwaliteit van het bedrijvenbestand. De overlevende bedrijven zullen bijvoorbeeld innovatiever zijn, en beter in staat om nieuwe (niche)markten aan te boren. Ook zijn zij, door de sterke concurrentie, gedwongen om goed te blijven presteren, wat uiteindelijk positief bijdraagt aan de (maatschappelijke) welvaart.

#### *Macro- en micro-effecten*

Een belangrijk inzicht uit het bovenstaande is dat de economische gevolgen van ondernemerschap fundamenteel verschillend zijn op microniveau en op macroniveau. De positieve effecten van meer ondernemerschap (meer nieuwe bedrijven) zijn het sterkst wanneer de intensiteit van het hierboven beschreven proces het hoogst is: als veel nieuwe bedrijven nieuwe producten of diensten gaan aanbieden, zal de kans dat er echt goede producten en diensten door de markt (bedrijfsleven en consumenten) geselecteerd worden groter zijn dan wanneer slechts enkele nieuwe bedrijven nieuwe producten aanbieden. De geselecteerde producten en diensten (bedrijven) zullen vervolgens doorontwikkeld worden zodat daadwerkelijk innovatie (en uiteindelijk economische groei) plaatsvindt. Macro gezien is meer ondernemerschap dus beter voor economische groei. Echter, het beschreven selectieproces gaat onvermijdelijk gepaard met meer mislukkingen, oftewel bedrijven die hun activiteiten moeten staken vanwege de sterke concurrentie. Bekend is dat vele nieuwe bedrijven de eerste vijf jaar niet overleven. En hoe meer nieuwe bedrijven opgericht worden, hoe meer bedrijven uiteindelijk niet zullen overleven. Dus hoewel macro gezien meer ondernemerschap leidt (of kan leiden) tot meer groei, zijn er op microniveau ook veel ondernemers die hun bedrijf moeten beëindigen.

#### *Korte- en langetermijneffecten*

Bovenstaand proces vindt niet van de ene op de andere dag plaats. Wanneer een groep nieuwe bedrijven van start gaat, gaat er tijd overheen voordat er daadwerkelijk selectie door de markt plaatsvindt, de zwakkere bedrijven het veld moeten ruimen, en uiteindelijk een competitievere economie ontstaat.

Recentelijk is er nieuwe empirische literatuur verschenen over het effect van de 'startup rate' (nieuwe bedrijven als fractie van de beroepsbevolking) op regionale werkgelegenheidsgroei. Zo zijn er over de tijd drie effecten van starters te onderscheiden: een onmiddellijk positief effect waarbij starters zorgen voor werkgelegenheid (fase I). Vervolgens een negatief effect waarbij de minst efficiënte bedrijven uit de markt gedrukt worden of moeten inkrimpen vanwege de verhoogde concurrentie door de nieuwe bedrijven (creative destruction; fase II). En daarna (typisch na 6 tot 8 jaar) ontstaat een positief werkgelegenheidseffect. De markt is herschikt en zowel de overlevende starters als de overlevende bestaande bedrijven opereren efficiënter en innovatiever. Nieuwe nichemarkten creëren banen en zorgen per saldo voor economische groei (fase III). Bij het derde effect

<sup>1</sup> Dit proces wordt wel aangeduid met 'creative destruction'. Zie Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

spelen de reeds bestaande bedrijven een belangrijke rol. Zij presteren beter als gevolg van de toegenomen concurrentiedruk door de jonge bedrijven en dragen op die manier bij aan regionaal-economische groei.<sup>1</sup> Een studie voor Nederland laat zien dat het maximale effect na ongeveer 5,5 jaar bereikt wordt (top van fase III).<sup>2</sup> Bij het evalueren van ondernemerschapbeleid moet dus geduld worden betracht omdat de effecten van meer nieuwe bedrijven zich over een reeks van jaren manifesteren.

#### *Effect op macroniveau hangt af van kwaliteit van de starters*

Het totale effect van meer ondernemers wordt gemeten door de oppervlaktes van de hierboven beschreven directe en indirecte effecten op de werkgelegenheid. Voor Nederland is het totale effect positief, is het onmiddellijke effect klein en het totale effect strekt zich uit over een periode van zeven jaar. Het totaaleffect is afhankelijk van de kwaliteit van de starters. Als een cohort starters van een lage kwaliteit is (bijvoorbeeld ondernemers met lage human capital levels), dan zal er weinig werkgelegenheid ontstaan bij de start (gebied I), zal het (negatieve) exit-effect groter zijn, en zullen reeds bestaande bedrijven weinig geprikkeld (lees: gedwongen) worden beter te presteren. Het totaaleffect voor de regio zal dus kleiner zijn vergeleken met een groep starters van hogere kwaliteit die daadwerkelijk de markt kunnen opschudden.

#### *Verschillen tussen 'high and low entrepreneurial regions'*

Een vergelijkbare studie is uitgevoerd voor regio's in Groot-Brittannië.<sup>3</sup> In deze studie is ook onderzocht of de effecten verschillen tussen 'high entrepreneurial regions' (regio's met relatief hoge startup rates) en 'low entrepreneurial regions' (regio's met relatief lage startup rates). De effecten kunnen verschillend zijn omdat inwoners van regio's met lage startup rates (meestal 'perifere' regio's) gemiddeld gezien minder gemotiveerd zijn om een bedrijf te beginnen en/of een lagere opleiding hebben, m.a.w. nieuwe bedrijven in zulke regio's zijn mogelijk van een relatief lage 'kwaliteit'. In deze gebieden kan het effect van een x-aantal nieuwe bedrijven lager zijn dan in een gebied waar van oudsher al meer bedrijven opgericht worden (in de Britse context behoren met name regio's in Schotland en the North East - plattelandsgebieden en voormalige kolenmijngebieden - tot de low entrepreneurial regions).

De effecten voor high en low entrepreneurial regions zijn zeer verschillend. Voor de gebieden met veel starters is het totaaleffect positief maar voor de gebieden met relatief weinig starters is het effect van meer starters negatief. In de Britse context is het interessant om te weten dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw juist in de low entrepreneurial regions geprobeerd is het aantal starters te vergroten middels subsidieregelingen voor het starten van een bedrijf. Het doel was om middels ondernemerschap deze - economisch relatief zwakke - gebieden te stimuleren. Het negatieve effect laat zien dat dergelijk beleid in

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: Fritsch, M., and P. Mueller (2004), The Effects of New Business Formation on Regional Development over Time, *Regional Studies* **38**, 961-975.

<sup>2</sup> Stel, A.J. van, and K. Suddle (2008), 'The Impact of New Firm Formation on Regional Development in the Netherlands', *Small Business Economics* **30** (1), 31-47.

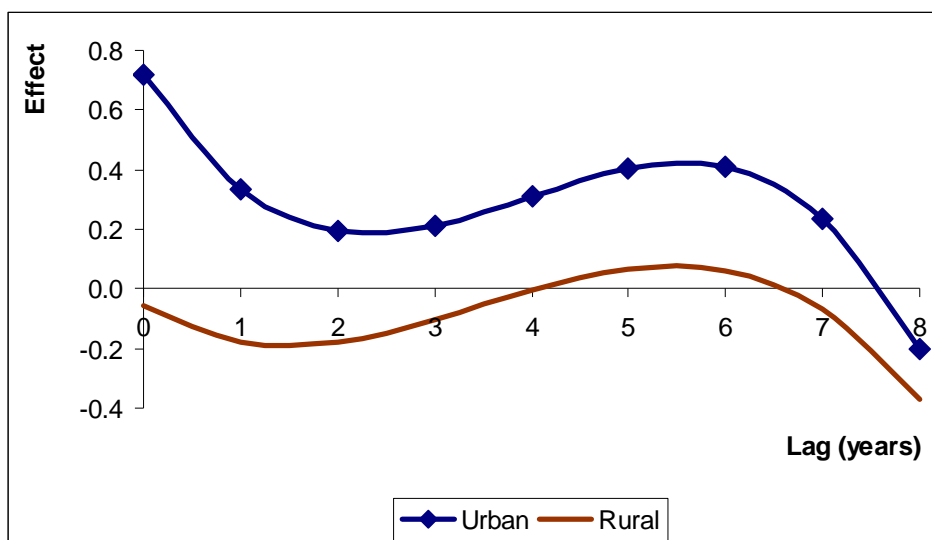
<sup>3</sup> Mueller, P., A. van Stel and D.J. Storey (2008), 'The Effects of New Firm Formation on Regional Development over Time: The Case of Great Britain', *Small Business Economics* **30** (1), 59-71.

zwakke gebieden averechts kan werken. Van Stel en Storey (2004) suggereren dat een dergelijk subsidiebeleid mensen aantrekt voor het ondernemerschap met lage human capital levels, die voornamelijk geïnteresseerd zijn in de subsidie maar niet zozeer in het runnen van een bedrijf.<sup>1</sup> Door deze subsidies hebben de bedrijven een oneigenlijk concurrentievoordeel ten opzichte van gevestigde bedrijven, die daardoor mogelijk uit de markt worden gedrukt. Zodra de subsidie stopgezet wordt verdwijnen de gesubsidieerde bedrijven weer. Per saldo is de economie als geheel slechter af.

#### *Verschillen tussen dicht- en dunbevolkte gebieden*

Een aan high/low entrepreneurial region verwant onderscheid is dat tussen dichtbevolkte gebieden en dunbevolkte gebieden. In de eerdergenoemde studie voor Nederlandse regio's zijn de effecten ook apart geschat voor (COROP-)regio's in dichtbevolkte (Randstad) en dunbevolkte gebieden. De figuur ziet er dan als volgt uit.

figuur 2 Effecten van startup rate over de tijd op regionale werkgelegenheidsgroei Nederland, Randstad (urban) versus rest van Nederland



Bron: Van Stel en Suddle (2008).

Het is duidelijk dat het effect het sterkst is voor stedelijke gebieden. Een mogelijke verklaring is dat er in steden meer spillovers plaatsvinden waardoor bedrijven van elkaar kunnen leren, wat op termijn weer een positieve invloed heeft. In plattelandsgebieden opereren ondernemers wellicht meer geïsoleerd. Ook kan het zijn dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking (en dus ook van potentiële ondernemers) in steden hoger is dan op het platteland (mede door migratie van hoger opgeleiden) zodat nieuwe bedrijven gemiddeld van een hogere kwaliteit zijn.

De hierboven beschreven bevindingen voor Groot-Brittannië en Nederland geven aan dat het macro-economische effect van meer starters verschillend is voor

<sup>1</sup> Stel, A.J. van, and D.J. Storey (2004), 'The Link Between Firm Births and Job Creation: Is there a Upas Tree Effect?', *Regional Studies* 38 (8), 893-909.

verschillende typen gebieden. Uit de genoemde studies rijst het vermoeden dat met name de human capital levels (bijvoorbeeld opleidingsniveau) van ondernemers in sterke mate bepalen hoe groot het economische effect van meer nieuwe bedrijven op de regionale groei daadwerkelijk is. Wanneer stimuleringsbeleid ingezet wordt om meer ondernemers te krijgen in een regio moet men zich hier terdege van bewust zijn.

#### *Verband tussen ondernemerschap en innovatie*

Ook bij het verband tussen ondernemerschap en innovatie kan een onderscheid gemaakt worden tussen micro- en macro-effecten. Van Praag en Versloot (2007) verrichten een meta-analyse van 57 - in wetenschappelijke toptijdschriften gepubliceerde - studies die naar het verband (op microniveau) kijken tussen ondernemerschap en 'economische waarde'.<sup>1</sup> Negentien studies kijken specifiek naar innovatie. Uit deze studies blijkt dat ondernemers (in de meta-analyse gedefinieerd als kleine, jonge of nieuwe bedrijven) minder vaak innoveren dan grote, oudere en gevestigde bedrijven, maar als ze innoveren, zijn ze relatief beter in het commercialiseren van innovaties.<sup>2</sup> Alle studies overziende concluderen Van Praag en Versloot dat kleine, jonge en nieuwe bedrijven een even grote bijdrage leveren aan innovatie als grote, oudere en gevestigde bedrijven.

Evenals bij het effect van ondernemerschap op werkgelegenheid is het waarschijnlijk dat er spillover-effecten zijn tussen kleine en grote bedrijven. Met andere woorden: op macroniveau kan het effect van ondernemers op innovatie groter zijn dan gesuggereerd door de hierboven beschreven meta-analyse van studies op microniveau. Zo kan een groter aantal innoverende kleine bedrijven grotere bedrijven prikkelen om ook beter te presteren op het gebied van innovaties. Ook kan een sterkere concurrentie tussen nieuwe bedrijven die nieuwe ideeën (producten en diensten) proberen te commercialiseren een grotere kans geven dat uiteindelijk een echte innovatie door de markt geselecteerd wordt. Dus hoewel er dan veel niet-succesvolle bedrijven zijn, zijn degenen die wel succesvol zijn misschien innovatiever dan in geval van zwakkere concurrentie (omdat ze een zwaardere concurrentieslag hebben moeten leveren). Anders dan bij de werkgelegenheidseffecten is er over de indirecte effecten van ondernemerschap op innovatie op macroniveau nog geen uitgebreide empirische literatuur ontwikkeld.

#### *2.2.2 Maatschappelijke doelstelling*

Een tweede belangrijke rechtvaardiging voor het hanteren van ondernemerschap is de opvatting dat ondernemerschap bijdraagt aan het welbevinden van burgers. Hoewel zelfstandige ondernemers - gemiddeld - al jarenlang

<sup>1</sup> Praag, C.M. van, en P.H. Versloot (2007), What is the value of entrepreneurship? A review of recent research, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2007-066/3. (<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/07066.pdf>).

<sup>2</sup> Dit is onder meer gevonden door Brouwer en Kleinknecht in een studie van Nederlandse bedrijven, waarbij met name in de dienstensector de kleinere bedrijven beter zijn in commercialisering. Zie: Brouwer, E. and A. Kleinknecht (1996), Firm Size, Small Business Presence and Sales of Innovative Products: A Micro-econometric Analysis, *Small Business Economics*, 8 (3), 189-201.

minder verdienen dan werknemers<sup>1</sup>, neemt hun aantal nog steeds toe. Het is opvallend dat, hoewel hun inkomens dus lager zijn, ondernemers over het algemeen meer tevreden zijn over hun werk dan werknemers.<sup>2</sup> Er moeten dus andere dan financiële redenen zijn waarom mensen voor het zelfstandig ondernemerschap kiezen. Te denken valt aan de vrijheden die de keuze voor het ondernemerschap met zich meebrengt zoals onafhankelijkheid, eigen baas zijn, eigen tijd kunnen indelen, autonomie, enzovoort. In de psychologische literatuur worden deze zaken aangeduid onder de noemer zelfrealisatie.<sup>3</sup> In moderne samenlevingen, waar geen armoede heerst, zijn deze niet-materialistische waarden belangrijker dan in economieën met schaarste (zoals de Nederlandse economie vlak na de Tweede Wereldoorlog).

#### *Economische en sociale ontwikkelingen die het zelfstandig ondernemerschap bevorderen*

Diverse ontwikkelingen in de moderne samenleving maken het ondernemerschap een logisch alternatief voor het werken in loondienst.<sup>4</sup> Ten eerste is er de steeds verdergaande tertiaïsering van de economie. Aangezien de schaalgrootte in de dienstensectoren klein is, gaat tertiaïsering samen met meer ondernemerschap. Ten tweede is er een trend dat veel grote bedrijven zich richten op kerncompetenties en steeds meer taken uitbesteden. Ten derde bieden de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe technologieën veel kansen voor nieuw ondernemerschap. Veel meer dan vroeger is het mogelijk om een eigen bedrijf vanuit huis te runnen. Deze flexibiliteit maakt de optie van het zelfstandig ondernemerschap aantrekkelijk. Ten vierde: omdat het gemiddeld inkomen van burgers steeds verder stijgt, hebben mensen meer geld te besteden en dit levert vraag op naar nieuwe producten en hoogwaardige diensten. Aangezien het opleidingsniveau van de bevolking steeds hoger wordt en het aantal HBO'ers en academici stijgt, zijn er ook steeds meer mensen in staat deze hoogwaardige diensten aan te bieden, bijvoorbeeld als consultant. Juist deze groep van hoger opgeleide mensen is goed in staat de nieuwe mogelijkheden op het gebied van ICT aan te wenden om nieuwe hoogwaardige diensten aan te bieden die tegemoetkomen aan nieuwe vraag van consumenten. Ook demografische veranderingen zoals de vergrijzing creëren vraag naar nieuwe producten en diensten (bijvoorbeeld op het gebied van verzorging van ouderen) en bieden daarmee ruimte voor nieuw ondernemerschap in nieuwe nichemarkten. Een vijfde ontwikkeling is de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Aangezien vrouwen vaker beroepen in de dienstensector kiezen, waar ondernemerschap vaker voorkomt dan bijvoor-

<sup>1</sup> Folkeringa, M. en P. de Jong-'t Hart (2007), Een eigen bedrijf: loon naar werken? Cijfers en achtergronden over inkomens van ondernemers 1990-2004, Zoetermeer: EIM. ([http://www.ondernemerschap.nl/sys/cftags/assetnow/design/widgets/site/ctm\\_getFile.cfm?file=A200706.pdf&perId=0](http://www.ondernemerschap.nl/sys/cftags/assetnow/design/widgets/site/ctm_getFile.cfm?file=A200706.pdf&perId=0)). Zie ook Van Praag en Versloot (2007) voor studies die hetzelfde vinden voor de Verenigde Staten.

<sup>2</sup> Dit blijkt uit de reeds eerder genoemde overzichtsstudie van Van Praag en Versloot. Zelfs als gecontroleerd wordt voor mogelijk verstorende effecten (ondernemers kunnen van nature optimistischer zijn dan werknemers waardoor ze eerder geneigd zijn te zeggen dat ze tevreden zijn), wordt gevonden dat ondernemers meer tevreden zijn dan werknemers.

<sup>3</sup> Maslow, A. (1954), *Motivation and personality*, New York: Harper and Row.

<sup>4</sup> Het overzicht is gebaseerd op: Carree, M.A., A.J. van Stel, A.R. Thurik and A.R.M. Wennekers (2002), Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD Countries in the Period 1976-1996, *Small Business Economics* 19, 271-290, en: Boegenhold, D. and U. Fachinger (2007), Renaissance of entrepreneurship? Some remarks and empirical evidence for Germany, MPRA Paper no. 3186. (<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/3186/>).

beeld in de industrie, neemt het aantal vrouwelijke ondernemers toe. Door de flexibiliteit van het zelfstandig ondernemerschap is een baan als ondernemer beter te combineren met zorgtaken voor de kinderen, vergeleken met een baan in loondienst.

Door de hierboven geschetste ontwikkelingen is het zelfstandig ondernemerschap in vele beroepen (met name in de dienstensectoren) een natuurlijke optie geworden, en het aantal zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) neemt dan ook toe. Het gaat hierbij lang niet altijd om ondernemers die groeiambities hebben, maar vaak om mensen die hun werk beter (of prettiger) kunnen verrichten als zelfstandig ondernemer dan als werknemer. Financiële motieven of intenties om uit te breiden spelen voor deze ZZP'ers niet altijd een rol, maar meer de flexibiliteit en de vrijheid die je als ondernemer hebt. Met het oog op de eerder genoemde bevinding dat ondernemers gemiddeld meer tevreden zijn - hoewel het inkomen gemiddeld lager is - kan het vanuit *maatschappelijk* oogpunt wenselijk zijn om het zelfstandig ondernemerschap te faciliteren.

Bij het faciliteren van zelfstandig ondernemerschap speelt de bescherming van werknemers een belangrijke rol. De socialezekerheidspositie van ondernemers is over het algemeen slechter dan die van werknemers: de premies zijn hoger en de uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid lager. De opportuïteitskosten van het zelfstandig ondernemerschap zijn dus relatief hoog en dit kan voor veel mensen een barrière zijn om een bedrijf te beginnen. Hetzelfde geldt voor de ontslagbescherming van werknemers. Wanneer deze hoog is, zullen mensen eerder vasthouden aan hun baan in loondienst. Anderzijds geldt dat ondernemers minder snel personeel zullen aannemen aangezien ze er moeilijk van af komen in geval een werknemer slecht presteert. Twee onderzoeken die gebruik maken van data uit de Global Entrepreneurship Monitor laten zien dat landen met een sterke ontslagbescherming minder (nieuwe) ondernemers hebben dan landen met een zwakke ontslagbescherming.<sup>1</sup>

### *2.2.3 Overlap maatschappelijke doelstelling met economische doelstelling*

Zoals hierboven beschreven, beginnen veel ondernemers een bedrijf zonder vooraf de intentie te hebben om uit te breiden. Zo bezien lijkt het vanuit economisch oogpunt niet interessant om ondernemerschap te bevorderen. Echter, het is niet onwaarschijnlijk dat de grote groep ZZP'ers de kweekvijver vormt waaruit de echte innovaties uiteindelijk voortkomen. Wanneer een bedrijf een nieuw product of een nieuwe dienst op de markt brengt, en het product slaat aan bij de consument, dan kan zo'n bedrijf toch besluiten om uit te breiden, ook al was de ondernemer dat aanvankelijk niet van plan. De vele ondernemers dragen bij aan de diversiteit van het aanbod van goederen en diensten (met name als ze in verschillende sectoren en nichemarkten opereren), en hoe groter deze diversiteit, hoe beter de consument (als groep) in staat is de beste producten en diensten (en daarmee de beste bedrijven) te selecteren. Deze (succesvolle) bedrijven zullen merken dat de animo voor hun product groter is dan ze vooraf wellicht dachten en dit kan hen stimuleren om hun product verder te ontwikkelen en hun be-

<sup>1</sup> Stel, A.J. van, D.J. Storey and A.R. Thurik (2007), 'The Effect of Business Regulations on Nascent and Young Business Entrepreneurship', *Small Business Economics* 28 (2-3), 171-186, en: Bosma, N., S. Hunt and S. Wennekers (2005), 'Regional Commentary: European Union', in: Hancock, M. and P. Fitzsimons, *Global Entrepreneurship Monitor 2004, National & Regional Summaries*.

drijf te laten groeien en zodoende bij te dragen aan hogere niveaus van innovatie en economische groei van een land.

Het is niet onwaarschijnlijk dat met name de hoger opgeleide ondernemers op deze manier bijdragen aan economische vooruitgang. Een Spaanse studie waar individuele ondernemers door de tijd gevolgd werden, vindt dat ZZP'ers met een universitaire opleiding twee keer zo vaak personeel aannemen als ZZP'ers zonder universitaire opleiding.<sup>1</sup> Vooral hoogopgeleide ondernemers laten hun bedrijf dus groeien. Studies over het rendement van opleiding vinden dat dit rendement (in termen van het effect op prestaties) hoger is voor ondernemers dan voor werknemers. Een verklaring is dat ondernemers meer vrijheid en invloed hebben om hun menselijk kapitaal (deels gegenereerd door onderwijs) op een lucratieve manier in te zetten, vergeleken met werknemers. Een andere verklaring is dat ondernemers met meer opleiding makkelijker aan startkapitaal kunnen komen, hetgeen een positief effect heeft op het succes van de ondernemer.<sup>2</sup>

#### 2.2.4 Sociale doelstelling

Een derde doelstelling van ondernemerschapbeleid is ondernemerschap als middel om mensen uit een uitkering te krijgen en te houden. Deze doelstelling is sterk verwant aan de hiervoor besproken maatschappelijke doelstelling. Gaat het bij ondernemerschap als maatschappelijke doelstelling vooral om mensen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt die vanuit pull-motieven kiezen voor ondernemerschap (met voldoende alternatieve werkgelegenheidsopties voor een baan in loondienst), bij de sociale doelstelling gaat het vooral om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die vanuit push-motieven kiezen voor ondernemerschap (met weinig tot geen alternatieve opties). Aangezien het alternatieve inkomen (een uitkering) voor werklozen lager is dan voor de hierboven beschreven ZZP'ers, kan bij deze groep het materialistisch motief een grotere rol spelen dan bij de ZZP'ers die (mede) vanwege het streven naar zelfrealisatie voor het ondernemerschap kiezen. Voor hen kan het zelfstandig ondernemerschap een hoger inkomen opleveren vergeleken met een uitkering. Echter, lang niet alle werklozen zullen erin slagen een succesvol bedrijf op te richten, maar wanneer zij in staat zijn een even hoog of misschien iets hoger inkomen te genereren dan het inkomen uit uitkering, valt deze optie vanuit de overheid bezien te prefereren: de overheid hoeft geen uitkering te betalen, en de ondernemer maakt zich economisch en maatschappelijk nuttig door het runnen van een bedrijf (bijvoorbeeld een winkel).<sup>3</sup> Door het ondernemerschap wordt een actieve deelname aan de samenleving bevorderd.

#### *Overlap met maatschappelijke en economische doelstelling*

Er is een overlap tussen de sociale en de maatschappelijke doelstelling van ondernemerschapbeleid: wanneer mensen een winkeltje runnen, kan dat, bijvoor-

<sup>1</sup> Congregado, E., Golpe, A. and Millán, J.M. 2005, Determinantes de la oferta de empresarios, in: García, J. and J. Pérez (eds.), *Cuestiones Clave de la Economía Española*, Perspectivas actuales 2004, Ed. Comares, 165-187.

<sup>2</sup> Cardia, F. en M. van Praag (2007), Onderwijs en ondernemerschap in Nederland, Entrepreneurship Update nummer 4, Amsterdam Center for Entrepreneurship (ACE), Universiteit van Amsterdam.

<sup>3</sup> Uit de eerder genoemde studie van Folkeringa en De Jong-'t Hart blijkt dat in Nederland met name zelfstandige ondernemers uit Turkije en Marokko een laag besteedbaar inkomen hebben.



beeld vanwege de sociale contacten, leiden tot een hogere mate van welbevinden (tevredenheid) dan wanneer de mensen een uitkering ontvangen en wellicht in een sociaal isolement terechtkomen. Dit kan zelfs zo zijn als de ondernemer financieel gezien niet veel beter af is vergeleken met een uitkering.

De overlap tussen ondernemerschap als sociale doelstelling en ondernemerschap als *economische* doelstelling is waarschijnlijk kleiner, aangezien ondernemers die geen baan in loondienst kunnen vinden over het algemeen een lagere opleiding hebben, en de laatste bevindingen in de literatuur aangeven dat met name hoger opgeleide ondernemers bijdragen aan het realiseren van economische groei op macroniveau.

### 2.2.5 Afwegingen tussen doelstellingen

Wanneer men bijvoorbeeld ondersteuning voor het starten van een bedrijf overweegt om ondernemerschap te stimuleren, moet men zich terdege realiseren welke doelstelling men nastreeft. Bij de sociale doelstelling gaat het er om of mensen middels hun bedrijf daadwerkelijk - structureel - aan werkloosheid kunnen ontkomen. Een recente studie voor Oost-Duitsland, waar in 2003 een subsidieprogramma is opgestart om van werklozen zelfstandig ondernemers te maken, noemt de voorlopige uitkomsten van een evaluatie van dit subsidieprogramma bemoedigend, op basis van het feit dat veel werklozen nu inderdaad een bedrijf runnen en dus niet langer werkloos zijn.<sup>1</sup> Binnen het programma krijgen werklozen gedurende de eerste drie jaar van hun bedrijf een subsidie van de overheid (*Existenzgründungszuschuss*). Het moment van de studie was korter dan drie jaar na het begin van het programma, zodat alle deelnemers nog steeds een subsidie ontvingen op het moment van de evaluatiestudie. De echte test of het programma succesvol zal zijn, zal volgen wanneer de subsidie beëindigd wordt. Kunnen de bedrijven dan ook overleven? In dat geval kan men zeggen dat inderdaad aan de *sociale* doelstelling is voldaan.

Voor het evalueren van zo'n programma in het kader van de *economische* doelstelling van ondernemerschapsbeleid moeten directe en indirecte effecten worden meegenomen. Zijn de aldus opgerichte bedrijven in staat uit te breiden? Heeft de subsidie geleid tot oneerlijke concurrentie waardoor incumbents het veld hebben moeten ruimen? Of zijn de reeds gevestigde bedrijven juist geprikkeld om beter te presteren zodat er een positief effect op de economie als geheel ontstaat? Enzovoort. In de paper wordt genoemd dat het subsidieprogramma vooral mensen heeft aangetrokken met lage startkwalificaties. Dit roept de vraag op of het programma inderdaad succesvol zal zijn vanuit een economische doelstelling bezien. De ervaringen in Groot-Brittannië manen in dit verband tot voorzichtigheid.<sup>2</sup>

Een ander (al langer bestaand) programma gericht op het ondersteunen van werklozen in Duitsland (*Überbrückungsgeld*), lijkt in dit verband logisch. Hier krijgen werklozen gedurende de eerste zes maanden van hun bedrijf een bedrag ter grootte van de uitkering die ze anders zouden hebben ontvangen. Daarnaast

<sup>1</sup> Caliendo, M. (2008), Start-Up Subsidies in East Germany: Finally, a Policy that Works? IZA Discussion Paper No. 3360, Bonn: IZA.

<sup>2</sup> Johnson, M. and H. Reed (2008), Entrepreneurship and innovation in the North, paper 3 from the Northern Economic Agenda project, Newcastle upon Tyne: Institute for Public Policy Research North.

moet er van tevoren een businessplan worden geschreven en goedgekeurd. De kleinere bedragen die hiermee gemoeid zijn (vergeleken met het *Existenzgründungszuschuss*) zorgen er wellicht voor dat alleen mensen die daadwerkelijk gemotiveerd zijn om een bedrijf te runnen, zich aanmelden.<sup>1</sup> Caliendo (2008) laat zien dat - consistent met deze hypothese - de aanmelders voor dit tweede programma relatief hoger opgeleid zijn vergeleken met de aanmelders voor het eerste programma.

Het blijft hoe dan ook moeilijk om ondernemersbeleid los te zien van allerlei ander (economisch) beleid. Het is belangrijk ondernemerschap in het achterhoofd te houden bij de formulering van zulk beleid en vice versa.

- Animo voor ondernemerschap is goed voor economische groei (zo veel mogelijk kansen worden uitgetoet: er is trial & error, waardoor er meer en beter ondernemerschap ontstaat)
- Goede marktwerking is goed voor economische groei (er zijn geen aperte nadelen voor kleinschaligheid en er is daardoor maximale ruimte voor ondernemerschap)
- Open en dynamische kapitaal- en arbeidsmarkten zijn goed voor economische groei (er is maximale ruimte voor turbulentie en dynamiek en daardoor maximale ruimte voor ondernemerschap)
- Clusters met (oude en) jonge bedrijven zijn goed voor economische groei (er is maximale ruimte voor samenwerking en daardoor maximale ruimte voor ondernemerschap)
- Kenniscirculatie is goed voor economische groei (er is maximale ruimte voor kennisoverdracht en kennisvalorisatie en daardoor maximale ruimte voor ondernemerschap)
- Turbulentie is goed voor economische groei (er is maximale ruimte voor toe- en uitstroom in het ondernemerschap)

### 2.3 Benchmark: Er zijn duidelijke mogelijkheden tot verbetering

De maatschappelijke wenselijkheid van meer en beter ondernemerschap zoals hierboven besproken is alleen niet genoeg voor een legitimering van ingrijpen. Een tweede vereiste is dat er ook echt markt- of overheidsimperfecties zijn om op te lossen. Een derde vereiste is dat er duidelijke mogelijkheden ter verbetering zijn. Dit laatste behandelen we eerst.

Puntsgewijs luidt de kern van de mogelijkheden tot verbetering als volgt:

- In vergelijking met flink wat andere landen heeft Nederland al jaren weinig aspirant-ondernemers, weinig jonge bedrijven en weinig snel groeiende ondernemingen.
- In termen van de aspirant-ondernemers en jonge bedrijven heeft Nederland de afgelopen 4 jaar een inhaalslag gemaakt. Nog steeds zijn de cijfers voor Angelsaksische landen flink hoger. Dat geldt op belangrijke indicatoren ook voor Scandinavische en Zuid-Europese landen.

<sup>1</sup> Men kan zich afvragen waarom niet alle subsidieaanvragers kiezen voor het nieuwe subsidieprogramma, aangezien de te ontvangen bedragen groter zijn. Wellicht komt dit doordat het oude programma al langer bestond en men onbekend is met de nieuwe regeling. Inmiddels (per augustus 2006) zijn beide startup-programma's geïntegreerd in één nieuwe regeling.

- In termen van snelle groeiers scoort Nederland opvallend laag. Relatief weinig ondernemers maken grote stappen of sprongen in hun ontwikkeling.
- In relatie tot bedrijfsoverdrachten valt op te merken dat de algehele bedrijvendynamiek in Nederland relatief laag is: relatief weinig opheffingen en overdrachten.

### 2.3.1 Start

Doorgaans staan rond het aantal starters drie kernindicatoren centraal: (1) de ondernemersquote, (2) het aandeel volwassenen dat actief bezig is met het opzetten van een bedrijf (TEA) en (3) het aantal starters in verhouding tot de omvang van de (beroeps)bevolking<sup>1</sup>.

#### *Ondernemersquote*

De ondernemersquote is het aantal ondernemers als percentage van de beroepsbevolking. In het lijstje met EU15-landen neemt Nederland een vijfde positie in.

tabel 1 Ondernemersquote\*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
België	11,5	11,6	11,3	10,7	11,1	11,1
Denemarken	6,4	6,7	6,5	6,3	6,4	6,9
Duitsland	8,6	8,6	8,8	9,3	9,6	9,7
Finland	7,8	7,9	8,1	8,2	8,3	8,6
Frankrijk	8,2	8,1	8,1	8,2	8,4	8,4
Griekenland	18,7	19,0	18,9	19,6	19,6	19,7
Ierland	11,4	11,2	11,2	11,7	11,6	11,1
Italië	20,9	20,7	20,8	20,9	21,0	21,0
Luxemburg	5,9	5,8	5,7	5,6	5,5	4,8
<b>Nederland</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,8</b>	<b>11,1</b>	<b>11,5</b>
Oostenrijk	8,5	8,7	8,6	8,9	8,7	9,1
Portugal	15,0	14,7	14,5	14,3	13,6	12,9
Spanje	12,9	12,7	12,5	12,6	13,0	13,3
Ver. Koninkrijk	10,4	10,4	11,0	11,2	11,1	11,2
Zweden	8,2	8,1	7,9	8,1	8,2	8,5
EU-15	11,5	11,5	11,6	11,8	12,0	12,1

\* EIM datawarehouse ([www.eim.net](http://www.eim.net)), dataset *Entrepreneurs International (Compendia versie 2006.1)*.

*Noot: De ondernemersquote is gedefinieerd als het aantal zelfstandig ondernemers (inclusief directeur-grotaandeelhouders van bv's), exclusief landbouw en visserij, als percentage van de beroepsbevolking.*

<sup>1</sup> Donselaar, P., H. Erken en J. van den Heuvel, 2007, Determinanten van kernindicatoren op de terreinen innovatie en ondernemerschap. Kwantificering op basis van empirisch onderzoek, in relatie tot beleidsambities, het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

*Aandeel volwassenen dat actief bezig is met het opzetten van een eigen bedrijf*

Nederland neemt in 2007 qua aandeel volwassenen dat actief bezig is met het opstarten van een eigen bedrijf een achtste positie in. Dit is in lijn met de positie in de voorgaande jaren met als positieve uitschieter 2006, waarin Nederland een vierde positie haalde. Een verklaring voor de vierde positie in 2006 kan de verbeterde economische situatie zijn<sup>1</sup>.

tabel 2 Aandeel volwassenen dat actief bezig is met het opzetten van een eigen bedrijf ('nascent entrepreneurship rate')\*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
België	3,3	2,1	2,8	2,2	2,9	1,8	2,7
Denemarken	5,3	3,6	3,1	2,5	2,4	2,9	2,3
Duitsland	5,6	3,5	3,5	3,4	3,1	2,9	-
Finland	5,0	2,7	-	2,7	3,1	2,9	4,4
Frankrijk	6,5	2,4	1,1	4,9	4,7	3,8	2,3
Griekenland	-	-	-	3,7	5,2	5,7	4,6
Ierland	7,3	5,7	5,1	4,4	5,7	4,5	4,2
Italië	7,8	3,7	2,0	2,5	2,9	2,2	3,6
Luxemburg	-	-	-	-	-	-	-
<b>Nederland</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>2,7</b>
Oostenrijk	-	-	-	-	3,0	-	1,5
Portugal	-	-	-	2,2	-	-	4,8
Spanje	5,6	2,2	4,4	2,1	2,4	3,0	3,5
Ver. Koninkrijk	5,0	2,5	3,4	3,4	3,4	3,2	2,9
Zweden	4,2	1,8	2,0	1,7	1,7	2,2	1,9

\* *Global Entrepreneurship Monitor (cijfers over 2001-2006: EIM datawarehouse (www.eim.net); cijfers over 2007: Bosma, N., K. Jones, E. Autio en J. Levie, 2008, Global Entrepreneurship Monitor. GEM 2007 Executive Report, Babson College en London Business School, Wellesley/London).*

*Determinanten van het aandeel volwassenen dat actief bezig is met het opzetten van een bedrijf (nascent ondernemers)*

Ondernemerschapscultuur is een belangrijke determinant van het aantal mensen dat actief bezig is een bedrijf op te richten. Nederland scoort op dit vlak beneden het EU15-gemiddelde. In Nederland heeft een relatief klein deel van de burgers een voorkeur voor zelfstandig ondernemerschap boven werken in loondienst. Het effect van onderwijs is verder groot. Hier zou sneller vooruitgang gemaakt kunnen worden, hoewel Nederland momenteel boven het EU15-gemiddelde zit als het gaat om gemiddelde opleidingsduur en het aandeel van de bevolking dat hoger onderwijs heeft genoten. Ervaring heeft ook een groot effect op deze kernindicator. Met name op het gebied van ondernemerschapservaring scoort Nederland onder het gemiddelde.

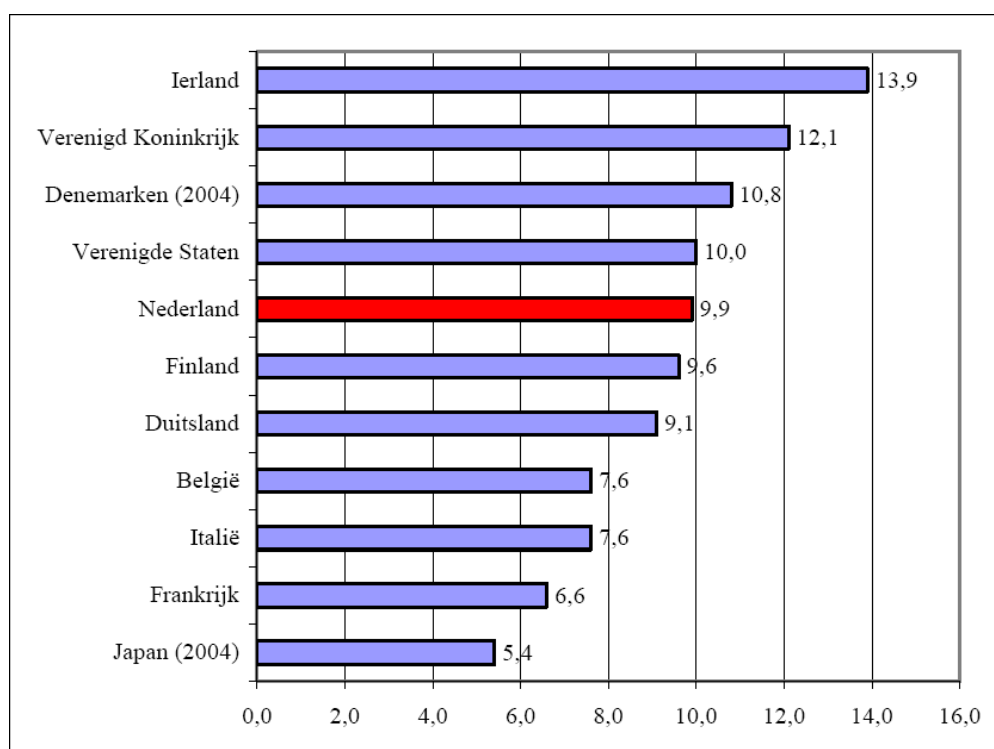
<sup>1</sup> Suddle, K. en S.J.A. Hessels, 2007, Global Entrepreneurship Monitor 2006 Nederland, EIM, Zoetermeer.

### *Aantal starters in verhouding tot de omvang van de (beroeps)bevolking*

Als gekeken wordt naar het aantal oprichtingen als percentage van het aantal ondernemingen neemt Nederland ook een vijfde positie in. Nederland heeft in 2005 9,9% oprichtingen als percentage van het totaal aantal ondernemingen; zie figuur 4. Als gekeken wordt naar het aantal oprichtingen als percentage van de beroepsbevolking neemt Nederland ook de vijfde positie in, maar op ruimere afstand van de eerste vier plaatsen: Nederland heeft in 2005 ruim 1% oprichtingen als percentage van de beroepsbevolking, zie figuur 5.

Als er breder gekeken wordt, kan ook gekeken worden naar het aandeel volwassenen dat een eigen bedrijf runt van minder dan 42 maanden oud (young business entrepreneurs). In deze indicator is ook de mate van overleving in de eerste jaren inbegrepen. Nederland valt hier buiten de top-5 (zevende in 2007).

figuur 3 Aantal oprichtingen als % van het aantal ondernemingen\*



\* Jong-'t Hart, P.M. de, en W.H.J. Verhoeven, 2007, *Internationale benchmark ondernemerschap. Benchmark ondernemerschap, bedrijvendynamiek en snelle groeiers*, EIM, Zoetermeer.

### *Determinanten van aantal starters in verhouding tot de omvang van de (beroeps)bevolking*

Ondernemerschapscultuur heeft op het aantal starters een groot effect. Met name het al dan niet afgestudeerd zijn in een studierichting met aandacht voor ondernemerschap speelt een grote rol. Onderwijs heeft ook op het aantal starters een groot effect. Eigenlijk geldt hetzelfde als voor het aandeel nascent ondernemers. Met onderwijs zou sneller verbetering kunnen worden geboekt, hoewel Nederland momenteel wel boven het EU15-gemiddelde zit als het gaat om opleidingsduur en het aandeel van de bevolking dat hoger onderwijs heeft genoten. Ervaring speelt voor het aantal starters ook een rol, maar wel iets minder sterk dan bij het aandeel nascents. Dit valt te verklaren uit het feit dat voor starters

geldt dat hoe ouder een individu is, des te kleiner de kans is dat het individu een bedrijf start. Over het algemeen zijn oudere mensen meer ervaren. De ondernemersinfrastructuur lijkt voor starters ook belangrijk. Het gaat hierbij om het netwerk van externe publieke en private partijen die een onderneming van advies kunnen dienen. Voor starters geldt dat ongeveer 60%-78% die extern advies kregen daadwerkelijk een bedrijf begon tegenover 48% indien er geen extern advies werd ontvangen. Er is een U-vormig verband tussen het welvaartsniveau en het aantal starters. Nederland bevindt zich in het opwaartse deel van de curve. Technologische innovatie heeft een groot effect op het aantal starters. In kwalitatieve termen is de relatie tussen technologische vooruitgang/innovatie en het aantal starters wellicht positief.

### *Dynamiek*

Er is een U-vormig verband tussen het welvaartsniveau en de mate van 'nascent entrepreneurship' in een land.<sup>1</sup> De interpretatie van de U-curve is dat laag ontwikkelde economieën zich in een fase van schaalvergroting bevinden, consistent met een dalend aantal ondernemers (managed economy), en dat in hoog ontwikkelde economieën kleine en jonge bedrijven belangrijker zijn voor het behalen van economische vooruitgang. Dit type economie gaat gepaard met meer ondernemers (entrepreneurial economy).

Nederland bevindt zich rechts van het laagste punt van de U-curve (oftewel in het opwaartse deel). Een stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking gaat dan gepaard met een toename van het aantal ondernemers. Belangrijk om op te merken is dat het hier niet om een causaal verband gaat, m.a.w. het verhogen van het inkomen per hoofd is als zodanig geen beleidsinstrument om het aantal ondernemers te verhogen.

Het verband tussen werkloosheid en ondernemerschap is complex. Enerzijds kan hogere werkloosheid leiden tot meer ondernemers vanuit een push-motief. Anderzijds is een hoge werkloosheidsgraad een indicator van slechte economische omstandigheden, waardoor minder mensen zullen overwegen een nieuw bedrijf te beginnen (ongunstige afzetmarkt). Ook is er een omgekeerd verband in de zin dat meer ondernemers, via concurrentie, kunnen zorgen voor economische groei, wat weer gepaard gaat met lagere werkloosheid. Vanwege de complexiteit van de relatie heeft de empirische literatuur vele verschillende uitkomsten opgeleverd. Recent is een poging gedaan om bovengenoemde effecten empirisch van elkaar te onderscheiden. Deze studie vindt een significant positief effect van werkloosheid op ondernemerschap: een toename van de werkloosheidsgraad met 1%-punt leidt op termijn tot een toename van de ondernemersquote (gedefinieerd als in tabel 1) met 0,2%-punt.<sup>2</sup>

Een toename van de economische groei (op jaarbasis) met 1%-punt leidt tot een toename van de 'opportunity nascent entrepreneurship rate' met ruim 0,1%-punt. Voor jonge bedrijven betekent dit een toename van bijna 0,1%-punt op de

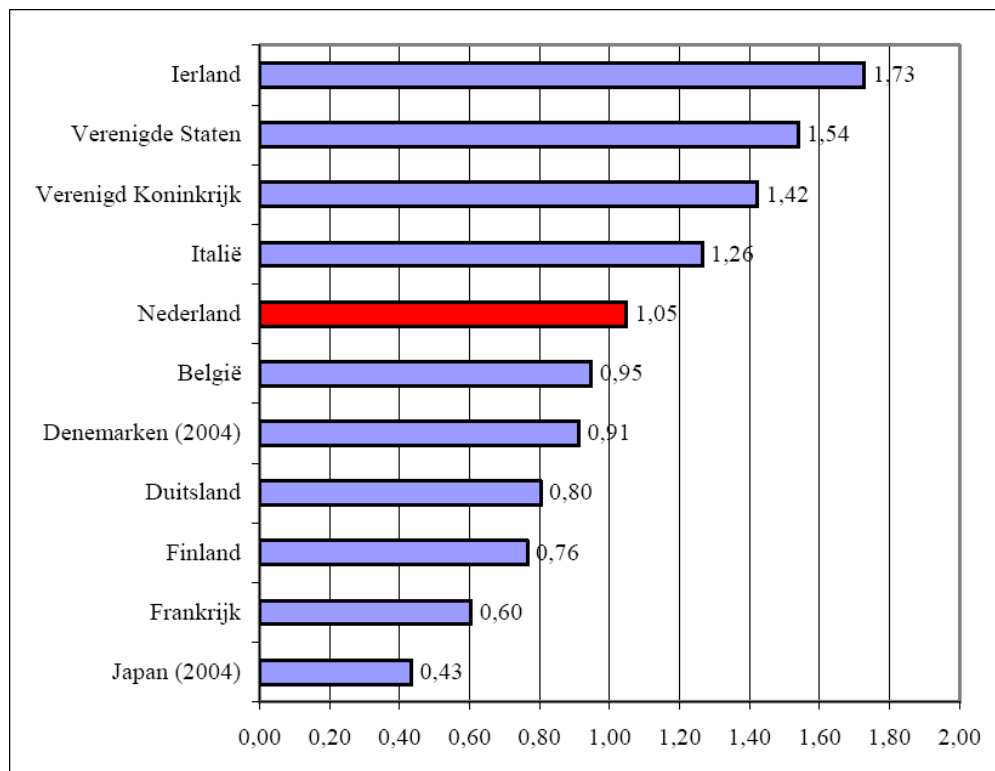
<sup>1</sup> Wennekers, A.R.M., A.J. van Stel, A.R. Thurik en P.D. Reynolds, 2005, Nascent entrepreneurship and the level of economic development, *Small Business Economics*, 24(3), blz. 293-309.

<sup>2</sup> A.R. Thurik, M.A. Carree, A.J. van Stel and D.B. Audretsch, 2008, 'Does Self-employment Reduce Unemployment?', *Journal of Business Venturing*, forthcoming. Zie ook EIM Research Report H200709 (Zoetermeer: EIM).

'young business entrepreneurship rate'. De helft hiervan kan verklaard worden als indirect effect via de 'opportunity nascent entrepreneurship rate'.<sup>1</sup>

Een toename van de bevolkingsgroei (gemiddeld over de laatste zes jaar) met 1%-punt leidt tot een toename van de 'nascent entrepreneurship rate' met ongeveer 0,2%-punt.<sup>2 3</sup> Voor starters betekent het een toename van de startersquote met minder dan 0,05%-punt.<sup>4</sup>

figuur 4 Aantal oprichtingen als % van de beroepsbevolking



<sup>1</sup> Stel, A.J. van, D.J. Storey, en A.R. Thurik, 2007, The effect of business regulations on nascent and young business entrepreneurship, *Small Business Economics* 28(2-3), blz. 171-186.

<sup>2</sup> Wennekers, A.R.M., A.J. van Stel, A.R. Thurik en P.D. Reynolds, 2005, Nascent entrepreneurship and the level of economic development, *Small Business Economics*, 24(3), blz. 293-309.

<sup>3</sup> Suddle, K., S. Beugelsdijk en A.R.M. Wennekers, 2006, Entrepreneurship culture as determinant of nascent entrepreneurship, EIM, SCALES-paper, N200519, Zoetermeer.

<sup>4</sup> Armington, C. en Z.J. Acs, 2002, The determinants of regional variation in new firm formation, *Regional Studies*, 36(1), blz. 33-45.

tabel 3 Aandeel volwassenen dat een eigen bedrijf runt van minder dan 42 maanden oud (young business entrepreneurship rate)\*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
België	1,2	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	0,4
Denemarken	2,7	3,1	3,3	2,8	2,4	2,8	3,1
Duitsland	2,4	2,1	2,1	2,2	2,7	1,7	-
Finland	2,7	2,1	-	1,8	1,9	2,4	2,7
Frankrijk	0,9	0,9	0,3	1,6	0,7	0,7	0,9
Griekenland	-	-	-	2,2	1,6	2,3	1,1
Ierland	4,9	4,2	3,8	3,6	4,7	2,9	4,2
Italië	2,4	2,4	1,3	2,1	2,3	1,4	1,5
Luxemburg	-	-	-	-	-	-	-
<b>Nederland</b>	<b>3,8</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,6</b>
Oostenrijk	-	-	-	-	2,4	-	1,0
Portugal	-	-	-	1,8	-	-	4,1
Spanje	2,6	2,5	2,5	3,1	3,4	4,4	4,3
Ver. Koninkrijk	2,8	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	2,7
Zweden	2,5	2,5	2,4	2,2	2,5	1,4	2,4

\* *Global Entrepreneurship Monitor (cijfers over 2001-2006: EIM datawarehouse (www.eim.net)).*

#### *Ondernemerschapscyclus<sup>1</sup>*

Wanneer we ons de ondernemerschapscyclus voorstellen als nascent ondernemer (actief stappen ondernemen om een bedrijf te beginnen) - young business ondernemer (ondernemer in een nieuw of jong bedrijf) - established business ondernemer (ondernemer in een gevestigd, reeds langer bestaand bedrijf), dan zijn er op macroniveau diverse interacties tussen deze groepen ondernemers.

Ten eerste is het aantal established ondernemers een maatstaf van hoe gebruikelijk of geaccepteerd ondernemerschap is in een land. Hoe 'normaler' ondernemerschap bevonden wordt in een land, hoe aantrekkelijker het is voor individuen om ook een bedrijf te beginnen (demonstratie-effect). Een stijging van de 'established business rate' met 1 procentpunt wordt geassocieerd met een stijging van de 'nascent entrepreneurship rate' met 0,40 procentpunt en een stijging van de 'young business entrepreneurship rate' met 0,44 procentpunt.

Ten tweede is er de doorstroom van nascent ondernemer naar young business ondernemer. Een stijging van de 'opportunity nascent entrepreneurship rate' met 1 procentpunt leidt tot een stijging van de 'young business entrepreneurship rate' met 0,33 procentpunt. Een stijging van de 'necessity nascent entrepreneurship rate' met 1 procentpunt leidt tot een stijging van de 'young business entrepreneurship rate' met 0,75 procentpunt. De bevinding dat necessity nascent in sterkere mate transformeren tot young business ondernemer is verrassend. Aangezien deze mensen weinig alternatieve werkgelegenheidsopties hebben, doen ze wellicht beter hun best om daadwerkelijk een bedrijf op te starten.

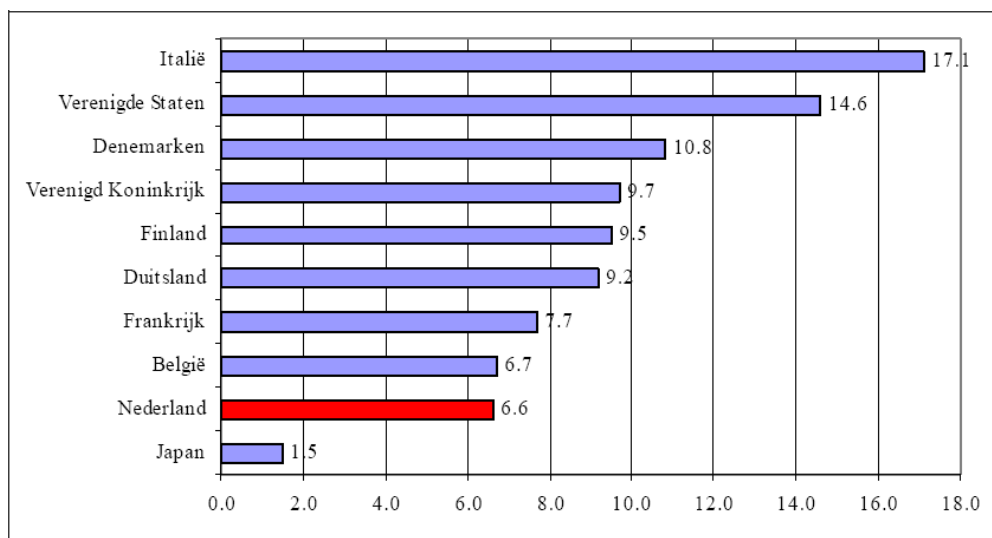
<sup>1</sup> Stel, A.J. van, D.J. Storey, en A.R. Thurik, 2007, The effect of business regulations on nascent and young business entrepreneurship, *Small Business Economics* 28(2-3), blz. 171-186.



### 2.3.2 Groei

Het aandeel snelle groeiers wordt berekend op basis van zowel werkgelegenheids- als omzetgroei. Het aandeel snelle groeiers berekend op basis van werkgelegenheidsgroei bedroeg in Nederland 6,6% tegenover gemiddeld 9,6% van de tien benchmarklanden.

figuur 5 Percentage snelgroeiende bedrijven (in populatie bedrijven met 50-1000 werknemers), op basis van werkgelegenheidsgroei, 2001-2004\*



\* Jong-'t Hart, P.M. de, en W.H.J. Verhoeven, 2007, *Internationale benchmark ondernemerschap. Benchmark ondernemerschap, bedrijvendynamiek en snelle groeiers*, EIM, Zoetermeer.

#### *Determinanten van het aandeel snelgroeiende bedrijven*

De ambitie om snel te groeien lijkt van groot belang om de groei daadwerkelijk te realiseren. Nederland blijft hierbij flink achter bij het EU15-gemiddelde. Als het gaat om ondernemingsgeest bevindt Nederland zich rond het EU15-gemiddelde, maar wel flink lager dan de Verenigde Staten. Ondernemingsgeest en de bereidheid om risico's te nemen spelen een belangrijke rol bij snelle groei van bedrijven. Ondernemersvaardigheden en kennis over het runnen van een bedrijf bij snelle groei zijn belangrijk om snelle groei te kunnen realiseren en vol te kunnen houden. Nederland zit hier rond het EU15-gemiddelde.

#### *Technologische vooruitgang en innovatie*

Evenals bij het welvaartsniveau (inkomen per hoofd) is er sprake van een U-vormig verband tussen de innovatiekracht van een land, afgemeten aan de innovatiecapaciteitsindex van Porter en Stern (2002), en de 'nascent entrepreneurship rate'. De interpretatie van de U-curve is dat bij een zich ontwikkelend innovatiesysteem schaalvoordelen in R&D uitgebuit worden (creative accumulation), hetgeen gepaard gaat met een afname van ondernemerschap. In een latere fase van het innovatiesysteem worden kleine en jonge bedrijven belangrijker voor het behalen van technologische vooruitgang (creative destruction). Nederland bevindt zich rond het omslagpunt van de curve.<sup>1</sup> Meestal wordt een positie-

<sup>1</sup> Wennekers, A.R.M., A.J. van Stel, A.R. Thurik en P.D. Reynolds, 2005, Nascent entrepreneurship and the level of economic development, *Small Business Economics*, 24(3), blz. 293-309.

ve relatie verondersteld tussen het aantal starters en technologische vooruitgang/innovatie. De literatuur toont dat meer starters zorgen voor technologische vooruitgang en innovatie, en vice versa.<sup>1, 2</sup>

### 2.3.3 Overdracht

Op het gebied van overdracht is er geen indicator geformuleerd. Het meest in de buurt komen indicaties van de turbulentie (de som van toe- en uitreding van bedrijven) in Nederland. Deze is niet erg hoog.

### 2.3.4 Totaalbeeld benchmarks

Op de meeste beleidsvelden wordt door de Europese Commissie gewerkt aan de uitwisseling van best practices voor beleidsmakers en in dat kader vindt ook benchmarking plaats van de houding en perceptie van (aspirant-)ondernemers (met name door Gallup, onder meer de Flash Eurobarometer).

kader 1 Benchmark Nederland

	<i>Fase</i>		
	<i>Start</i>	<i>Groei</i>	<i>Overdracht</i>
<b>ALGEMEEN</b>	<i>TEA en aandeel starters flink bijgetrokken</i>	<i>% snelle groeiers blijft in achterhoede, idem innovatie in het MKB</i>	<i>relatief weinig turbulentie</i>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	[!] Nederland blijft achter qua aandeel bevolking dat zelf ondernemer wil worden	[!] Ambitie om te groeien in Europese achterhoede	[!] Weinig animo voor overnemen i.p.v. vers starten
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	Informatie-infrastructuur is op een goed niveau, start-, groei-, overdrachtdifferentiatie niet bekend		
toegankelijkheid van financiering	Beschikbaarheid financiering goed. Participatiemarkt minder dan bijv. in UK, start-, groei-, overdrachtdifferentiatie niet bekend		
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	[!] Sociale zekerheid in Nederland voor werknemers groot, ondernemers moet zich bijverzekeren	[!] Sociale zekerheid in Nederland voor werknemers van kleinere bedrijven is groter	[!] In Nederland is sociale zekerheid voor werknemers groot, ondernemers moet zich bijverzekeren
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)	Institutionele barrières voor starters in NL niet meer hoger.	Nederland koploper in administratieve lastenreductie, perceptie ondernemers niet positiever	Geen aanleiding om slechtere positie te verwachten

Bron: Europese Commissie, bewerking EIM, 2008.

<sup>1</sup> Verheul, I., A.R.M. Wennekers, D.B. Audretsch en A.R. Thurik, 2002, An eclectic theory of entrepreneurship, in: D.B. Audretsch, A.R. Thurik, I. Verheul en A.R.M. Wennekers (red.), Entrepreneurship: Determinants and policy in a European-US comparison, Kluwer Academic Publishing, Boston/Dordrecht, blz. 11-81.

<sup>2</sup> Marsili, O., 2002, Technological regimes and sources of entrepreneurship, *Small Business Economics*, 19(3), blz. 217-231.

In kader 1 zijn de resultaten van de diverse benchmarks samengevat. Het kader geeft aan waar Nederland lager scoort dan de meeste benchmarklanden. Dit is aangegeven met een ! (lager) of !! (veel lager). In de eerste rij staan de indicaties uit de voorgaande drie subparagrafen samengevat. Daarna staat een detaillering van positie ten opzichte van andere landen voor de diverse beleidsvelden (voor zover beschikbaar).

Op basis van het European Innovation Scoreboard van de Europese Commissie scoort Nederland vooral qua R&D-uitgaven in het bedrijfsleven en de innovatie-inspanningen in het MKB laag. Hightechbedrijven zorgen voor relatief weinig werkgelegenheid en er is relatief weinig early-stage venture capital beschikbaar.

Uit kader 1 blijkt al dat op een aantal punten Nederland niet zo goed scoort, vooral de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap (d.w.z. houding en bewustzijn van (potentiële) ondernemers) en de arbeidsvoorwaarden. In algemene termen blijft Nederland vooral achter rond snelle groeiers en innovatie in het MKB. Dat geeft natuurlijk aanleiding aan te nemen dat er ook daar juist duidelijke mogelijkheden voor verbetering zullen zijn.

#### 2.4 Er zijn marktimperfecties en overheidsimperfecties die correctie behoeven

De maatschappelijke wenselijkheid van meer en beter ondernemerschap is natuurlijk een normatieve keuze (een kwestie van 'beleidsovertuiging'). Deze overtuiging wordt gesterkt door de argumenten uit 2.2 en 2.3. Overheidsingrijpen is (mede afhankelijk van de kosten-batenverhouding van daadwerkelijk ingrijpen) gewenst als er vanwege marktimperfecties of overheidsimperfecties minder of slechter ondernemerschap ontstaat dan maatschappelijk wenselijk.

Legitimering van *overheidsingrijpen* op de kwantiteit en kwaliteit van ondernemerschap ligt er vooral in het feit dat allerlei factoren de ruimte voor ondernemerschap inperken. Deze factoren kunnen worden weggenomen om tot meer en beter ondernemerschap te komen. De inperkende factoren kunnen benoemd worden als zogenoemde markt- of overheidsimperfecties. De imperfecties zorgen ervoor dat er minder of slechter ondernemerschap is dan vanuit maatschappelijk oogpunt maximaal (en optimaal).

De imperfecties kunnen worden ingedeeld in vijf categorieën.

- Cultuur
- Gebrekkige toegang tot kapitaal, arbeid en/of kennis
- Geen level playing field
- Instituties en overheidsfalen
- Diverse externaliteiten (waardoor zelfs extra individuele prikkels legitiem kunnen zijn).

Ondernemen gaat gepaard met risico's. Er zijn diverse redenen waarom niveaus van ondernemerschap resulteren die vanuit maatschappelijk oogpunt te laag zijn<sup>1</sup>. De rol van de overheid is om de ruimte voor ondernemerschap te bevorderen.

<sup>1</sup> Audretsch, D.B., I. Grilo en A.R. Thurik (2007), *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar: Cheltenham.

ren, dat wil zeggen de positieve relaties versterken en de negatieve relaties verzachten of wegnemen. De ondernemerschapscultuur van het vasteland van Europa wordt vaak genoemd als verklaring voor het verschil in economische groei tussen Angelsaksische en Continentaal Europese landen. Het stigma op falen, het lage animo voor ondernemerschap als carrièreoptie en de geringe aandacht voor ondernemerschap in grote delen van het onderwijs zijn slechts enkele van de manifestaties hiervan<sup>1</sup>. Andere verstoringen zijn het ontbreken van een 'level playing field' voor kleine en snelgroeiende bedrijven, gebrekkige toegang tot financiering voor startende en met-horten-en-stoten groeiende bedrijven<sup>2</sup>. Ook instituties m.b.t. sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en daaruit voortkomende opportunity costs van en disincenives voor ondernemerschap, spelen een rol<sup>3</sup>. Netwerkexternaliteiten (succes straalt af op maar kan ook niet zonder de keten en netwerkomgeving); Kennispillovers (opbrengsten van ondernemerschap zijn slecht te beschermen); en Leerexternaliteiten (falen van ondernemers levert gratis leermomenten op voor de concurrenten)<sup>4</sup>.

Overheidsingrijpen is uit economisch oogpunt gepast als er sprake is van markt-falen, in dit geval dus marktfalen in de prikkels tot ondernemerschap. De rederatie is analoog aan de belangrijkste rederatie voor overheidsingrijpen gericht op R&D: ondernemers kunnen zich niet alle voordelen van hun eigen ondernemende gedrag toeëigenen; er is sprake van spillovers en externaliteiten.

#### 2.4.1 Cultuur

Culturele predisposities en bijvoorbeeld een stigma op falen kunnen zorgen voor (te) weinig aanbod van ondernemerschap. De markt voor (ambitieuze) ondernemers wordt verstoord omdat de risico's van ondernemerschap relatief zwaar worden aangerekend. De propositie dat mensen vanuit een cultureel bepaald vooroordeel niet voor ondernemerschap kiezen is hardnekkig. Het is moeilijk los te zien van verschillen in institutionele randvoorwaarden. Instituties zijn een weerslag van cultureel bepaalde preferenties, dus er is een flinke mate van covariantie op dit vlak te verwachten. Hoe dan ook kan de cultuur een overtuigende reden zijn om mensen te verleiden tot ondernemerschap of minstens ervoor te zorgen dat eventuele misverstanden worden weggenomen. De dominante visie op deze marktimperfectie is wel dat cultuurveranderingen veel tijd kosten en moeizaam in gang zijn te zetten. Zonder zo'n graduele cultuurverandering werken extra prikkels tot ondernemerschap wellicht zelfs averechts<sup>5</sup>.

#### 2.4.2 Gebrekkige toegang tot kapitaal en andere cruciale assets

Een volgende marktimperfectie bestaat rond de toegang van nieuwe en jonge bedrijven tot kapitaal en andere cruciale productiemiddelen. Verschaffers van kapitaal en andere cruciale assets hebben last van informatieasymmetrie. Ze

<sup>1</sup> Audretsch, D.B., I. Grilo en A.R. Thurik (2007), *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar: Cheltenham.

<sup>2</sup> Dewall, F. von (2007), *Vermogen om te ondernemen; de Nederlandse finance gap*, EZ.

<sup>3</sup> Bosma et al. (2005); Henrekson en Roine (2007).

<sup>4</sup> Audretsch, D.B., I. Grilo en A.R. Thurik (2007), *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar: Cheltenham.

<sup>5</sup> Oosterbeek, H., C.M. van Praag en A. IJsselstein (2008), The impact of entrepreneurship education on entrepreneurial competencies and intentions: An evaluation of the Junior Achievement Student Mini-company Program.

kunnen niet goed weten hoe goed een ondernemer zal presteren en ze zullen hierdoor huiverig zijn voor jonge, kleine of snelgroeiende bedrijven, zeker in bepaalde sectoren. De kans dat deze bedrijven niet overleven is natuurlijk ook groter, dus de averechtse selectie is logisch. Het paradoxale is natuurlijk dat de bedrijven met dit type signaleringsproblemen juist ook debet zijn aan het grootste deel van de groei van de economie. Dit maakt het natuurlijk wel meteen een maatschappelijk belang dat de gebrekkige toegang tot kapitaal, arbeid en kennis voor nieuwe en jonge bedrijven zo veel mogelijk wordt weggenomen.

#### *2.4.3 Instituties en overheidsfalen*

Wetten en regels kunnen een belangrijke oorzaak van marktimperfecties zijn. Wanneer instituties impliciet of expliciet een belemmering voor ondernemerschap opleveren, kan dat worden gecompenseerd. Dit kan een belangrijke motivatie zijn om te willen ingrijpen als overheid. Beter is het natuurlijk om de instituties zo te herontwerpen dat de belemmeringen en negatieve prikkels niet meer bestaan, maar dat kan erg kostbaar zijn, waardoor reparatie - zeker op de korte termijn - zinvoller is. De belemmeringen die voortvloeien uit de instituties, wetten en regels kunnen zeer divers zijn: dit kan gaan om vestigingseisen, sociale zekerheid, het belastingstelsel, het schoolstelsel, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, maar ook om allerlei eisen omtrent het doorgroeien van bedrijven.

#### *2.4.4 Geen level playing field*

Een andere marktimperfectie ligt in nadelen voor kleinschalige en jonge bedrijven bij de concurrentie om bijvoorbeeld overheidsopdrachten. Voor kleine en jonge bedrijven is er geen toegang tot bepaalde (delen van) markten omdat kleinschalige en jonge bedrijven schaalnadelen en signaleringsnadelen ondervinden in concurrentie, in de naleving van wetten en regels en in het verkrijgen van middelen. Kleine en vooral jonge bedrijven hebben moeite om aan te tonen dat ze betrouwbaar zijn. Ook hebben ze moeite om zich te verzekeren. Dit leidt onder meer tot een gevoel dat men 'er niet tussen kan komen' (bijv. bij public procurement). Deze marktimperfectie kan in bepaalde markten zorgen voor veel minder ondernemerschap en concurrentie. Dit laatste kan vanuit maatschappelijk oogpunt zeer onwenselijke gevolgen hebben, vooral ook in termen van de dynamische efficiëntie van markten (d.w.z. de marktdynamiek, innovativiteit en groei). Concreet in relatie tot meer en beter ondernemerschap betekent dit dat er minder groeimogelijkheden zijn voor goede, jonge bedrijven en dat die bedrijven bovendien meer moeite moeten doen om volgens de wet mee te doen in de concurrentie.

#### *2.4.5 Diverse externaliteiten*

Tot slot zijn er diverse externaliteiten die een reden kunnen vormen voor ingrijpen door de overheid. Het zijn marktimperfecties die volgen uit het verschil tussen individuele ondernemersbeslissingen en de maatschappelijke effecten die daarvan uitgaan. Het gaat bijvoorbeeld om bedrijfsbeëindigingen en mislukte innovatieprojecten die uit maatschappelijk oogpunt positieve effecten hebben, juist omdat één partij verliezen neemt terwijl andere er wel van leren en profiteren. Dit kan ervoor zorgen dat er minder ondernemerschap dan maatschappelijk wenselijk ontstaat omdat ieder voor zich zijn eigen beslissing neemt, terwijl de collectieve output gunstig zou zijn.

### *Toegevoegde waarde*

Succesvol ondernemerschap is niet alleen ten gunste van het eigen bedrijf. Andere ondernemers in de omgeving (concurrenten/klanten) plukken een deel van de vruchten en doen dit relatief goedkoop (ze liften mee). Dat spillovereffect is een reden om als overheid meer ondernemers te willen, meer innovatie en wellicht zelfs ietsje meer dan ondernemers zelf willen.

### *Kennis*

Succesvol ondernemerschap leidt niet alleen tot eigen kennisvermeerdering, maar ook tot toegenomen kennis bij leveranciers en klanten. Ook dat kan een reden voor de overheid zijn om extra prikkels te geven. Het collectief wordt beter van meer aandacht voor kennisopbouw en kennisoverdracht. De individuele beslisser hecht hier minder belang aan dan de overheid als behartiger van publieke belangen.

### *Leren van falen*

Falende ondernemers leveren niet alleen leermomenten voor zichzelf, maar zorgen er ook voor dat de omgeving van de ondernemer leert hoe het niet moet of hoe de ergste risico's af te dekken. Ook dit effect kan een reden zijn voor de overheid om blijer te zijn met ondernemerschap en bedrijvendynamiek dan je in eerste instantie zou denken. Ook in de context van bedrijfsoverdrachten is dit natuurlijk een reden om extra aandacht te besteden aan de manier waarop bedrijven al dan niet worden voortgezet.

## **2.4.6 Koppeling**

Onderstaande tabel laat zien waar de diverse imperfecties zoals hierboven geschetst vooral optreden.

De tabel is bedoeld om de link tussen de imperfecties en de elementen van het ondernemerschapsproces expliciet te maken. De uitroeptekens slaan op de impact van de imperfecties op de diverse beleidsterreinen. Drie uitroeptekens betekenen een sterke invloed van de betreffende imperfecties, twee een redelijke invloed en één toch minstens enige invloed. Geen uitroeptekens betekent dat er waarschijnlijk géén noemenswaardige invloed is.

Cultuur veroorzaakt vooral imperfecties in de houding ten opzichte van ondernemerschap (de persoonlijke preferenties), in iets mindere mate ook voor de institutionele barrières.

Gebrekkige toegang treedt vooral op rond financiering, maar ook rond kennis en arbeid, vooral voor groeiende bedrijven op dat laatste punt. Bij starters spelen de barrières rond arbeid vaak minder omdat er nog geen personeel is.

Vooraf groeiende en startende bedrijven ondervinden belemmeringen rond het zogenoemde 'level playing field'. Zij ondervinden schaalnadelen bij financiering, kennis en arbeid.

Instituten en overheidsfalen zorgen vooral voor imperfecties rond de wet- en regelgeving, weer vooral voor groeiende bedrijven.

De diverse andere externaliteiten die kunnen zorgen voor lagere niveaus van ondernemerschap dan maatschappelijk wenselijk treden vooral op rond de prefe-

renties voor groei, de opbouw van kennis en vaardigheden in dit verband en in iets mindere mate ook bij de institutionele randvoorwaarden voor ondernemerschap.

<i>Imperfecties</i>	<i>Cultuur</i>			<i>Gebrekkige toegang</i>			<i>Geen level playing field</i>			<i>Instituties en overheidsfalen</i>			<i>Diverse externaliteiten</i>		
	<i>st</i>	<i>gr</i>	<i>ov</i>	<i>St</i>	<i>gr</i>	<i>ov</i>	<i>st</i>	<i>gr</i>	<i>ov</i>	<i>st</i>	<i>gr</i>	<i>ov</i>	<i>St</i>	<i>gr</i>	<i>ov</i>
Persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	!!	!!!	!!							!	!!!	!!	!	!!	!
Kennis en vaardigheden voor ondernemerschap				!	!	!	!	!					!	!!	!!
Toegankelijkheid van financiering				!!	!!	!!	!	!	!	!!	!!	!!			
Toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap				!	!!!	!	!	!!		!	!				
Institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)		!	!				!	!!	!	!	!!!	!!	!	!!	!

Samenvattend: cultuur, instituties en externaliteiten zorgen voor imperfecties rond het ontwikkelen van de preferenties voor ondernemerschap, vooral rond groei. De ontwikkeling van kennis en vaardigheden wordt geremd door gebrekkige toegang en diverse externaliteiten. Toegang tot financiering kent deels schaalimperfecties, overheidsfalen en een ongelijk speelveld. Dit geldt ook op het terrein van arbeid. Barrières voor ondernemerschap ontstaan vooral door overheidsimperfecties en diverse externaliteiten.

## 2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is allereerst de case gemaakt voor de maatschappelijke wenselijkheid van ondernemerschap in relatie tot economische groei, economische dynamiek, autonomie en ruimte voor zelfontplooiing. Vervolgens zijn we ingegaan op de Nederlandse positie op doelvariabelen en de ruimte voor verbetering. Tot slot behandelden we de mogelijke markt- en overheidsimperfecties in relatie tot het ontstaan en zich ontwikkelen van ondernemerschap. Deze elementen geven een onderbouwing van de urgentie voor beleid in relatie tot ondernemerschap. Die urgentie begint bij de constatering dat meer en beter ondernemerschap om diverse redenen meestal gunstig is voor de maatschappelijke ontwikkeling. Daarna is de urgentie een combinatie van de ruimte voor verbetering vanwege statistieken (clean, zonder meteen instrumenten erbij te betrekken) en de wenselijkheid vanwege markt- en of overheidsimperfecties.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderbouwing van de urgentie (legitimititeit) voor beleid op de diverse terreinen rond start, groei en overdracht. De eerste kolom is gebaseerd op 2.3, de tweede op 2.4 en de derde kolom wordt meegenomen naar hoofdstuk 6 als onderdeel van de legitimering voor meer of minder uitgebreid beleid in relatie tot ondernemerschap.

De kolom 'urgentie' bevat steeds twee componenten. De eerste is de indicatie van de actuele urgentie: de optelsom van urgentie gegeven de positie van Nederland en urgentie gegeven de markt- en overheidsimperfecties op het betreffende terrein. De tweede component is de indicatie van de ontwikkeling, waarbij de urgentie steeds groter of juist minder groot lijkt te worden. Deze verminderende urgentie kan veroorzaakt worden door diverse factoren, maar ofwel de Nederlandse positie is aan het verbeteren ofwel de markt- en overheidsimperfecties zijn minder groot aan het worden.

	<i>Actieplan</i>								
	<i>Start</i>			<i>Groei</i>			<i>Overdracht</i>		
	<i>Positie NL</i>	<i>Imperfecties</i>	<i>Urgentie (trend)</i>	<i>Positie NL</i>	<i>Imperfecties</i>	<i>Urgentie (trend)</i>	<i>Positie NL</i>	<i>Imperfecties</i>	<i>Urgentie (trend)</i>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	!	!	!! (↓)	!!	!!!	!!!! (↓)	!	!	!! (↑)
kennis en vaardigheden voor ondernemerschap		!	! (↑)		!!	!! (-)		!	! (-)
toegankelijkheid van financiering		!!	!! (-)		!!	!! (↑)		!!	!! (-)
toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap	!	!	!! (↓)	!	!!	!!! (↑)	!		! (-)
institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)		!	! (↓)		!!!	!!! (↑)		!!	!! (↓)

Het valt op dat er bij de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap aanzienlijke urgentie is vanwege de achterblijvende positie van Nederland en vanwege de imperfecties die optreden, vooral bij de preferenties om te groeien. Verder valt over de gehele linie de urgentie richting groei op. Vooral op dit front treden er vele imperfecties op, zowel qua marktwerking als qua overheidsfalen.

Op basis van bovenstaande exercitie kan worden geconcludeerd dat de situatie qua animo voor en realisatie van groei zo is dat ingrijpen legitiem is, mits dat ook doelmatig en doeltreffend kan. Rond starten en overdragen van bedrijven lijkt de urgentie minder groot, al neemt hij op bepaalde terreinen wel toe. De urgentie van de situatie rond groei uit zich zowel in de gebrekkige preferenties bij ondernemers om te willen groeien en investeren, als in de barrières die institutioneel en praktisch optreden bij het aantrekken van goed personeel.

#### *Start*

Het aantal starters is in Nederland de afgelopen jaren flink gestegen. Belangrijke imperfecties in het proces tot ondernemerschap zijn verzacht. De algehele urgentie voor beleid op deze actielijn lijkt minder groot aan het worden.

#### 1 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel in de Nederlandse beroepsbevolking dat echt bezig is een bedrijf te starten is vrij hoog. Het aandeel dat ooit ondernemerschap ambieert blijft in internationaal perspectief achter. Samen met imperfecties in cultuur en



sociale zekerheid zorgt dit voor een gematigde urgentie van overheidsingrijpen op deze persoonlijke preferenties.

2 *informatie, kennis en vaardigheden*

De infrastructuur qua informatievoorziening aan startende ondernemers is de afgelopen jaren gestroomlijnd. Mogelijkheden voor startende ondernemers om kennis en vaardigheden op te bouwen worden vooral via de Kamers van Koophandel geboden (tegen marginale kosten). Dit is - ook internationaal - op een goed niveau. De imperfecties zijn in dit verband vrij beperkt, waardoor de urgentie voor ingrijpen beperkt is.

3 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor starters is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen lijkt wel minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Imperfecties zijn er voor starters vooral bij de toegang tot gunstige voorwaarden en specifieke vormen van financiering. De urgentie voor ingrijpen is gematigd.

4 *arbeidsvoorwaarden*

De overgang van werknemerschap naar ondernemerschap is in Nederland in internationaal opzicht altijd vrij ongunstig geweest, vooral qua sociale zekerheid. Er wordt vooruitgang geboekt in het wegnemen van de belangrijkste imperfecties. De urgentie voor ingrijpen is gematigd.

5 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières tot ondernemerschap in Nederland hoger zijn dan in andere landen. Institutionele barrières en externaliteiten zorgen voor minder ondernemerschap dan maatschappelijk wenselijk. De urgentie van overheidsingrijpen is beperkt, zeker gegeven de stappen die er de afgelopen jaren zijn gemaakt.

### *Groei*

Het aantal innovatieve bedrijven en snelle groeiers is in Nederland de afgelopen jaren toegenomen, maar in internationaal perspectief scoren 'we' nog steeds laag. Belangrijke imperfecties in het proces tot groei lijken persistent. De gehele urgentie voor beleid op deze actielijn is groot.

6 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel snelle groeiers in Nederland is relatief klein. Ook het aantal ondernemers met groeiambitie blijft in internationaal opzicht achter. De imperfecties in cultuur, instituties en externe effecten zorgen voor een grote urgentie van overheidsingrijpen op de persoonlijke preferenties van ondernemers om te groeien.

7 *informatie, kennis en vaardigheden*

Er is niet bekend of het aanbod van informatie, kennis en vaardigheden voor groeiende ondernemers in internationaal opzicht beperkt is of niet. Wel is het duidelijk dat er imperfecties bestaan, vooral vanwege het weglekken van kennis en de gebrekkige toegang voor groeiers op terreinen. De urgentie voor overheidsingrijpen is daarom gematigd.

8 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor groeiers is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen is wel beduidend minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Imperfecties zijn er voor groeiers vooral bij de toegang tot gunstige voorwaarden. Financiering is relatief duur omdat

er onzekerheid en informatieasymmetrie is. De urgentie voor ingrijpen is gematigd.

9 *arbeid(svoorwaarden)*

Er is weinig bekend over de toegang tot arbeid voor snelle groeiers in internationaal perspectief, maar het verschil in sociale zekerheid tussen grote en kleine bedrijven is aanzienlijk. Er zijn grote imperfecties in het aantrekken van goed personeel. Goede arbeidsvoorwaarden zijn duur en doorgroeimogelijkheden kunnen worden geboden maar blijven erg onzeker. De urgentie voor ingrijpen is vrij groot.

10 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières voor groei in Nederland echt hoger zijn dan in andere landen. Er zijn echter wel grote imperfecties voor bedrijven met groeiambitie op dit terrein. Bedrijven met groeiambitie hebben geen level playing field, stuiten op institutionele barrières en negatieve externe effecten. De urgentie van overheidsingrijpen is dus vrij groot.

### *Overdracht*

Het aantal succesvolle overdrachten is in Nederland de afgelopen jaren toegenomen. In internationaal perspectief scoren 'we' vrij gemiddeld qua bedrijvendynamiek. De imperfecties in het overdrachtsproces zijn persistent, en de algehele urgentie voor deze actielijn is vrij stabiel.

11 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel in de Nederlandse beroepsbevolking dat geïnteresseerd is in het overnemen van een bedrijf ligt wellicht lager dan in andere landen, maar daar zijn geen cijfers over. Imperfecties in cultuur bij overdragers en opvolgers zorgen voor een gematigde urgentie van overheidsingrijpen op de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdracht.

12 *informatie, kennis en vaardigheden*

De informatievoorziening aan overdragende ondernemers is de afgelopen jaren een belangrijke speerpunt geweest. Dit is - ook internationaal - op een goed niveau. De imperfecties zijn in dit verband (inmiddels) vrij beperkt waardoor de urgentie voor overheidsingrijpen beperkt is.

13 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor bedrijfsoverdrachten is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen lijkt wel minder ontwikkeld. Imperfecties zijn er voor bedrijfsoverdrachten minder dan bij start en groei. Vooral de terugtrekkende ondernemer ondervindt nogal eens gedoe. De urgentie voor ingrijpen is gematigd.

14 *arbeid(svoorwaarden)*

Op dit punt is internationaal vergelijkend niets bekend. Gegeven de imperfecties lijkt de urgentie voor ingrijpen beperkt.

15 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières voor bedrijfsoverdrachten in Nederland hoger zijn dan in andere landen. Qua imperfecties zijn er wel enkele institutionele barrières en externaliteiten die waarschijnlijk zorgen voor minder overdrachten dan maatschappelijk wenselijk. De urgentie van overheidsingrijpen is gematigd.

## 3 Doorlichting Actieplan Start

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de doorlichting van de acties, regelingen en instrumenten ten behoeve van startende ondernemers (*Actieplan Start*).

In 2003 werd in de nota 'In actie voor ondernemers!' een toename van het aantal starters als zeer gewenst gekwalificeerd. *Startende ondernemers leveren een belangrijke bijdrage aan de duurzame groei van de economie. Zij zijn niet alleen een bron van innovatie, maar jagen ook de concurrentie aan en zijn een motor voor nieuwe werkgelegenheid*<sup>1</sup>.

Het Actieplan Start is destijds geformuleerd op drie speerpunten:

- 1 Het ondernemender maken van onze cultuur: onder meer door aandacht te besteden aan ondernemerschap in het onderwijs. Er is nadruk gelegd op het aanleren van ondernemersvaardigheden, en geslaagde onderwijsprojecten zijn uitgebreid en op meer scholen ingezet.
- 2 Het verbeteren van de uitgangspositie voor starters. Het moest makkelijker worden om startkapitaal te verkrijgen. Daarnaast zijn specifieke knelpunten voor vrouwelijke, allochtone en senior starters aangepakt. Een belangrijke rol in dit actieplan was weggelegd voor het actieprogramma Technopartner, dat beleidsacties omvat voor de specifieke knelpunten waarmee technostarters worden geconfronteerd.
- 3 Het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving en publieke dienstverlening voor startende ondernemers. Administratieve procedures voor starters moeten worden vereenvoudigd en het aanvragen van subsidies moet gemakkelijker worden.

Bij de beleidsdoorlichting wordt het in hoofdstuk 1 en bijlage I behandelde overkoepelende kader als uitgangspunt gehanteerd. Achtereenvolgens zullen vijf terreinen worden doorgelicht. Dit zijn:

- 1 beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden (paragraaf 3.2)
- 2 beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap (paragraaf 3.3)
- 3 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering (paragraaf 3.4)
- 4 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap (paragraaf 3.5)
- 5 beleid om allerlei institutionele barrières voor groei weg te nemen (generiek en specifiek) (paragraaf 3.6).

Voor elk van deze vijf terreinen zullen achtereenvolgens aan de orde komen:

- Beschrijving van de acties, regelingen en instrumenten.
- Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten.
- Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties, regelingen en instrumenten.

<sup>1</sup> In Actie voor Ondernemers!

- Analyse van de samenhang: versterken zij elkaar, hoe wordt dat bewaakt, en ervaren ook stakeholders het beleid als één geheel?

Gebruikte bronnen bij deze doorlichting zijn (1) diverse beleidsstukken van EZ zelf, (2) externe en interne evaluaties van aparte instrumenten, (3) 30 interviews met ondernemers, beleidsmakers en uitvoerders/belanghebbenden.

## 3.2 Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden

### 3.2.1 Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten

Het beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden is gericht op verbetering van het animo voor ondernemerschap. Zo'n verbetering heeft nagenoeg per definitie betrekking op de middellange termijn. De redenering achter dit beleid luidt als volgt (van micro naar macro). Ondernemerschap kan voor allerlei mensen een goede carrièrekeuze zijn. Er zijn in Nederland (nog) veel mensen die de optie om ondernemer te worden nooit serieus overwegen. Een deel van deze mensen zou als ondernemer meer kunnen bijdragen aan de maatschappelijke welvaart dan zij nu doen, zeker de hoger opgeleiden. In het onderwijs en in het verdere proces van de carrièrekeuze wordt de optie ondernemerschap weinig belicht. Op scholen en universiteiten is er binnen curricula weinig ruimte om te proeven aan (aspecten van) ondernemerschap. Intensivering van de aandacht voor ondernemerschap kan concreet tot meer ondernemerschap leiden, zeker op de lange termijn. Ook de productiviteit van de mensen die toch voor loondienst kiezen kan door een meer ondernemende houding verbeteren, alsmede daardoor de potentie en ambitie van bedrijven om te groeien. Meer ondernemerschap (als ondernemer of als intrapreneur) kan vervolgens leiden tot meer maatschappelijke welvaart.

Een sterkere ondernemerschapscultuur heeft een significante positieve invloed op aspirant-ondernemerschap, de 'nascent entrepreneurship rate' (concrete voorbereidingen op het starten van een bedrijf). Bij de ondernemerschapscultuur zijn drie dimensies te onderscheiden, namelijk initiatief, prestatiedrang en persoonlijke invloed. Daarnaast spelen een positieve houding tegenover risico en een positieve houding tegenover onafhankelijkheid een rol.<sup>1</sup> Als gekeken wordt naar geslacht, zijn mannen ongeveer twee keer zo vaak als vrouwen actief bezig met het opzetten van een eigen bedrijf. Als gekeken wordt naar leeftijd, valt er een omgekeerd U-vormig verband waar te nemen. Tot 34 jaar neemt de kans op 'nascent entrepreneurship' toe, waarna het aantal mensen dat actief bezig is een bedrijf op te zetten alleen maar afneemt. Voor starters geldt dat hoe ouder een individu is, des te kleiner de kans is dat het individu een bedrijf start.<sup>2</sup>

Een stimulerende omgeving (ouders, vrienden maar ook burens als ondernemer) kan een handige combinatie van inspiratiebronnen en mogelijke partners voor ondernemerschap opleveren. Het hebben van ouders met ondernemerschapservaring verhoogt de kans op 'nascent entrepreneurship' op individueel niveau met

<sup>1</sup> Suddle, K., S. Beugelsdijk en A.R.M. Wennekers, 2006, Entrepreneurship culture as determinant of nascent entrepreneurship, EIM, SCALES-paper, N200519, Zoetermeer.

<sup>2</sup> Reynolds, P.D., 1997, Who starts firms? Preliminary explorations of firms in gestation, *Small Business Economics*, 9(5), blz. 449-462.

35% tot 60%. Het hebben van aanmoedigende vrienden of familie verhoogt de kans op 'nascent entrepreneurship' op individueel niveau met 90%. Het hebben van vrienden of burens met een eigen bedrijf verdubbelt de kans dat iemand actief is met het opzetten van een eigen bedrijf. Verder blijkt dat de kans dat iemand actief bezig is met het opzetten van een eigen bedrijf toeneemt met gemiddeld bijna 50% als één van de gezinsleden actief is als ondernemer.<sup>1</sup> Naast de sociale omgeving speelt ook de opleiding een rol. Gemiddeld is de kans dat afgestudeerden van een ondernemersstudies een onderneming beginnen drie keer zo hoog als de kans dat afgestudeerden van een niet-ondernemersstudies een onderneming beginnen.<sup>2</sup>

In de afgelopen vijf jaar is er via enkele programma's gewerkt aan de aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs.

Dit is sinds 2007 toegespitst op het stimuleren van de ondernemerszin bij leerlingen en studenten en het stimuleren van een ondernemende attitude.

De acties zijn als volgt:

- 1 Partnership Leren Ondernemen
  - a. Vergroten bewustwording ondernemerschap als beroepskeuze bij scholieren en studenten
  - b. Roadshows ondernemerschap in het onderwijs
  - c. Actieprogramma Ondernemerschap en Onderwijs
  - d. Centres of Entrepreneurship
- 2 Promotie ondernemerschap door inzet rolmodellen (specifiek ter bevordering van etnisch ondernemerschap)
- 3 Aandacht voor ondernemerschap bij inburgeringstrajecten.
- 4 Betere aansluiting ondernemerschap en onderwijs (ook specifiek voor etnische groepen).

### *3.2.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten*

De actielijnen grijpen in elkaar. De eerstbenoemde actielijn is feitelijk de kern van de activiteiten, maar deze doelstelling is niet doorvertaald naar concrete, meetbare acties. De actie gericht op deze doelstelling is zelfs een beetje vooruitgeschoven in afwachting van de voorwaardenscheppende activiteiten. De ambities zijn gesteld op het bevorderen van de aandacht voor ondernemerschap aan onderwijsinstellingen. De houding ten opzichte van ondernemerschap zelf en het ondernemend gedrag van de studenten is in deze acties pas recent centraal gesteld. Dat is gebeurd bij de subsidieregeling Ondernemerschap en Onderwijs ('Centres for Entrepreneurship'). Bij de andere programma's en activiteiten ging het vooral om het bewustmaken, stimuleren en verankeren van aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs (bij de instellingen) zonder daarbij expliciet het doel te stellen dat de houding onder studenten en scholieren ook meetbaar verandert, of zonder daarbij het doel te stellen dat er ook concreet meer mensen

<sup>1</sup> Davidsson, P. en B. Honig, 2003, The role of social and human capital among nascent entrepreneurs, *Journal of Business Venturing* 18(3), blz. 301-331.

<sup>2</sup> Charney, A. en G.D. Libecap, 2000, The impact of entrepreneurship education: an evaluation of the Berger entrepreneurship program at the university of Arizona, 1985-1999, Final report to the Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, Kansas City.

een bedrijf beginnen vanwege de prikkels die zij daartoe krijgen in het onderwijs.

Impliciet geldt wel de hypothese dat meer aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs en verankering van die aandacht leidt tot meer ondernemerschap op de lange termijn. Daartussenin zit echter ook de manier waarop dat onderwijs wordt gebracht en op welke manier dit wordt ingebed. Daarvoor is het juist cruciaal om te leren wat de gevolgen voor de studenten en scholieren zijn. Aandacht voor het ondernemerschap is in relatie tot de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap alleen relevant als er ook daadwerkelijk een positief effect is op dat ondernemerschap.

Voorbeeld van een initiatief dat direct op meer en beter ondernemerschap werkt is de ondernemingsplanwedstrijd New Venture die met sponsoring van onder meer het ministerie van Economische Zaken plaatsvindt. Hier worden echter weer alleen mensen gevangen die op enigerlei wijze al ondernemerschap ambiëren. Instroom in New Venture wordt vanuit sommige universiteiten wel gekoppeld aan het ondernemerschapsonderwijs.

<i>Regeling/actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 Partnership Leren Ondernemen	Stimuleren van ondernemerschap in Nederland door meer aandacht voor ondernemerschap in te bedden in het onderwijs	€ 1 miljoen < € 5 miljoen
a Vergroten bewustwording ondernemerschap als beroepskeuze bij scholieren en studenten	Vergroten bewustwording ondernemerschap als beroepskeuze bij scholieren en studenten	Samen met 4 en 5
b Roadshows ondernemerschap in het onderwijs	Bewustwording bij instellingen aanjagen van het belang van aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs	€ 100.000 < € 500.000
c Actieprogramma Ondernemerschap en Onderwijs	Verankering van ondernemerschap in het onderwijs	€ 1 miljoen < € 5 miljoen
d Subsidieregeling Ondernemerschap en Onderwijs 2007 (Centres for Entrepreneurship)	Ondernemerszin bij leerlingen en studenten vergroten en een ondernemende attitude bij scholieren en studenten stimuleren	€ 8 miljoen voor Spoor I (2007-2010) € 12 miljoen voor Spoor II (in 2007)*

\* Bron: [www.lerenondernemen.nl](http://www.lerenondernemen.nl).

Bij de bevordering van het animo voor ondernemerschap zijn er voor etnische groepen vanuit het actieplan Nieuw Ondernemerschap aanvullende initiatieven. Deze initiatieven zijn complementair aan de meer algemene initiatieven. Koppeling met de algemene initiatieven inclusief bijvoorbeeld New Venture is vooral impliciet.

<i>Regeling/actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
2 Promotie ondernemerschap door inzet rolmodellen	Specifiek t.b.v. etnisch ondernemerschap	€ 100.000 < € 500.000
3 Aandacht voor ondernemerschap bij inburgeringstrajecten	Stimuleren ondernemerschap bij inburgering	< 100.000
4 Betere aansluiting ondernemerschap en onderwijs	Specifiek t.b.v. etnisch ondernemerschap	< 100.000

\* Bron: Actieplan 'Nieuw ondernemerschap': Kansen benutten, EZ juni 2005.

### 3.2.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

#### *Aandacht voor ondernemerschap*

Over de hele linie komt in de 'Nulmeting onderwijs en ondernemerschap' het beeld naar voren dat ondernemerschap in het onderwijs een 'ontluikend thema' is, waarover de beelden en opvattingen in het onderwijsveld sterk uiteenlopen. Het komt in de praktijk dan ook in veel verschillende vormen tot uiting en kent ook diverse gradaties. We zien zowel verschillen tussen scholen binnen de sectoren als tussen de verschillende onderwijssectoren. Binnen alle sectoren zijn er duidelijk meer opleidingen die aangeven dat 'ondernemerschap' wel in de missie/visie van de school is opgenomen dan opleidingen die dit ook hebben weten te vertalen naar c.q. verankeren in hun onderwijsprogramma/curriculum. Kortom: er staat meer over ondernemerschap op papier dan er concreet vorm krijgt in de praktijk.

In alle onderwijssectoren heeft een meerderheid van de scholen contacten met het bedrijfsleven (in de vorm van gastdocentschappen, actieve partnerships e.d.). In het voortgezet onderwijs komt dit vaker voor dan in het primair onderwijs. In het MBO, HBO en WO komt dit weer vaker voor dan bij HAVO en VWO. Ondernemerschapscompetenties worden slechts bij een kleine minderheid van de opleidingen getoetst, hetzij gedurende de schoolloopbaan hetzij in de examenprogramma's. Een duidelijke uitzondering hierop vormen de sectoren Economie, Groen en (in nog sterkere mate) Handel in het MBO, waarbij ondernemerschapscompetenties bij een meerderheid van de betreffende opleidingen wel getoetst worden en ook een plek hebben gekregen in de examenprogramma's.

#### *Perceptie scholieren/studenten*

De belangrijkste conclusie van de 'nulmeting onderwijs en ondernemerschap' is dat deelnemers en studenten minder positief oordelen over de mate van aandacht voor ondernemerschap dan de contactpersonen van de opleidingen. De scholieren vinden in grote meerderheid dat de opleiding weinig stimuleert tot ondernemerschap. In het HBO gebeurt dit met een kleine twintig procent nog het meest.

Bij deelnemers/studenten bestaat in beperkte mate de wens om ondernemer te worden. Het merendeel, zeker twee derde van de populatie, heeft die wens niet of nauwelijks. Hoewel de beroepsopleidingen iets hoger scoren dan de universitaire opleidingen zijn de verschillen niet heel groot.

Deelnemers/studenten die ambitie hebben om eventueel ondernemer te worden, ontvangen naar hun eigen perceptie weinig stimulansen vanuit hun opleiding.

Rond de zeventig procent van deze groep geeft aan dat hier niet of nauwelijks sprake van is.

Ondernemerschap is in geringe mate verankerd in de opleiding, vindt ongeveer twee derde van de respondenten. Het beeld vanuit de betreffende instellingen was dat dit al grotendeels zo was.

Een kleine meerderheid van de deelnemers/studenten heeft de indruk dat ook in de stage onvoldoende of weinig ruimte is voor het invulling geven aan ondernemerschap. Overigens geeft ongeveer een kwart aan niet te weten of en hoe dit het geval is. Van de mogelijkheden die er wel zijn om in de stage invulling te geven aan ondernemerschap maakt ongeveer twee derde van de deelnemers/studenten niet of nauwelijks gebruik.

Een kleine meerderheid meldt dat er buiten het officiële programma weinig mogelijkheden zijn om aandacht aan ondernemerschap te besteden. Het algemene beeld dat uit het onderzoek onder studenten en deelnemers in HBO, WO en MBO-4 naar voren komt is lichtelijk negatief ten opzichte van de zelfbeoordeling vanuit de opleidingen. De respondenten zeggen in meerderheid niet bezig te zijn met de vraag of ze ondernemer zouden willen worden tijdens hun opleiding.

#### *3.2.4 Analyse van de samenhang*

Qua interne samenhang op dit beleidsterrein geldt dat er is geprobeerd om programmatisch en systematisch te werken. De resultaten zijn vooralsnog niet goed zichtbaar behalve inputvariabelen: er zijn roadshows gehouden, er zijn best practices gedeeld en er zijn allerlei evenementen georganiseerd voor leraren. Indirect zijn er wel indicatie, maar deze kunnen evengoed autonoom optreden.

Rond de aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs is gewerkt aan verbeteringen zoals het delen van best practices en het bewust maken van de instellingen. Wat er veranderd is aan de ondernemende houding wordt niet goed gemonitord. Tot nu toe zeggen de scholieren in elk geval zelf weinig te merken van de aandacht voor ondernemerschap en neemt het animo voor ondernemerschap nog niet echt toe. Recent is een nieuwe impuls gegeven via onder meer de Centres for Entrepreneurship, waar expliciet doel- en prestatiegerichtheid van de initiatieven is vereist.

De interne samenhang met de andere activiteiten gericht op meer en beter ondernemerschap is heel beperkt. De aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs is niet direct gekoppeld aan bijvoorbeeld de activiteiten rond kennis en vaardigheden voor ondernemerschap via de Kamers van Koophandel. Recentelijk is de Kamer begonnen met een kwartaalmonitor voor de Ondernemende houding, maar dat staat los van de activiteiten hier. De activiteiten zijn bovendien niet expliciet gekoppeld aan de doelstelling meer en beter ondernemerschap. Deels zijn de inspanningen om de kwaliteit en praktische relevantie van de scholing te verbeteren wel te scharen onder activiteiten voor beter ondernemerschap, maar eigenlijk zijn hierbij andere doelstellingen belangrijker dan de ondernemerschapsdoelstelling (programma bèta-techniek en BIB, zie 4.5). De link tussen de beleidsinvulling en de operationele doelstelling wordt niet expliciet gelegd.

De concrete bijdrage aan meer en/of beter ondernemerschap wordt meestal niet meetbaar gemaakt. Dit kan door uit te splitsen wanneer er concreet succes wordt



bereikt met de initiatieven. Daarbij hoort dan wel het meten van het animo voor ondernemerschap, de ondernemende houding en het ondernemende gedrag van scholieren en studenten (al dan niet concreet als jonge ondernemer). Deelname aan wedstrijden als New Venture kan als tussenindicatie worden gebruikt.

De externe samenhang met de activiteiten van andere departementen lijkt gewaarborgd via de wijze van aansturing en financiering, maar in feite is het fundament voor echte aanpassingen in het onderwijs toch nog zwak, juist vanwege andere beleidsprioriteiten van die andere departementen. De activiteiten voor het aanleren van ondernemerschap(scompetenties) in het onderwijs staan los van de reguliere prioriteiten voor de onderwijsinstellingen. Dat maakt de kans op echte cultuurveranderingen door aanpassingen in het onderwijs vooralsnog klein. Wellicht dat er met nieuw gereserveerde commitments aantoonbaar doeltreffend kan worden gewerkt.

### 3.3 Beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap

#### 3.3.1 *Legitimatatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten*

Het beleid ter verbetering van de kennis en vaardigheden voor ondernemerschap is gericht op de overdracht van kennis en vaardigheden die van nut zijn voor succesvol ondernemerschap. Het aanleren van deze relevante kennis kan plaatsvinden via onderwijs, via cursussen, via learning on the job en via communicatie van generieke informatie voor (aspirant-)ondernemers.

De legitimatie voor beleid op dit terrein luidt als volgt (van micro naar macro). Ondernemers en aspirant-ondernemers hebben behoefte aan kennis en informatie om tot goede beslissingen te komen. Het lage animo voor ondernemerschap in Nederland kan verband houden met deze onvolledige informatie, kennis en vaardigheden. Er bestaat onduidelijkheid over de kennis en vaardigheden die precies nodig zijn voor ondernemerschap. Ondernemers die in Nederland daadwerkelijk starten, doen het niet slechter dan ondernemers in benchmarklanden. Misschien is een deel van de vaardigheden voor succesvol ondernemerschap wel lastig aan te leren. Goede informatie over wat er bij ondernemerschap komt kijken, kan veel problemen en koudwatervrees wegnemen. Betere voorlichting, meer mogelijkheden om ervaring op te doen en een beter aanbod van scholing kunnen zorgen voor meer en beter ondernemerschap.

Als gekeken wordt naar het effect van de ondernemingsinfrastructuur op het aantal starters blijkt dat ongeveer 60%-78% van de 'nascent entrepreneurs' die extern advies hebben ontvangen ook daadwerkelijk een bedrijf is begonnen. Bij 'nascent entrepreneurs' die geen extern advies hebben ontvangen was dit percentage 48%.<sup>1</sup> Een toename van de gemiddelde opleidingsduur van volwassenen en werknemers met één jaar leidt tot een stijging van de 'nascent entrepreneurship rate' met 0,1-0,6 procentpunt. Er is ook een positief effect op het *aantal* starters indien er meer jaren hoger onderwijs wordt gevolgd. Werkervaring heeft een positieve invloed op de 'nascent entrepreneurship rate', waarbij één additioneel jaar ervaring van het aandeel volwassenen binnen de beroepsbevol-

<sup>1</sup> Chrisman, J.J. en W.E. McMullan, 2004, Outsider assistance as a knowledge resource for new venture survival, *Journal of Small Business Management*, 42(3), blz. 229-244.

king een stijging van 0,3%-punt betekent. Eerdere ondernemerschapservaring en/of extra managementervaring hebben ook een positieve invloed. Huidige ondernemers hebben 2,5 tot 5,6 keer meer kans om actief bezig te zijn met het opstarten van een (ander) bedrijf.<sup>1</sup> Op individueel niveau geldt dat personen met werkervaring 35% meer kans hebben om een bedrijf op te starten dan personen zonder werkervaring.<sup>2</sup> Personen die eerder ondernemerschapservaring hebben opgedaan, hebben 86%-192% meer kans een bedrijf te starten dan personen zonder ondernemerschapservaring.<sup>3</sup>

Instrumenten en acties met betrekking tot de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap zijn vooral een taak van de Kamer van Koophandel en individuele commerciële opleidingen (informatievoorziening & vaardigheden zittende ondernemers):

- A Verbeteren informatievoorziening voor ondernemers
  - 1 Informatievoorziening via ondernemersloket
  - 2 KvK Handelsregister
  - 3 KvK Nationale agenda
  - 4 Ondernemerspleinen
  - 5 Verbetering voorlichting voor zelfstandigen zonder personeel
- B1 Versterken ondernemerschapsvaardigheden toekomstig ondernemers
  - 6 Centres of Entrepreneurship
  - 7 Partnership Leren Ondernemen
- B2 Versterken ondernemerschapsvaardigheden bestaande ondernemers
  - 8 Scholingsuitgaven via de IB
  - 9 Eigen scholingsfonds voor zelfstandigen
  - 10 Verbetering aansluiting zelfstandigen bij bestaande O&O-fondsen
- C Meer en beter etnisch ondernemerschap
  - 11 Coaching door Ondernemersklankbord (etnisch)
  - 12 Stimuleren administratieve kwaliteit (etnisch)
  - 13 Voorlichting hygiëncodes (etnisch)
  - 14 Verbeteren contact met netwerken (etnisch)

De acties gericht op verbetering van de informatie en verbetering van de etnisch ondernemerschap worden vooral meegenomen in 3.6.

### 3.3.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

#### *Acties ter verbetering van de informatievoorziening*

Rondom de verbetering van de informatievoorziening voor ondernemers is de aandacht vooral gericht geweest op meer landelijke uniformiteit in de wijze van dienstverlening. Dit zou positieve gevolgen moeten hebben voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening aan de ondernemers. Ten be-

<sup>1</sup> Kim, P.H., H.E. Aldrich en L.A. Keister, 2006, Access (not) denied: the impact of financial, human, and cultural capital on entrepreneurial entry in the United States, *Small Business Economics*, 27(1), blz. 5-22.

<sup>2</sup> Lin, Z., G. Picot en J. Compton, 2000, The entry and exit dynamics of self-employment in Canada, *Small Business Economics*, 15(2), blz. 105-125.

<sup>3</sup> Evans, D.S. en L.S. Leighton, 1989, Some empirical aspects of entrepreneurship, *American Economic Review*, 79(3), blz. 519-535.

hoeve van etnische ('nieuwe') ondernemers zijn er aanvullende maatregelen. De acties zijn vooral op stroomlijning gericht. Het effect op het ondernemerschap is onduidelijk. Het zijn wel maatregelen waarmee de kans op goede voorlichting verbetert. Vanaf 2008 wordt er via de Kamers uitgebreid gemonitord op de tevredenheid van de ondernemers. Of er daadwerkelijk effect is in relatie tot de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap is daarmee nog niet ingebed. Dat zou meer specifieke monitoring vereisen.

<i>Regeling/actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 Informatievoorziening via ondernemersloket	Eén loket waar informatie van de overheid voor ondernemers goed toegankelijk is, zowel via internet als fysiek	€ 100.000 < € 500.000
2 KvK Handelsregister	Beheren van een centraal handelsregister zodat er betrouwbaar zaken kan worden gedaan	€ 100.000 < € 500.000
3 KvK Nationale agenda	Succesvol en vernieuwend ondernemerschap in Nederland stimuleren en ondersteunen	€ 100.000 < € 500.000
4 Ondernemerspleinen	Optimaliseren samenwerking uitvoeringsorganisaties op het gebied van informatievoorziening	€ 100.000 < € 500.000
5 Verbetering voorlichting voor zelfstandigen zonder personeel	Verbeteren van de informatie via KvK en andere kanalen, specifiek voor de grote groep ZZP'ers	€ 100.000 < € 500.000

\* *Merendeel van de kosten wordt gemaakt door KvK vanuit heffingen.*

#### *Acties ter versterking van de ondernemerschapsvaardigheden*

Ten behoeve van de versterking van de ondernemerschapsvaardigheden staan een zestal actielijnen centraal. Via het onderwijs wordt aan de ondernemerschapsvaardigheden van toekomstige ondernemers gewerkt. Daarnaast wordt vooral voor de ZZP'ers aanvullende scholing gestimuleerd. Specifiek voor etnische ondernemers ('nieuwe' ondernemers) zijn er aanvullende maatregelen om de ondernemerschapsvaardigheden te verbeteren. Ook voor ZZP'ers zijn er recentelijk aanvullende maatregelen, onder meer om de organisatiegraad te verbeteren (zie 3.6). De zes actielijnen zijn gericht op verbeteren van de ondernemerschapsvaardigheden. De doelstelling sluit in principe goed aan op de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap, al is niet helemaal duidelijk of de effecten ook positief zijn voor de kwantiteit en kwaliteit van ondernemerschap (zie 3.3.3).

<i>Regeling/actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
6 Partnership Leren Ondernemen	Stimuleren van ondernemerschap in Nederland door meer aandacht voor ondernemerschap in te bedden in het onderwijs	€ 1 miljoen < € 5 miljoen
7 Centres of Entrepreneurship	Ondernemerszin bij leerlingen en studenten vergroten en een ondernemende attitude bij scholieren en studenten stimuleren	€ 8 miljoen voor Spoor I (2007-2010) € 12 miljoen voor Spoor II (in 2007)*
8 Scholingsuitgaven via de IB	Minder loonbelasting en volksverzekeringenpremie voor werknemers en ondernemers die tevens een vorm van onderwijs volgen	*
9 Eigen scholingsfonds voor zelfstandigen	Zelfstandigen die zich in hun discipline verder willen ontwikkelen kunnen daarvoor subsidie krijgen (kunst en cultuur)	€ 100.000 < € 500.000
10 Verbetering aansluiting zelfstandigen bij O&O-fondsen	Verbetering aansluiting zelfstandigen bij bestaande O&O-fondsen	< € 100.000

\* Bron: [www.lerenondernemen.nl](http://www.lerenondernemen.nl).

Ten behoeve van vooral etnische ondernemers zijn er aanvullende acties gericht op een betere informatievoorziening en een vergroting van de kennis en vaardigheden. Voor deze acties geldt dat zij waarschijnlijk positieve effecten op de kwaliteit van ondernemerschap zullen hebben. Het gaat om extra aandacht voor aspecten waar etnische ondernemers extra hulp lijken te verdienen. De link met meer ondernemerschap lijkt heel beperkt.

<i>Regeling/actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ) 2005-2007</i>
12 Coaching Ondernemersklankbord	300 coachingstrajecten etn. ondernemers	€ 100.000 < € 500.000
13 Verbeteren contact met netwerken	Hogere participatie in netwerken door diversiteit in besturen	€ 100.000 < € 500.000
14 Stimuleren administratieve kwaliteit	Betere administratie bij nieuwe ondernemers en opleiden 40 accountants	€ 100.000 < € 500.000
15 Voorlichting hygiëncodes	Betere naleving, vergroting kennis en betere bedrijfsvoering door hygiëncodes	< € 100.000

### 3.3.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

#### *Acties ter verbetering van de informatievoorziening*

De voorlichting aan ondernemers is vooral via de Kamer van Koophandel ingericht, aangevuld met adviseurs via Syntens t.b.v. innovatie en via SenterNovem t.b.v. subsidieregelingen. Er is bij de Kamers de afgelopen jaren veel meer landelijke afstemming en uniformiteit gekomen. De evaluatie van de Kamers van Koophandel concludeerde in 2005 dat de voorlichting naar ondernemers effectief plaatsvindt. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit nu anders is. Op basis van subjectieve criteria en meningen kan worden geconcludeerd dat de Kamers de toebedeelde taken binnen de wet voldoende effectief uitvoeren. Effectieve uitvoering van de kerntaken behoeft steeds meer centrale aansturing en daarmee een andere organisatiestructuur. Kamers kennen intensieve bestuurlijke

samenwerking. De waardering van de Kamers door samenwerkingspartners varieert sterk. De Kamers van Koophandel hebben gedurende de evaluatieperiode efficiëntieverbeteringen laten zien. Benchmarking met prestatie-indicatoren liet echter nog zeer grote verschillen zien tussen Kamers onderling. Schaalgrootte en autonomie beperkten de mogelijkheden om effectief te sturen op efficiëntie en kosten. Een sterkere centrale sturing en normering van werkzaamheden kan een bijdrage leveren aan het realiseren van een hogere graad van efficiëntie.

Inmiddels wordt er voor ieder van de kanalen gestuurd op gebruik en tevredenheid. Dat gebeurt per item van de nationale agenda. Het effect op meer of beter ondernemerschap wordt niet gemonitord. De klanttevredenheid wordt uitgevraagd, maar de prestaties van klanten niet. Dat geldt trouwens evenmin voor Syntens en SenterNovem.

#### *Acties ter versterking van de ondernemerschapsvaardigheden*

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties ter versterking van de ondernemerschapsvaardigheden zijn eigenlijk niet of nauwelijks onderzocht. Er is wel een beeld van de toegenomen aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs en er is wel een beeld van het gebruik van de diverse voorzieningen en regelingen, maar de concrete effecten anders dan het gebruik zijn niet duidelijk. Het is wel duidelijk dat de voorwaarden zijn verbeterd om als ondernemer te werken aan je ondernemerschapsvaardigheden. De bewustwording met betrekking tot de noodzaak tot bijscholen laat waarschijnlijk nog te wensen over. Er zijn weinig concrete acties hierop gericht. De communicatie over het belang van scholing is beperkt. Het verbeteren van de ondernemerschapsvaardigheden is overigens ook een van de minder makkelijk te legitimeren actielijnen.

#### *3.3.4 Analyse van de samenhang*

Voor de interne samenhang van de activiteiten op dit beleidsterrein geldt dat er een hele waaier aan verbetertrajecten is ingezet. Belangrijk doel van deze activiteiten was de eenloketgedachte. Dit levert intuïtief een grote verbetering op. Ondernemers lijken er nog weinig van te merken en/of waardering voor op te kunnen brengen. De inhoud en het daadwerkelijk bereik van de maatregelen lijken nog niet echt verbeterd.

De samenhang met de andere activiteiten rond de start is beperkt. Bij de verbeteringen van de informatie, kennis en vaardigheden voor starters wordt de link tussen het beleid en de operationele doelstelling niet expliciet gelegd. Wel wordt er redelijk doelgericht gewerkt naar eigen specifieke doelstellingen. Het lijkt erop dat een beetje geforceerd allerlei acties/regelingen/instrumenten onder de operationele doelstelling zijn geplaatst, zonder het verband tussen de specifieke doelstellingen en de operationele doelstelling hard en SMART te maken.

De externe samenhang met activiteiten ten behoeve van andere EZ- en OC&W-doelstellingen is gering. Juist op het vlak van de kennis en vaardigheden ten behoeve van ondernemerschap liggen hier wel mogelijkheden, zoals bij het aanleren van goed ondernemerschap ter reductie van (inhoudelijke) nalevingskosten.

### 3.4 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering

#### 3.4.1 Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten

Het beleid ter verbetering van de toegang tot financiering is gericht op het verminderen van de knelpunten die ondernemers met een jong bedrijf ondervinden op de kapitaalmarkt en bij het realiseren van hun ambities.

De legitimatie voor beleid op dit terrein luidt als volgt (van micro naar macro). Ondernemers en aspirant-ondernemers hebben behoefte aan externe financiering van eigen of vreemd vermogen. In het verkrijgen van deze financiering ondervinden zij problemen met mogelijke geldverschaffers omdat er sprake is van asymmetrische en onvolledige informatie. Voor potentiële financiers is het bij kleine, jonge ondernemingen relatief kostbaar om duidelijkheid te krijgen over de kwaliteit van (de plannen van) de ondernemer. Iedere goede ondernemer die door deze problemen niet toekomt aan de realisatie van zijn plannen is een verlies aan maatschappelijke welvaart.

Er zijn zowel voor de 'nascent entrepreneurship rate' als de 'young business entrepreneurship rate' geen significante invloeden gevonden van de toegankelijkheid van leningen en van de beschikbaarheid van 'venture capital'.<sup>1, 2</sup> Het beschikbare vermogen heeft wel invloed op de startquote. Een toename van het vermogen zou leiden tot een toename van de kans om ondernemer te worden. Bijna alle individuen die een bedrijf willen beginnen zijn gebonden aan een liquiditeitsbeperking. Wanneer die beperking kleiner is, leidt dit ertoe dat de kans om ondernemer te worden toeneemt. Het ontvangen van een ontslagvergoeding verhoogt de kans om ondernemer te worden met 4,5%-punt. Het ontvangen van een bonus op het werk verlaagt juist de kans om ondernemer te worden met 1,5%-punt.<sup>3 4</sup>

De instrumenten en acties die betrekking hebben op de toegankelijkheid van financiering worden hieronder weergegeven. Zij zijn verdeeld in vier categorieën, namelijk a. instrumenten gericht op het *direct* verminderen van belemmeringen op de kapitaalmarkt, b. fiscale instrumenten gericht op het *indirect* wegnemen van belemmeringen op de kapitaalmarkt, c. instrumenten gericht op het wegnemen van belemmeringen op de kapitaalmarkt voor *technostarters* en d. enkele aanvullende maatregelen.

#### *Directe instrumenten*

- 1 BBMKB
- 2 Tante Agaathregeling
- 3 Groeifaciliteit
- 4 Microfinanciering

<sup>1</sup> Grilo, I. en A.R. Thurik, 2005b, Entrepreneurship engagement levels in the European Union, *International Journal of Entrepreneurship Education*, 3(2), blz. 143-168.

<sup>2</sup> Verheul, I., A.J. van Stel en A.R. Thurik, 2006, Explaining female and male entrepreneurship at the country level, *Entrepreneurship & Regional Development*, 18(2), blz. 151-183.

<sup>3</sup> Lindh, T. en H. Ohlsson, 1996, Self-employment and windfall gains: evidence from the Swedish lottery, *The Economic Journal*, 106(439), blz. 1515-1526.

<sup>4</sup> Taylor, M.P., 2001, Self-employment and windfall gains in Britain: evidence from panel data, *Economica*, 68(272), blz. 539-565.

#### *Fiscale instrumenten*

- 5 Zelfstandigenaftrek
- 6 Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)
- 7 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)
- 8 Fiscale oudedagsreserve (FOR)
- 9 Meewerkaftrek
- 10 Willekeurige afschrijving starters

#### *Wegnemen belemmeringen technostarters*

- 11 TechnoPartner Seed-faciliteit
- 12 Subsidieregeling kennisexploitatie (SKE)
- 13 Technopartnerplatform
- 14 TechnoPartner Business Angel Programma (BAP)

#### *Overige instrumenten en acties*

- 15 Verbeteren van de markt voor informal investment
- 16 Voorkomen van nadelige gevolgen van 'Basel II'
- 17 MKB-winstvrijstelling
- 18 Vergemakkelijken subsidieaanvragen

Bij het Actieplan Groei worden de specifiek op groei, internationalisering en innovatie gerichte instrumenten besproken en geanalyseerd. De financieringsmarkt voor starters en doorgroeiers en ook de aanvullende regelingen vanuit de overheid zijn hoe dan ook zeer vergelijkbaar. Ook de groeifaciliteit zullen wij niet hier bespreken, maar in 4.4.

#### *3.4.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten*

De acties op het gebied van financiering vallen uiteen in vier categorieën.

#### *Directe instrumenten*

De eerste categorie zijn de concrete instrumenten die de toegang tot financiering voor kleine, jonge bedrijven moeten vereenvoudigen. Betere toegang tot financiering zou de drempel tot ondernemerschap moeten verkleinen. De expliciete link met deze verlaging van de drempel tot ondernemerschap wordt niet gemaakt. De regelingen verlagen de risico's voor de banken en investeerders en verhogen de kans op financiering. Dat is voor de betreffende ondernemers natuurlijk hoe dan ook een kostenbesparing. Dat er hierdoor meer of betere ondernemers komen is niet als doel benoemd. Groeifaciliteit bespreken we pas bij het actieplan groei.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 Besluit Borgstelling MKB-kredieten (BBMKB)	Ondernemers in het MKB ondersteunen bij het verkrijgen van bancaire kredietverlening (mits perspectief qua rentabiliteit en continuïteit, maar te kort aan zekerheden)	€ 452 - € 715 miljoen per jaar (2000-2010)*
2 Tante Agaathregeling/Durfskapitaalregeling	Het verbeteren van het aanbod van risicodragend vermogen door particuliere vermogensverschaffers (informal investors of 'business angels') aan (technologische) start-ups of bestaande ondernemingen jonger dan 8 jaar door middel van het geven van fiscale voordelen.	€ 17 miljoen kosten/jaar (2003-2007)**
3 Microfinanciering	Kleine ondernemers met behulp van een laagdrempelige lening prikkelen tot ondernemerschap: meer mensen als starter duurzaam de uitkering uit	€ 5 miljoen (2008 e.v.)

\* *Bron: Evaluatie van het Besluit Borgstellingen MKB-kredieten, Bureau Bartels december 2005.*

\*\* *Bron: Evaluatie van de Durfskapitaalregeling, Bureau Bartels april 2005.*

#### *Fiscale instrumenten*

De tweede categorie betreft de fiscale instrumenten. Deze instrumenten zijn gericht op een positieve bijdrage aan ondernemerschap en een positieve bijdrage op het niveau van de investeringen. Ze zijn gericht op meer ondernemerschap. Ze bestaan al jaren in nagenoeg dezelfde vorm. Daarmee is het additionele effect op ondernemerschap moeilijk te bepalen.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ) 2005*</i>
4 Zelfstandigenaftrek	Bevorderen ondernemerschap	€ 1.476 miljoen
5 Startersaftrek	Bevorderen ondernemerschap/bevorderen bereidheid om startersrisico te lopen	€ 88 miljoen
6 Fiscale oudedagsreserve (FOR)	Bevorderen ondernemerschap	€ 229 miljoen
7 Kleinschaligheidsinvesteringaftrek (KIA)	Bevorderen investeringen van beperkte omvang	€ 291 miljoen
8 Meewerkaftrek	Bevorderen ondernemerschap	€ 19 miljoen
9 Willekeurige afschrijving starters	Bevorderen bereidheid zelfstandigen om startersrisico te lopen	€ 8 miljoen
10 Winstvrijstelling	Gerealiseerde winst (na ondernemersaftrek) wordt slechts voor 90 procent belast (2007)	*

\* *Bron: Ondernemen makkelijker én leuker? EIM augustus 2005.*



### *Wegnemen belemmeringen technostarters en BAP*

Het actieprogramma TechnoPartner is gericht op een structurele verbetering van het Nederlandse technostartersklimaat. Ook hier geldt dat de link met meer en beter ondernemerschap vooral een indirecte is. Het programma raakt ook aan andere maatschappelijk wenselijke doelen zoals de verbeterde samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven en de verbetering van het aantal spin-offs vanuit universiteiten.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ) *</i>
11 Seed-faciliteit	Stimulering en mobilisering van onderkant van de Nederlandse risicokapitaalmarkt, zodat technostarters in de vroege fase in hun kapitaalbehoefte kunnen worden voorzien	€ 24 miljoen jaarlijks
12 Subsidieregeling Kennisexploitatie (SKE)	Stimuleren dat wetenschappelijke kennis sneller wordt benut door technostarters van binnen en buiten de kennisinstelling	€ 27 miljoen
13 Business Angel Programma (BAP)	Ondersteunen van zowel bestaande als nieuwe business-angelsnetwerken, die voorlichting geven aan (startende) investeerders (business angels) en ondernemers die kapitaal willen aantrekken via business angels	€ 100.000 < € 500.000

\* Bron: TechnoPartner, mei 2007.

### *Overige instrumenten en acties*

Nog een drietal actielijnen vallen onder het verbeteren van de toegang tot financiering voor starters. Ten eerste het verbeteren van de markt voor informal investment, ten tweede het voorkomen van nadelige gevolgen van 'Basel II' en ten derde het vergemakkelijken van subsidieaanvragen. Informele investeerders kunnen heel belangrijk zijn voor meer en beter ondernemerschap omdat een informele investering vaak gepaard gaat met een verbetering van de besluitvorming door de ondernemer. Zo'n investering beïnvloedt het ambitieniveau van de ondernemer vaak positief, ook op een meer constructieve manier dan een ander soortige lening. De ondernemer moet wel bereid zijn een deel van de zeggenschap op te geven. Vergemakkelijking van subsidieaanvragen en het voorkomen van nadelige gevolgen van Basel II hebben hoe dan ook een ambigu effect op meer ondernemerschap. Waarschijnlijk is het effect van beide op beter ondernemerschap eenduidiger.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
14 Verbeteren van de markt voor informal investment	Verbeteren van de markt voor informal investment	€ 100.000 < € 500.000
15 Voorkomen van nadelige gevolgen van Basel II	Voorkomen van nadelige gevolgen van Basel II	€ 100.000 < € 500.000
16 Vergemakkelijken subsidieaanvragen	Beter toegankelijk maken van de regelingen voor kleine, jonge bedrijven	€ 100.000 < € 500.000

### 3.4.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

Bij de analyse van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt primair gebruik gemaakt van:

- Meta-analyse van bestaande ex post evaluaties op individuele instrumenten. In dit geval gaat dat om de BBMKB, Tante Agaath, de fiscale maatregelen en de technopartner Seed-faciliteit.
- Kwalitatieve ex ante analyse over waar i.r.t. instrumentarium een overtuigende rol voor de overheid kan liggen. Dat gaat in dit geval vooral om de vraag of het probleem van de asymmetrische informatie ermee wordt opgeheven.
- Subjectieve analyse, door ondernemers(organisaties) naar hun opvatting over doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten te vragen.
- Ook wordt meegenomen de (eventuele) concrete relatie tussen de outcomevariabelen en de diverse instrumenten.

#### *Directe instrumenten*

Na een afname van het aantal borgstellingskredieten tot 2400 in 2004 is het aantal meldingen weer gestegen tot het niveau van 2000, namelijk circa 3400. De gemiddelde omvang van de borgstellingskredieten is in de afgelopen jaren toegenomen van circa € 115.000 in 2000 naar ongeveer € 182.000 in 2007. Ongeveer een derde deel van het aantal meldingen binnen de Borgstellingsregeling vindt plaats binnen de startersfaciliteit. Dit aandeel is in de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. De overige meldingen hebben vooral betrekking op de reguliere faciliteit die voor bestaande MKB-bedrijven van toepassing is, of voor starters met kredieten boven de 100.000 euro. Door extra facilitering is het gebruik van de innovatieve variant binnen de Borgstellingsregeling de laatste jaren toegenomen van een zeer beperkt aantal van gemiddeld 5 in 2004 tot 76 in 2007. Het eerste kwartaal 2008 laat een verdere stijging zien. Verder is er sprake van een sterke afname van het aantal kleine borgstellingskredieten (tot 25.000 euro). De belangrijkste verklaring hiervoor is dat banken bij gestandaardiseerde kredietprocedures voor kleinere kredietaanvragen per definitie afzien van de Borgstellingsregeling. Banken passen de Borgstellingsregeling veelal niet toe bij kleinere kredietaanvragen vanwege de additionele administratieve handelingen. Hierbij worden regelmatig minimumbedragen aan borgstellingskredieten genoemd van 50.000 tot 100.000 euro. Ook kan uit concurrentieoverwegingen worden afgezien van toepassing van de borgstellingsregeling. Ook komt het voor dat een ondernemer zelf de Borgstellingsregeling niet wil, vanwege de provisie die daarvoor betaald moet worden. In laatste jaren is de benutting van de borgstellingregeling fors gestegen van circa 360 mln. euro tot 615 mln. euro in 2007. Geconstateerd kan worden dat de regeling in een behoefte voorziet. De regeling wordt regelmatig op onderdelen aangepast om aan te blijven sluiten op de zich wijzigende kredietverleningsmethodes bij de banken.

Uit het evaluatierapport van de Borgstellingsregeling in 2005 is gebleken dat wanneer de kosten van de regeling worden afgezet tegen het effect, er zonder meer sprake is van *value of money*. Tegenover de relatief beperkte kosten staat dat de regeling een duidelijke meerwaarde heeft. De bedrijven zijn van mening dat de regeling als een hefboom heeft gewerkt voor het verkrijgen van bancaire financiering. Tevens blijkt het Borgstellingskrediet voor een grote meerderheid (82 procent) van de ondernemers een positieve impact te hebben gehad op het geheel of gedeeltelijk kunnen realiseren van het doel waarvoor de financiering nodig was. Verder blijken de bedrijven die een BBMKB-krediet verkregen hebben in economisch opzicht (qua rentabiliteit) relatief goed te presteren. De banken

geven aan dat zij zonder de Borgstellingsregeling geen - of duidelijk minder - krediet zouden hebben verstrekt. Ook blijkt dat banken de Borgstellingsregeling slechts (zeer) selectief inzetten. Het instrument wordt vooral toegepast bij bedrijven die goede perspectieven hebben qua rentabiliteit en cashflow, maar waarbij sprake is van een duidelijk tekort aan zekerheden. De inzet of toepassing van de regeling is bij de banken geen doel op zich. Accountmanagers hebben geen taakstellingen en het gebruik is beperkt vanwege de provisie die moet worden betaald, de extra administratieve handelingen die nodig zijn en het feit dat de overheid bij het reguliere en innovatieve borgstellingskrediet geen volledige borgstelling afgeeft.

Bij de Tante Agaathregeling waren er in 2002 ongeveer 10.000 directe beleggers en 58.000 indirecte beleggers die een beroep hebben gedaan op de regeling. Het totaal aangetrokken vermogen op het hoogtepunt van de fondsen in de periode 2001-2002 bedroeg ongeveer 1,5 miljard euro. De doelgroep starters die met de Tante Agaathregeling is bereikt, heeft veelal niet veel moeite meer gehad om de externe financiering van het bedrijf rond te krijgen. De impact van de Tante Agaathregeling op het stimuleren van innovatief ondernemerschap is beperkt gebleven. Na 2002 is het aantal beleggers dat een beroep op de regeling heeft gedaan afgenomen. Dat kan komen door de 'versobering' van de Tante Agaathregeling voor de indirecte beleggingen. Vanwege deze 'versobering' zijn de banken in 2003 in feite gestopt met de Tante Agaathfondsen. Een aantal Tante Agaathfondsen is inmiddels geliquideerd en de resterende fondsen verkeren in een soort 'sterfhuisconstructie'. De directe variant van de Tante Agaathregeling blijkt met name een familie-instrument te zijn en meestal heeft de directe belegger ook maar één onderneming gefinancierd. Dit betekent dat de Tante Agaathregeling niet veel gebruikt wordt door bijvoorbeeld informal investors.

De Tante Agaathregeling is minder effectief gebleken dan het BBMKB. De *indirecte* variant heeft er via het opzetten van Tante Agaathfondsen wel toe geleid dat er meer middelen vanuit de particuliere markt zijn gemobiliseerd om in startende ondernemers te beleggen. De fondsen hebben echter met name ingezet op het verstrekken van wat meer grootschalige leningen met een beperkt risico. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het overgrote deel van de leningen hypothecaire leningen betrof. Fondsbeheerders geven dan ook aan dat er maar beperkt starters zijn gefinancierd die anders geen lening hadden verkregen. Daarmee is de regeling gegeven de doelstelling niet additioneel. De meerwaarde van de indirecte variant van de Tante Agaathregeling voor de betreffende starters was vooral gelegen in de lagere financieringskosten (rente). Tevens is gebleken dat ongeveer de helft van de directe beleggers door deze regeling gestimuleerd is om (grotere) leningen aan starters te verstrekken. Bij twee op de vijf ondernemers die deels via de directe variant van de Tante Agaathregeling zijn gefinancierd, zijn andere partijen over de streep gegaan om ook een deel van de financiering te verzorgen. Door de Tante Agaathregeling wordt de kans op een bancaire financiering vergroot. Het effect van de *indirecte* variant van de Tante Agaathregeling is beperkt. Het aantal starters per jaar bedraagt ruim 40.000, terwijl jaarlijks gemiddeld 1700 nieuwe overeenkomsten werden geregistreerd. Bij de *directe* variant is het effect wel groter. Verder blijkt de Tante Agaathregeling effectiever te zijn bij starters die een nieuw bedrijf beginnen dan bij starters die een bestaand bedrijf overnemen. Ook blijkt de Tante Agaathregeling effectiever voor niet-agrarische dan voor agrarische starters.

Met betrekking tot microfinanciering bestaan er een aantal lokale initiatieven en daarnaast een pilot van SZW m.b.t. starten vanuit een uitkering, die nog loopt. De pilot lijkt goed te werken, maar de tijdshorizon is kort.

#### *Fiscale instrumenten*

De doelen van de fiscale instrumenten zijn over het algemeen niet kwantitatief geformuleerd en er zijn weinig directe prestatie-indicatoren vastgesteld. Hierdoor is de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd moeilijk meetbaar en moeilijk kwantificeerbaar.

- *Zelfstandigenaftrek*: de zelfstandigenaftrek vormt zowel qua budgettair belang als qua aantal gebruikers het omvangrijkste instrument. Een groot deel van de zelfstandigen jonger dan 65 jaar die onder de inkomstenbelasting vallen, heeft recht op zelfstandigenaftrek. In 2002 ging het om ruim 600.000 personen. Het instrument kan als doelmatig worden aangemerkt. In verhouding tot de geschatte positieve effecten kan de budgettaire omvang van de belastinguitgave, ondanks de aanzienlijke omvang in absolute zin, als beperkt worden beschouwd. Ook voor de overheid zijn de uitvoeringskosten beperkt. De zelfstandigenaftrek levert een *positieve bijdrage* aan zowel het aantal ondernemers als het niveau van de investeringen.
- *Extra zelfstandigenaftrek starters (startersaftrek)*: in 2004 bedraagt de startersaftrek € 1.941 en er wordt gemiddeld door ongeveer 150.000 zelfstandigen per jaar gebruik van gemaakt. De kosten van de uitvoering zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de zelfstandigen. Daarmee is de startersaftrek succesvol in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is geen eenduidige conclusie te trekken met betrekking tot de effectiviteit van de startersaftrek. Uit de evaluatie is gebleken dat het instrument een *positief* effect heeft op het *aantal starters* en een *negatief* effect op het *aantal opheffingen*. Er is een hogere overlevingsfractie in de eerste 1,5 jaar. Ook bestaat er een *positief effect* op de *investeringen*. Veel starters gebruiken de startersaftrek pas na enkele jaren. De startersaftrek heeft *geen* effect op de overlevingsfractie na 3,5 jaar. Dit samen maakt de doelmatigheid twijfelachtig.
- *Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA)*: het instrument wordt jaarlijks door een grote groep zelfstandigen gebruikt, waarbij het kan gaan om substantiële bijdragen in de investering in de vorm van belastingaftrek. Niet alle investeringen komen echter in aanmerking voor aftrek en op dit vlak bestaat enige onduidelijkheid bij de zelfstandigen. De uitvoering van de regeling is als doelmatig beoordeeld. De kosten zijn beperkt, zowel voor de overheid als voor de ondernemers. De KIA levert een significante en *substantiële positieve bijdrage* aan zowel het *aantal ondernemers* als aan het *niveau van de investeringen*.
- *Fiscale oudedagsreserve (FOR)*: een zelfstandige kan in 2004 12 procent van de winst aan de reserve doteren met een maximum van € 10.799, indien gebruik wordt gemaakt van de zelfstandigenaftrek. Ongeveer een kwart van de zelfstandige ondernemers gebruikt de FOR voor het opbouwen van een pensioen. De gemiddelde jaarlijkse toevoeging aan de FOR blijft duidelijk onder het gestelde maximum. De keuze van een zelfstandige om al dan niet gebruik te maken van de FOR is vooral ingegeven door ideeën over het verwachte rendement uit het in de onderneming geïnvesteerde vermogen. De FOR vormt een onderdeel van het eigen vermogen van de onderneming en is bij voldoende rendement aantrekkelijk. Gebleken is dat het belang van de FOR voor de financiering c.q. het aantrekken van vermogen beperkt is.

- *Meewerkaftrek*: het instrument wordt slechts *beperkt* gebruikt door ongeveer 40.000 zelfstandigen in 2002. De uitvoering lijkt efficiënt. De uitvoeringskosten zijn in absolute zin laag voor zowel de overheid als de zelfstandigen. In verhouding tot de opbrengsten zijn de kosten voor zelfstandigen hoog. Ondanks dat het instrument alleen soms en dan ook nog beperkt voordelig is, gebruiken juist zelfstandigen met hoge winsten de meewerkaftrek, terwijl hij voordelig is bij *lage* winstuitkeringen.
- *Willekeurige afschrijving starters*: voor de willekeurige afschrijving starters zijn alleen cijfers over het aantal gebruikers van het totaal van alle soorten willekeurige afschrijvingen beschikbaar. Hierdoor is het niet mogelijk het gebruik van dit instrument te bepalen. Wel is echter duidelijk geworden dat het gebruik beperkt is. Het jaar van invoering van de willekeurige afschrijving (1996) heeft geen positieve trendbreuk opgeleverd ten aanzien van het ondernemerschap. In hetzelfde jaar is ook de startersaftrek verhoogd, dus een eenduidige conclusie over de willekeurige afschrijving is niet mogelijk.

### *Technostarters*

Vanuit de Seed Capital-regeling zijn 12 fondsen gecommiteerd in 2007. Indien deze fondsen hun ambities realiseren zal dit moeten leiden tot circa 150 participaties en een totaal investeringsvolume van bijna € 90 miljoen. De verwachting is overigens dat in de komende periode het aantal vanuit de Seed Capital-regeling ondersteunende technostartersfondsen nog verder uitgebouwd kan worden. De totale omvang van deze fondsen is echter lager dan in de aanvraag voor de Seed Capital-regeling is voorzien. De reden hiervoor is dat deze fondsen er niet in slagen om (volledige) compensatie te vinden voor het deel dat vanuit de Seed Capital-regeling is voorzien. Bij de Seed Capital-regeling blijkt het meestal redelijk haalbaar te zijn om eigen financiële middelen te vinden. Echter voor fondsen die niet direct uit een bestaand fonds voortkomen (zoals een consortium voor informal investors) is het een stuk lastiger. Een knelpunt hierbij vormt met name dat er vooraf bij de aanvraag al over harde toezeggingen overlegd moet worden ten aanzien van de bijdragen van andere partijen buiten de Seed Capital-regeling om. (pers.opmerking: dit is niet meer dan normaal)

Verder bestaat de meerwaarde van de Seed Capital-regeling er voornamelijk uit dat deze regeling bijdraagt aan het verbeteren van het risicorendementsprofiel van technostartersfondsen. Daardoor zou moeten kunnen worden voorzien in een financieringsbehoefte van technostarters die anderszins vaak lastig in te vullen is. Niet-deelnemers aan de Seed Capital-regeling zijn vrijwel unaniem van oordeel dat de regeling een goede mogelijkheid biedt om knelpunten bij de financiering van technostarters op te lossen. Door deelnemers wordt het positief ervaren dat ze kunnen kiezen in welke technostarters zij participeren en dat deze beslissing niet bij de overheid ligt.

Voor de SKE-regeling zijn in de afgelopen jaren zeventien projecten ingediend, waarvan elf projecten zijn gehonoreerd. Indien de projectuitvoerders hun plannen weten te realiseren zullen met deze projecten ruim 800 technostarters begeleid worden, circa 650 pre-seed leningen worden verstrekt en ruim 500 aanvragen voor octrooien financieel ondersteund worden. De verwachting is dat in de komende jaren nog een aantal extra SKE-projecten gecommiteerd kan worden. Bij de SKE-regeling blijkt dat het bij de helft van de projecten lastig is geweest om van de consortiapartijen financiële toezeggingen te verkrijgen of om intern binnen de kennisinstellingen financiële middelen te vinden. Verder is gebleken dat de uitvoering van het onderdeel screening en scouting relatief gezien de

meeste knelpunten oplevert en dat deze knelpunten voornamelijk betrekking hebben op het vinden van goede scouts. Bij de onderdelen octrooien, begeleiding en ondersteuning en zachte leningen ervaart circa de helft van de respondenten knelpunten. Bij het onderdeel toegang tot apparatuur doen zich vrijwel geen problemen voor. De meerwaarde van de SKE-regeling ligt volgens deelnemers aan de regeling vooral in het brede pakket aan activiteiten dat ondersteund kan worden en de poging om kennisexploitatie bij kennisinstellingen structureel te verankeren. Daarnaast wordt als belangrijke meerwaarde naar voren gebracht dat er door de SKE-regeling op regionale schaal breed samengestelde consortia van partijen ontstaan die gezamenlijk werken aan de stimulering van technostarters. Hierdoor ontstaat op regionale schaal zwaartepuntvorming op het gebied van technostarters.

#### *BAP*

Rond het Business Angel Programma is veel inspanning geleverd op het gebied van voorlichting in de vorm van bijeenkomsten. In de periode 2005-2007 hebben ongeveer 2.000 mensen aan dergelijke bijeenkomsten deelgenomen en zijn er bijna 300 bedrijven gefinancierd. De met behulp van het Business Angels Programma gefinancierde activiteiten worden positief gewaardeerd en hebben een groep nieuwe business angels en bedrijven bereikt. Hoewel geen harde conclusies getrokken kunnen worden over het aantal financieringen dat door de BAP-activiteiten is gerealiseerd, lijken de geformuleerde doelen gehaald te zijn.

#### *3.4.4 Analyse van de samenhang*

Er wordt flink gestuurd op de interne samenhang tussen de instrumenten. Dit betekent voornamelijk niet dat de instrumenten ook daadwerkelijk in elkaar grijpen en in elkaar overvloeien, maar er is wel een heldere logica. In de diverse bestaande evaluaties wordt niet expliciet vermeld hoe de instrumenten bijdragen aan de operationele doelstelling. Wel blijkt dat zij vaak goed of steeds beter scoren op effectiviteit en doelmatigheid volgens de eigen, indirecte doelstellingen. Bij de evaluaties is overigens weinig aandacht voor ondernemersbeslissingen. Zelden worden ondernemers die *geen* gebruik maken van de regelingen meegenomen. Idealiter gebeurt dat zowel *ex ante* als *ex post*. Ter beoordeling van vooral de doeltreffendheid is zo'n analyse juist cruciaal. In het algemeen zijn er vrij weinig *ex ante* resultaten bekend. Er wordt inmiddels voor nieuwe initiatieven wel gewerkt met pilots, wat in elk geval een deel van de mogelijke risico's en bezwaren wegneemt.

De diverse regelingen rond financiering vormen een consistent geheel om de mogelijk optredende marktimperfecties te verzachten. Ook zijn er diverse constructies om de financieringsinstrumenten te koppelen aan instrumenten om de preferenties en de kennis en vaardigheden van (aspirant-)ondernemers te vergroten.

De afgelopen jaren is gewerkt aan stroomlijning tot een kapitaalmarktpakket met als doelstelling om flexibiliteit en harmonisatie van de regelingen te bewerkstelligen. De presentatie van de diverse regelingen wisselt overigens regelmatig. De meest recente en waarschijnlijk voorlopig definitieve indeling is opgenomen in bijlage II. Hier valt het kapitaalmarktpakket weer uiteen.

Binnen de kaders van het belastingstelsel is er een hele waaier van regelingen die raken aan de financiële randvoorwaarden van de ondernemers. Er zijn een aantal maatregelen die kunnen worden gezien als een bevordering van meer ondernemerschap omdat zij de kosten van het ondernemerschap lager of minder hoog maken. Gegeven de randvoorwaarden van het belastingstelsel gaat het dus om allerlei regelingen waarvoor iets gerepareerd moest worden.

Rond financiering van meer en betere starters vallen de volgende zaken op.

- De belangrijkste regelingen zijn ook gericht op het wegnemen van belemmeringen op de kapitaalmarkt voor groeiers en in enkele gevallen ook voor bedrijfsoverdrachten.
- De BBMKB, microkredieten en de Tante Agaathregeling zijn gericht op het *direct* wegnemen van belemmeringen op de kapitaalmarkt.
- De zes fiscale instrumenten en het vergemakkelijken van het aanvragen van subsidies nemen op *indirecte* wijze belemmeringen op de kapitaalmarkt weg.
- De TechnoPartner Seed-faciliteit en het Business Angel Programma nemen belemmeringen op de kapitaalmarkt weg voor Technostarters. Daarnaast richt het Business Angel Programma zich op het versterken van de markt voor informal investment voor bestaande of groeiende ondernemingen.
- Voor de SKE-regeling wordt enkele malen genoemd dat er ook andere initiatieven zijn die zich met kennisexploitatie bezighouden, zoals Genomics en de Valorisation Grants van STW. Verder wordt in enkele gevallen genoemd dat er overlap bestaat in bepaalde regio's tussen de SKE-regeling en de microkredietregelingen voor de pre-seed fase van technostarters.

Zoals hierboven besproken, is de directe bijdrage aan meer en beter ondernemerschap van de diverse regelingen beperkt of niet gemeten. Directe en indirecte effecten zijn niet goed in te schatten op basis van de bestaande evaluaties, vooral ook omdat niet-gebruikers niet worden betrokken in de evaluaties. Het bereik van de niet-fiscale instrumenten is vrij beperkt, behalve wellicht bij de technostarters. De introductie van de meeste regelingen valt overigens min of meer samen met de gestage stijging van het (proportionele en absolute) aantal starters. Dat kan een indicatie zijn van grote indirecte effecten. Er is overigens gelijktijdig een verschuiving in het type starters. Al met al is het wenselijk om voortaan beter te evalueren zodat er een duidelijker beeld ontstaat van de additionaliteit en het effectieve bereik van de diverse regelingen. Er blijft nu onduidelijkheid over wat het bereik zou kunnen zijn en wat er eventueel misgaat in de instroom in de regelingen bij de banken.

### 3.5 Beleid ter verbetering van de (toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap

#### 3.5.1 Legitimatatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten

Het beleid ter verbetering van de overgang tussen werknemerschap en ondernemerschap is gericht op het zo veel mogelijk gelijktrekken voor ondernemers en werknemers van de kosten voor pensioen, ziektekostenverzekering en andere sociale zekerheid.

De legitimatie voor beleid op dit terrein luidt als volgt (van micro naar macro). Ook ondernemers en aspirant-ondernemers hebben behoefte aan sociale zekerheid. Zeker in een land als Nederland, waar veel van deze zaken voor werkne-

mers goed en collectief zijn uitonderhandeld en vastgelegd, is het cruciaal in de beslissing voor ondernemerschap dat de extra risico's voor de ondernemer en zijn familie niet onnodig veel groter zijn dan in loondienst. Ondernemerschap is een kwestie van risico's durven nemen, maar het lijkt niet zo zinvol om extra onzekerheden op te werpen vanwege een groot verschil in sociale zekerheid tussen werknemers en ondernemers, zeker niet als meer en beter ondernemerschap is gewenst. Nog steeds is het verschil in sociale zekerheid in Nederland een belangrijke bepalende factor voor de kwantiteit en kwaliteit van ondernemerschap.

De mate van arbeidsmarktregulering heeft een negatieve invloed op de mate van ondernemerschap. Vanuit het perspectief van de ondernemer zorgt een flexibele arbeidsmarkt ervoor dat ondernemers meer vrijheid hebben in het beheren van een eigen bedrijf (bijvoorbeeld bij het aannemen en ontslaan van werknemers). Een flexibeler arbeidsmarktregulering leidt er tevens toe dat zekerheden voor werknemers dalen, wat ondernemerschap vanuit werknemersperspectief relatief aantrekkelijker maakt. In een internationaal vergelijkende studie wordt empirische ondersteuning gevonden voor de stelling dat landen met een meer rigide arbeidsmarktregulering significant minder nascent en startende ondernemers hebben.<sup>1</sup> Bij starters geldt dat bij individuen waarvan de partner ondernemer is, de kans op het starten van een bedrijf ruim vier keer zo groot is. Het hebben van kinderen in de leeftijdscategorie 0 tot 4 verhoogt de kans dat iemand een eigen bedrijf start met 36%.<sup>2</sup>

De invloed van sociale zekerheid op 'nascent entrepreneurship' wordt op twee manieren gekwantificeerd<sup>3,4</sup>: het effect van het verlagen van de werkloosheidsuitkering en het effect van het verlagen van de uitkering bij ziekte/arbeidsongeschiktheid. Een verlaging van de werkloosheidsuitkering als percentage van het laatstverdiende loon met 1%-punt leidt tot een stijging van het aantal 'nascent entrepreneurs' als percentage van de volwassen bevolking met 0,04%-punt. Een verlaging van de uitkering bij ziekte/arbeidsongeschiktheid als percentage van het laatstverdiende loon met 1%-punt leidt tot een stijging van het aantal 'nascent entrepreneurs' als percentage van de volwassen bevolking met 0,01%-punt. Voor jonge bedrijven wordt ook een positief effect gesignaleerd.

De belangrijkste instrumenten die genoemd zijn door EZ om de overgang werknemer-ondernemer te versoepelen luiden als volgt.

- 1 Invoering VAR (Verklaring ArbeidsRelatie)
- 2 Eenduidig ondernemersbegrip
- 3 Bevorderen overstap van uitkering naar ondernemerschap
- 4 Bescherming via verbintenissenrecht
- 5 Private verzekeringsmarkt (WW, lijfrente, WAO, ziektekostenverzekering)

<sup>1</sup> Stel, A.J. van, D.J. Storey en A.R. Thurik, 2007, The effect of business regulations on nascent and young business entrepreneurship, *Small Business Economics* 28(2-3), blz. 171-186.

<sup>2</sup> Lin, Z., G. Picot en J. Compton, 2000, The entry and exit dynamics of self-employment in Canada, *Small Business Economics*, 15(2), blz. 105-125.

<sup>3</sup> Hessels, S.J.A., A.J. van Stel, P. Brouwer en A.R.M. Wennekers, 2006, Social security arrangements and early-stage entrepreneurship activity; an empirical analysis, EIM, SCALES-paper, N200518, Zoetermeer.

<sup>4</sup> Wennekers, A.R.M., A.J. van Stel, A.R. Thurik en P.D. Reynolds, 2005, Nascent entrepreneurship and the level of economic development, *Small Business Economics*, 24(3), blz. 293-309.



- 6 Publieke regeling voor zwangerschapsuitkering
- 7 Kinderopvangtoeslag voor zelfstandigen
- 8 Toepasbaar maken van levensloopregeling
- 9 Verhogen pensioenbewustzijn
- 10 Verplichte aansluiting bedrijfspensioenregeling
- 11 Verruiming aanmeldtermijn vrijwillige voortzetting pensioen
- 12 Fiscale oudedagsreserve II.

### 3.5.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

Versoepelen van de overgang van werknemerschap naar ondernemerschap (en omgekeerd) is de kern van de activiteiten in het beleid rond arbeid in relatie tot starters. Ten eerste gaat dit om het formeel afbakenen van de groep ondernemers. Dit is nodig om beleid te kunnen voeren op dit vlak. Hierbij speelt de ontwikkeling van een goede private verzekeringsmarkt een belangrijke rol. Dat schept de voorwaarden voor een effectieve vermindering van de nadelen voor kleine, verse ondernemers op het terrein van verzekeringen, pensioenen en sociale zekerheid.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 VAR (Verklaring ArbeidsRelatie)	Verklaring zodat een opdrachtgever weet of hij de opdrachtnemer als zelfstandig ondernemer kan beschouwen	€ 100.000 < € 500.000
2 Eenduidig ondernemersbegrip	Eenduidigheid over wie ondernemer is en wie niet (bij de diverse relevante instanties)	< € 100.000
3 Bevorderen overstap van uitkering naar ondernemerschap	Bevorderen overstap van uitkering naar ondernemerschap (met name ook etnische ondernemers)	€ 100.000 < € 500.000
4 Bescherming via verbintenisrecht	Meer zekerheden voor ZZP'ers	< € 100.000
5 Private verzekeringsmarkt (WW, lijfrente, WAO, ziektekosten)	Zorgen voor een goede marktwerking en goede producten/diensten voor ondernemers op de private markten	< € 100.000

Het streven is vergelijkbare omstandigheden voor ondernemers en werknemers. Het gaat hierbij om zwangerschap, kinderopvang, levensloop en pensioenen. Zonder uitzondering is het doel om de verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken. Dit is zoals in hoofdstuk 2 geschetst één van de cruciale factoren voor meer ondernemerschap en betere aspirant-ondernemers.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
6 Publieke regeling voor zwangerschapsuitkering	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	*
7 Kinderopvangtoeslag voor zelfstandigen	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	*
8 Toepasbaar maken van levensloopregeling	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	*
9 Verhogen pensioenbewustzijn	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	< € 100.000
10 Verplichte aansluiting bedrijfspensioenregeling	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	*
11 Verruiming aanmeldtermijn vrijwillige voortzetting	Verschillen qua sociale zekerheid tussen ondernemerschap en werknemerschap zo klein mogelijk te maken	< € 100.000
12 Fiscale oudedagsreserve	Bevorderen ondernemerschap	*

### 3.5.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

Het gebruik van de VAR heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. In 2006 zijn er ruim 232.000 aanvragen binnengekomen, waarvan 205.000 aanvragen betrekking hebben op het jaar 2006 en 27.000 aanvragen op 2007 (een VAR voor 2007 kan aangevraagd worden vanaf september 2006). Volgens de meest recente schattingen van de Belastingdienst is het aantal aanvragen VAR in 2007 zelfs nog verder gegroeid naar circa 275.000. Ten opzichte van 2004 (82.000 aanvragen) is er sprake van een aanzienlijke toename van het aantal ingediende aanvragen. Bij deze sterke groei speelt ook een rol dat in 2004 nog een VAR aangevraagd kan worden met een looptijd van twee jaar, terwijl de looptijd vanaf 2005 maximaal een jaar is. Twee derde van de afgegeven VAR's in 2006 betreft een verklaring dat de aanvrager winst uit onderneming geniet (VAR-WUO). Daarnaast betreft ongeveer 7 procent van de afgegeven VAR's een beschikking waarbij de Belastingdienst de aanvrager als directeur-grotaandeelhouder beoordeelt (VAR-DGA). Voor deze VAR's gelden de uitgebreide rechtsgevolgen. Ten opzichte van 2004 is het aandeel afgegeven verklaringen VAR-Loon in lichte mate toegenomen (van 1 naar 3 procent) en is dat van de VAR-ROW afgenomen (van 27 naar 23 procent). De uitgebreide rechtsgevolgen zijn niet van toepassing op deze VAR's. Zowel het Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO) als FNV-Zelfstandigen is van mening dat de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR onduidelijkheden bij zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer heeft weggenomen. Daarnaast heeft de rechtszekerheid veel onzekerheden weggenomen. Factoren als het toegenomen gebruik van de VAR, de mening van de belangenorganisaties en het gedrag van opdrachtgevers zijn indicaties voor een *toegenomen rechtszekerheid*. Van de VAR-aanvragers is echter slechts een vijfde van mening dat de rechtszekerheid is toegenomen. De wet grijpt dan ook primair aan op de opdrachtgevers. In de periode 2001-2006 is er sprake van een *toename van de zelfstandigen*. De toegenomen rechtszekerheid van opdrachtnemers en hun opdrachtgevers vergroot de overlevingskansen van de bedrijven. De geschatte ef-

fecten van de ontwikkeling van het aantal VAR-aanvragen op het aantal starters en bedrijfsbeëindigingen vertalen zich in extra starters die zonder het bestaan van de VAR niet aan het ondernemerschap begonnen zouden zijn, en in minder bedrijfsbeëindigingen. De VAR verkleint de financiële risico's voor opdrachtne-  
mers en opdrachtgevers en vergroot de overlevingskansen van bedrijven. In de periode 2005-2006 bedraagt de totale groei van het aantal zelfstandigen 61.300. Volgens modelschattingen is ongeveer 43 procent van deze groei het gevolg ge-  
weest van de ontwikkeling van het aantal VAR's. Dit komt neer op zo'n 26.600 extra zelfstandigen en 23.200 extra bedrijven zonder rechtspersoonlijkheid. Ge-  
concludeerd kan worden dat de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR een belang-  
rijke bijdrage heeft geleverd aan de toename van het ondernemerschap.

Starten vanuit een uitkering is met name een onderwerp op de beleidsagenda van het ministerie van SZW geweest. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren enkele onderzoeken uitgevoerd, maar geen formele evaluatie. Uit de onderzoeken bleek dat vooral voor allochtone uitkeringsgerechtigden de stap naar onderne-  
merschap een grote stap blijkt te zijn. Dit ligt niet zozeer aan de houding ten op-  
zichte van ondernemerschap van de allochtone uitkeringsgerechtigden. Het lijkt erop dat vooral de begeleiders en coaches de aspirant-ondernemers afraden om verdere stappen in het ondernemerschap te zetten. Het beeld van de ambtena-  
ren bij een kansrijke uitkeringsstarter wijkt af van het profiel van de meeste kandidaten, terwijl de slaagkans (ex post) heel behoorlijk blijkt te zijn.

Voor de andere instrumenten en acties om de afstand tussen werknemerschap en ondernemerschap te verkleinen zijn geen evaluaties gedaan. Een aantal is ook nog vrij nieuw. Er zijn allerhande aanpassingen gedaan in de randvoorwaarden voor ondernemerschap en dan met name om de extra onzekerheden voor onder-  
nemers weg te nemen. Het lijkt erop dat dit al voor een flink deel is gelukt, al schetst de recente ZZP-brief nog wel een aantal resterende actielijnen.

#### *3.5.4 Analyse van de samenhang*

De diverse acties gericht op de afstand ondernemerschap-werknemerschap zijn intern samenhangend en complementair aan elkaar. Er is een duidelijke rol voor de overheid om te corrigeren op bestaande wetten en regels zodat ondernemers niet onnodig extra risico's hoeven te lopen qua sociale zekerheid en de mogelijk-  
heden om zichzelf te verzekeren.

Het effect op meer en beter ondernemerschap van de diverse maatregelen is niet goed te herleiden, deels omdat ze net zijn doorgevoerd, deels omdat er tegelij-  
kertijd allerlei andere aanpassingen hebben plaatsgevonden waardoor het niet mogelijk is effecten van elkaar te scheiden. Feitelijk is de kerndoelstelling van de acties en instrumenten op dit terrein helder: het zo klein mogelijk maken van het verschil tussen ondernemerschap en werknemerschap op het terrein van ar-  
beidsvoorwaarden. Ondernemers en belangenorganisaties zijn blij met de in-  
spanningen omdat deze ondernemerschap ook een steeds natuurlijker en logi-  
scher plek geven in de carrièrekeuze van jongeren en ouderen.

De interne samenhang met de andere activiteiten rond het starten van een be-  
drijf is nog beperkt. Dat geldt minder voor de samenhang met aanleunende acti-  
viteiten bij andere departementen. Ondernemerschap wordt bij SZW steeds va-  
ker automatisch meegenomen in het ontwerp van regelingen.

## 3.6 Wegnemen van barrières voor ondernemerschap

### 3.6.1 Beschrijving van de acties, regelingen en instrumenten

Het beleid om barrières voor meer en betere starters weg te nemen is gericht op het zo veel mogelijk verlagen van administratieve lasten en andere, meer directe barrières in termen van regelgeving en vestigingseisen. Daarnaast zijn er specifieke acties gericht op hoogtechnologische, oudere, vrouwelijke en etnische (aspirant-)ondernemers.

De legitimatie voor beleid op dit terrein luidt als volgt (van micro naar macro). Aspirant-ondernemers worden om allerlei redenen (nog) weerhouden van de stap naar het ondernemerschap. Dit gaat voor een belangrijk deel ook om barrières die alleen bestaan omdat de overheid dat (impliciet of expliciet) wil. Dit kan gaan om administratieve lasten, vestigingseisen en specifieke barrières voor bepaalde doelgroepen. De kwaliteit en kwantiteit van starters kan verbeteren door deze barrières weg te nemen.

De regeldruk bij het starten van een bedrijf omvat onder meer het aantal procedures dat moet worden doorlopen alvorens de onderneming is opgestart, de tijd die benodigd is om een onderneming op te starten en de kosten in geld die gepaard gaan met het verkrijgen van een legale status (bijvoorbeeld het betalen van een borgsom totdat het bedrijf officieel geregistreerd is; het gaat hier dus niet om benodigd kapitaal voor het runnen van het bedrijf). In een internationaal vergelijkende studie wordt gevonden dat de geldelijke kosten van het starten van een bedrijf negatief samenhangen met het aantal nascent en startende ondernemers in een land, maar dat er geen verband is tussen de mate van administratieve verplichtingen (in termen van aantal procedures dat doorlopen moet worden en de tijd die dit kost) en het aantal nascent en startende ondernemers in een land. Een mogelijke verklaring is dat mensen die van plan zijn een bedrijf te beginnen zich niet laten afschrikken door eenmalige lasten, zelfs als die relatief zwaar zijn.<sup>1</sup> Het effect van de hoogte van het belastingtarief op nascent ondernemerschap is niet eenduidig. Het effect kan zowel positief als negatief zijn. Hetzelfde geldt voor starters, het effect is niet eenduidig.<sup>2, 3</sup>

De belangrijkste instrumenten en gehanteerde beleidsdoelstellingen met betrekking tot het wegnemen van barrières voor meer en beter startend ondernemerschap luiden als volgt.

- 1 Programma Administratieve Lasten
- 2 Afschaffing vestigingswet
- 3 Afschaffing van het verplichte minimumkapitaal
- 4 Fiscale faciliteiten toegankelijk maken voor parttime-ondernemers
- 5 Platform TechnoPartner (technostarters)
- 6 Project Seniorstart (ouderen)
- 7 Monitor etnisch ondernemerschap

<sup>1</sup> Stel, A.J. van, D.J. Storey, en A.R. Thurik, 2007, The effect of business regulations on nascent and young business entrepreneurship, *Small Business Economics* 28(2-3), blz. 171-186.

<sup>2</sup> Schuetze, H.J. en D.J. Bruce, 2004, Tax policy and entrepreneurship, *Swedish Economic Policy Review*, 11(2), blz. 233-265.

<sup>3</sup> Fairlie, R.W. en B.D. Meyer, 2000, Trends in self-employment among white and black men during the twentieth century, *Journal of Human Resources*, 35(4), blz. 643-669.

- 8 Stimuleren vrouwelijke etnisch ondernemers
  - Vereniging 'Zwarte Zaken Vrouwen Nederland' (ZZVN) (etnisch ondernemers)
  - Stichting 'Rhythm of Reason' (etnisch ondernemers)
  - Handelsmissie (etnisch ondernemers)
- 9 Aandacht voor etnisch ondernemerschap in het Grotestedenbeleid
- 10 Kansenzones
- 11 Stimuleren ondernemerschap bij inburgering

### 3.6.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De kern van het beleid voor het verminderen van barrières voor starters is gericht op de algemene institutionele randvoorwaarden zoals administratieve lasten, vestigingseisen en de eisen voor minimumkapitaal. Daarnaast is er voor diverse doelgroepen aanvullend beleid (technostarters, ouderen, (vrouwelijke) etnisch ondernemers, inburgeraars). Dit aanvullend beleid is veelal wat breder van aard dan alleen de rijksoverheid of alleen het wegnemen van concrete barrières. Het probeert daar waar mogelijk in te haken op de andere initiatieven van het ondernemerschapsbeleid.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)<sup>1</sup></i>
1 Programma Administratieve Lasten	Administratieve lasten met een kwart verminderen * in 2007 ten opzichte van december 2002	*
2 Afschaffing vestigingswet	Wegnemen van barrières voor ondernemerschap	*
3 Afschaffing van verplichte minimumkapitaal	Starten van BV vereenvoudigen	*
4 Fiscale faciliteiten toegankelijk maken voor parttime-ondernemers	Gelijkheid voor alle soorten ondernemers	*
5 Platform TechnoPartner	Het continu inventariseren en agenderen van de knelpunten van technostarters	*
6 Project Seniorstart	Toename van het aantal seniorstarters in Nederland	€ 100.000 < € 500.000
7 Monitor etnisch ondernemerschap	Duidelijkheid over stand van zaken etnisch ondernemerschap	€ 100.000 < € 500.000
8 Stimuleren vrouwelijke nieuwe ondernemers - Zwarte Zaken Vrouwen Nederland (ZZVN) - Stichting 'Rhythm of Reason' - Handelsmissie	Stimuleren vrouwelijke nieuwe ondernemers	€ 25.000
9 Aandacht voor etnisch ondernemerschap in het Grotestedenbeleid	Aandacht voor etnisch ondernemerschap in het Grotestedenbeleid	*
10 Kansenzones	Cofinancieren investeringen in specifieke gebieden	*
11 Stimuleren ondernemerschap bij inburgering	Ruimte voor ondernemerschap als inburgerings-traject	€ 10.000 < € 50.000

<sup>1</sup> Bron: Actieplan 'Nieuw ondernemerschap': Kansen benutten, EZ juni 2005.

### 3.6.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

#### *Programma Administratieve lasten*

De afgelopen jaren is sterk ingezet op het verminderen van regeldruk. Sectoren, wetgevingsgebieden en doelgroepen worden doorgelicht en aangepakt op nalevingskosten, toezichtslasten, administratieve lasten, vergunningen, dienstverlening door de overheid en irritaties. Zelfstandige ondernemers zonder personeel worden als doelgroep opgenomen in het werkprogramma 'Regeldruk voor Bedrijven'. Ondernemers vinden de administratieve lasten nog steeds een van de belangrijkste knelpunten.

#### *Afschaffing vestigingswet*

De afschaffing van de vestigingswet is nog te recent om te kunnen beoordelen wat de gevolgen zijn. Afschaffing van eerdere onderdelen van de vestigingswet had een positief effect op het aantal starters en een neutraal effect op de kwaliteit van ondernemerschap.

#### *Doelgroepen*

Het TechnoPartnerPlatform heeft de afgelopen jaren op het gebied van *PR en voorlichting* diverse initiatieven ontplooid, waaronder het opzetten van een website. Deze website richt zich op verschillende doelgroepen en bevat veel relevante informatie voor technostarters (initiatieven). Het aantal bezoekers aan de website is gestaag toegenomen en is eind 2006 uitgekomen op bijna 6.000 per maand. Daarnaast heeft het TechnoPartner Platform een rol gespeeld bij het opzetten van Higherlevel.nl, een discussieforum voor (betrokkenen bij) starters dat recentelijk is ondergebracht bij het Bedrijvenloket. Op het gebied van individuele ondersteuning van technostarters heeft het platform in samenwerking met de Nederlandse Orde Van Uitvinders (NOVU) en de Kamer van Koophandel de zogenaamde 'technostarterssprekuren' opgezet. Dit initiatief is in 2006 van start gegaan, waarbij 118 spreekuren hebben plaatsgevonden. Verder richt TechnoPartner zich ook op het ondersteunen van technostarters in het buitenland. Andere voorbeelden die genoemd kunnen worden op dit gebied zijn: het geven van voorlichting over het TechnoPartner Label, de organisatie van de TechnoPartner Award en de jaarlijkse organisatie van het TechnoPartner Event. Ten slotte besteedt het TechnoPartner Platform veel aandacht aan free publicity. Daarnaast heeft het TechnoPartner Platform ten aanzien van de taak *netwerkvorming en samenwerking* verschillende typen activiteiten ontplooid. Zo zijn bijvoorbeeld TechnoPartnerships met Lerend Ondernemen en het Octrooicentrum Nederland tot stand gebracht. Daarnaast heeft TechnoPartner ondersteuning geboden aan verschillende netwerken voor technostarters (initiatieven). Zo heeft TechnoPartner de vergaderingen van het Netwerk Life Sciences georganiseerd, het secretariaat gevoerd van het Platform Innovatie en Industrieel Eigendom en het netwerk van jonge ondernemers in de life sciences (Yelsnet) ondersteund. Ook heeft het platform in de afgelopen jaren aan ongeveer 50 events op het gebied van technostarters (initiatieven) ondersteuning geboden, via het geven van presentaties, het inrichten van een stand en/of het bieden van ondersteuning bij de feitelijke organisatie. Ten slotte is de taak *monitoring en agendering* in de afgelopen jaren voornamelijk ingevuld via de vervaardiging van voortgangsrapportages, het initiëren van een aantal onderzoeken rondom technostarters en het voeren van (bilateraal) overleg met de Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In het kader van het project Seniorstart zijn drie netwerken van senior ondernemers opgezet: in Noord-Holland, Brabant en Gelderland. Daarnaast is er een

website gemaakt (*www.seniorstart.org*). De drie netwerken zijn alle drie inmiddels ook weer beëindigd, wegens onvoldoende behoefte bij de doelgroep.

Ten slotte wordt de effectiviteit van het Actieplan Nieuw Ondernemerschap besproken aan de hand van de volgende vijf thema's:

- Ontwikkeling Nieuw Ondernemerschap in Nederland
- Vrouwelijke Allochtone Ondernemers
- Allochtone Ondernemers in de Grote Steden
- Inburgering
- Knelpunten.

#### *Ontwikkeling Nieuw Ondernemerschap in Nederland*

De veranderingen ten aanzien van nieuw ondernemerschap in Nederland zijn ten opzichte van de Monitor Etnisch Ondernemerschap 2004 niet groot, maar de ontwikkelingen wijzen over het algemeen in de goede richting. Nieuw ondernemerschap neemt *toe*, met name onder de *niet-westerse allochtonen*. Er is geleidelijk sprake van meer *diversiteit* in de branchekeuze van allochtone ondernemers. Daarnaast is gebleken dat de allochtone ondernemers van de *tweede* generatie het relatief goed doen. Het belang van deze groep onder de allochtone ondernemers is nog beperkt, maar zal de komende jaren naar verwachting verder *toenemen*.

#### *Vrouwelijke Allochtone Ondernemers*

Ongeveer 31 procent van de ondernemers in Nederland is van het vrouwelijke geslacht. Bij de westers allochtone ondernemers van de eerste generatie ligt het aandeel vrouwelijke ondernemers beduidend *hoger* dan het landelijk gemiddelde. Het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de *niet-westerse allochtonen* blijft daarentegen *achter* bij het landelijk gemiddelde. Het aantal niet-westerse allochtone ondernemers van de tweede generatie neemt sterk *toe* en daarbij gaat het zowel om mannen als om vrouwen. Echter doordat de groei van het aantal mannelijke ondernemers in deze groep groter is dan de groei van het aantal vrouwelijke ondernemers, is het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de niet-westerse allochtonen van de tweede generatie enigszins *teruggelopen*. Specifiek ten aanzien van vrouwelijke nieuwe ondernemers worden allerlei acties uitgevoerd. De doelmatigheid of doeltreffendheid daarvan is niet onderzocht. Wel lijkt er een redelijke 'value for money' te zijn in termen van netwerkvorming en communicatie.

#### *Allochtone Ondernemers in de Grote Steden*

Het ondersteunen van allochtone ondernemers lijkt in de *grote steden* steeds meer te worden opgenomen in het meer algemene startersbeleid. Aanleidingen hiervoor zijn de beperkte bereikbaarheid van allochtone ondernemers en de omvang en diversiteit van de groep allochtone ondernemers. Daarnaast heeft de groeiende groep tweede generatie allochtone ondernemers minder ondersteuning nodig, omdat deze groep gemiddeld beter is geïntegreerd. Ondanks deze beleids-trend loopt er een aantal initiatieven, dat zich specifiek richt op nieuwe ondernemers.

Verder worden er *coachingstrajecten* in de grote steden geïntroduceerd. Hiervoor is een overeenkomst gesloten met de *Stichting OndernemersKlankBord*. Deze Stichting bestaat uit oud-ondernemers die minimaal 300 coachingstrajecten verzorgen. Inmiddels is dit één subsidieregeling die twee soorten werk dekt, name-

lijk de faillissementspreventie (actieplan overdracht) en de etnische starters. Daarbij gaat het om coaching bij ondernemersvaardigheden als klantbenadering, administratie en omgang met Nederlandse overheden. Specifieke aandacht kan worden gegeven aan de omgang en relatie met banken. Nieuwe ondernemers zullen door de coaches ook in contact worden gebracht met relevante partijen. De verwachting is dat nieuwe ondernemers door coaching een actieve rol gaan spelen in bijvoorbeeld winkeliersverenigingen of zelf als coach gaan optreden.

#### *Inburgering*

Tijdens de inburgeringscursussen wordt ondernemerschap gepresenteerd als een uitdagende optie voor het verwerven van een eigen inkomen. De cursussen worden gegeven door de gemeenten, die de beleidsverantwoordelijkheid voor reïntegratietrajecten hebben. Hieronder volgt een korte beschrijving van de acties met een ondersteunend en motiverend karakter:

- Stimuleren van aandacht voor ondernemerschap in het inburgeringstraject en re-integratietraject van gemeenten. Dit kan door onder meer uitwisseling van goede ervaringen via bekende websites en tijdschriften. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de daarvoor reeds beschikbare netwerken en organisaties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Tijdens de inburgering wordt rekening gehouden met ondernemerschapservaring die de inburgeraar reeds in het herkomstland heeft opgedaan.
- In Rotterdam is een pilot waarmee inburgeraars door middel van multimedia en coaching geïnformeerd worden over ondernemerschap in Nederland. Nu wordt dit project door de gemeente Rotterdam en ESF gefinancierd. Afhankelijk van de resultaten zal een 'best practice' worden ontwikkeld voor andere gemeenten.

#### *Knelpunten*

Over het algemeen is de aard van de knelpunten die allochtone ondernemers tegenkomen niet veel anders dan die van de autochtone ondernemers. Allochtone ondernemers ervaren wel *meer* knelpunten dan de autochtonen. Onder de allochtonen is de positie van de tweede generatie beduidend beter dan die van de eerste generatie. Doordat de tweede generatie al langer in Nederland verblijft, participeren zij ook intensiever in de Nederlandse maatschappij. Zij hebben dan ook minder last van knelpunten dan de eerste generatie allochtone ondernemers. De belangrijkste knelpunten liggen op het gebied van de *markt* (het vinden van klanten en toegenomen concurrentie), de *overheid* (communicatie met de overheid, nieuwe wet- en regelgeving en kennis van de wet- en regelgeving in Nederland) en de *omgeving* (de veiligheid in de wijk en de bereikbaarheid van het bedrijf of van de klanten).

#### *3.6.4 Analyse van de samenhang*

Rond het wegnemen van barrières voor ondernemerschap kunnen de volgende zaken worden opgemerkt:

- Regelingen zijn vooral gericht op het wegnemen van barrières voor ondernemerschap voor specifieke doelgroepen, waaronder ouderen, vrouwen en allochtonen en innovatieve of technostarters.
- Bepaalde regelingen zijn gericht op het wegnemen van barrières voor ondernemerschap door vooral het verminderen van administratieve lasten.
- Veel van de genoemde beleidsinstrumenten die gericht zijn op het wegnemen van barrières voor ondernemerschap maken deel uit van het *Actieplan Nieuw Ondernemerschap*.



Er zijn nogal wat kruisverbanden te leggen tussen de initiatieven voor de diverse doelgroepen en het beleid dat generiek bestaat. Er is toch ook wel wat overlap te zien, en het valt op dat sommige typen maatregelen alleen voor de doelgroepen worden genomen terwijl ze net zo zinvol lijken in het algemeen. De rol voor de overheid in het wegnemen van barrières voor ondernemerschap lijkt zich in die gevallen dus verder uit te strekken dan de doelgroepen. Samen met de doelstellingen van andere ministeries dan EZ ligt een belangrijk deel van de acties al meer voor de hand. Het daadwerkelijke effect van de instrumenten op meer en beter ondernemerschap is niet erg duidelijk omdat er geen formele analyse is gedaan. Ook volgens ondernemers en belangenorganisaties is de samenhang op dit vlak beperkt.

### 3.7 Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Start

Voor de drie speerpunten uit het oorspronkelijke 'Actieplan Start' geldt dat er belangrijke stappen zijn gezet en ook resultaten zijn bereikt.

De cultuur in Nederland lijkt ondernemender geworden. Dit beeld wordt gedeeld door ondernemers en ondernemersorganisaties. Het beeld van het belang van ondernemerschap is positief. De statistieken over de houding ten opzichte van eigen ondernemerschap (d.w.z. wil je zelf ondernemer worden) laten nog geen grote verbeteringen zien. De beleidsaandacht is aanzienlijk en groeit. Het resultaat is nog moeilijk aan te tonen.

De beleidsaandacht voor informatie, kennis en vaardigheden is gericht geweest op het transparant en eenduidig aanbieden van informatie voor ondernemers en een helder aanbod van mogelijkheden om kennis en vaardigheden voor ondernemerschap op te bouwen. De beleidsaandacht is aanzienlijk geweest, vooral gericht op de eenloketgedachte, maar lijkt minder te worden. Het resultaat voor ondernemers is nog moeilijk aan te tonen.

De beleidsaandacht voor de verbetering van financiering is groot en er komen nog initiatieven bij. Het effect van de maatregelen lijkt duidelijk, al is het bereik als fractie van het potentiële bereik nog onduidelijk, net als de echte additionaliteit van de maatregelen.

De regelgeving en procedures voor starters zijn vereenvoudigd, de vestigingwet is afgeschaft en de verschillen in sociale zekerheid zijn voor werknemers en ondernemers verkleind. Er zijn meer mensen die de stap naar ondernemerschap zetten. De meeste maatregelen zijn inmiddels ingezet. De beleidsaandacht neemt op beide terreinen af (arbeid en barrières). Het resultaat van maatregelen lijkt zichtbaar, al zijn er nog mogelijkheden voor verbetering in het verhelderen van de resultaten.

Het pakket aan acties/regelingen/instrumenten bij het Actieplan Start is het resultaat van een historisch pad. Het is zo gegroeid. De link tussen het beleid en de operationele doelstelling wordt meestal niet erg expliciet gelegd. Wel wordt er vrij doelgericht gewerkt naar specifieke doelstellingen per regeling of instrument. Allerlei bestaande en werkende maatregelen worden onder de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap geplaatst, zonder de regelingen aan te passen op die doelstelling. Van weinig maatregelen is expliciet gemaakt en/of aangetoond wat de concrete bijdrage is aan meer en/of beter ondernemerschap.

Het is niet zeker of een toename van het aantal starters nog steeds als 'zeer gewenst' is te kwalificeren. Startende ondernemers leveren zeker een belangrijke bijdrage aan de duurzame groei van de economie. Zij zijn een bron van innovatie, jagen de concurrentie aan en zijn een motor voor nieuwe werkgelegenheid<sup>1</sup>. Wel is de vraag of er - zeker bij specifieke groepen potentiële ondernemers - nog wel 'weinig' mensen starten.

De resultaten zoals beschreven in de voorgaande paragrafen worden samengevat in onderstaande tabel. De tabel geeft aan hoe groot de aandacht is op de diverse beleidsvelden, of deze beleidsaandacht momenteel lijkt af of toe te nemen en wat er bekend is over het resultaat ofwel de potentiële effectiviteit van beleid op de respectieve terreinen.

<i>Samenvattende tabel</i> Actieplan Start*			
		<i>aandacht</i>	<i>resultaat</i>
Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breed partnership, diverse beklijvende initiatieven.</li> <li>- Intensivering van de aandacht voor 2008-2011.</li> <li>- Tot nu toe weinig resultaten meetbaar gemaakt.</li> </ul>	++(↑)	?
Beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel aandacht voor eenloketedachte.</li> <li>- Weinig verbeteringen gericht op einddoel.</li> <li>- Tot nu toe weinig resultaten meetbaar gemaakt.</li> </ul>	++(↓)	+
Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede evaluaties, samenhangend geheel</li> <li>- Bereik en additionaliteit toch nog onduidelijk.</li> </ul>	+++ (↑)	++
Beleid ter verbetering van de (toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werknemerschap-ondernemerschap soepeler overgang</li> <li>- Flinkke stappen gezet. Barrières lijken nu laag.</li> </ul>	+++ (↓)	+
Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel specifiek beleid, weinig verschillen meer</li> <li>- Wellicht deel van de specifieke maatregelen naar generiek tillen?</li> </ul>	++++ (↓)	+

\* De score voor de beleidsaandacht wordt bepaald door de tijd en het budget die door EZ, haar uitvoeringsorganisaties en partners zijn besteed aan het betreffende type activiteiten. Bij de score weegt ook de variëteit aan maatregelen mee. De beleidsaandacht is gecodeerd met plussen, hierbij is vijf plussen het maximum (heel veel aandacht) en nul plussen het minimum (geen aandacht). Een pijltje omhoog betekent dat recent de aandacht is vergroot, een pijltje omlaag dat die is verkleind. Ook het resultaat per terrein is gescoord van nul tot vijf plussen. Als het resultaat nog niet te bepalen is, staat er een vraagteken. Dat kan zijn omdat (a) de maatregelen nog te pril zijn om te beoordelen, (b) evaluaties geen eenduidig antwoord gaven of (c) er geen informatie beschikbaar is. Als bekend zou zijn dat het resultaat negatief is, zou dat op soortgelijke wijze als minnen zijn gescoord. Een maximale resultaatscore van vijf plussen zou overigens duiden op een perfecte stuurbaarheid van aspecten en een perfecte bekendheid van de maatregelen waardoor ook het bereik maximaal is. Qua waardeoordeel betekent twee plussen zeker al een goede prestatie, maar het theoretisch bereik kan (altijd) beter. De scores in deze tabel zijn gebaseerd op de ervaringen met beleidsmaatregelen op de betreffende terreinen in Nederland zoals besproken in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Dit gaat dus om enerzijds de resultaten van evaluaties van de diverse acties, maatregelen en instrumenten en anderzijds om de beleving van ondernemers en belanghebbenden.

<sup>1</sup> In Actie voor Ondernemers!

De huidige beleidsaandacht voor starten is flink groot. Op de meeste terreinen zijn er inmiddels ook maatregelen genomen die resultaat hebben. Het bereik, de bekendheid en de additionaliteit van de betreffende maatregelen zijn grosso modo nog verbeterpunten.

1 *persoonlijke preferenties*

Beleid om de houding ten opzichte van eigen ondernemerschap te verbeteren is recent vergroot (bewustwording in het onderwijs). De aandacht is daarmee op dit moment ook gematigd. Het resultaat van het nieuwe beleid is nog niet bekend. Eerdere, minder uitgebreide acties hadden tot nu toe weinig resultaat op de potentiële ondernemers zelf. Het resultaat van beleid is daarmee nog onduidelijk.

2 *informatie, kennis en vaardigheden*

De aandacht is de afgelopen jaren gematigd groot geweest, vooral om landelijk efficiënt en eenduidig informatie te verschaffen. Inhoudelijk en qua bereik van de informatie is er niet veel veranderd. Het resultaat van de activiteiten was volgens de evaluatie van de Kamers goed genoeg, al plaatsen de ondernemers die niet langs de Kamer gaan vaak kanttekeningen bij het nut en de diepgang van de informatie.

3 *financiering*

De aandacht vanuit de overheid voor financieringsmaatregelen is vrij groot. Het resultaat van de maatregelen en instrumenten is op basis van de evaluaties redelijk goed te noemen. De bekendheid en het bereik van de regelingen zijn een punt van aandacht.

4 *arbeidsvoorwaarden*

De aandacht voor de arbeidsvoorwaarden en de overgang werknemerschap-ondernemerschap is vrij groot. Het resultaat van de maatregelen lijkt positief, al moet dit voor een belangrijk deel nog doorwerken. Het is niet duidelijk of de groei in aantal starters direct te maken heeft met de verbeterde overgang.

5 *institutionele barrières*

De aandacht voor het wegnemen van allerlei barrières is groot geweest. Een deel van deze inspanningen heeft positieve resultaten. Ondernemers zeggen er weinig van te merken en plaatsen vraagtekens bij de effectiviteit van veel maatregelen. De additionaliteit is meestal onduidelijk.



## 4 Doorlichting Actieplan Groei

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de doorlichting van de acties, regelingen en instrumenten ten behoeve van groei van ondernemingen (*Actieplan Groei*).

In 2003 werd in de nota 'In Actie voor Ondernemers!' een actieplan groei ontwikkeld om 'ondernemen in Nederland makkelijker te maken'<sup>1</sup>. Het Actieplan Groei is destijds geformuleerd op twee speerpunten:

- 1 Het creëren van een beter en veilig ondernemingsklimaat. Voorbeelden van acties zijn onder meer de aanpak van criminaliteit ten aanzien van bedrijven en ten aanzien van bedrijventerreinen, het verbeteren van de beschikbaarheid van personeel en het stimuleren van het internationaal ondernemen. Ook wordt ingegaan op mogelijkheden om de arbeidsmarkt te flexibiliseren.
- 2 Het verbeteren van regelgeving en publieke dienstverlening voor bestaande ondernemers. De kwaliteit van regels, zowel bestaande als voorgenomen regels, wordt verbeterd en het ondernemingsrecht wordt vereenvoudigd. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en aan mogelijkheden om het BV-recht te vereenvoudigen.

In de loop van de jaren zijn de acties steeds meer komen te liggen op het letterlijk vergroten van de groep bedrijven die in groei is geïnteresseerd en het verbeteren van de mogelijkheden voor bedrijven om daadwerkelijk te groeien. Daarbij hoort in het verlengde van het bovenstaande als eerste speerpunt het stimuleren van maatschappelijk wenselijk gedrag. Bij de beleidsdoorlichting wordt het in hoofdstuk 1 en bijlage I behandelde overkoepelende kader als uitgangspunt gehanteerd.

Achtereenvolgens zullen rond het Actieplan Groei ook vijf terreinen worden doorgelicht:

- 1 beleid om de persoonlijke preferenties voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap te beïnvloeden (paragraaf 4.2)
- 2 beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap (paragraaf 4.3)
- 3 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap (paragraaf 4.4)
- 4 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap voor ambitieuze, groeigerichte ondernemers (paragraaf 4.5)
- 5 beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek) (paragraaf 4.6).

Voor elk van deze vijf terreinen zullen achtereenvolgens aan de orde komen:

- Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten,
- Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten,

<sup>1</sup> In Actie voor Ondernemers!

- Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties, regelingen en instrumenten,
- Analyse van de samenhang: versterken zij elkaar, hoe wordt dat bewaakt, en ervaren ook stakeholders het beleid als één geheel?

## 4.2 Beleid om de persoonlijke preferenties voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap te beïnvloeden

### 4.2.1 Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten

Ingrijpen op de preferenties voor ambitieus en groeigericht ondernemerschap is legitiem als er redenen zijn dat deze preferenties geringer zijn dan maatschappelijk wenselijk is, en als er in deze context sprake is van marktimperfecties. Er zijn in Nederland (nog) veel ondernemers die de optie om substantieel te groeien niet meenemen. Dat kan te maken hebben met cultuur, maar ook met verwachtingen over de manier waarop groei gerealiseerd zou kunnen worden en de risico's voor onder meer het persoonlijk leven die ermee gemoeid zijn. Meer ambitieus en groeigericht ondernemerschap zou kunnen zorgen voor meer maatschappelijke welvaart. Nederland scoort qua snelle groeiers in ieder geval structureel lager dan vele andere landen.

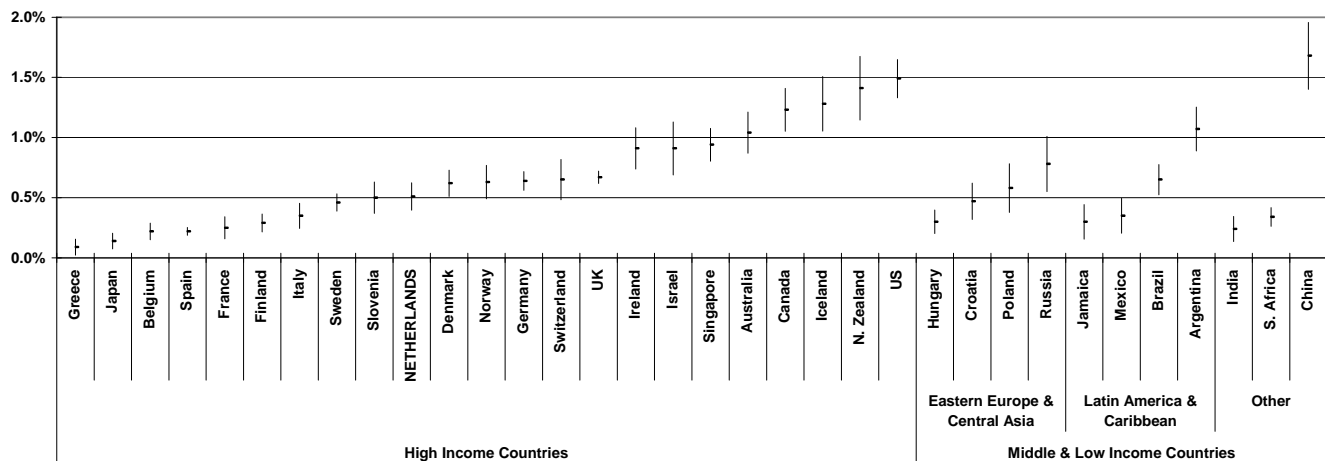
Een ambitie om snel te groeien lijkt van groot belang voor het realiseren van snelle groei. Hoewel er weinig bronnen zijn aangaande het aantal ambitieuze ondernemers<sup>1, 2</sup>, geeft de Global Entrepreneurship Monitor wel informatie over het aantal ambitieuze ondernemers. Figuur 6 geeft het aantal ambitieuze ondernemers (nascent en young business entrepreneurs die in de eerstkomende vijf jaar ten minste twintig mensen in dienst willen nemen), als percentage van de volwassen bevolking. De high-growth entrepreneurship rate is voor Nederland 0,51%. Hiermee neemt Nederland in een groep van 23 hoogontwikkelde economieën de 14<sup>e</sup> plaats in.<sup>3</sup> Binnen de 12 EU-landen in deze groep landen is Nederland vijfde.

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

<sup>2</sup> Waasdorp, P.M. en J.M.A. Bakkenes, 2006, High-growth companies: a policy perspective, in: J.M.A. Bakkenes en J.A.H. Snijders (red.), Entrepreneurship in the Netherlands. High growth enterprises; running fast but still keeping control, Ministerie van Economische Zaken en EIM, Den Haag/Zoetermeer, blz. 33-47.

<sup>3</sup> Bosma, N., K. Jones, E. Autio en J. Levie, 2008, Global Entrepreneurship Monitor. GEM 2007 Executive Report, Babson College en London Business School, Wellesley/London).

figuur 6 'High growth entrepreneurship rate, gemiddelde 2000-2006'



Bron: *Global Entrepreneurship Monitor, 2007 Executive Report.*

Ondernemingsgeest en daaraan gerelateerd de bereidheid om risico's te nemen mogen ook van aanzienlijk belang worden geacht voor de groei van bedrijven en het aantal snelle groeiers. Een concrete kwantificering van het effect is echter niet te geven.<sup>1, 2, 3</sup>

De acties gericht op persoonlijke preferenties voor ambitieus en groei gericht ondernemerschap zijn vrij beperkt en vrijwel uitsluitend gericht op informatievoorziening en/of netwerkvorming, niet echt op het vergroten van de groep geïnteresseerden. Handelsmissies en allerlei bijeenkomsten rond groei, internationalisering en innovatie kunnen met een beetje goede wil gezien worden als beleid om de persoonlijke preferenties voor meer en betere groei te verbeteren. Anders dan dat vinden er op dit terrein geen activiteiten plaats.

#### 4.2.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De missies en netwerkbijeenkomsten kunnen dus worden geïnterpreteerd als gericht op het aanwakken van groeiambities, innovatie en internationalisering. Dit is indirect en toch vooral voor ondernemers die al geïnteresseerd zijn in internationalisering en/of innovatie. Acties gericht op andere ondernemers zijn beperkt. Inmiddels staat het onderwerp wel geagendeerd bij het innovatieplatform.

#### 4.2.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

In relatie tot de verbetering van de preferenties voor groei of internationalisering is weinig te zeggen in relatie tot de handelsmissies en netwerkbijeenkomsten.

<sup>1</sup> Ho-Kim, T.-M. en E.C. Venegas, 2003, Starting up economic engines: key factors for growing successful start-ups, Issue Brief, Minnesota Department of Employment and Economic Development, St. Paul.

<sup>2</sup> Ho-Kim, T.-M. en E.C. Venegas, 2004, Starting economic engines: detailed analysis of a survey of Minnesota's business start-ups, Minnesota Department of Employment and Economic Development, St. Paul.

<sup>3</sup> Gibcus, P., P.M. de Jong en R.G.M. Kemp, 2006, Determinants of growth of start-ups in the Netherlands, EIM, SCALES-paper, N200517, Zoetermeer.

Het zou een goed idee zijn om dit type activiteiten systematisch te monitoren om daarmee te leren van wat wel en niet werkt in termen van verbeterde preferenties ten opzichte van groei, internationalisering en innovatie.

#### 4.2.4 *Analyse van de samenhang*

Het zou een goed idee zijn om de diverse missies en bijeenkomsten meer op elkaar af te stemmen, zowel binnen als buiten de directe invloedssfeer van het ministerie van Economische Zaken. Daarmee kan een betere communicatie naar (potentiële) deelnemers worden opgetuigd. Met de strategische agenda economische missies en de bedrijvenmissie databank is hier al een aanvang mee gemaakt; daarnaast bestaat er het netwerkoverleg internationaal ondernemen waarin o.a. afstemming van activiteiten plaatsvindt tussen de diverse handelsbevorderende organisaties.

### 4.3 **Beleid ter verbetering van de informatievoorziening, kennis en vaardigheden voor ambitieus, groeigericht ondernemerschap**

#### 4.3.1 *Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten*

Beleid gericht op informatievoorziening, kennis en vaardigheden voor groei, internationalisering en innovatie, maar ook voor maatschappelijk verantwoord en veilig ondernemen biedt dienstverlening aan ondernemers met ambities op dit vlak. Goede kennis en vaardigheden zijn belangrijk voor het succesvol prikkelen van dit soort maatschappelijk wenselijk gedrag bij ondernemers. De legitimatie voor overheidsingrijpen op dit terrein ligt vooral in de gebrekkige informatie bij ondernemers over wat erbij komt kijken en in de mogelijke marktimperfecties die optreden in het proces tot meer en betere groei. Deze marktimperfecties gaan feitelijk over cultuur, instituties, geen level playing field, toegang tot kapitaal en arbeid en externaliteiten. Al deze factoren leiden tot een mogelijk lager niveau en lagere kwaliteit van groei dan maatschappelijk wenselijk.

Ondernemersvaardigheden en kennis over het runnen van een bedrijf bij snelle groei zijn belangrijk voor bedrijven om snelle groei te kunnen realiseren en vol te kunnen houden. Uit beschrijvende statistiek volgt dat snelgroeiende bedrijven relatief vaak knelpunten ervaren op het gebied van 'management & organisatie' en 'informatie & processen', wat samenhangt met de snelle en grote veranderingen die deze bedrijven in korte tijd doormaken.<sup>1,2,3</sup>

Menselijk kapitaal kan als een belangrijke factor worden gezien voor snelgroeiende bedrijven. Uit beschrijvende statistiek blijkt dat bij snelgroeiende bedrijven het opleidingsniveau vaak hoger is dan bij minder snel groeiende bedrijven. Bij

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

<sup>2</sup> Waasdorp, P.M. en J.M.A. Bakkenes, 2006, High-growth companies: a policy perspective, in: J.M.A. Bakkenes en J.A.H. Snijders (red.), Entrepreneurship in the Netherlands. High growth enterprises; running fast but still keeping control, Ministerie van Economische Zaken en EIM, Den Haag/Zoetermeer, blz. 33-47.

<sup>3</sup> Brummelkamp, G.W. en A.M.J. te Peele, 2007, Succes in Nederland. Casestudies van zeven succesvolle bedrijven, EIM, Zoetermeer.



snelgroeiende bedrijven is ook behoefte aan werknemers die in hoog tempo met veranderingen om kunnen gaan.<sup>1, 2, 3</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de actiepunten die in de ondernemerschapsbrief van 2003 worden genoemd, aangevuld met afgeleide acties en instrumenten uit relevante Kamerbrieven en actieplannen. Deze actiepunten en instrumenten leveren een bijdrage aan de ontwikkeling van groeiende bedrijven door kennis en vaardigheden van ondernemers te stimuleren:

- 1 Meer zelfstandigen met personeel en meer snelle groeiers
- 2 Stimuleren van internationaal ondernemerschap
- 3 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
- 4 Actieplan Veilig Ondernemen
- 5 Informatievoorziening via ondernemersloket (II)
- 6 KvK Handelsregister (II)
- 7 KvK Nationale agenda (II)
- 8 Ondernemerspleinen (II)
- 9 Corporate Governance Code/Code Tabaksblad
- 10 Versterken van internationalisering van familiebedrijven
- 11 Mastering Growth Programma
- 12 Syntens Programma Snelle groeiers
- 13 Kansenzones (bij universiteiten)
- 14 Groeiversneller
- 15 Activiteiten t.b.v. sociale innovatie.

#### *4.3.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten*

Rond de informatievoorziening, kennis en vaardigheden voor meer en betere groei van bedrijven zijn de activiteiten heel divers. Veel loopt via de Kamers van Koophandel. Dit is ook de meest geëigende partij. Er vindt tegenwoordig flink wat coördinatie plaats op dit vlak om landelijk te komen tot een soortgelijk niveau van dienstverlening ter bevordering van de kennis en vaardigheden voor ambitieus en groeigericht ondernemen. Gerichte scholing is overigens net als voor starters (zie 3.3.2) aftrekbaar.

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

<sup>2</sup> Gibcus, P., P.M. de Jong en R.G.M. Kemp, 2006, Determinants of growth of start-ups in the Netherlands, EIM, SCALES-paper, N200517, Zoetermeer.

<sup>3</sup> Almus, M., 2000, What Characterizes a Fast Growing Firm?, ZEW, Discussion Paper no. 00-64, Mannheim.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 Meer zelfstandigen met personeel en meer snelle groeiers	Meer zelfstandigen met personeel en meer snelle groeiers	
2 Stimuleren van internationaal ondernemerschap	Beter ondernemerschap: meer exporterende MKB-bedrijven	€ 62,1 miljoen (in 2008) <sup>1</sup>
3 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)	Beter ondernemerschap: meer bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen	
4 Actieplan Veilig Ondernemen	Meer aandacht voor veilig ondernemerschap	€ 4 miljoen/jaar (2004-2007) <sup>2</sup>
	Veiligheid bij kleine bedrijven	€ 6 miljoen/jaar (2008-2011)
5 Informatievoorziening via ondernemersloket (II)	Eén loket waar informatie van de overheid voor ondernemers goed toegankelijk is (via internet en fysiek)	#
6 KvK Handelsregister (II)	Beheren van een centraal handelsregister zodat er betrouwbaar zaken kan worden gedaan	#
7 KvK Nationale agenda (II)	Succesvol en vernieuwend ondernemerschap in Nederland stimuleren en ondersteunen	#
8 Ondernemerspleinen (II)	Optimaliseren samenwerking uitvoeringsorganisaties op het gebied van informatievoorziening	
9 Corporate Governance Code/Code Tabaksblad	Beter bestuur van met name de grote bedrijven	*
10 Versterken van internationalisatie van familiebedrijven	Meer internationalisering door familiebedrijven	*
11 Mastering Growth Programma	Betere kennis en vaardigheden van ambitieuze ondernemers	€ 50.000 < € 100.000
12 Syntens Programma Snelle Groeiers	Betere kennis en vaardigheden van ambitieuze ondernemers	
13 Kansenzones (bij universiteiten)	Betere kennis en vaardigheden van ambitieuze ondernemers	
14 Groeiversneller	100 bedrijven faciliteren tot doorgroei	€ 6 miljoen (2008-2012)
15 Activiteiten t.b.v. sociale innovatie	Verbeteren ondernemersvaardigheden	

# Niet op EZ-begroting.

#### 4.3.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

De eerste twee actielijnen zijn pas recent dusdanig concreet geformuleerd, dus het is nog te vroeg om hier conclusies over te trekken.

<sup>1</sup> Bron: Ministerie van Economische Zaken, 2008.

<sup>2</sup> Bron: NPC-Actieplan Veilig Ondernemen, 2004.

### *Stimuleren van internationaal ondernemerschap*

De EVD biedt Nederlandse bedrijven heel veel informatie over buitenlandse markten en de mogelijkheden om internationaal zaken te doen. Daarnaast verstreken ook de Kamers van Koophandel informatie over exporteren. De EVD organiseert daarnaast allerlei evenementen ter ondersteuning van exporterende bedrijven en bedrijven die willen gaan exporteren. Ondernemers kunnen deelnemen aan seminars, handelsreizen, vakbeurzen en netwerkbijeenkomsten.

### *Actieplan Veilig Ondernemen*

In het actieplan is omschreven dat in 2008 de criminaliteit tegen het bedrijfsleven met 20% moet zijn teruggedrongen. Op basis van de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven<sup>1</sup> (MCB) is deze indicator gemeten in een vijftal sectoren. In 2004 heeft een nulmeting plaatsgevonden en dit is op identieke wijze herhaald in 2005, 2006 en 2007. De vijf sectoren waarin het onderzoek is uitgevoerd zijn:

- bouw,
- detailhandel,
- horeca,
- transport,
- zakelijke dienstverlening.

De belangrijkste bevinding uit het meest recente onderzoek (Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2007) is dat in vergelijking met 2004 de criminaliteit fors is gedaald in alle onderzochte sectoren. Ook het aantal bedrijven dat slachtoffer is van veel voorkomende criminaliteit is duidelijk gedaald. Hetzelfde geldt voor de totale schade; deze bedroeg in 2007 naar schatting € 565 miljoen, een afname van 18%.

Bedrijven werden in 2007 aanzienlijk minder vaak slachtoffer van criminaliteit dan in 2004. Vooral inbraak en diefstal laten een aanzienlijke daling zien in vier van de vijf sectoren. Alleen de bouwsector vertoont geen daling bij deze delicten. In het kader van het Actieplan Veilig Ondernemen deel 3 (AVO 3) wordt de criminaliteit in de bouw samen met Bouwend Nederland en andere partijen uit de sector aangepakt. Van de vier onderzochte delicten laat diefstal de grootste afname zien. De daling ten aanzien van vernieling beperkt zich met name tot de sectoren bouw en transport. In de overige sectoren is daar nog geen significante daling zichtbaar. In AVO 3 wordt hieraan extra aandacht besteed, onder andere in de projecten Vernieling in en om de horeca en Convenant aanpak winkelcriminaliteit, deel 3.

Er is in 2007, vergeleken met 2004, sprake van een aantoonbare daling van het percentage bedrijven dat aangeeft dat criminaliteit een probleem is. Binnen de detailhandel wordt criminaliteit vaker als probleem gezien dan in andere sectoren. Met het oog op een verdere reductie van de criminaliteit in de detailhandel werken detailhandel en overheid aan een nieuw convenant. Overigens zijn er ook plannen in voorbereiding voor een nieuw convenant voor de transportsector.

In 2007 daalde de criminaliteit minder sterk dan in 2005 en 2006. Dat kan erop duiden dat de relatief eenvoudig te voorkomen delicten inmiddels adequaat zijn

<sup>1</sup> TNS NIPO, 2006, *Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 2006*, Amsterdam.

aangepakt, maar dat er met de overige delicten moeilijker progressie valt te maken. De algemene conclusie kan worden getrokken dat delicten als inbraak, diefstal en geweld zijn afgenomen in de afgelopen jaren en dat de doelstellingen ten aanzien van criminaliteit tegen het bedrijfsleven grotendeels zijn gehaald.

Ondanks deze daling is er nog veel werk te verzetten om de criminaliteit tegen het bedrijfsleven verder te verminderen. Vooral bij de kleinere bedrijven lijken er nog flinke knelpunten, vandaar dat bij deze bedrijven de prioriteit voor de komende jaren ligt.

#### *Kamer van Koophandel*

In paragraaf 3.3 is al uitgebreid ingegaan op de positie van de Kamer van Koophandel in de voorlichting en communicatie van informatie en het overdragen van kennis en vaardigheden voor ondernemers. Rond groei valt in ieder geval op dat er veel minder aandacht is dan rond starten. Internationale handel vormt hierop nog een uitzondering.

#### *Stichting Ondernemersklankbord*

Dit initiatief wordt door het ministerie van Economische Zaken gesubsidieerd voor de activiteiten voor etnisch ondernemers en voor faillissementsbegeleiding. Het ondernemersklankbord bestaat uit ervaren ondernemers, managers en specialisten die veel ervaring met, en kennis hebben van de praktijk in ondernemen. Door middel van hun jarenlange ervaring willen zij een onafhankelijke en kritische medespeler zijn voor ondernemers die tegen een vraagstuk oplopen waarbij praktische ondersteuning en begeleiding van belang kunnen zijn (Ondernemersklankbord, 2008). Deze ondersteuning wordt belangeloos ter beschikking gesteld aan ondernemend Nederland. Betere toegang tot adviseurs is een ander actiepunt uit het rapport 'In actie voor ondernemers'. Dit wordt onder andere bereikt door het Ondernemersklankbord en de themamaand van de KvK. Daarnaast kan er ook via de website van de KvK naar adviseurs gezocht worden en is er via MKB-Nederland een aanvullende website.

#### *Corporate Governance Code (Code Tabaksblat)*

In het evaluatierapport van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code (Commissie Frijns) van 4 juni 2008 concludeert de Commissie dat de Nederlandse Corporate Governance Code (Code Tabaksblat) zich als waardevol instrument van zelfregulering voor bestuurders, commissarissen en aandeelhouders van Nederlandse beursvennootschappen heeft bewezen. Het gemiddelde nalevingspercentage door vennootschappen is gestegen van 92% in 2005 naar 95% in 2007; het gemiddelde toepassingspercentage is gestegen van 87% in 2005 naar 90% in 2007. Dat betekent dat in gemiddeld 5% van de gevallen wordt uitgelegd waarom wordt afgeweken van de Codebepalingen. Het merendeel van de institutionele beleggers leeft de Code na. In het evaluatierapport, waarin de balans wordt opgemaakt van drie jaar monitoring van de naleving van de Code Tabaksblat, komt de Commissie onder meer met voorstellen voor aanpassing van de Code op het gebied van interne risicobeheersings- en controlesystemen, beloningen van bestuurders, diversiteit in de samenstelling van de raad van commissarissen, verantwoordelijkheid van aandeelhouders en de rol van bestuur en raad van commissarissen bij overnames. In het voorjaar van 2008 hebben VNO-NCW, VEEO, VEB, Eumedion, NCD, NYSE, Euronext en FNV en CNV de Commissie ver-

zocht om de Code te actualiseren. Na een openbare consultatieperiode zal de Commissie Frijns rond het einde van 2008 een aangepaste Code vaststellen en aan het kabinet zenden met het verzoek om deze Code wettelijk te verankeren.

#### *Mastering Growth Programma*

De Baak, Port4Growth, Syntens en het Ministerie van Economische Zaken hebben vier masterclasses ontwikkeld die zijn toegesneden op de verschillende groeifases van het bedrijf. Deze masterclasses belichten de rol en invloed van de ondernemer bij de groei van het bedrijf, financiering, visie, strategie, cultuur en leiderschapsrollen. De 'Leren van elkaar'-kringen richten zich op beginnende groei, 'Emerging Growth' is voor bedrijven tot 35 werknemers, 'Fast Growth' voor bedrijven tot 50 werknemers en 'Invitational Growth' voor de grotere bedrijven. Ondernemers betalen voor de masterclasses. Tot februari 2008 hebben 256 ondernemers deelgenomen aan de verschillende onderdelen van de masterclasses.

#### *Syntens-programma snelle groeiers*

Begeleiding door Syntens van snelle groeiers d.m.v. uitvoeren van een groeiscan van het bedrijf en het opstellen van een plan van aanpak voor groei door de ondernemer.

#### *Kansenzones (bij universiteiten)*

In 2006 heeft EZ convenanten gesloten met de drie technische universiteiten en gemeenten voor de oprichting van kansenzones waarin assistentie aan starters en snelle groeiers op het gebied van regelgeving wordt geboden. Deze assistentie heeft de vorm gekregen van zogenaamde Formulemanagers bij de deelnemende gemeenten en universiteiten.

#### *Activiteiten t.b.v. sociale innovatie*

Op de rand met andere innovatiebeleidsdoelen zijn er diverse initiatieven gericht op sociale innovatie, feitelijke inspanningen om de vaardigheden van ondernemers richting innovatie en groei te verbeteren.

- Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (NCSI). De CNV BedrijvenBond, FNV Bondgenoten, AWWN, FME-CWM, UVA, EUR en TNO zitten in het bestuur van het NCSI. De CNV BedrijvenBond, FNV Bondgenoten, AWWN, FME-CWM, UVA, EUR en TNO zitten in het bestuur van het NCSI. Het goed uitgewerkte programma van het NCSI voor 2008 bestaat o.a. uit het opzetten van een database van best practices, organisatie van conferenties (Erasmus Concurrentie & Innovatie Monitor), leergangen en workshops, vormgeven van een trainee-programma, projecten gericht op bevorderen van innovatie op de terreinen van slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren, lerende kennisnetwerken, ICT en arbeid, en innovatie, exploratie en productontwikkeling. EZ en OCW subsidiëren deze activiteiten (€ 350.000 per departement per jaar, EZ is penvoerder).
- Syntens-programma Sociale Innovatie/Organisatorische vernieuwing. Vanuit visie, ambitie en de rol van de ondernemer het innovatieproces (cultuurontwikkeling, kennismanagement, organisatieontwikkeling) begeleiden, ondersteunen en borgen om te komen tot succesvolle innovaties en lerende organisaties. 40% van alle adviezen is gericht op sociale innovatie
- Innovatievouchers: innovatievouchers kunnen ook ingeleverd worden voor sociale innovatie. Organisatiedeskundigen kunnen als inhuur derden worden

meegenomen in projecten. 10% van alle innovatievouchers wordt besteed aan sociale innovatie.

- De Subsidieregeling InnovatiePrestatieContracten (IPC) is een regeling om het innovatief vermogen van het MKB te stimuleren. Van belang daarbij is de samenwerking en kennisoverdracht binnen een groep MKB-bedrijven die samenhang met elkaar hebben (keten, regio, thema, branche etc.). In 2008 is er voor de IPC een budget van 10,5 miljoen euro ter beschikking gesteld.
- Investors in People: Investors in People (IiP) is een continu verbeterproces waarmee een organisatie werkt aan een effectieve bedrijfsvoering. IiP verleent organisaties het certificaat Investors in People als men aan bepaalde eisen voldoet.

#### 4.3.4 *Analyse van de samenhang*

Er is een heel palet aan maatregelen om de informatie, kennis en vaardigheden voor groei beschikbaar te stellen en aan te leren. Er is wel wat overlap binnen het instrumentarium. Een rol voor de overheid rond voorlichting en communicatie over wat er bij meer en beter ondernemerschap komt kijken ligt voor de hand. Het is natuurlijk wel zo dat gegeven de steeds grotere belangen voor dit type bedrijven het ook steeds waarschijnlijker wordt dat ondernemers de informatie, kennis en vaardigheden via reguliere kanalen krijgen aangeboden. Een empirische afchatting van de effecten van de instrumenten op de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap lijkt niet mogelijk. Volgens ondernemers, belangenorganisaties maar zeker ook de Kamers van Koophandel zelf valt er nog flink wat te winnen in de samenhangende en effectieve communicatie van relevante kennis en informatie naar ondernemers toe.

### 4.4 **Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor groeiende bedrijven**

#### 4.4.1 *Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten*

Ter verbetering van de toegang tot financiering voor groeiende bedrijven zijn er diverse actielijnen. Deze actielijnen bouwen voort op de actielijnen rond de financiering van startende ondernemers (zie 3.4). Specifiek voor groeiers geldt dat de legitimatie vooral kan worden gevonden in het relatief lage aandeel snelle groeiers in de Nederlandse bedrijvenpopulatie. Snelle groeiers zijn goed voor werkgelegenheid en vaak ook technische vooruitgang. Vooral jonge bedrijven met groeiambitie ondervinden flinke marktimperfecties op de markt voor financiering. Banken, maar ook risicodragende investeerders hebben gebrek aan informatie over de kwaliteit van bedrijven. Deze informatieasymmetrie zorgt zonder ingrijpen voor een rem op het groeiend vermogen en daarmee de maatschappelijke ontwikkeling.

De beschikbaarheid van kapitaal is belangrijk voor doorgroei van een onderneming. Snelgroeiende bedrijven ondervinden hier vaker knelpunten dan andere bedrijven. Banken zijn zeer terughoudend bij de financiering van snelgroeiende bedrijven vanwege de risico's die zij hierbij zien.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek voor het Ministerie van Economische Zaken.

Buitenlandse afzetmarkten vergroten de mogelijkheden voor bedrijven om snelle groei te bereiken. De Nederlandse markt is vaak te beperkt voor voldoende groeipotentie. Naast het exporteren van producten zijn andere vormen van internationalisering mogelijk die bijdragen aan de groei van de onderneming, waaronder het oprichten van allianties.<sup>1</sup> Het afzetpotentieel op groeiemarkten is een belangrijke determinant van snelle groei. Hier geldt ook dat een direct interpreteerbare kwantificering niet gegeven kan worden.<sup>2, 3, 4</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de actiepunten die in de ondernemerschapsbrief van 2003 worden genoemd, aangevuld met afgeleide acties en instrumenten uit relevante Kamerbrieven en actieplannen. Deze actiepunten en instrumenten leveren een bijdrage aan het stimuleren van ondernemerschap door de toegankelijkheid van financiering voor groeiende bedrijven te verbeteren:

#### Verbeteren van toegang tot de kapitaalmarkt

- 1 Verruiming borgstellingskrediet en innovatiekredieten snelgroeiende ondernemers
- 2 Stimulering kapitaalverschaffing door informele investeerders
- 3 Groeifaciliteit
- 4 BBMKB (II)
- 5 Tante Agaath-/Durfkapitaalregeling (II)
- 6 Business Angel Programma (II)
- 7 Vergemakkelijken aanvragen subsidies (II)

#### Meer innovatie in het MKB

- 8 WBSO
- 9 Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten (IS)
- 10 Innovatievoucher

#### Meer internationaal ondernemerschap

- 11 PSB
- 12 PESP
- 13 FOM
- 14 SENO/GOM (verzekering)
- 15 PUM (voorwaardenscheppend).

#### *4.4.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten*

Acties, regelingen en instrumenten zijn sinds kort expliciet gericht op meer snelgroeiende ondernemingen. Daarvoor waren acties vooral ingebed binnen het bestaande instrumentarium, zowel generiek gericht op financiering als specifiek ge-

<sup>1</sup> Waasdorp, P.M. en J.M.A. Bakkenes, 2006, High-growth companies: a policy perspective, in: J.M.A. Bakkenes en J.A.H. Snijders (red.), *Entrepreneurship in the Netherlands. High growth enterprises; running fast but still keeping control*, Ministerie van Economische Zaken en EIM, Den Haag/Zoetermeer, blz. 33-47.

<sup>2</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>3</sup> Kemp, R.G.M. en W.H.J. Verhoeven, 2002, Growth patterns of medium-sized, fastgrowing firms. The optimal resource bundles for organisational growth and performance, EIM, Research Report, H200111, Zoetermeer.

<sup>4</sup> Gibcus, P., P.M. de Jong en R.G.M. Kemp, 2006, Determinants of growth of start-ups in the Netherlands, EIM, SCALES-paper, N200517, Zoetermeer.

richt op financiering van innovatie en internationalisering. Het blijven inbedden van de acties binnen het bestaande instrumentarium maakt de acties niet bijster doelgericht ten behoeve van meer en betere groeiers.

<i>Actie</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
1 Verruiming borgstellingskrediet en innovatiekredieten snelgroeiende ondernemers	Meer snelgroeiende ondernemingen	
2 Stimulering kapitaalverschaffing door informele investeerders	Meer snelgroeiende ondernemingen	

De doelstelling is slechts losjes gericht op meer en betere groei van MKB-ondernemingen. Grotendeels gaat het alleen om de openstelling van algemene regelingen.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Bereik/Doelgroep</i>	<i>Budg.ind.</i>
3 Groeifaciliteit	MKB-ondernemingen de mogelijkheid bieden om het risicodragend-vermogen te vergroten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelgroep: MKB via banken en participatiemaatschappijen (in 2007 14 kapitaalverschaffers: 4 banken en 10 participatiemaatschappijen)</li> <li>- In 2008 zal veel gedaan worden aan de bekendheid van de Groeifaciliteit, teneinde de werking te vergroten</li> </ul>	
4 Besluit Borgstelling MKB-kredieten (BBMKB)	Ondernemers in het MKB met bevredigende perspectieven qua rentabiliteit en continuïteit, echter met een tekort aan zekerheden, ondersteunen bij het verkrijgen van bancaire kredietverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarlijks ongeveer 3400 borgstellingskredieten aan SenterNovem gemeld (sterke stijging in de laatste jaren - gemiddelde omvang toegenomen t.o.v. voorgaande jaren)</li> <li>- Stijging van het aantal innovatieve borgstellingskredieten</li> <li>- Zeer sterke afname van aantal kleine borgstellingskredieten (tot 25.000 euro)</li> <li>- Ongeveer 2/3 van aantal meldingen betrekking op bestaande MKB-bedrijven of starters met een Borgstellingskrediet van meer dan 100.000 euro</li> <li>- Banken die Borgstellingsregeling toepassen benutten deze maar beperkt voor bedrijven die financiering zoeken voor exportplannen of investeringsplannen in buitenland. Banken is gevraagd hiervoor meer open te staan.</li> <li>- Bedrijven met Borgstellingsregeling doen significant vaker aan export</li> </ul>	



<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Bereik/Doelgroep</i>	<i>Budg.ind.</i>
5 Tante Agaath-/ Durfkapitaalregeling	Het verbeteren van het aanbod van risicodragend vermogen door particuliere vermogensverschaffers (informal investors of 'business angels') aan bestaande ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 2002 hebben circa 10.000 directe en 58.000 indirecte beleggers een beroep op de regeling gedaan. Na 2002 is dit aantal sterk afgenomen</li> <li>- Directe variant voornamelijk familie-instrument</li> <li>- Durfkapitaalregeling weinig voor Informal Investors</li> <li>- Landbouwsector vooral belangrijk bij indirecte variant (meer dan de helft van Durfkapitaalfondsen)</li> <li>- Rol Durfkapitaalregeling beperkt in industrie, ICT, bouw en transport</li> <li>- Durfkapitaalregeling niet optimaal bekend</li> </ul>	
6 Business Angel Programma (BAP)	Ondersteunen van zowel bestaande als nieuwe business-angelsnetwerken, die voorlichting geven aan (startende) investeerders (business angels) en ondernemers die kapitaal willen aantrekken via business angel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelgroep: Ondernemers die risicokapitaal zoeken en startende investeerders (business angels)</li> <li>- Om doel te realiseren worden o.a. voorlichtingsbijeenkomsten risicokapitaal georganiseerd (in de periode 2005-2007 hebben ongeveer 2000 mensen deelgenomen aan dergelijke bijeenkomsten en zijn bijna 300 bedrijven gefinancierd)</li> </ul>	
7 Subsidies	Vergemakkelijken aanvragen subsidies	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelgroep: Alle MKB-bedrijven</li> </ul>	

\* *EU-definitie: Onder het MKB worden bedrijven tot 250 werknemers verstaan, met een jaaromzet van maximaal 50 miljoen euro of een balanstotaal van maximaal 43 miljoen euro.*

#### *Meer innovatie in het MKB*

Ter bevordering van de innovatie in het MKB zijn de WBSO, de IS en de innovatievouchers ingericht. Deze drie typen maatregelen prikkelen ondernemers tot meer aandacht voor innovatie, nog niet direct tot meer en betere groei.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budgetindicatie (EZ)</i>
8 WBSO	Verbetering kansen voor het innovatieve MKB	€ 100 miljoen (2004-2005) <sup>1</sup>
9 Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten (IS)	Projectmatige samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en kennisinstellingen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling bevorderen	*
10 Innovatievouchers	De voucher dient de drempel te verlagen voor het MKB om gebruik te maken van beschikbare kennis bij publieke kennisinstellingen. Tevens dient de voucher publieke kennisinstellingen te stimuleren om kennis meer vraaggericht te ontsluiten.	*

<sup>1</sup> Bron: TechnoPartner, mei 2007.

### *Meer internationalisering in het MKB*

Het Basispakket Internationaal Ondernemen bestaat zowel uit financiële als niet-financiële instrumenten. Onder de *financiële* instrumenten vallen instrumenten waarbij sprake is van een schenking, een krediet of een verzekering van het Ministerie van Economische Zaken. Verder is het instrumentarium grosso modo ingedeeld in doelmarkten en doelgroepen. Uitgangspunt hierbij is dat voor de meest complexe situaties de meeste ondersteuning mogelijk moet zijn.

tabel 4 Overzicht Basispakket Internationaal Ondernemen instrumenten financieel

	<i>Nabije Markten</i>	<i>Opkomende markten</i>	<i>Budgetindicatie (EZ) (2008, miljoen euro)</i>
Starters	11 PSB	(PSB)	11,4
Haalbaarheid		12 PESP	6,6
Financiering		13 FOM (kapitaalmarkt)	0,4
Verzekering		14 SENOGOM	n.v.t.
Voorwaardenscheppend		15 PUM	2,0
<i>Subtotaal</i>	<i>11,4</i>	<i>9,0</i>	<i>20,4</i>

*Bron: Ministerie van Economische Zaken, 2008.*

#### *4.4.3 Analyse van de effectiviteit en doelmatigheid*

De analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de BBMKB, het Business Angel Programma en het vergemakkelijken van het aanvragen van subsidies staan al beschreven in 3.4.3.

Met betrekking tot de promotionele activiteiten van de Groeifaciliteit wordt onderscheid gemaakt tussen banken en participatiemaatschappijen, intermediairs en MKB-bedrijven. Gebleken is dat het voor de deelnemende participatiemaatschappijen relatief weinig tijd in beslag neemt om de Groeifaciliteit operationeel te krijgen. Echter voor de deelnemende banken vormt de implementatie een gecompliceerd traject. Verder lopen er contacten met de belangrijkste intermediairs voor het MKB, teneinde hen in staat te stellen hun cliënten goed te informeren over de nieuwe mogelijkheden door de Groeifaciliteit. Tevens zijn alle AA-accountants via de nieuwsbrief van de NovAA geïnformeerd en is er contact met Corporate Finance adviesbedrijven. Inmiddels is merkbaar dat deze acties effect krijgen. Wel is duidelijk dat voldoende bekendheid met de Groeifaciliteit een zeer langdurig proces vormt. Verder wordt de Groeifaciliteit zo breed mogelijk bij de MKB-doelgroep bekendgemaakt, door deel te nemen aan beurzen en seminars of het verzorgen van een presentatie (High Growth forum, Week van de Ondernemer, KansRijk). Voor alle drie hierboven genoemde groepen geldt dat verder wordt gegaan met promotie via individuele advisering, websites, (e-)magazines en presentaties. De promotieactiviteiten beginnen duidelijk hun vruchten af te werpen en de Groeifaciliteit begint op steeds meer plekken gemeengoed te worden.

### *Programma Starters op Buitenlandse markten*

De PSB-regeling bestaat sinds 1995 en is reeds een aantal maal flink aangepast en uitgebreid. Recent is de regeling over de periode 2002-2006 geëvalueerd<sup>1</sup>. Hieruit is gebleken dat met de PSB-regeling de beoogde doelgroep (kleinere bedrijven met geen tot weinig exportomzet) voldoende bereikt wordt. Ongeveer 70% van de deelnemers heeft minder dan 10 werknemers in dienst en minder dan 5% van de deelnemers heeft een bedrijfsomvang van 50 werknemers of meer. Ook wordt de PSB ingezet op met name de buurlanden België, Duitsland en Engeland (70%). Dit sluit goed aan bij de mogelijkheden van de beoogde doelgroep. Ten slotte sluiten de activiteiten die binnen het programma worden geïnitieerd ook goed aan bij de behoeften.

Uit de evaluatie is gebleken dat de PSB-regeling een effectief instrument is. De aansluiting op de behoeften van de bedrijven is goed. De doelstelling om jaarlijks ten minste 600 bedrijven te ondersteunen bij het opstellen van een internationaliseringsplan wordt behaald. De doelstelling dat er daarvan ten minste 300 moeten resulteren in een exportresultaat wordt ruim gerealiseerd. Daarbij hoort de vermelding dat een deel van deze bedrijven vermoedelijk ook zonder PSB zou hebben geëxporteerd (in het algemeen later en in mindere mate).

Een deel van de effectuering vindt ook plaats door een gedragsverandering. De PSB-regeling heeft geleid tot een planmatiger aanpak van export. Deelnemers hebben een beter beeld van de mogelijkheden in het doelland en zijn beter in staat deze exportmarkten zelfstandig te bewerken. Uiteindelijk heeft dit alles ook een uitstraling naar andere bedrijven.

### *SENO/GOM*

Over de periode 1999-2006 is een evaluatie uitgevoerd van SENO/GOM-exportkredietverzekeringfaciliteit<sup>2</sup>. Dit ex post effectenonderzoek verschaft inzicht in de relevantie van deze regeling en de effectiviteit. De hoofdconclusie is dat de SENO/GOM in het algemeen beleidsrelevant is. De doelstelling van het bevorderen van internationaal ondernemen wordt in voldoende mate gehaald. De andere doelstelling, het bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van opkomende economieën, is minder duidelijk gehaald. Wel bestaat een positieve indicatie dat hier sprake van is. GOM wordt positiever beoordeeld qua effectiviteit en efficiëntie dan SENO. Dit is een gevolg van de roebelcrisis in 1998 in het doelgebied van de SENO, Oost-Europa. Hierdoor zijn relatief veel schadezaken opgetreden en is de regeling in een negatieve spiraal terechtgekomen. Voor SENO geldt: 48% schades op 165 goedgekeurde aanvragen, terwijl dit voor GOM 11% is op 133 aanvragen. Uiteindelijk is het cumulatieve kasresultaat voor GOM € 40 mln. positief en voor SENO € 19 mln. negatief. Bij schadezaken wordt gemiddeld 33% van het verzekerde obligo uitgekeerd.

De doelmatigheid van projecten geeft aan in welke mate de regelingen en actiepunten efficiënt zijn. Een hoge efficiency betekent dat een maatregel snel en met weinig uitvoeringskosten kan worden uitgevoerd. Dus dat houdt ook in dat de administratieve lasten laag zijn.

<sup>1</sup> Elk, J.W. van, M.J. Overweel en Y.M. Prince, 2007, *Evaluatie PSB-regeling 2002-2006: Van instroom naar exportresultaat*. EIM: Zoetermeer.

<sup>2</sup> Berndsen et al., 2007, *Tussen ondernemen en ontwikkelen: Evaluatie van de SENO/GOM exportkredietverzekeringfaciliteit*. Berenschot Groep BV: Utrecht.

### *Programma Starters op Buitenlandse markten*

Volgens de evaluatie werkt de regeling efficiënt door een professionele en snelle uitvoering. Ook het netwerk van de EVD en uitvoerders werkt goed en effectief. De kosten-batenverhouding van PSB is goed en verder verbeterd. De uitvoeringskosten door EVD zijn per aanvraag en per uitgekeerde euro gedaald, de financiële vergoeding voor de uitvoerders is gemiddeld in overeenstemming met de geleverde diensten, de ondernemers besteden meer tijd aan de inhoud dan aan administratieve handelingen. De efficiency zou door digitalisering van de dossiers nog verder kunnen toenemen.

### *SENO/GOM*

Vanuit de evaluatie is enige kritiek opgemerkt op de lange doorlooptijd en het gebrek aan transparantie van de aanvraagprocedure. Dit valt voor een GOM-aanvraag deels te wijten aan de afhankelijkheid van de doorlooptijd bij de beoordelingsprocedure onder ORET (ten minste een halfjaar met uitloop tot een jaar). Ook bestaat enige kritiek op de aansturing van Atradius DSB door EZ. Het beleid zou op te veel afstand van de uitvoering staan.

Uiteindelijk is geconstateerd dat er een onverminderde behoefte bestaat aan een SENO/GOM-achtige faciliteit die aanvullend is op het EKV. In de evaluatie wordt dan ook de aanbeveling gedaan dat SENO het best geïntegreerd zou kunnen worden met EKV en dat GOM het best kan worden uitgebouwd. Verder dienen de beleidsstructuren beter gedefinieerd te worden met duidelijke prestatienormen en doelstellingen. Ten slotte moeten een grotere transparantie en een kortere doorlooptijd worden nagestreefd.

Bij de innovatievoucherregeling worden grote vouchers vooral besteed aan een productinnovatie, terwijl de nadruk bij kleine vouchers meer ligt op dienstinnovatie. Het aandeel projecten waarbij zowel naar proces- als product/dienstinnovatie wordt gekeken, neemt tussen 2005 en 2006 af. Het is mogelijk dat een groot deel van de voucherprojecten meer typen innovaties omvat, echter de focus ligt op het (door)ontwikkelen of testen van een product of dienst. Slechts 6% en 2% wordt ingezet voor marktanalyses. Voucherprojecten worden voortgezet in de vorm van een nieuw onderzoek, een nieuwe voucher en uitbreiding van partners. Vouchers lijken vooral opdrachtrelaties die toch al bestaan tussen het (koplopende) MKB en kennisinstellingen te versterken. Het ontbreken van een nieuwe kennisvraag vormt de belangrijkste reden voor verzilveraars om geen nieuwe opdracht uit te zetten. Voor zover er wel nieuwe 'voucherloze' opdrachten worden verstrekt, gaat het in 43 procent van de gevallen om vervolgoopdrachten op het voucherproject. Steeds meer kennisinstellingen professionaliseren de afhandeling van voucheraanvragen door aanpassing van de organisatie, bijvoorbeeld door het instellen of uitbreiden van MKB-loketten of het uitbreiden van het aantal onderzoekers en adviseurs. De loketten richten zich vooral op het stroomlijnen van de voucherprojecten. De voucher biedt kennisinstellingen de mogelijkheid meer omzet uit contractonderzoek te halen.

### *Innovatievoucher*

Met betrekking tot de effectiviteit van de innovatievoucher is gebleken dat dankzij de voucher projecten *vaker* worden *vervroegd* in 2006 dan in 2005. Tevens is gebleken dat de voucherregeling een groep bedrijven aantrekt die grotendeels al weet waar de kennisvraag neer te leggen en daartoe ook het initiatief neemt. Daarnaast is ruim 90 procent van de voucherbezitters die hun voucher verzilverd hebben, van mening dat de bijdrage van de kennisinstelling (in potentie) waar-

devol is. Slechts een beperkt deel van de bezitters uit 2006 en 2005 is van mening dat de bijdrage van de kennisinstelling niet of nauwelijks tot toegevoegde waarde heeft geleid. Daarentegen geven zij vaker aan dat de kennis in potentie waardevol is, echter dat kennis nog niet is gebruikt voor concrete product/dienst- of procesinnovaties. Verder geven de meeste bedrijven die hun voucher hebben verzilverd aan dat de voucher weinig invloed heeft op het aantal toekomstige opdrachten aan kennisinstellingen. Tevens erkennen zowel kennisinstellingen als het MKB dat er sprake is van een kloof, echter deze kloof geldt niet voor elke MKB'er of kennisinstelling in gelijke mate. Overigens ervaren beide partijen dat de voucher de kloof tussen hen verkleint. Dit geldt in mindere mate voor het (vooroplopende) MKB dat al contacten onderhoudt met kennisinstellingen. Verder lijkt de innovatievoucher bestaande informele contacten te formaliseren.

Tevens wordt het vooraf niet hoeven uitwerken van de kennisvraag om voor een voucher in aanmerking te komen, als zeer laagdrempelig en dus als kracht van de regeling gezien. Verder zijn er weinig aanwijzingen dat de innovatievoucher een persistent effect heeft op de intensiteit waarmee bedrijven opdrachten verlenen aan kennisinstellingen. Voor zover er persistentie optreedt is dat vooral aan de orde binnen de regeling zelf, aangezien een deel van de bedrijven elk jaar opnieuw een voucher aanvraagt of ontvangt. Daarmee lijkt de drempel elke keer eenmalig verlaagd te worden, echter deze verlaging blijft afhankelijk van de voucher. Verder is als gevolg van de voucher de kans groter dat er in de toekomst meer samenwerking komt tussen MKB en kennisinstellingen dan de kans dat er dankzij de voucher nieuwe opdrachten - een specifieke vorm van samenwerking - worden verstrekt door het MKB. Daar staat echter tegenover dat bedrijven die al veel of weinig samenwerken met kennisinstellingen (koplopers en achterblijvers) deze samenwerking dankzij de voucher niet (verder) lijken op te voeren. Ten slotte geven voucherbezitters aan dat een voucherproject eraan bijdraagt dat innovatieprojecten beter gepland kunnen worden.

#### *4.4.4 Analyse van de samenhang*

Voor de financiering van groei gelden regelingen voor groei, innovatie en internationalisering. Er zit wel wat overlap tussen de regelingen in de zin dat een ondernemer financiering uit verschillende hoeken kan aanvragen. Dat geldt bovendien voor bepaalde subsidies (buiten deze beleidsdoorlichting). Witte vlekken lijken te bestaan voor niet-technologische bedrijven die willen investeren in groei zonder daar al meteen een al te goed businessplan bij te hebben. Er is volgens ondernemers en belangenorganisaties ruimte voor aanbod van méér risicodragend vermogen, vanuit particuliere fondsen en/of de overheid. Er ligt een logische maar niet per se noodzakelijke rol voor de overheid voor het verzachten van knelpunten op de financieringsmarkt. Een empirische afschatting van de effecten van de instrumenten op de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap is nauwelijks gemaakt. Wel is duidelijk dat het bij de meeste niet-fiscale regelingen om vrij kleine aantallen gaat.

## 4.5 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid (en overgang werknemerschap-ondernemerschap)

### 4.5.1 *Legitimatie en overzicht van acties, regelingen en instrumenten*

De belangrijkste legitimatie voor ingrijpen van de overheid op de arbeidsmarkt voor snelle groeiers is het feit dat juist dit type bedrijven grote problemen heeft met het vinden van goed personeel. De snelle groeiers kunnen minder zekerheden bieden en minder makkelijk toegang krijgen tot de beste arbeidskrachten omdat zij daar moeten concurreren met grote bedrijven. Het moet 'in het hart' van de potentiële medewerker liggen om in een meer onzekere, maar ook dynamische omgeving te werken. De mindere mogelijkheden om carrière te maken en de mindere mogelijkheden om veel van de wereld te zien, moet de medewerker meestal voor lief nemen. Maatschappelijk gezien zijn minder snelgroeiende bedrijven en minder high-potentials in deze bedrijven slecht voor de economische groei. De langetermijneffecten voor individuele medewerkers zijn moeilijk te analyseren.

Uit interviews en workshops met ondernemers is gebleken dat voor snelgroeiende bedrijven flexibiliteit van de arbeidsmarkt van betekenis is als knelpunt. Met name kosten vanwege niet goed functioneren van werknemers blijken moeilijk op te brengen te zijn voor (met name) kleine snelle groeiers.<sup>1 2</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de actiepunten die in de ondernemerschapsbrief van 2003 worden genoemd, aangevuld met een actie uit het Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011: *'Samen Werken Samen Leven'*. Deze actiepunten leveren een bijdrage aan het stimuleren van ondernemerschap door de toegankelijkheid van arbeid voor groeiende bedrijven te verbeteren:

- 1 Verbeteren situatie op de arbeidsmarkt
- 2 Verlichten van de arbowetverplichtingen
- 3 Vereenvoudigen arbeidstijdenwet
- 4 Herinrichting van het ontslagstelsel (?)
- 5 Meer zelfstandige ondernemers met personeel in 2011
- 6 Meer snelle groeiers in 2011
- 7 Lastenverlichting voor werkgevers met weinig werknemers
- 8 Deltaplan Bèta-techniek
- 9 Actieplan Leven Lang Leren
- 10 Actieprogramma Beroepsonderwijs in Bedrijf.

### 4.5.2 *Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten*

De drie laatstgenoemde actieprogramma's zijn vooral gericht op het verbeteren van de productiviteit van (toekomstige) medewerkers. Deze en de andere verbeteringen zijn niet direct verbonden aan de doelstelling meer en beter ondernemerschap en ook niet direct verbonden aan de doelstelling om de toegang tot arbeid voor jonge, snelgroeiende bedrijven te verbeteren. Daar zit wel de belangrijkste legitimatie.

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.

<sup>2</sup> Brummelkamp, G.W. en A.M.J. te Peele, 2007, Succes in Nederland. Casestudies van zeven succesvolle bedrijven, EIM, Zoetermeer.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budget indicatie</i>
1 Verbeteren situatie op de arbeidsmarkt	Meer kenniswerkers en meer scholing	
2 Verlichten van de arbowetverplichtingen	Minder regels, meer flexibiliteit	
3 Vereenvoudigen arbeidstijdenwet	Minder regels, meer flexibiliteit	
4 Herinrichting van het ontslagstelsel (?)	Minder regels, meer flexibiliteit	
5 Meer zelfstandige ondernemers met personeel in 2011	Meer zelfstandige ondernemers met personeel in 2011	
6 Meer snelle groeiers in 2011	Meer snelle groeiers in 2011	
7 Lastenverlichting voor werkgevers met weinig werknemers	Meer zelfstandige ondernemers met personeel	
8 Deltaplan Bèta-techniek	Verbetering van bètatechnisch onderwijs en aantrekkelijker maken carrièreperspectief voor deze groep	
9 Actieplan Leven Lang Leren	Kennis- en vaardigheidsniveau in de loop der jaren op peil houden	
10 Actieprogramma Beroepsonderwijs in Bedrijf	Verbetering van de aansluiting tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven	

#### *4.5.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid*

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de initiatieven in deze themalijn zijn nog niet onderzocht. Veel van de initiatieven zijn ook nog relatief pril dan wel pas op de lange termijn meetbaar.

#### *4.5.4 Analyse van de samenhang*

Bij het verbeteren van de toegang tot goede arbeid voor groeiende ondernemingen lijkt een witte vlek te bestaan in de daadwerkelijke verbetering van de arbeidsmarkt richting kleine en middelgrote bedrijven. Er kan geen empirische af-schatting van de effecten van de instrumenten op de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap worden gemaakt. Volgens ondernemers en belangengroepen is er te weinig samenhang van de acties. Hoopgevend is volgens bedrijven het actieprogramma Beroepsonderwijs in bedrijf, omdat daarmee concreet het aanbod van goed, nieuw personeel naar de bedrijven kan worden gebracht. Het zou goed zijn als dit zich uitbreidde naar omscholings- en reïntegratietrajecten.

### 4.6 Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek)

#### *4.6.1 Beschrijving van de acties, regelingen en instrumenten*

Uit beschrijvende statistiek volgt dat snelgroeiende bedrijven wet- en regelgeving minder vaak als belangrijk knelpunt ervaren dan andere bedrijven. Toch ondervinden snelgroeiende bedrijven er wel hinder van. Uit interviews en workshops blijkt dat vooral relatief kleine snelle groeiers knelpunten op het terrein

van wet- en regelgeving ondervinden omdat ze snel veranderen en door hun groei steeds met andere en soms nieuwe regels te maken krijgen.<sup>1</sup>

Hieronder volgt een overzicht van de actiepunten die in de ondernemerschapsbrief van 2003 worden genoemd, aangevuld met afgeleide acties en instrumenten uit relevante Kamerbrieven en actieplannen. Deze actiepunten en instrumenten leveren een bijdrage aan het stimuleren van ondernemerschap door het wegnemen van barrières voor groeiende bedrijven:

- 1 Programma Administratieve Lasten
- 2 Eén digitaal loket
- 3 Think small first
- 4 Toetsen nieuwe wet- en regelgeving op effecten bedrijfsleven
- 5 Aanpakken tegenstrijdige regels
- 6 Vereenvoudigen vergunningen
- 7 Inventariseren effecten Nederlandse regelgeving boven Europese regelgeving
- 8 Regiegroep regeldruk
- 9 Uitvoeren haalbaarheidsstudie naar regelvrije zones
- 10 Experimenten bedrijfsgerichte gebiedsverbetering (BGV)
- 11 Regeldruk gemeenten
- 12 Regieraad Bouw (RRB)
- 13 Vereenvoudigen van het BV-recht.

#### 4.6.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De doelgerichtheid van de acties is beperkt als we het relateren aan de operationele doelstelling van meer en beter ondernemerschap. Ondernemers mopperen veel over dit type kosten, maar een echte rem op groei is het wellicht ook weer niet. In ieder geval zijn de acties niet gericht op meer of beter ondernemerschap.

<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Budget indicatie</i>
1 Programma Administratieve Lasten*	Voor ondernemers makkelijker maken om aan informatievraag vanuit overheid te voldoen en de informatie die zij verschaft beter te benutten	
2 Eén bedrijvenloket	Ontwikkeling van één loket waar de ondernemer op overzichtelijke en samenhangende manier informatie van overheid kan krijgen en transacties kan verrichten	
3 Andere Overheid	Vermindering van administratieve lasten en regeldruk	
4 Commissie Stevens	Vermindering van administratieve lasten en regeldruk	
5 Strijdige regels*	Tegenstrijdigheden in uitvoeringspraktijk van regels en eisen die met name in MKB worden ervaren, aanpakken en komen tot eenduidige en heldere eisen richting ondernemingen	
6 Vereenvoudiging Vergunningen*	Vermindering van administratieve lasten en regeldruk	

<sup>1</sup> Ehrhardt, J.C., P. van Gelderen, J.C.J. de Jong, H.P. ten Klooster en J.W. Kuipers, 2004, Snelle groeiers & innovatie, Deloitte & Touche, Onderzoek in opdracht van Ministerie van Economische Zaken.



<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Budget indicatie</i>
7 Inventariseren effecten Nederlandse regelgeving in aanvulling op Europese regelgeving	Aanpakken van hinderlijke en onnodige regels	
8 Regiegroep Regeldruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De administratieve lasten in 2011 25 procent lager</li> <li>- Nalevingskosten van regels terugbrengen in die gevallen waar deze kosten onevenredig hoog zijn voor de ondernemer in verhouding met het algemeen belang dat met deze regels gediend is</li> <li>- Rijkstoezicht hogere kwaliteit en vermindert tevens administratieve en ervaren lasten</li> <li>- Procedure van vergunningverlening versnellen</li> <li>- Dienstverlening aan ondernemers sneller en beter</li> <li>- Informatievoorziening richting ondernemer verbeteren</li> </ul>	
9 Haalbaarheidsstudie naar regelvrije zones	Ondernemersklimaat versterken	
10 Experimenten Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering	Ondernemers investeren gezamenlijk in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving. De activiteiten van een BGV-zone zijn aanvullend op die van de gemeente.	
11 Regeldruk gemeenten	Vermindering van administratieve lasten en regeldruk - gemeenten	
12 Regieraad Bouw	Vernieuwingen in bouwsector op gang brengen, verhoudingen normaliseren en onderlinge vertrouwen herstellen	
13 Vereenvoudiging van het BV-recht	Vereenvoudiging van het BV-recht	

*\* Per 15 oktober 2007 opgegaan in Regiegroep Regeldruk.*

#### *4.6.3 Analyse van de effectiviteit en doelmatigheid*

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de initiatieven in deze themalijn zijn nog niet onderzocht. Veel van de initiatieven zijn ook nog relatief pril dan wel pas op de lange termijn meetbaar. Dat geldt natuurlijk niet voor de maatregelen rond administratieve lasten, maar daarvan zijn de meest recente resultaten nu (april 2008) nog niet bekend.

#### *4.6.4 Analyse van de samenhang*

Door de instelling van de Regiecommissie ICT & Administratieve Lasten (eind 2001) en de ontwikkeling van het programma is de bestuurbaarheid van de projecten sterk verbeterd:

- Er is een kentering tot stand gekomen waarin de betrokken overheidspartijen beseffen dat samenwerking een noodzaak is om een efficiënte en effectieve uitvoering van beleid te bewerkstelligen dan wel te behouden.
- De projecten zijn nu goed verankerd in de organisaties. Op het geëigende niveau is er bereidheid om aandacht en capaciteit te investeren, beslissingen te nemen, de belangen op één lijn te krijgen en te zorgen voor een samenhangende en voortvarende implementatie.
- Doordat de projecten nu onderdeel zijn van één overheidsbreed programma, is een eenduidige en samenhangende aansturing mogelijk gemaakt.

Onderdelen van het programma ICT & Administratieve Lasten leunen op eerdere projecten en programma's. Zo is het Basisbedrijvenregister onderdeel geweest van

het programma *'Stroomlijning Basisgegevens'*. Het concept Bedrijvenloket is ontwikkeld in de context van het *'Programma OL2000'*. Deze projecten zijn onder andere overgegaan in het programmatisch kader van het programma ICT en Administratieve Lasten. Verder bestaan er relaties met lopende trajecten, zoals PKI, het persoonsnummerbeleid en de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf. Het programma is op een dusdanige manier opgezet dat het van dergelijke flankerende trajecten niet afhankelijk is: het hoeft er niet op te wachten, zo min als andere trajecten afhankelijk zijn van het programma.

Gegeven de andere acties binnen en buiten de cellen van het analysekader zijn de acties in deze themalijn cruciaal. De administratieve lastenreductie en vermindering van de overige institutionele barrières zijn complex maar vinden op een intern samenhangende manier plaats. Wel is er steeds weer geschoven met de organisatiestructuur omdat de doelmatigheid en doeltreffendheid wat tegenvallen. Het wegnemen van de barrières voor doelgroepen is in het Actieplan Groei geen speerpunt. De rol voor de overheid is cruciaal in het wegnemen van de barrières tot groei die volgen uit de administratieve lasten, tegenstrijdige regels en vergunningen. Het effect op meer en betere groeiers is niet onderzocht, maar lijkt beperkt. Ondernemers en belangenorganisaties vinden de samenhang van de acties op dit vlak teleurstellend, vooral ook omdat er steeds nieuwe administratieve lasten, tegenstrijdige regels en vergunningen bijkomen.

#### 4.7 Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Groei

Ter bevordering van de persoonlijke preferenties voor groei zijn behalve internationalisering weinig maatregelen ingezet. Daarmee is ook nog niet duidelijk of er doeltreffend vooruitgang kan worden geboekt.

De voorlichting en communicatie m.b.t. de kennis en vaardigheden rond ondernemerschap zijn gemoderniseerd, maar de ondernemers zeggen er nog weinig van te merken. Ook hier geldt dat het effect van verbeteringen nog niet duidelijk te beoordelen is.

De diverse financieringsregelingen worden steeds meer gebruikt. Er zijn regelingen bijgekomen voor de doorgroei van bedrijven (groefaciliteit). De bekendheid hiervan blijft achter. Bij het gebruik gaat het om vrij kleine absolute aantallen bedrijven. Het is overigens niet helemaal duidelijk of de regelingen bijdragen aan een verbetering van het algehele financieringsklimaat.

Met betrekking tot het verbeteren van de toegankelijkheid van arbeid voor bedrijven met groeiambitie zijn nog weinig specifieke maatregelen ingezet. Het resultaat van dit soort maatregelen is (helaas) nog onduidelijk.

De inspanningen om de administratieve lasten rond ondernemerschap te reduceren zijn succesvol maar er komen ook steeds nieuwe maatregelen bij. Bestaande ondernemers percipiëren de rompslomp nog steeds als groot en ook als een van belangrijkste redenen om van regelingen geen gebruik te maken.

Bij de analyse van de samenhang blijkt dat de acties in het Actieplan Groei een beperkte samenhang kennen. Deels heeft dit te maken met afbakening tussen innovatiebeleid, internationaliseringsbeleid en ondernemerschapsbeleid. Voorlich-

ting en communicatie zijn vrij beperkt vanuit ondernemerschap. Ook hier geldt dat directe koppelingen en meer doelgericht beleid zouden helpen. Juist bij instrumenten rond groei is de additionaliteit belangrijk omdat een overheid hier makkelijk meer kwaad dan goed kan doen door bestaande of prille markten in hun ontwikkeling te verstoren (zie hoofdstuk 2).

De link tussen het beleid en de operationele doelstelling wordt ook bij de acties gericht op groei meestal niet expliciet gelegd. Wel wordt er ook hier meestal doelgericht gewerkt naar specifieke doelstellingen per instrument. Het verband tussen de specifieke doelstellingen en de operationele doelstelling is zwak. Effecten zijn zelden expliciet of meetbaar gemaakt. Een deel van de instrumenten is op de specifieke doelstellingen doelmatig en effectief. Bij de acties onder groei zijn de specifieke doelstellingen per regeling niet direct meetbaar gemaakt. Bij de evaluaties wordt slechts in beperkte mate de additionaliteit onderzocht. Voor de meeste regelingen is niet duidelijk welk deel ook in de markt tot stand zou kunnen komen. Bij de evaluaties wordt zelden gevraagd waarom *niet-gebruikers* geen gebruik maken van instrumenten. De link met de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap wordt niet altijd getoetst (noch ex ante, noch ex post).

De resultaten zoals beschreven in de voorgaande paragrafen worden samengevat in onderstaande tabel. De tabel geeft aan hoe groot de aandacht is op de diverse beleidsvelden, of deze beleidsaandacht momenteel lijkt af of toe te nemen en wat er bekend is over het resultaat ofwel de potentiële effectiviteit van beleid op de respectieve terreinen.

<i>Samenvattende tabel</i>			
Actieplan Groei			
		<i>aandacht</i>	<i>resultaat</i>
Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden	- behalve internationalisering nog weinig aandacht - effect nog onduidelijk	+(↑)	?
Beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	- modernisering van de communicatie en het aanbod van informatie - effect nog onduidelijk	+(↑)	?
Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering	- uitbreiding van het aanbod van instrumenten gericht op het mogelijk maken van groei - additionaliteit en bereik nog onduidelijk	++(↑)	+
Beleid ter verbetering van de (toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	- weinig maatregelen gericht op verminderen van de gebrekkige toegankelijkheid van arbeid voor ambitieuze bedrijven - effect nog onduidelijk	+(-)	?
Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen	- er is veel gedaan om barrières voor groei te reduceren, maar tegelijk komen er ook steeds nieuwe drempels en lasten bij.	++(↑)	+

De huidige beleidsaandacht voor groei is duidelijk minder groot dan voor start, al neemt de aandacht recent wel toe. Op enkele terreinen zijn er inmiddels wel maatregelen gevonden die resultaat hebben. Op de meeste terreinen moet het resultaat nog blijken. Het algehele resultaat is tot nu toe beperkt. Ook hier geldt

dat het bereik, de bekendheid en de additionaliteit van de betreffende maatregelen nog verbeterpunten zijn<sup>1</sup>.

1 *persoonlijke preferenties*

Beleidsaandacht om de houding ten opzichte van groei te verbeteren is beperkt. In relatie tot speerpunten als innovatie en internationalisering zijn er wel activiteiten, maar de samenhang naar het verbeteren van het aantal groeiers krijgt weinig aandacht. Er is op dit terrein weinig bekend over het resultaat dat eventueel beleid heeft of kan hebben.

2 *informatie, kennis en vaardigheden*

De aandacht is de afgelopen jaren beperkt geweest. Inhoudelijk is de informatie eigenlijk zelfs wat minder geworden. Er zijn wel veel mogelijkheden om te netwerken. Het resultaat van de activiteiten is onduidelijk. Deelnemende ondernemers zijn meestal niet ontevreden.

3 *financiering*

De aandacht vanuit de overheid voor dit type maatregelen is ook gematigd. Het resultaat van de maatregelen en instrumenten is op basis van de evaluaties redelijk goed te noemen, al zijn belangrijke instrumenten nog te nieuw om te kunnen evalueren. De bekendheid en het bereik van de regelingen zijn net als bij start een punt van aandacht.

4 *arbeid(svoorwaarden)*

De aandacht voor toegankelijkheid van arbeid voor bedrijven met groeiambitie is beperkt. Indirect is wel wat aandacht voor de arbeidsvoorwaarden. Het resultaat van maatregelen is nog onduidelijk, vooral omdat er nog niet veel gebeurt op dit terrein.

5 *institutionele barrières*

De aandacht voor het wegnemen van allerlei barrières is ook wel gematigd geweest, maar de netto resultaten van de inspanningen lijken vooralsnog beperkt.

<sup>1</sup> De score voor de beleidsaandacht wordt bepaald door de tijd en het budget die door EZ, haar uitvoeringsorganisaties en partners zijn besteed aan het betreffende type activiteiten. Bij de score weegt ook de variëteit aan maatregelen mee. De beleidsaandacht is gecodeerd met plussen, hierbij is vijf plussen het maximum (*heel veel aandacht*) en nul plussen het minimum (*geen aandacht*). Een pijltje omhoog betekent dat recent de aandacht is vergroot, een pijltje omlaag dat die is verkleind. Ook het resultaat per terrein is gescoord van nul tot vijf plussen. Als het resultaat nog niet te bepalen is, staat er een vraagteken. Dat kan zijn omdat (a) de maatregelen nog te pril zijn om te beoordelen, (b) evaluaties geen eenduidig antwoord gaven of (c) er geen informatie beschikbaar is. Als bekend zou zijn dat het resultaat negatief is, zou dat op soortgelijke wijze als minnen zijn gescoord. Een maximale resultaatsscore van vijf plussen zou overigens duiden op een perfecte stuurbaarheid van aspecten en een perfecte bekendheid van de maatregelen waardoor ook het bereik maximaal is. Qua waardeoordeel betekent twee plussen zeker al een goede prestatie, maar het theoretisch bereik kan (altijd) beter. De scores in deze tabel zijn gebaseerd op de ervaringen met beleidsmaatregelen op de betreffende terreinen in Nederland zoals besproken in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Dit gaat dus om de resultaten van evaluaties van de diverse acties, maatregelen en instrumenten en om de beleving van ondernemers en belanghebbenden.

## 5 Doorlichting Actieplan Overdracht

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de doorlichting van de acties, regelingen en instrumenten ter verbetering van de bedrijfsoverdracht van ondernemingen (*Actieplan Overdracht*).

In 2003 werd in de nota 'In actie voor ondernemers!' een Actieplan Overdracht ontwikkeld: 'Om te voorkomen dat de overdracht eindigt in een onnodige bedrijfsbeëindiging moeten ondernemers op tijd beginnen met de voorbereiding van de overdracht'<sup>1</sup>. Het Actieplan Overdracht is destijds geformuleerd op drie speerpunten:

- 1 Het vergemakkelijken van de bedrijfsoverdracht. Ondernemers worden bewust gemaakt van het belang van een tijdige start van de bedrijfsoverdracht. Daarnaast wordt gewerkt aan een vergroting van het aantal potentiële kopers voor een bestaand bedrijf.
- 2 Het verbeteren van de procedures voor schuldsanering. De procedures van surseance en faillissement worden verbeterd, waardoor de kans op een succesvolle doorstart wordt vergroot.
- 3 Het verminderen van knelpunten voor familiebedrijven, zoals het gebrek aan specifieke kennis bij adviseurs.

Bij de beleidsdoorlichting wordt het in hoofdstuk 1 en bijlage I behandelde overkoepelende kader als uitgangspunt gehanteerd.

Achtereenvolgens zullen rond het Actieplan Overdracht wederom vijf terreinen worden doorgelicht. Dit zijn:

- 1 beleid om de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdrachten te beïnvloeden (paragraaf 5.2)
- 2 beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor bedrijfsoverdrachten (paragraaf 5.3)
- 3 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor bedrijfsoverdrachten (paragraaf 5.4)
- 4 beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-ondernemerschap voor bedrijfsoverdrachten (paragraaf 5.5)
- 5 beleid om allerlei institutionele barrières voor bedrijfsoverdrachten weg te nemen (generiek en specifiek) (paragraaf 5.6).

Voor elk van deze vijf terreinen zullen achtereenvolgens aan de orde komen:

- beschrijving van de acties, regelingen en instrumenten,
- analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten,
- analyse van de effectiviteit en doelmatigheid,
- analyse van de samenhang: versterken zij elkaar, hoe wordt dat bewaakt, en ervaren ook stakeholders het beleid als één geheel?

<sup>1</sup> In Actie voor Ondernemers!

## 5.2 Beleid om de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdrachten te beïnvloeden

### 5.2.1 Legitimatie en overzicht van de acties, regelingen en instrumenten

De legitimatie om in te grijpen in de preferenties voor bedrijfsoverdrachten is drieledig: dat er veel bedrijfsoverdrachten nodig zullen zijn, dat er veel asymmetrie is in de informatie over bedrijfsoverdrachten en dat - deels daardoor - het bewustzijn onder potentiële opvolgers en overdragers onvoldoende is ontwikkeld om tot een goede marktwerking op de markt voor bedrijfsoverdrachten te komen. Vooral voor de 'kleinere' bedrijfsoverdrachten geldt dat starters zich niet bewust zijn van de mogelijkheden en dat overdragers zich te laat gaan bezighouden met hun opvolging. Elke bedrijfsoverdracht die *niet* plaatsvindt leidt tot vernietiging van middelen en daarmee tot negatieve effecten in maatschappelijke zin.

Het vergroten van de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdrachten is één van de manieren waarop het Ministerie van Economische Zaken ondernemerschap stimuleert. De volgende actiepunten zijn hierop gericht:

- 1 Vergroten bewustwording bij starters.
- 2 Vergroten van bewustwording rond bedrijfsopvolging en -overdracht.
- 3 Oprichten en uitrollen ondernemingsbeurs.

#### *Vergroten bewustwording bedrijfsoverdracht bij starters*

In het Actieplan 'Nieuw Ondernemen' wordt het belang van bedrijfsovernames door allochtone kopers benadrukt. Met name in de sector detailhandel in oudere wijken is overname door allochtone ondernemers van belang voor de buurt (Actieplan Nieuw Ondernemen, 2005). De site [www.koopjeeigenbedrijf.nl](http://www.koopjeeigenbedrijf.nl) is gericht op alle typen starters en werkt vooral richting brancheorganisaties.

#### *Vergroten bewustwording rond bedrijfsopvolging en -overdracht*

Er is een bewustwordingsprogramma gestart dat de drempel om voorbereidingen voor de bedrijfsoverdracht te starten, verlaagt.

- Jaarlijks wordt er een persoonlijke brief verstuurd, gericht aan ondernemers boven de 55 jaar, met minder dan 20 werknemers, namens de staatssecretaris van EZ, VNO-NCW, MKB-NL en VVK, waarin het belang van een goede en tijdige overdracht wordt uitgelegd.
- Er wordt sinds 2006 een Themamaand Bedrijfsoverdracht georganiseerd. Dit is een initiatief van het Ministerie van Economische Zaken, VNO-NCW en MKB-Nederland en de Kamers van Koophandel.
- Verder zijn er ook een aantal initiatieven in de media om bewustwording over bedrijfsoverdracht te creëren, zoals de Kamerkrant, brochures van banken en adviseurs. De VVK organiseerde in april 2005 een brede campagne over bedrijfsoverdrachten met radiospotjes voor potentiële kopers.
- Starters worden nu actief door de Kamers van Koophandel op de mogelijkheid van een bedrijfsovername gewezen.

#### *Ondernemingsbeurs*

De ondernemingsbeurs is een online database voor ondernemers die hun bedrijf willen overdragen of een bedrijf willen kopen. Dit initiatief van de VVK wordt on-

dersteund door het Ministerie van EZ. De ondernemingsbeurs is in 2002 door de VVK en het Ministerie van EZ opgericht.

### 5.2.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De campagne om de bewustwording rond bedrijfsoverdrachten te vergroten is gericht op opvolgers, overdragers en op de markt voor bedrijfsoverdrachten. Deze drie samen zouden moeten zorgen voor voldoende prikkels en marktwerking zodat zo min mogelijk goede bedrijven niet worden overgedragen.

<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Bereik/Doelgroep</i>	<i>Budget indicatie</i>
Bewustwording potentiële kopers - Voorlichten starters - Voorlichting allochtone st.	Het vergroten van de groep potentiële kopers	Alle potentiële kopers van bestaande bedrijven; allochtone starters	
Bewustwordingsprogramma Bedrijfsoverdracht - Themamaand - Brief overdrachtspakket	Het vergroten van het aantal succesvolle bedrijfsoverdrachten	Alle ondernemers die binnen een periode van 10 jaar hun bedrijf willen overdragen	
De Ondernemingsbeurs.nl	Een platform bieden voor het in contact brengen van overdragende ondernemers met potentiële kopers	Ondernemers die binnen een periode van 10 jaar hun bedrijf willen overdragen + potentiële kopers van bestaande bedrijven	

### 5.2.3 Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid

#### *Bewustwording bij starters*

Het project 'Bedrijf gezocht' is met name goed geweest voor het betrekken van verschillende brancheorganisaties bij het onderwerp bedrijfsoverdrachten. Er is geen specifieke dienstverlening aan allochtone starters gekomen.

Uit het onderzoek van Motivaction (2007) komt duidelijk naar voren dat bij potentiële opvolgers niet alleen aan jongeren gedacht hoeft te worden, maar dat met name voor opvolgers in bestaande bedrijven een brede doelgroep benaderd zou moeten worden. Voor veel mensen en vanuit verschillende motivaties zijn er mogelijkheden om een bedrijf over te nemen. Hierbij kan ook gedacht worden aan: eerdere ondernemers, studenten, schoolverlaters, WAO'ers, WW'ers, allochtonen, herintreders en anderen, iedereen met een commerciële drive. Wat deze doelgroep vaak wel gemeenschappelijk heeft is de wens om volgens een eigen visie te kunnen werken en beloond te worden naar inspanning. Dit zijn zaken die benadrukt zouden moeten worden in campagnes voor opvolgers.

Ook zou er meer ondersteuning vanuit de Kamers van Koophandel gegeven kunnen worden, bijvoorbeeld het geven van opleidingen voor acquisitie en het vergroten van de vaardigheden van de opvolger. Een periode waar de opvolger 'ingewerkt' wordt door de overdrager wordt vaak ook als positief ervaren; hier wordt ook de wens geuit om dit meer vanuit de overheid te faciliteren.

De belangrijkste aanbevelingen van Motivaction, m.b.t. het onder de aandacht brengen van overname, zijn:

- Voorlichting via de Kamer van Koophandel omdat veel mensen toch niet bekend zijn met de eisen en mogelijkheden rond een bedrijfsoverdracht.
- Bij deze voorlichting de beeldvorming dat een eigen bedrijf starten meer vrijheid biedt dan een bedrijfsovername, wegnemen en de kansen benadrukken.
- Verder specifiek informatie aan schoolverlaters geven, zij vormen een kansrijke groep voor bedrijfsopvolging. Wel moet er ook steun en begeleiding voor deze groep zijn.
- Aandacht voor het wegnemen van financiële en fiscale drempels.

Een andere potentiële groep 'opvolgers' zijn bestaande ondernemers/bedrijven die op zoek zijn naar bedrijfsovernames voor uitbreiding.

Uit onderzoek van de Kamers van Koophandel blijkt dat één op de twaalf Nederlanders wel eens heeft overwogen om een bedrijf over te nemen. Hierbij ging het in 20% van de gevallen om een bedrijf van een familielid, in 16% om een bedrijf van een vriend of kennis en in 13% om een bedrijf van een werkgever.

Uit onderzoek van MKB-Nederland blijkt dat 40% van de jonge ondernemers binnen twee jaar een bedrijf wil overnemen om door te groeien (Nota Groei door bedrijfsovername, MKB-Nederland, 2005).

#### *Bewustwording rond bedrijfsopvolging en -overdracht*

In 2006 is de aanschrijving van 55+ ondernemers herhaald; ruim een kwart van deze ondernemers bleek geïnteresseerd in het overdrachtspakket. Deze respons van ongeveer 25% herhaalt zich jaarlijks. Tijdens de themamaand bedrijfsoverdracht komen verschillende onderwerpen rond bedrijfsoverdracht aan bod, zoals waardebepaling van het bedrijf, en daarnaast worden ook tips gegeven om de waarde van het bedrijf te verhogen. Verder krijgen de ondernemers de mogelijkheid aangeboden om tijdens spreekuren een persoonlijk advies te krijgen van bijvoorbeeld fiscalisten en accountants die gespecialiseerd zijn in bedrijfsoverdrachten.

Aan de Themamaand Bedrijfsoverdracht hebben in 2006 ongeveer 2600 ondernemers meegedaan. Voor 2007 was kwantitatief het doel gesteld van minimaal 2000 bezoekers, dit werden er uiteindelijk 2394. Daarnaast werd de Bedrijfsoverdracht-website op kvk.nl ook vaker bezocht tijdens de mediacampagne voor de Themamaand, in 2007 tijdens de campagne zo'n 8000 keer vaker dan normaal<sup>1</sup>, tegen 4000 keer vaker in 2006. Kwalitatief heeft de KvK de doelstellingen geformuleerd om ten eerste een centrale positie binnen het kennisnetwerk op het gebied van bedrijfsoverdracht te creëren. Deze doelstelling is grotendeels gehaald, wat blijkt uit het nettobereik van 79% van de ondernemers, waarvan 48% effectief<sup>2</sup>. En ten tweede om een zgn. 'Top of Mind awareness' te realiseren op het gebied van informatie over bedrijfsoverdracht. Ook is de doelstelling gehaald om een regionaal ontmoetingscentrum te zijn, dankzij het samenbrengen van ondernemers en kennispartners.

Onder de deelnemers in 2006 is ook een kort tevredenheidsonderzoek gehouden. De activiteiten werden goed tot zeer goed gewaardeerd door de deelnemers: zij

<sup>1</sup> 45.000 pageviews, tegen 37.000 IHD.

<sup>2</sup> De primaire mediadoelgroep bestaat uit ondernemers tussen de 40 en 59 jaar. Gemeten is of de ondernemers uit de doelgroep de radiocommercial hebben gehoord.



gaven een 7,0 voor het Lunchevenement met netwerkpartners, een 7,4 voor de Thema-avond 'Waardebepaling', en een 8,0 voor de individuele spreekdagen. Het succes van de spreekdagen is waarschijnlijk gelegen in de mogelijkheid van voorlichting op maat; op de spreekdagen konden deelnemers één-op-één gesprekken voeren met voorlichters van de KvK en specialisten van verschillende organisaties, w.o. het Nivra en de NFB.

In 2007 gaven de bezoekers een gemiddeld cijfer van 7,4 en gaf 86% van de bezoekers aan dat de Thema-avond bedrijfsoverdracht aan de verwachting voldoet. De bezoekers gaven aan meer aandacht te willen voor met name de waardebe-paling van de onderneming. Daarnaast wil men ook meer aandacht zien voor praktijkvoorbeelden, fiscale zaken en kleinere bedrijven. Maar liefst 75% van de bezoekers heeft een bedrijf met 0 tot 5 medewerkers, vandaar ook dat meer aandacht voor kleinere bedrijven gewenst is. Ook wordt aangegeven dat een splitsing gewenst is tussen de groep oriënterende bezoekers en ondernemers die al verder in het overdrachtsproces zitten.

Vanuit het onderzoek van Motivaction (2007) wordt ook sterk aanbevolen dat de Kamers van Koophandel de loketfunctie naar kleine ondernemers beter zouden kunnen uitdragen (tegen lage kosten).

#### *De ondernemingsbeurs*

In 2002 is de onafhankelijke site voor verkoop en aankoop van ondernemingen door de Kamer van Koophandel opgezet. Dit initiatief is als 'best practice' aangemerkt door de Europese Commissie voor het bevorderen van bedrijfsoverdrachten (Entrepreneurship in the Netherlands, 2005). In de eerste jaren trok de Ondernemingsbeurs.nl al snel 25.000 bezoekers gemiddeld per maand, en 1500 profielen van verkopers en 400 intermediairs (Entrepreneurship in the Netherlands, 2005).

In 2007 heeft de KvK een evaluatie uitgevoerd naar de noodzaak om als KvK dit platform te blijven ondersteunen. Geconcludeerd werd dat de KvK niet meer actief in deze markt aanwezig hoeft te zijn, aangezien er inmiddels diverse internetdatabases beschikbaar zijn in de markt<sup>1</sup> en een belangrijk deel van de ondernemers het vinden van een kandidaat niet (meer) als een grote drempel ervaart. De KvK heeft daarom besloten om de focus te verleggen naar andere knelpunten binnen het bedrijfsoverdrachtsproces.

De Ondernemingsbeurs.nl is per 1 januari verkocht aan Small Business Publishing B.V., onderdeel van ING. De stand van zaken bij de verkoop van de site is dat de site 11.000 geregistreerde gebruikers en 35.000 bezoekers per maand heeft. Het beoogde doel is daarmee bereikt. Uit onderzoek van Motivaction (2007)<sup>2</sup> blijkt dat potentiële opvolgers/kopers het een groot risico vinden dat je niet weet wat je koopt bij een bedrijfsovername. Geadviseerd wordt dan ook om te zorgen voor transparantie bij de aankoop van een bedrijf en toegang te geven tot betrouwbare informatie.

#### *5.2.4 Analyse van de samenhang*

De acties gericht op het verbeteren van het bewustzijn voor potentiële opvolgers en overdragers zijn redelijk lean en mean. Ten behoeve van meer en betere be-

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld; MKBase, Horecasite en Diligence.

<sup>2</sup> Opvolgers van MKB-bedrijven (kwantitatief) Motivaction, 2007.

drijfsoverdrachten is de bewustwordingscampagne in deze themalijn erg belangrijk. Juist op dit vlak is het aannemelijk dat de overheid een bevorderende rol kan spelen. De effecten van de instrumenten op de daadwerkelijke bedrijfsoverdrachten zijn niet onderzocht. Ondernemers en belangenorganisaties vinden de samenhang tussen de diverse activiteiten beperkt. Het pakket vindt wel goede aftrek.

### 5.3 Beleid ter verbetering van de kennis en vaardigheden voor bedrijfsoverdrachten

#### 5.3.1 *Legitimatie en overzicht van de acties, regelingen en instrumenten*

Het vergroten van de kennis en vaardigheden voor ondernemerschap is één van de manieren waarop het Ministerie van Economische Zaken ondernemerschap stimuleert. De volgende actiepunten zijn gespecificeerd in het rapport 'In actie voor Ondernemers' (2003), vooral gericht op de informatievoorziening richting ondernemers. Elke bedrijfsoverdracht die *niet* plaatsvindt leidt tot vernietiging van middelen en daarmee tot negatieve effecten in maatschappelijke zin. De markt voor bedrijfsoverdrachten is een moeilijke markt met veel asymmetrische informatie. Intermediairs op deze markt hebben veelal een ander belang dan het maatschappelijke belang van het laten optreden van zo veel mogelijk zinvolle bedrijfsoverdrachten. De informatievoorziening naar zowel overnemende als overdragende ondernemers is cruciaal, gegeven de complexiteit van de overdracht als zodanig en de financiële afwikkeling van de overdracht in het bijzonder:

- 1 Ontwikkelen Toolkit Bedrijfsoverdracht
- 2 Versterken van netwerken van familiebedrijven
- 3 Specifieke voorlichting van familiebedrijven.

#### *Toolkit bedrijfsoverdracht*

Door het Ministerie van Economische Zaken is samen met de Vereniging Kamers van Koophandel, MKB-Nederland en VNO-NCW een pakket ontwikkeld om ondernemers te informeren over een bedrijfsoverdracht en daarmee het proces van bedrijfsoverdracht of staking te vergemakkelijken. Dit pakket wordt gratis verstrekt, waarbij de beoogde doelgroep bestaat uit ondernemers die nog minimaal 3 jaar verwijderd zijn van de overdracht of staking van het bedrijf.

#### *Versterken van netwerken van familiebedrijven*

Veel familiebedrijven zijn wel lid van brancheverenigingen en algemene organisaties, maar er zijn nog niet veel netwerken die zich specifiek richten op het belang van familiebedrijven. Met de netwerken die al wel bestaan zal intensief contact onderhouden worden door EZ en er zullen acties worden ondernomen om de participatie van familiebedrijven bij deze netwerken te vergroten.

#### *Specifieke voorlichting voor familiebedrijven*

De 'Leerkring Opvolger in het Familiebedrijf - en nu?' is van start gegaan in 2006. Deze leerkring richt zich op opvolgers in familiebedrijven met 5 tot 50 medewerkers. Onder leiding van Syntens wordt tijdens deze bijeenkomsten gesproken over het moeilijke proces van bedrijfsopvolging. In de markt (ING, Ernst&Young, BDO) zijn er ook diverse van dit soort initiatieven geweest.

### 5.3.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De diverse acties lijken belangrijke groepen rond de bedrijfsoverdrachten af te dekken. Een belangrijke groep die niet is 'getarget' zijn de potentiële ondernemers buiten de directe sfeer van het bedrijf.

<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Bereik/Doelgroep</i>	<i>Budget indicatie</i>
Overdrachtspakket	Ondernemers bewuster maken van bedrijfsoverdracht.	Ondernemers 55+ met 0-20 werknemers	
Leerkring Opvolger in het familiebedrijf (Syntens)	Begeleiden en verbeteren van het proces van familieopvolging	Opvolgers in familiebedrijven met 5 tot 50 werknemers	
Stichting Ondernemersklankbord - Themamaand bedrijfsoverdracht KvK	Het geven van praktische ondersteuning en begeleiding ondernemers bij vraagstukken	Faillissementsbegeleiding gesubsidieerd, verder generiek	

### 5.3.3 Analyse van de effectiviteit en doelmatigheid

#### *Het Overdrachtspakket*

Doel van dit overdrachtspakket is om op een toegankelijke manier ondernemers te informeren over bedrijfsoverdracht en staking; het pakket is ook zodanig opgesteld dat het in ongeveer 10 minuten te lezen moet zijn. Uit een door IPM uitgevoerde evaluatie uit 2005 blijkt dat 98% van de aanvragers van dit pakket de ondernemer zelf is, en dat de overgrote meerderheid van de aanvragers door de Kamer van Koophandel is geattendeerd op dit pakket. De invloed van de direct-mailactie van EZ kan worden gezien in het percentage (82%!) van de bedrijven met minder dan 20 werknemers dat het pakket heeft aangevraagd. Verder bevindt 28% van de aanvragers zich al op 0 tot 2 jaar bedrijfsoverdracht; aangezien dit pakket in 2004 pas ontwikkeld is, is dit niet verwonderlijk. Driekwart van de lezers van dit pakket heeft wel meer dan 10 minuten of meer nodig om het door te lezen: 52% leest het overdrachtspakket gedurende 10 tot 30 minuten. De inhoud en volledigheid van het pakket worden door de meerderheid van de gebruikers als positief beoordeeld. Wel worden er vaak nog punten gemist, maar uit de grote diversiteit aan genoemde punten blijkt dat dit vooral om bedrijfsspecifieke punten gaat, en niet om generieke punten. Ongeveer de helft van de ondervraagde ondernemers is van mening dat zij zich bewuster zijn geworden van de noodzaak van een vroegtijdige voorbereiding op een bedrijfsoverdracht of staking. Verder vindt 63% van de ondervraagde ondernemers dat zij dankzij het overdrachtspakket meer kennis hebben gekregen van bedrijfsoverdracht en staking. Wel heeft bijna 40% van de ondervraagden nog behoefte aan meer of andere informatie en begeleiding naast het Overdrachtspakket.

Over het algemeen kan worden gezegd dat het Overdrachtspakket positief wordt gewaardeerd ten aanzien van de inhoud, volledigheid, begrijpelijkheid en leesbaarheid. Wel blijkt een percentage ondernemers behoefte te hebben aan informatie en begeleiding die aansluit bij hun specifieke situatie.

### *Familiebedrijven*

Speciaal voor opvolgers binnen het familiebedrijf is er de 'Leerkring opvolger in het familiebedrijf - en nu?' Deze leerkring is met name bedoeld voor opvolgers die van plan zijn vernieuwingen in het familiebedrijf te introduceren. Bijvoorbeeld nieuwe producten, processen of markten, maar ook automatiseren of een nieuwe vorm van leidinggeven valt hieronder. Deze leerkring is wel beperkt tot ondernemers in de ICT, multimedia, health en life sciences, industrie, logistiek, bouw, groothandel of de zakelijke dienstverlening.

Er vinden drie bijeenkomsten plaats onder leiding van Syntens; daarnaast wordt er specifieke expertise en advies geboden door de Adviesgroep Familiebedrijven van BDO Accountants en Adviseurs, aangevuld met nog een tweetal individuele gesprekken en een gesprek met de ouders of andere betrokken familieleden.

In juni 2007 heeft de Expertgroep Familiebedrijven van de KvK vastgesteld dat het voorgaande kabinet de volgende punten heeft bereikt:

- De doelgroep familiebedrijven wordt nu door de overheid erkend.
- Bedrijfsoverdracht/opvolging is als speerpunt aangemerkt.
- Er wordt meer aandacht gevraagd voor de emotionele aspecten bij het familiebedrijf en er zijn enkele actiepunten geformuleerd om knelpunten van familiebedrijven weg te nemen.
- Er is een overdrachtspakket ontwikkeld en 55-jarige ondernemers worden hierop gewezen door de overheid.
- Enkele fiscale aspecten, zoals successierechten en overdrachtsbelasting, zijn aangepakt waardoor er meer vermogen overblijft om te ondernemen.

### *Ondernemersklankbord*

Jaarlijks maken duizenden ondernemers - zowel uit het MKB als uit de agrarische sector - gebruik van het ondernemersklankbord. De tevredenheid van ondernemers over de geboden service is goed, zeker ook in de context van bedrijfsoverdrachten. Er vindt ondersteuning vanuit de KvK plaats. Een specifieke thema-maand voor bedrijfsoverdrachten leek vrij goed aan te slaan. Specifiek de faillissementsbegeleiding wordt door het Ministerie van Economische Zaken gesubsidiëerd. Dit betreft enkele tonnen per jaar.

#### *5.3.4 Analyse van de samenhang*

De informatievoorziening naar ondernemers over bedrijfsoverdrachten is complementair aan de informatievoorziening op andere thema's. Onderling lijken de acties redelijk samenhangend. De belangrijkste rol voor de overheid ligt in het informeren en prikkelen van ondernemers. Het effect van de instrumenten op het aantal bedrijfsoverdrachten is onduidelijk, maar in ieder geval een vrij grote groep ondernemers heeft het overdrachtspakket aangevraagd. In de beleving van ondernemers en belangenorganisaties zijn de acties voor de informatievoorziening voor bedrijfsoverdracht helder en nuttig.

#### **5.4** **Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering voor bedrijfsoverdrachten**

##### *5.4.1 Legitimatie en overzicht van de acties, regelingen en instrumenten*

De financiering van de aankoop van een over te nemen onderneming is het grootste obstakel voor starters die een bedrijf willen overnemen. Banken zijn

soms niet bereid om in de vaak wat kleinere ondernemingen te financieren (Motivation, 2007). Een succesvolle overname komt dan ook vaak neer op het vinden van financiering via een alternatief kanaal, bijvoorbeeld via de familie, de vorige eigenaar of een andere investeerder.

Elke bedrijfsoverdracht die *niet* plaatsvindt leidt tot vernietiging van middelen en daarmee tot negatieve effecten in maatschappelijke zin. De markt voor bedrijfs-overdrachten is een moeilijke markt met veel asymmetrische informatie. Intermediairs op deze markt hebben veelal een ander belang dan het maatschappelijke belang van het laten optreden van zo veel mogelijk zinvolle bedrijfsoverdrachten. De toegang tot financiering is een belangrijk struikelblok en het beter toegankelijk maken van financiering voor overdrachten is één van de manieren waarop het Ministerie van Economische Zaken ondernemerschap stimuleert.

De volgende instrumenten en actiepunten zijn hierop gericht. Deze instrumenten leveren een bijdrage aan het stimuleren van ondernemerschap door de toegankelijkheid van financiering voor bedrijfsovernames te verbeteren:

- 1 Successiewet (I)
- 2 Tante Agaath-/Durfkapitaalregeling (III)
- 3 BBMKB (III)
- 4 Groeifaciliteit (II).

#### 5.4.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De doelgerichtheid van de regelingen voor de financiering van bedrijfsoverdrachten is goed, al gaat het vooral om het inbouwen van de mogelijkheid tot het financieren van een bedrijfsoverdracht *binnen* de bestaande financieringsinstrumenten uit het basispakket voor ondernemerschap. Deze mogelijkheden bestaan naast de fiscale mogelijkheden binnen de successiewet voor de overdracht van met name familiebedrijven.

<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Bereik/Doelgroep</i>	<i>Budget indicatie</i>
Successiewet: Bedrijfsopvolgingsregeling	Bevorderen bedrijfsoverdracht in de familiesfeer	Bedrijfsoverdrachten in de familiesfeer door erfenis	
Tante Agaathregeling c.q. Durfkapitaalregeling	Het verbeteren van het aanbod van risicodragend vermogen door particuliere vermogensverschaffers (informal investors of 'business angels') aan bestaande ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directe variant blijkt voornamelijk familie-instrument</li> <li>– Rol Durfkapitaalregeling in industrie, ICT, bouw en transport vrij beperkt</li> <li>– Durfkapitaalregeling niet optimaal bekend onder doelgroepen</li> </ul>	
Besluit Borgstelling MKB-kredieten (BBMKB)	Ondernemers in het MKB met zekerheden ondersteunen bij het verkrijgen van bancaire kredietverlening	– Relatief klein aandeel betreft bedrijfs-overdrachten	
Groeifaciliteit	MKB-ondernemingen de mogelijkheid bieden om het risicodragend vermogen te vergroten	– Doelgroep: MKB via banken en participatiemaatschappijen (in 2007 14 kapitaalverschaffers: banken en 10 participatiemaatschappijen)	

#### 5.4.3 Analyse van de effectiviteit en doelmatigheid

##### *Successiewet*

De diverse regelingen en uitstelfaciliteiten zijn versnipperd<sup>1</sup>. In het geval van het overlijden van een IB-ondernemer kunnen er negen (!) regelingen van toepassing zijn (in de heffings- en invorderingssfeer). Bij fiscale faciliteiten in de heffingsfeer gaat het om faciliteiten die feitelijk leiden tot uitstel van betaling (zoals doorschuiffaciliteiten) en om faciliteiten die leiden tot vermindering van de belastingheffing (zoals de waarderingsfaciliteiten in de Successiewet). Ook kan worden geconstateerd dat de voorwaarden waaronder een fiscale faciliteit aan een belastingplichtige wordt verleend, behoorlijk uiteenlopen. Voor enkele faciliteiten in de invorderingssfeer wordt er bijvoorbeeld uitdrukkelijk getoetst of er bij de desbetreffende belastingplichtige sprake is van een liquiditeitsprobleem, terwijl een dergelijke toetsing voor andere faciliteiten achterwege blijft<sup>2</sup>. Vanuit theoretische overwegingen zou het wenselijk kunnen zijn de genoemde versnippering tegen te gaan. Een stroomlijning van de faciliteiten zou bovendien voordelen kunnen hebben op het vlak van administratieve lasten, eenvoud en uitvoeringslasten. Elke verandering, dus ook een stroomlijning, gaat echter ook vaak gepaard met budgettaire effecten en verdeeffecten. Een aanpassing vergt derhalve een afweging op al deze facetten. Belangrijk hierbij lijkt de vraag of een zekere mate van versnippering een probleem voor een bedrijfsoverdracht is. Er zijn geen concrete signalen dat de versnippering bedrijfsoverdrachten daadwerkelijk belemmert. Wel bestaat de indruk dat niet alle regelingen die recentelijk zijn ingevoerd, met name de uitstelregelingen, even bekend zijn; ook de voorwaarden in regelingen zijn niet altijd even bekend en soms moeilijk te doorgronden<sup>3</sup>.

#### 5.4.4 Analyse van de samenhang

Er zit flink wat overlap met de andere acties binnen het instrumentarium. Grotendeels dezelfde financieringsinstrumenten worden ingezet voor zowel bedrijfs-overdracht als voor start en groei. Op zich natuurlijk goed, maar dan moeten specificiteiten voor groei en overdracht niet uit het oog worden verloren. De rol voor de overheid voor ingrijpen rond financiering staat niet echt ter discussie, wel of het bereik voldoende is. Op basis van de deevaluaties lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat het effect van de instrumenten op bedrijfsoverdrachten beperkt is. Volgens de beleving van ondernemers en belangenorganisaties zijn de reguliere instrumenten ook voor bedrijfsoverdrachten redelijk afdoende, zij het dat bekendheid en gebruik gevoelsmatig veel groter zouden moeten kunnen zijn.

### 5.5 Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap-bedrijfsopvolging

#### 5.5.1 Legitimatatie en overzicht van de acties, regelingen en instrumenten

Elke bedrijfsoverdracht die *niet* plaatsvindt leidt tot vernietiging van middelen en daarmee tot negatieve effecten in maatschappelijke zin. De markt voor bedrijfs-

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

overdrachten is een moeilijke markt met veel asymmetrische informatie. Intermediairs op deze markt hebben veelal een ander belang dan het maatschappelijke belang van het laten optreden van zo veel mogelijk zinvolle bedrijfsoverdrachten. De overstap werknemerschap-ondernemerschap en ondernemerschap-pensionado is een bron van diverse marktimperfecties die vooral te maken hebben met de fiscale afrekening van de bedrijfsoverdracht.

De overdragende ondernemer kan verschillende motieven hebben om te willen stoppen met de bedrijfsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld een faillissement, pensioenering, ruzie met een compagnon of persoonlijke redenen. In veel van deze gevallen is de financiële positie van de overdrager een belangrijke factor bij bedrijfsoverdrachten. Er moet tenslotte een vorm van inkomen zijn om met de bedrijfsvoering te kunnen stoppen. Ook is het feit dat een opvolger in het bedrijf regelmatig (gedeeltelijk) door de overdrager wordt gefinancierd een belangrijke factor voor de overdrager.

In fiscaal opzicht zijn er verschillen tussen de overdracht van een BV en een IB-onderneming. Alle fiscale aanspraken op een BV blijven bij overname gewoon bestaan. Bij een IB-onderneming beschouwt de fiscus de overdracht als de start van een nieuwe onderneming, de verkoop van activa van de oude onderneming aan de nieuwe onderneming en de staking van de oude onderneming. Dit houdt in dat er flink gerekend moet worden bij de overdracht van een IB-onderneming. De nieuwe ondernemer begint vervolgens zonder fiscale reserves en met nieuwe boekwaarden, die over algemeen hoger zullen liggen dan voor de overdracht (ING, 2005)<sup>1</sup>.

Fiscaal gezien zijn er een aantal instrumenten die pensionering van de overdragende ondernemer aantrekkelijker maken. De volgende instrumenten komen in dit hoofdstuk aan bod:

- 1 De Fiscale Oudedagsreserve (FOR)
- 2 Faciliteiten Invorderingswet 1990
  - Uitstelfaciliteit bij overbrenging woning van ondernemings- naar privévermogen.
  - Uitstelfaciliteit bij vervreemding tegen schuldigerkenning of schenking van aanmerkelijkbelangaandelen binnen de familiekring.
  - Uitstelfaciliteit bij beëindiging van de terbeschikkingstelling van een zaak.
- 3 Stakingslijfrenteaf trek.
- 4 Stakingsaf trek.
- 5 Doorschuiven stakingswinst.
- 6 Middeling stakingswinst.

Een aparte regeling binnen de agrarische sector is de Subsidierегeling Natuurbeheer; deze regeling wordt vaak gebruikt om extra inkomen te creëren door agrariërs die hun bedrijf geleidelijk aan het afbouwen zijn. Inmiddels is deze subsidierегeling omgezet naar een provinciale variant, de PSN.

<sup>1</sup> Bedrijfsoverdracht in het MKB, moeilijk of makkelijk?: Ondernemerschap in perspectief, ING Bank en MKB-Nederland, 2005.

### 5.5.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

In relatie tot de bedrijfsoverdracht zijn er voor de overdrager een aantal mogelijkheden om de transactie zo handig mogelijk af te rekenen. Dit biedt mogelijkheden om het pensioen van de overdrager te verbeteren. Als er daadwerkelijk een redelijk bedrag voor het over te dragen bedrijf kan worden betaald, kan de uittredende ondernemer er ook een redelijke aanvulling op het pensioen aan overhouden. De acties zijn hierop gericht. Er zijn geen specifieke acties gericht op de overnemende ondernemers in dit verband.

<i>Regeling</i>	<i>Doelstelling</i>	<i>Budget indicatie</i>
1 Fiscale Oudedagsreserve (FOR)	Bevorderen ondernemerschap	
2 Faciliteiten Invorderingswet 1990	Versoepeling bedrijfsoverdrachten	
- Uitstelfaciliteit bij overbrenging woning van ondernemings- naar privévermogen.		
- Uitstelfaciliteit bij vervreemding tegen schuldigerkenning of schenking van aanmerkelijkbelangaandelen binnen de familiekring.		
- Uitstelfaciliteit bij beëindiging van de terbeschikkingstelling van een zaak.		
3 Stakingslijfrenteaftrek	Versoepeling bedrijfsoverdrachten	
4 Stakingsaftrek	Versoepeling bedrijfsoverdrachten	
5 Doorschuiven stakingswinst	Versoepeling bedrijfsoverdrachten	
6 Middeling stakingswinst	Versoepeling bedrijfsoverdrachten	

### 5.5.3 Analyse van de doelmatigheid en doelgerichtheid

De diverse regelingen en uitstelfaciliteiten zijn versnipperd<sup>1</sup>. In het geval van het overlijden van een IB-ondernemer kunnen er negen (!) regelingen van toepassing zijn (in de heffings- en invorderings sfeer). Bij fiscale faciliteiten in de heffings sfeer gaat het om faciliteiten die feitelijk leiden tot uitstel van betaling (zoals doorschuiffaciliteiten) en om faciliteiten die leiden tot vermindering van de belastingheffing (zoals de waarderingsfaciliteiten in de Successiewet). Ook kan worden geconstateerd dat de voorwaarden waaronder een fiscale faciliteit aan een belastingplichtige wordt verleend, behoorlijk uiteenlopen. Voor enkele faciliteiten in de invorderings sfeer wordt er bijvoorbeeld uitdrukkelijk getoetst of er bij de desbetreffende belastingplichtige sprake is van een liquiditeitsprobleem, terwijl een dergelijke toetsing voor andere faciliteiten achterwege blijft<sup>2</sup>.

Vanuit theoretische overwegingen zou het wenselijk kunnen zijn de genoemde versnippering tegen te gaan. Een stroomlijning van de faciliteiten zou bovendien voordelen kunnen hebben op het vlak van administratieve lasten, eenvoud en uitvoeringslasten. Elke verandering, dus ook een stroomlijning, gaat echter ook vaak gepaard met budgettaire effecten en verdeeeffecten. Een aanpassing vergt derhalve een afweging op al deze facetten. Belangrijk hierbij lijkt de vraag of een zekere mate van versnippering een probleem voor een bedrijfsoverdracht is. Er

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Ibid.



zijn geen concrete signalen dat de versnippering bedrijfsoverdrachten daadwerkelijk belemmert. Wel bestaat de indruk dat niet alle regelingen die recentelijk zijn ingevoerd, met name de uitstelregelingen, even bekend zijn; ook de voorwaarden in regelingen zijn niet altijd even bekend en soms moeilijk te doorgronden.

#### 5.5.4 Analyse van de samenhang

Vanuit het analysekader kan worden opgemerkt dat er relatief weinig activiteiten binnen het instrumentarium gericht zijn op arbeidsmarkt of sociale zekerheid in relatie tot bedrijfsoverdrachten. De potentiële rol voor de overheid is hier dan ook wat minder expliciet. De effecten van de instrumenten hier benoemd op meer en betere bedrijfsoverdrachten zijn onduidelijk of beperkt. Subjectieve analyse, met name ook naar de beleving door ondernemers en belangenorganisaties, ontbreekt vooralsnog.

### 5.6 Beleid om allerlei institutionele barrières voor bedrijfsoverdrachten weg te nemen (generiek en specifiek)

#### 5.6.1 Legitimatie en overzicht van de acties, regelingen en instrumenten

De legitimatie voor ingrijpen op de diverse barrières voor bedrijfsoverdrachten luidt niet anders dan bij de eerdere paragrafen. Elke bedrijfsoverdracht die *niet* plaatsvindt leidt tot vernietiging van middelen en daarmee tot negatieve effecten in maatschappelijke zin. De markt voor bedrijfsoverdrachten is een moeilijke markt met veel asymmetrische informatie. Intermediairs op deze markt hebben veelal een ander belang dan het maatschappelijke belang van het laten optreden van zo veel mogelijk zinvolle bedrijfsoverdrachten. De barrières voor overnemende ondernemers zijn voor bepaalde doelgroepen waarschijnlijk groter.

De barrières voor bedrijfsoverdrachten zitten vooral in de sfeer van fiscale afrekening. Dit bepaalt in grote mate de prijs en de waarde van die prijs voor alle betrokkenen.

- 1 Fiscale regelingen
  - Geruisloze doorschuiving
  - Overdrachtsbelasting
- 2 Successiewet; Bedrijfsopvolgingsregeling
- 3 Schenkingsrecht
- 4 Pilotproject 'Schuldhelpverlening voor ondernemers'
- 5 Insolventiewetgeving

#### 5.6.2 Analyse van de doelgerichtheid van de acties, regelingen en instrumenten

De acties in deze laatste themalijn zijn vooral gericht op het wegnemen van barrières die voortvloeien uit de fiscale afwikkeling van bedrijfsoverdrachten, en dan nog vooral vanuit het perspectief van de overdrager en de prijs die hij/zij moet betalen. De link met de voorgaande paragrafen 5.4 en 5.5 is daarmee aanzienlijk.

<i>Regeling</i>	<i>Hoofddoelstelling</i>	<i>Budget indicatie</i>
Fiscale regelingen - Geruisloze doorschuiving - Overdrachtsbelasting	Bevorderen bedrijfsoverdracht	
Successiewet; Bedrijfsopvolgingsregeling	Bevorderen bedrijfsoverdracht in familie (erfenis)	
Schenkingsrecht	Bevorderen bedrijfsoverdracht in familie (bij leven)	
Insolventiewetgeving	Maximalisatie opbrengsten van de gezamenlijke schuldeisers en anderzijds het behoud van de onderneming en werkgelegenheid. Gericht op bedrijven in faillissement met kans op doorstart	

### 5.6.3 Analyse van de effectiviteit en doelmatigheid

#### *Fiscale regelingen*

Er bestaan verschillen tussen fiscale instrumenten en subsidies met consequenties voor efficiency en effectiviteit van het instrument. Subsidies zijn eenvoudiger toe te passen en snel uit te betalen en zijn ook toegankelijk voor betrokken ondernemers die niet of nog niet belastingplichtig zijn. Subsidies kunnen dus sneller en breder worden ingezet om op marktverstoringen te reageren. In het geval van een fiscaal instrument bestaat er meer onzekerheid over toekenning en vindt uitbetaling veel later plaats, en alleen bij ondernemers die ook belasting verschuldigd zijn. De fiscale instrumenten kunnen ook alleen toegepast worden indien zij eenvoudig in het fiscale systeem ingepast kunnen worden.

#### *Successiewet*

Voor familiebedrijven vormt de successiewetgeving een obstakel bij bedrijfsopvolging in de vorm van een extra financiële last die uit het ondernemingsvermogen onttrokken moet worden. De Expertgroep Familiebedrijven van de Kamer van Koophandel stelt zelfs dat de overheid uiteindelijk haar eigen heffing financiert, aangezien het familievermogen over het algemeen vastligt in de onderneming en er wel belasting moet worden betaald.

Dit gaat ten koste van het werkkapitaal en de toekomstige winst van de onderneming.

Wanneer de ondernemer minimaal 55 jaar oud is of voor minimaal 45% arbeidsongeschikt is verklaard, kan verzocht worden om een vrijstelling van de schenkings- en successierechten; dit was in 2005 60% en is sinds 2007 verhoogd naar 75%. Over het resterende deel kan men uitstel van betaling (rentedragend) tot maximaal 10 jaar vragen.

De doorschuiffaciliteit bestaat wel voor de successiewet maar nog niet voor het schenkingsrecht. Het VNO-NCW pleit dan ook voor een 100% vrijstelling van successie- en schenkingsrecht.

De overheid heeft voor bedrijfsopvolging in de familiesfeer al een faciliteit in de overdrachtsbelasting gecreëerd zodat de onderneming reeds bij leven zonder heffing kan worden overgedragen. Dit is omdat bij vererving evenmin overdrachtsbelasting is verschuldigd maar wel successierecht.

Budget Bedrijfsopvolgingsfaciliteit: 2006: 93 mln., 120 mln. in 2007 oplopend tot 139 mln. in 2012 (Miljoenennota 2008).

### *Overdrachtsbelasting*

De overdrachtsbelasting bedraagt 6% van de waarde van het onroerend goed. Binnen het beleid over bedrijfsoverdrachten in de familiesfeer geldt een vrijstelling van de overdrachtsbelasting. Wanneer een familielid van de ondernemer het bedrijf overneemt en voortzet kan deze vrijstelling van overdrachtsbelasting aanvragen over de goederen die 'behoren tot en dienstbaar zijn aan' de onderneming.

### *Faillissementswet*

Het budgettaire belang over het jaar 2000 bedroeg € 10,3 miljoen voor de directe afwikkeling van faillissementen en € 476,3 miljoen in direct financieel belang van de fiscale voorrechten (uitstelregelingen, saneringen, kwijtscheldingen en executoriale verkopingen) (ECORYS-NEI). Over het afschaffen van het bodemrecht en fiscale voorrechten zegt dit rapport het volgende: Op basis van de geschatte materiële belastingschuld zou een derving van ongeveer 1,6 miljard euro het gevolg zijn. Per jaar en gecorrigeerd voor conjectuur wordt de totale derving door de Belastingdienst geschat op € 760 tot € 930 miljoen.

Het aantal afgewikkelde faillissementen steeg van 4380 in 1996, tot 6229 in 2006, waarbij het saldo aan schulden steeg van 1.368,4 mln. in 1996 tot 3.576,3 mln. in 2006 (CBS, ex natuurlijke personen).

De doelstelling van de Faillissementswet bestaat enerzijds uit de maximalisatie van de opbrengsten van de gezamenlijke schuldeisers en anderzijds het behoud van de onderneming en werkgelegenheid (Luttikhuis en Timmermans, 2007). Aanpassing van de Faillissementswet wordt noodzakelijk geacht omdat veel<sup>1</sup> surseances alsnog snel in een faillissement worden omgezet, terwijl het doel van deze procedure reorganisatie en voortzetting van de onderneming is. Hieruit kan afgeleid worden dat veel verzoeken worden gedaan op een moment dat de overlevingskansen van de onderneming al gering zijn. Verder blijkt ook dat er maar een klein percentage van de vorderingen van de concurrente crediteuren voldaan wordt. De oorspronkelijke doelstellingen van de Faillissementswet worden onvoldoende bereikt, blijkt uit de praktijk.

Het wetsvoorstel uit 2000 heeft tot doel de bewindvoerder en de curator meer mogelijkheden te geven om in een faillissements- en vooral een surseanceprocedure de onderneming te saneren en/of te continueren. Het doel hiervan is om met name de surseanceprocedure aantrekkelijker te maken zodat ondernemingen sneller bereid zijn om deze aan te vragen en zo een (gezonde) doorstart mogelijk te maken. Zaken als de surseancetoets, afkoelingsperiode, de totstandkoming van een akkoord in faillissement en surseance, doorleveringsplicht van nutsleveranciers, preferente vorderingen, publicatieverplichtingen en het Centraal Insolventieregister komen aan de orde. Ook zijn er een aantal vereenvoudigingen aangebracht, zoals de mogelijkheid om concurrente vorderingen niet af te handelen en de verificatievergadering te schrappen indien er te weinig beschikbare middelen zijn.

<sup>1</sup> (+/- 3 van de 4 in 1999).

Uit een onderzoek verricht door het Onderzoekscentrum Onderneming & Recht van de Katholieke Universiteit Nijmegen (2000)<sup>1</sup> blijkt dat de 'recovery rates'<sup>2</sup> in Nederland bij faillissementen niet lager liggen dan de recovery rates in andere landen; 39% van de totale schuldenlast, waar de waarden in andere landen tussen de 35% en 45% liggen. Dit is volkomen in tegenspraak met de resultaten uit het integrale onderzoek van Lutikhuis (2007)<sup>3</sup>: zij vond bij de faillissementen tussen 1996 en 2004 dat de recovery rates varieerden tussen slechts 3,2% en 11,5% voor concurrente en preferente schuldeisers. Lutikhuis stelt verder dat de maatschappelijke relevantie van de Faillissementswet niet zo hoog is als wordt gedacht. De bedrijven die faillieren zijn relatief klein en hebben relatief weinig werknemers in dienst ten tijde van de faillietverklaring. Bij de 4.167 in 2004 door faillissement beëindigde ondernemingen en/of instellingen waren in totaal 19.253 werknemers in dienst waarvan er 2.971 mee zijn overgegaan. Tussen 2001 en 2004 bedroeg het gemiddelde aantal banen 7.367.800 per jaar. Het aantal verloren banen bedroeg 16.282 in 2004; dit is slechts 2,2 promille van het totale aantal banen. Verder is in slechts 6,85% van de gevallen sprake van een (gedeeltelijk) behoud van de onderneming door middel van een doorstart. Verder blijkt dat de financiële waarde van het faillissement voor de schuldeisers erg laag is. In driekwart van de gevallen is er sprake van een zogenaamde negatieve boedel, de recovery rates van de schuldeisers zijn zeer laag en het aantal faillissementen dat daadwerkelijk uitkeert is ook zeer laag.

De conclusie van het onderzoek van Lutikhuis is dan ook dat de faillissementsprocedure een minimale rol speelt m.b.t. het maatschappelijk belang: behoud van onderneming en werkgelegenheid, en dat de faillissementsprocedure haar doelen amper bereikt.

De efficiëntie van deze procedure is onbekend, omdat de totale kosten van het bereiken van de gestelde doelen niet bekend zijn. Deze worden in principe ook door de schuldeisers gedragen.

Momenteel wordt er gewerkt aan nieuwe insolventiewetgeving: er wordt een uniforme insolventieprocedure geïntroduceerd waarbij het onderscheid tussen faillissement en surseance van betaling komt te vervallen. In deze procedure zal nog zowel de mogelijkheid voor reorganisatie als die van liquidatie worden bekeken. Ook wordt er meer aandacht gegeven aan 'informele reorganisaties' en de mogelijkheid om buiten insolventie om een akkoord te bereiken via de rechter. Een ander voorstel is om in het geval van reorganisatie de schuldenaar tot medebewindvoerder te benoemen, indien er geen sprake was van slecht bestuur. Daarnaast is voorgesteld om de positie van de gewone (concurrente) schuldeisers te verbeteren en meer aandacht aan insolventiefraude te besteden. Verder stelt de commissie voor om het 'bodemrecht' van de belastingdienst af te schaffen. Met betrekking tot het afschaffen van het bodemrecht wordt verwacht dat door de positieve welvaartseffecten op macro-economisch niveau de budgettaire effecten voor de overheid beperkt kunnen zijn (Justitie, 2008).

<sup>1</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd onder faillissementen met een balanstotaal van minimaal 227.000 euro en waar minimaal 15 tot 20 werknemers in dienst waren. Rapp ECORYS-NEI.

<sup>2</sup> Recovery rate: De hoogte van de uitkering gedeeld door de hoogte van de nominale schuld.

<sup>3</sup> Insolventierecht in cijfers en modellen: Schuldeisersbenadeling en conclusies. Schoordijk Instituut. Dit onderzoek heeft betrekking op alle faillissementen in 2004 en kan dus als behoorlijk representatief worden gezien.

Het voorontwerp voorziet ook in een insolventieraad en in een gezamenlijke afhandeling van samenhangende insolventies. Het aantal rechtbanken dat insolventiezaken behandelt wordt beperkt tot vijf en procedures worden zo veel mogelijk vereenvoudigd. Ook is er een erkenningsprocedure ontworpen voor grensoverschrijdende insolventies die buiten de EU-wetgeving vallen.

Vanuit Europa is er ook steeds meer invloed op het gebied van insolventie; zo zijn inmiddels de Uitvoeringswet EG-insolventieverordening en de richtlijn inzake werknemersbescherming in werking getreden.

#### 5.6.4 *Analyse van de samenhang*

Met betrekking tot de barrières voor bedrijfsoverdrachten geldt dat er weinig overlap of witte vlekken zijn, gegeven de andere acties binnen en buiten de cellen van het analysekader. Wel valt op dat vooral de institutionele barrières zijn aangepakt en dat er (nog) niet is gewerkt met een of andere vorm van segmentatie in doelgroepen. Het evenwicht met de potentiële rol voor de overheid over het geheel van ondernemerschapsdoelstellingen is daardoor een beetje scheef. De effecten van de instrumenten op de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap zijn niet formeel geëvalueerd, maar het lijkt erop dat er redelijk samenhangend wordt gewerkt aan meer bedrijfsoverdrachten. Het valt op dat in de beleving van ondernemers en belangenorganisaties het belang van aandacht voor bedrijfsopvolging nog steeds groot wordt geacht, zeker ook in samenhang en in vergelijking met de aandacht voor starters en groeiers.

### 5.7 Samenvatting en conclusies van de doorlichting van het Actieplan Overdracht

De voorlichting en communicatie m.b.t. de kennis en vaardigheden rond bedrijfs-overdracht zijn gestroomlijnd. Een bedrijfsoverdracht blijft voor een ondernemer lastig, emotioneel beladen en ingewikkeld.

De diverse financieringsregelingen worden voor bedrijfsoverdrachten wisselend goed gebruikt. Toch gaat het allemaal om een klein aandeel van de markt en het is niet duidelijk of de regelingen echt bijdragen, omdat niet duidelijk wie wordt bereikt gegeven de gehele markt voor bedrijfsoverdrachten.

De overgang tussen werknemerschap en ondernemerschap is op alle fronten aangepakt. Dit betekent dat er in termen van randvoorwaarden voor ondernemerschap veel is veranderd. De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt dan ook toe. Nog niet zo heel veel richting de bedrijfsovernames. Dit soort effecten gaan langzaam, vooral ook omdat de percepties van de aspirant-ondernemers de doorslag geven.

De fiscale regelingen rond bedrijfsoverdracht zijn onmiskenbaar belemmerend. Wegnemen van deze belemmeringen is echter kostbaar en wellicht ook maatschappelijk niet wenselijk.

De acties/regelingen/instrumenten in het Actieplan Bedrijfsoverdracht zijn bescheiden qua opzet. Bewustwording en voorlichting zijn de belangrijkste aspecten. Samenhang tussen de maatregelen is beperkt. Er is niet veel afstemming met de initiatieven onder start en groei.

De belangrijkste specifieke doelen zijn gehaald. Het aanjagen van de marktwerking op de markt voor bedrijfsoverdrachten is lastig. Er zijn diverse commerciële marktplaatsen, maar het is voor potentiële overdragers nog niet duidelijk waar ze het beste kunnen zijn. Betrokken partijen hebben (te) veel baat bij onvolledige informatie waardoor het gefragmenteerd blijft. Er zijn diverse commerciële partijen redelijk succesvol met matchmaking, maar vooralsnog blijft een deel van de markt problematisch.

De resultaten zoals beschreven in de voorgaande paragrafen worden samengevat in onderstaande tabel. De tabel geeft aan hoe groot de aandacht is op de diverse beleidsvelden, of deze beleidsaandacht momenteel lijkt af of toe te nemen en wat er bekend is over het resultaat ofwel de potentiële effectiviteit van beleid op de respectievelijke terreinen.

<i>Samenvattende tabel Actieplan Overdracht*</i>			
		<i>aandacht</i>	<i>resultaat</i>
Beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden	- bewustwording heeft prioriteit gehad - bereik potentiële opvolgers nog beperkt	++(↓)	?
Beleid ter verbetering van de informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	- overdrachtspakket slaat goed aan - communicatie gericht op potentiële opvolgers vrij beperkt	++(↓)	+
Beleid ter verbetering van de toegankelijkheid van financiering	- gebruik van diverse financieringsregelingen voor bedrijfsoverdracht wisselend	+(↑)	+
Beleid ter verbetering van de (toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	- overgang op alle fronten aangepakt - richting bedrijfsoverdrachten beperkt - resultaat nog onduidelijk	+(-)	?
Beleid om allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap weg te nemen (generiek en specifiek)	- fiscale regelingen versoepeld - dit maakt bedrijfsoverdracht aantrekkelijker - nettoresultaat nog onduidelijk	+(-)	?

\* De score voor de beleidsaandacht wordt bepaald door de tijd en het budget dat door EZ, haar uitvoeringsorganisaties en partners is besteed aan het betreffende type activiteiten. Bij de score weegt ook de variëteit aan maatregelen mee. De beleidsaandacht is gecodeerd met plussen, hierbij is vijf plussen het maximum (heel veel aandacht) en nul plussen het minimum (geen aandacht). Een pijltje omhoog betekent dat recent de aandacht is vergroot, een pijltje omlaag dat die is verkleind. Ook het resultaat per terrein is gescoord van nul tot vijf plussen. Als het resultaat nog niet te bepalen is, staat er een vraagteken. Dat kan zijn omdat (a) de maatregelen nog te pril zijn om te beoordelen, (b) evaluaties geen eenduidig antwoord gaven of (c) er geen informatie beschikbaar is. Als bekend zou zijn dat het resultaat negatief is, zou dat op soortgelijke wijze als minnen zijn gescoord. Een maximale resultaatscore van vijf plussen zou overigens duiden op een perfecte stuurbaarheid van aspecten en een perfecte bekendheid van de maatregelen waardoor ook het bereik maximaal is. Qua waardeoordeel betekent twee plussen zeker al een goede prestatie, maar het theoretisch bereik kan (altijd) beter. De scores in deze tabel zijn gebaseerd op de ervaringen met beleidsmaatregelen op de betreffende terreinen in Nederland zoals besproken in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Dit gaat dus om enerzijds de resultaten van evaluaties van de diverse acties, maatregelen en instrumenten en anderzijds om de beleving van ondernemers en belanghebbenden.

De huidige beleidsaandacht voor overdracht concentreert zich op informatievoorziening en is duidelijk minder groot dan voor start en groei. Op enkele terreinen

zijn er inmiddels maatregelen gevonden die resultaat hebben. Op sommige terreinen is nog weinig gedaan. De additionaliteit van de betreffende maatregelen is nog niet duidelijk.

1 *persoonlijke preferenties*

Beleid om de houding ten opzichte van bedrijfsoverdracht te verbeteren heeft zich vooral toegespitst op de bewustwording bij ouder wordende ondernemers. De aandacht is daarmee op dit moment ook gematigd. Het resultaat van het beleid is niet te bepalen. De meningen van betrokkenen lopen op dit punt uiteen.

2 *informatie, kennis en vaardigheden*

De aandacht is de afgelopen jaren gematigd groot geweest, vooral om landelijk een informatiepakket voor overdragers en opvolgers te verschaffen. Inhoudelijk en qua bereik van de informatie valt er weinig af te dingen. Het resultaat van de activiteiten is positief, al is het uiteindelijke resultaat op kwantiteit en kwaliteit van overdrachten niet onderzocht.

3 *financiering*

Aparte aandacht vanuit de overheid voor de financiering van bedrijfsoverdrachten is beperkt. Het resultaat van de meer generieke financieringsinstrumenten is ook voor overdrachten op basis van de evaluaties aangetoond. Bekendheid en bereik van de regelingen zijn weer een punt van aandacht.

4 *arbeid(svoorwaarden)*

De aandacht is vrij beperkt geweest met uitzondering van enkele fiscale aanpassingen. Het resultaat van de maatregelen is onduidelijk. Het is niet duidelijk of de groei in aantal overdrachten direct te maken heeft met veranderde omstandigheden.

5 *institutionele barrières*

De aandacht voor het wegnemen van barrières in dit verband is gering. Er is dan ook op dit punt weinig te zeggen over resultaten.





## 6 Samenvatting en conclusies

### 6.1 Aanleiding

Dit rapport betreft de beleidsdoorlichting van het ondernemersbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. In opdracht van het ministerie is dit onderzoek in de eerste helft van 2008 uitgevoerd door onderzoeksbureau EIM.

De doorlichting spitst zich toe op de legitimiteit van overheidsingrijpen, de doelgerichtheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het ondernemersbeleid en de samenhang tussen de diverse maatregelen in dat beleid. De doorlichting heeft betrekking op het pakket aan acties, regelingen en instrumenten zoals dat is gericht op *het bevorderen van meer en beter ondernemerschap* ('Operationele Doelstelling No. 2'). Op enkele plaatsen betekent dit dat er ook een doorkijk wordt gemaakt naar innovatie, internationaal ondernemen en dossiers van SZW en Financiën.

Het instrumentarium is op details aan jaarlijkse en tussentijdse aanpassingen onderhevig. Dit maakt het beeld in deze doorlichting zeker niet tijdloos. In deze doorlichting is de periode 2003-2007 doorgelicht, maar een deel van het instrumentarium bestaat al veel langer, terwijl eind 2007 juist ook allerlei nieuw beleid is ingezet. Het hele pakket aan acties, regelingen en instrumenten wordt meegenomen. Dit maakt de beleidsdoorlichting soms wellicht wat onevenwichtig omdat er met verschillende maten moet worden gemeten. Er is nu eenmaal voor de ene maatregel veel meer informatie beschikbaar dan voor de andere.

### 6.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek gaat in op de volgende set 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 specifieke 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?

### 6.3 Methodiek

Ten behoeve van dit onderzoek is vanuit de literatuur over ondernemerschap, gegeven de huidige beleidsagenda, een analysekader afgeleid. Binnen dit kader combineert dit onderzoek een ex ante analyse van de legitimiteit van het ondernemersbeleid en een ex post (meta-)analyse van de doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en samenhang van de maatregelen in dat beleid. In het onderzoek worden achtereenvolgens steeds vijf beleidsvelden van de drie oorspronkelijke actieprogramma's behandeld. In de kolommen van het analysekader staan de drie oorspronkelijke actieprogramma's Start, Groei en Over-

dracht. In de rijen staan de vijf aspecten die een centrale rol spelen in het bereiken van meer en beter ondernemerschap: [persoonlijke preferenties], [informatie, kennis en vaardigheden], [financiering], [arbeid] en [institutionele barrières].

kader 2 Analyse van beleid per actielijn en beleidsveld

	<i>Actieplannen</i>		
	<i>Start</i>	<i>Groei</i>	<i>Overdracht</i>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap			
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap			
toegankelijkheid van financiering			
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap			
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)			

Bron: EIM, 2008.

De doorlichting van het beleid voor meer en beter ondernemerschap vindt vervolgens plaats op drie aspecten: de *urgentie* van ingrijpen door de overheid, de *aandacht* qua beleid voor het betreffende veld en het *resultaat* dat uit beleid lijkt te resulteren. De *urgentie* wordt bepaald vanuit een benchmark van de Nederlandse situatie in vergelijking met andere landen en vanuit een (ex ante) analyse van de imperfecties die optreden in het tot stand komen van meer en beter ondernemerschap. De *aandacht* wordt bepaald door de intensiteit en variëteit van acties, maatregelen en instrumenten die worden ingezet om de imperfecties op te heffen en de Nederlandse situatie te verbeteren. Het *resultaat* van beleid betreft tot slot de indicatie in hoeverre we inmiddels weten dat beleid op het betreffende terrein werkt.

De doorlichting vindt plaats op basis van de volgende informatiebronnen:

- Empirische literatuur en wetenschappelijke inzichten: benchmark en kwalitatieve ex ante analyse over waar een overtuigende rol voor de overheid kan liggen. Dat betekent dat voor elk instrument bezien wordt in hoeverre hier een overtuigende ex ante case voor te maken is binnen het opgestelde kader voor de beleidsdoorlichting.
- Evaluaties en andere analyses van huidig beleid: meta-analyse van bestaande ex post evaluaties op individuele instrumenten. Daarbij wordt ook bezien op welke wijze in deze evaluaties doelmatigheid en effectiviteit worden geadresseerd en wat hiervan kan worden geleerd.
- Interviews: subjectieve analyse, in termen van bevragen deskundigen naar hun opvatting over doeltreffendheid en samenhang van (sets van) individuele instrumenten.

#### 6.4 Antwoord op de onderzoeksvragen

Het belangrijkste aangrijpingspunt in de relatie van 'meer en beter ondernemerschap' (het onderhavige operationele doel) tot Nederlandse welvaartsontwik-

keling (de meest basale component van de EZ-missie) ligt in de bijdrage van meer en beter ondernemerschap aan economische groei, kortweg:

meer ondernemerschap --> economische groei

beter ondernemerschap --> economische groei

Beleid voor 'meer ondernemerschap' gaat primair over het stimuleren van meer zelfstandige ondernemers. Dit wil zeggen meer starters, meer mensen die ondernemer zijn, meer mensen die persoonlijk participeren in ondernemingsrisico en meer mensen die economische kansen nastreven. In het verlengde hiervan kan actie voor meer ondernemerschap ook worden opgerekt naar het vergroten van de groep mensen die zich aangetrokken voelt tot ondernemerschap en al dan niet daarnaar handelt. Een breed gehanteerde aanname – ook internationaal - is dat een ondernemende houding goed is, zeker voor de bedrijven en instellingen waar ondernemende mensen werken (ook als zij dus (nog) niet voor een carrière als zelfstandig ondernemer kiezen). Een ondernemende houding van mensen is een asset voor de economie en draagt bij aan de toepassing van kennis en aan de dynamiek in de economie (investeringsgeneigdheid en toe- en uittreding).

Het resultaat van meer ondernemerschap op economische groei hangt sterk af van het aandeel van de ondernemerspopulatie dat ook echt groei en innovatie realiseert. Het maatschappelijk nut van ondernemerschap dat niet resulteert in groei of innovatie is beperkt. Wel is het waar dat bij meer ondernemerschap meer potentiële economische dynamiek ontstaat. Die dynamiek hoeft echter niet op te treden. Als die niet optreedt, is het effect op welvaart beperkt. Bij voldoende dynamiek kunnen de kleine zelfstandige ondernemers als kweekvijver dienen voor snelle, innovatieve en internationaliserende groeiers. Bekende, aansprekende rolmodellen spelen hierbij een belangrijke rol.

Beleid voor 'beter ondernemerschap' gaat over het stimuleren en belonen van 'goed gedrag'. De kwaliteit van ondernemerschap is zeker geen eenduidig begrip. Het kan zijn afgebakend als gedrag dat bijdraagt aan economische groei of dat bijdraagt aan de overige doelstellingen van EZ. Dan kan het beleid voor beter ondernemerschap gaan om het vergroten (en prikkelen) van de groep bedrijven die 'wenselijk gedrag' vertoont zoals innovatie, groei, internationalisering, duurzaamheid, veiligheid, et cetera. Een meer basale definitie van goed (en beter) ondernemerschap is dat de bedrijven van de ondernemers overleven en productief, volgens de wet én naar tevredenheid van de ondernemer opereren. Ook deze meer basale kwaliteit van ondernemerschap kan als basis voor beleid voor 'beter ondernemerschap' dienen.

#### 6.4.1 Legitimiteit

*Waarom is er een rol voor de overheid bij de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap'?*

Het antwoord valt uiteen in drie delen.

*Meer en beter ondernemerschap is uit maatschappelijk oogpunt gewenst*

De eerste grond voor legitiem overheidsingrijpen rond ondernemerschap ligt in de constatering dat meer en beter ondernemerschap positief verband houdt met een gunstige maatschappelijke ontwikkeling.

Puntsgewijs valt deze eerste stap van de legitimering als volgt samen te vatten:

- Ondernemerschap raakt op een positieve manier aan economische, sociale en maatschappelijke doelstellingen.
- De link met de economische ontwikkeling is direct. Ondernemers beoordelen economische kansen en zetten ideeën om in concrete oplossingen die ervoor zorgen dat de wensen van klanten worden vervuld (consumenten of andere bedrijven). Ondernemerschap raakt daarmee aan de kern van economische groei en meer en beter ondernemerschap staat daarmee aan de basis van een gezonde economische dynamiek (d.w.z. marktwerking en innovatie). Principieel is er dus meteen een link met maatschappelijke welvaart.
- Ondernemerschap is ook persoonlijk een keuze tot zelfontplooiing. Zelfstandigheid, onafhankelijkheid en vrijheid staan bij ondernemerschap centraal. Deze zelfstandigheid, onafhankelijkheid en vrijheid zijn zeker ook voor de sociale en niet-economische maatschappelijke doelstellingen heel relevant. Als ondernemer kun je naar eigen goeddunken jezelf ontwikkelen, jezelf bewijzen en/of jezelf onderhouden. In dit verband is de link met economische groei natuurlijk indirect: zelfstandige ondernemers zijn (zeker) niet per definitie productiever dan werknemers in loondienst.

*Benchmark: Er zijn duidelijke mogelijkheden ter verbetering*

De maatschappelijke wenselijkheid van meer en beter ondernemerschap alléén is niet genoeg. Een tweede vereiste is dat er ook echt duidelijke mogelijkheden ter verbetering zijn. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn omdat relevante indicatoren over de Nederlandse economie in internationaal perspectief laag scoren.

De kern van deze tweede stap luidt als volgt:

- In vergelijking met flink wat andere landen heeft Nederland al jaren weinig mensen die zich aangetrokken voelen tot ondernemerschap, weinig snelgroeiende ondernemingen en een wat lage innovativiteit in het MKB.
- In termen van prille starters en jonge bedrijven heeft Nederland de afgelopen 4 jaar een flinke inhaalslag gemaakt. Qua snelle groei, qua innovatie in het MKB en qua *langetermijn* ambitie bij mensen om ondernemer te worden scoort Nederland nog steeds laag.

*Marktimperfecties of overheidsimperfecties maken overheidsingrijpen gewenst*

Overheidsingrijpen is pas echt gewenst als er vanwege marktimperfecties of overheidsimperfecties een goede aanleiding is om te verwachten dat er minder of slechter ondernemerschap is dan optimaal.

Dit komt hier concreet neer op het volgende:

- Diverse factoren perken de ruimte voor ondernemerschap in. Deze factoren kunnen worden verlicht of weggenomen om zodoende tot meer en beter ondernemerschap te komen.
- Factoren die overheidsingrijpen op het gebied van ondernemerschap wenselijk (kunnen) maken zijn:
  - cultureel en sociaal bepaalde preferenties voor (of tegen) start, groei en/of overdracht;
  - gebrekkige toegang tot kapitaal, arbeid en/of kennis voor starters, groeiende bedrijven en/of overdrachten;

- geen level playing field voor starters, groeiers en/of overdrachten;
- instituties en overheidsfalen;
- diverse externaliteiten (waarbij maatschappelijk nut groter is dan individueel nut, waardoor ondernemers bij individuele beslissingen minder investeren of weinig groeien).
- De rol van de overheid kan zijn om de ruimte voor ondernemerschap te bevorderen. Dit wil zeggen de positieve relaties versterken en de negatieve relaties verzachten en/of wegnemen.

#### 6.4.2 Doelgerichtheid

*Hoe goed sluiten de doelstellingen per actie/regeling/instrument aan bij de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap'?*

Om te beoordelen of het ondernemerschapsbeleid efficiënt en effectief is geweest, beginnen we met een analyse op het niveau van de doelstellingen. Dit geeft inzicht in de 'fit' tussen het beleid en de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap'.

Bij de analyse van de doelgerichtheid komen we tot de volgende conclusies:

- De link tussen individuele beleidsmaatregelen en de operationele doelstelling meer en beter ondernemerschap wordt meestal niet expliciet gelegd; niet ex post, maar ook niet ex ante. Wel is er in veel gevallen doelgericht gewerkt naar specifieke eigen doelstellingen per actie/regeling/instrument.
- Het pakket aan maatregelen is het resultaat van een historisch pad. Het is zo gegroeid. Allerlei nieuwe, bestaande en werkende maatregelen zijn onder de operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap' geplaatst, zonder de aansluiting tussen specifieke doelen en de operationele doelstelling te benoemen. Dit kan op termijn de legitimiteit van bepaalde heel nuttige instrumenten in onnodige onzekerheid plaatsen, te meer omdat het veelal ook niet expliciet benoemd is als er een bijdrage is aan andere overheidsdoelen.

#### 6.4.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Om te beoordelen of acties, regelingen en instrumenten op zichzelf doelmatig en effectief zijn, kun je op twee niveaus analyseren. (a) *Wat wordt bereikt gegeven de specifieke doelstellingen per actie/regeling/instrument?* (b) *Dragen de regelingen (direct en indirect) bij aan meer en beter ondernemerschap?*

##### A. Per regeling

- Acties/regelingen/instrumenten zijn vaak op hun specifieke doelstellingen behoorlijk doelmatig en effectief. Hier wordt op (bij)gestuurd en afgerekend.
- Dit geldt het meest duidelijk voor de acties, regelingen en instrumenten in het Actieplan Start. Bij de acties onder groei en bedrijfsoverdracht zijn de specifieke doelstellingen per regeling minder vaak direct meetbaar gemaakt.
- Het gebruik en bereik van regelingen is vaak conform of hoger dan de gestelde doelen. Voor een deel van de instrumenten geldt wel dat de bekendheid beperkt is en dus het potentiële bereik mogelijk (veel) groter.
- Bij de evaluaties wordt niet altijd de additionaliteit onderzocht. Voor belangrijke regelingen is niet duidelijk welk deel ook in de markt tot stand zou komen.
- Bij de evaluaties worden niet-gebruikers meestal niet in de evaluatie betrokken. Doorgaans worden eigenlijk alleen direct betrokkenen gevraagd naar er-

varingen en beoordelingen. In pilots (op kleine schaal) gebeurt dit vaak wel wat breder.

#### *B. Als geheel*

- Er is de afgelopen jaren een flinke groei geweest in het aantal aspirant-ondernemers (zij die concreet een start voorbereiden) en starters. Een verband met het gevoerde ondernemersbeleid ligt voor de hand.
- Vanaf 2008 zijn de inspanningen t.b.v. de preferenties voor ondernemerschap geïntensiveerd. Eerdere maatregelen op dit vlak lieten nog weinig meetbare resultaten zien, maar de urgentie lijkt nog steeds dusdanig hoog dat doorinvesteren legitiem is.
- De voorlichting en communicatie m.b.t. de kennis en vaardigheden rond ondernemerschap zijn de afgelopen jaren flink gestandaardiseerd en gemoderniseerd. Ondernemers zijn tevreden over de geboden diensten (die tevredenheid is niet toegenomen).
- De diverse financieringsregelingen worden steeds meer gebruikt. Er zijn regelingen bijgekomen voor de start en doorgroei van bedrijven (resp. microfinanciering en groeifaciliteit). Voor de niet-fiscale maatregelen geldt dat ze een klein aandeel van de bedrijvenpopulatie bereiken. De perceptie van de grote meerderheid van ondernemers is en blijft dat het lastig en duur is om financiering te krijgen. Het effect van prikkels door de overheid is hierbij onduidelijk. Ondernemers financieren vaak zelf en zijn voor belangrijk deel onbekend met hetgeen de overheid rond financiering wil en doet.
- De overgang tussen werknemerschap en ondernemerschap is op veel fronten aangepakt. Dit betekent dat er in termen van voorwaarden veel is veranderd. De dynamiek op de arbeidsmarkt neemt toe. Het gaat bij veel maatregelen niet alleen om de overstap werknemer-ondernemer, maar ook om de algehele mobiliteit op de arbeidsmarkt. Een deel van de effecten op ondernemerschap gaat langzaam, vooral ook omdat de percepties van de aspirant-ondernemers de doorslag geven. Die meningen zijn soms hardnekkig. Dat geldt ook sterker voor werknemers wanneer zij eventueel voor een snelgroeiend bedrijf kiezen. De extra risico's van een switch naar een jong, dynamisch bedrijf zijn groot.
- De inspanningen om de administratieve lasten rond ondernemerschap te reduceren zijn redelijk succesvol. Er komen (echter) ook veel nieuwe lasten bij. Starters, doorgroeiërs en overdragers zien de rompslomp nog steeds als grote drempel en ook als één van redenen om van allerlei regelingen geen gebruik te maken.
- Het beleid om specifieke doelgroepen te stimuleren voor ondernemerschap te kiezen is sterk afgenomen, deels omdat gestelde doelstellingen zijn bereikt. Initiatieven rond nieuw ondernemerschap en het ondernemerschap in de prachtwijken zijn een uitzondering op deze trend. Het ondernemerschap onder de meeste allochtone groepen is inmiddels op of boven het niveau van de Nederlandse bevolking.
- De communicatie naar ondernemers over regelingen, determinanten en 'goed ondernemerschap' is nog niet optimaal. Veel van het beleid landt feitelijk nooit bij grote groepen ondernemers. Een groot deel van de ondernemers is onbekend met wat de overheid allemaal wil stimuleren en/of denkt dat het niet voor hem of haar is bedoeld.

#### *6.4.4 Samenhang*

De analyse van de samenhang is bedoeld om te laten zien of er eventueel overlap is en of er wordt gestuurd op het in elkaar grijpen en elkaar versterken van

de diverse maatregelen. Dit gaat om de vragen: (a) *Is er interne samenhang tussen de maatregelen per terrein?* (b) *Is er interne samenhang tussen maatregelen op de diverse terreinen?* (c) *Is er externe samenhang met maatregelen bij andere departementen?*

De analyse van de samenhang levert de volgende conclusies op:

- De maatregelen in het Actieplan Start zijn divers en veelomvattend. De samenhang tussen de maatregelen is vaak niet expliciet benoemd of geregeld. Er is ook wel wat overlap. Koppeling tussen maatregelen kan veel directer, in nauwe aansluiting bij de operationele doelstelling. Dat zou het beleid doelmatiger en doeltreffender maken. Beter communicatie naar ondernemers is een integraal en doorslaggevend onderdeel van dit soort verbeteringen.
- De maatregelen in het Actieplan Groei zijn minder divers en veelomvattend. De samenhang is ook hier vooral impliciet. Deels heeft dit te maken met afbakeningen tussen innovatiebeleid, internationaliseringsbeleid en ondernemersbeleid. Hier treedt overlap op die voor ondernemers verwarrend kan werken. Het bereik van het huidige en voorgenomen groeibeleid is slechts een heel kleine groep bedrijven. Een smalle doelgroep voor dit soort beleid is waarschijnlijk onverstandig omdat slecht van tevoren te voorspellen is wie daadwerkelijk kan en zal groeien.
- Bij de instrumenten rond groei is de additionaliteit heel belangrijk. Een overheid kan prille markten in hun ontwikkeling te verstoren. Het is hierbij extra lastig om te bepalen wat er zou gebeuren als de overheid niet zou ingrijpen. Tijdelijke marktimperfecties zijn soms beter dan overheidsingrijpen. Dat geldt bijvoorbeeld als door subsidies er geen externe participaties meer in een bedrijf worden genomen. Dat remt groei, omdat juist de vreemde ogen dwingen.
- De maatregelen in het Actieplan Bedrijfsoverdracht zijn bescheiden qua opzet. Bewustwording en voorlichting zijn de belangrijkste aspecten. Samenhang tussen de maatregelen is wat beperkt. Wel geldt dat de belangrijkste specifieke doelen zijn gehaald. Het aanjagen van de marktwerking op de markt voor bedrijfsoverdrachten is deels gelukt. Er is echter nog geen standaard ontstaan. Betrokken partijen hebben wellicht (te) veel baat bij onvolledige informatie, waardoor dit een markt met imperfecties blijft.

## 6.5 Kernresultaten

Onderstaande drie kaders tonen de samenvattende scores en daarmee een overzicht van de resultaten van de beleidsdoorlichting. De kaders gaan specifiek in op de legitimiteit/urgentie van overheidsingrijpen en de intensiteit van de beleidsaandacht voor vijf beleidsvelden in de periode 2003-2007. De mate waarin beleid effect resulteert, heeft geen directe invloed op de scores in de eerste twee kolommen. Dit resultaat is verwerkt in de laatste kolom. Deze is op grond van de informatie uit instrumentevaluaties en de perceptie van ondernemers en belanghebbenden.

kader 3 Urgentie, aandacht en resultaat van beleid per actielijn en veld

a.	Start		
	Beleidsurgentie <sup>1</sup>	Beleidsaandacht <sup>2</sup>	Resultaat <sup>3</sup>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	!!	++	?
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	!	++	+
toegankelijkheid van financiering	!!	+++	++
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	!!	+++	+
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)	!	++++	+

Bron: EIM, 2008.

<sup>1</sup> De indicatie van de urgentie van het beleid is samengesteld vanuit een benchmark van de Nederlandse situatie in vergelijking met andere landen en vanuit de imperfecties die optreden in het tot stand komen van meer en beter ondernemerschap (zie hoofdstuk 2). De laatstgenoemde imperfecties zijn diverse vormen van marktperfection, maar ook institutionele en overheidsimperfecties. De urgentie van overheidsingrijpen (legitimiteit) is gecodeerd met uitroepetekens, waarbij vijf uitroepetekens het maximum en nul uitroepetekens het minimum is.

<sup>2</sup> De indicatie van de aandacht in het huidige beleid voor de diverse aspecten van ondernemerschap is opgebouwd op grond van de beleidsdoorlichting in de hoofdstukken 3 tot en met 5. De intensiteit van de beleidsaandacht wordt primair bepaald door het budget dat wordt besteed aan het betreffende type activiteiten. Ook de variëteit aan maatregelen weegt mee. De intensiteit van de beleidsaandacht is gecodeerd met plussen, waarbij wederom vijf plussen het maximum en nul plussen het minimum is.

<sup>3</sup> Ook het resultaat per terrein is gescoord van nul tot vijf plussen. Als het resultaat nog niet te bepalen is, staat er een vraagteken. Een maximale resultaatsscore van vijf plussen zou duiden op een perfecte stuurbaarheid van aspecten en een perfecte bekendheid van de maatregelen waardoor ook het bereik maximaal is. Qua waardeoordeel betekent twee plussen zeker al een goede prestatie, maar het theoretisch bereik kan (altijd) beter. De scores in deze tabel zijn gebaseerd op de ervaringen met beleidsmaatregelen op de betreffende terreinen in Nederland zoals besproken in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Dit gaat dus om enerzijds de resultaten van evaluaties van de diverse acties, maatregelen en instrumenten en anderzijds om de beleving van ondernemers en belanghebbenden.



<b>b.</b>	<b>Groei</b>		
	<i>Beleidsurgentie</i> <sup>1</sup>	<i>Beleidsaandacht</i> <sup>2</sup>	<i>Resultaat</i> <sup>3</sup>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	!!!!	+	?
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	!!	+	?
toegankelijkheid van financiering	!!	++	+
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	!!!	+	?
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)	!!!	++	+

Bron: EIM, 2008.

<b>c.</b>	<b>Overdracht</b>		
	<i>Beleidsurgentie</i>	<i>Beleidsaandacht</i>	<i>Resultaat</i>
persoonlijke preferenties voor ondernemerschap	!!	++	?
informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap	!	++	+
toegankelijkheid van financiering	!!	+	+
(toegankelijkheid van arbeid en) overgang werknemerschap-ondernemerschap	!	+	?
allerlei institutionele barrières voor ondernemerschap (generiek en specifiek)	!!	+	?

Bron: EIM, 2008.

We lopen hieronder de resultaten van de beleidsdoorlichting zoals samengevat in de bovenstaande kader in kwalitatieve termen langs, per actielijn en themaveld.

### 6.5.1 Start

Het aantal starters is in Nederland de afgelopen jaren flink gestegen. Belangrijke imperfecties in het proces tot ondernemerschap zijn verzacht. De algehele **urgentie** voor beleid op deze actielijn lijkt minder groot. De huidige **beleidsaandacht** voor starten is wel groot. Op de meeste terreinen zijn er inmiddels ook maatregelen gevonden die **resultaat** hebben. Het bereik, de bekendheid en de additionaliteit van de betreffende maatregelen zijn grosso modo nog verbeterpunten.

#### 1 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel in de Nederlandse beroepsbevolking dat echt bezig is een bedrijf te starten is vrij hoog. Het aandeel dat *op termijn* ondernemerschap ambieert

<sup>1</sup> Zie vorige bladzijde.

<sup>2</sup> Zie vorige bladzijde.

<sup>3</sup> Zie vorige bladzijde.

blijft in internationaal perspectief enigszins achter. Samen met imperfecties in cultuur en sociale zekerheid zorgt dit voor een gematigde **urgentie** van overheidsingrijpen op deze persoonlijke preferenties. Beleid om de houding ten opzichte van ondernemerschap te repareren is recent vergroot (bewustwording in het onderwijs). De **aandacht** is daarmee op dit moment ook gematigd. Het resultaat van het nieuwe beleid is nog niet bekend. Eerdere, minder uitgebreide acties hadden tot nu toe weinig resultaat voor de potentiële ondernemers zelf. Het te verwachten **resultaat** van beleid is daarmee nog onduidelijk.

2 *informatie, kennis en vaardigheden*

De infrastructuur qua informatievoorziening aan startende ondernemers is de afgelopen jaren gestroomlijnd. Mogelijkheden voor startende ondernemers om kennis en vaardigheden op te bouwen worden vooral via de Kamers van Koophandel geboden (tegen marginale kosten). Dit is - ook internationaal - op een goed niveau. De imperfecties zijn in dit verband vrij beperkt, waardoor de **urgentie** voor overheidsingrijpen beperkt is. De **aandacht** is de afgelopen jaren gematigd groot geweest, vooral om landelijk efficiënt en eenduidig informatie te verschaffen. Inhoudelijk en qua bereik van de informatie is er niet veel veranderd. Het **resultaat** van de activiteiten was volgens de evaluatie van de Kamers goed genoeg, al plaatsen de ondernemers die niet langs de Kamer gaan vaak kanttekeningen bij het nut en de diepgang van de informatie.

3 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor starters is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen lijkt wel minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Imperfecties zijn er voor starters vooral bij de toegang tot gunstige voorwaarden en specifieke vormen van financiering. De **urgentie** voor ingrijpen is gematigd. De **aandacht** vanuit de overheid voor dit type maatregelen is vrij groot. Het te verwachten **resultaat** van dit type maatregelen en instrumenten is op basis van de evaluaties redelijk goed. De bekendheid en het bereik van de regelingen is een punt van aandacht.

4 *arbeidsvoorwaarden*

De overgang van werknemerschap naar ondernemerschap is in Nederland in internationaal opzicht altijd vrij ongunstig geweest, vooral qua sociale zekerheid. Er wordt vooruitgang geboekt in het wegnemen van de belangrijkste imperfecties. De **urgentie** voor ingrijpen is nu nog gematigd. De **aandacht** voor de arbeidsvoorwaarden en de overgang werknemerschap-ondernemerschap is vrij groot. Het **resultaat** van de maatregelen kan positief zijn, al moet dit voor een belangrijk deel nog doorwerken. Het is niet duidelijk of de groei in aantal starters direct te maken heeft met de verbeterde overgang.

5 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières tot ondernemerschap in Nederland substantieel hoger zijn dan in andere landen. Er zijn institutionele barrières en externaliteiten die kunnen zorgen voor minder ondernemerschap dan maatschappelijk wenselijk, onder meer voor 'speciale groepen' zoals uitkeringsgerechtigden en vrouwen. De **urgentie** van overheidsingrijpen is beperkt, zeker gegeven de stappen die er de afgelopen jaren zijn gemaakt. De **aandacht** voor het wegnemen van allerlei barrières is groot geweest. Een deel van deze inspanningen lijkt te leiden tot positieve **resultaten**. Ondernemers zeggen er weinig van te merken en plaatsen vraagtekens

bij het resultaat van veel maatregelen. De additionaliteit is meestal onduidelijk.

#### 6.5.2 Groei

Het aantal innovatieve bedrijven en snelle groeiers is in Nederland de afgelopen jaren toegenomen, maar in internationaal perspectief scoren 'we' nog steeds laag. Belangrijke imperfecties in het proces tot groei lijken persistent, dus de algehele **urgentie** voor beleid op deze actielijn is eigenlijk alleen maar groter geworden. De huidige beleids**aandacht** voor groei is duidelijk minder groot dan voor start, al neemt de aandacht recent wel toe. Op enkele terreinen zijn er inmiddels wel maatregelen gevonden die resultaat hebben. Op de meeste terreinen moet het resultaat nog blijken. Het algehele **resultaat** is tot nu toe beperkt. Ook hier geldt dat het bereik, de bekendheid en de additionaliteit van de betreffende maatregelen nog verbeterpunten zijn.

#### 6 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel snelle groeiers in Nederland is relatief klein. Ook het aantal ondernemers met groeiambitie blijft in internationaal opzicht achter. De imperfecties in cultuur, instituties en externe effecten zorgen voor een grote **urgentie** van overheidsingrijpen op de persoonlijke preferenties van ondernemers om te groeien. Beleids**aandacht** om de houding ten opzichte van groei te verbeteren is beperkt. In relatie tot speerpunten als innovatie en internationalisering zijn er wel activiteiten, maar de samenhang naar het verbeteren van het aantal groeiers ontbreekt. Er is op dit terrein weinig bekend over het **resultaat** dat eventueel beleid heeft of kan hebben.

#### 7 *informatie, kennis en vaardigheden*

Er is niet bekend of het aanbod van informatie, kennis en vaardigheden voor groeiende ondernemers in internationaal opzicht beperkt is of niet. Wel is het duidelijk dat er imperfecties bestaan, vooral vanwege het weglekken van kennis en de gebrekkige toegang voor groeiers op terreinen. De **urgentie** voor overheidsingrijpen is daarom gematigd. De **aandacht** is de afgelopen jaren beperkt geweest. Inhoudelijk is de informatie eigenlijk zelfs wat minder geworden. Er zijn wel veel mogelijkheden om te netwerken. Het mogelijke **resultaat** van de activiteiten is onduidelijk. Deelnemende ondernemers zijn meestal niet ontevreden.

#### 8 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor groeiers is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen is wel beduidend minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Imperfecties zijn er voor groeiers vooral bij de toegang tot gunstige voorwaarden. Financiering is relatief duur omdat er onzekerheid en informatieasymmetrie is. De **urgentie** voor ingrijpen is gematigd. De **aandacht** vanuit de overheid voor dit type maatregelen is ook gematigd. Het te verwachten **resultaat** van de maatregelen en instrumenten is op basis van de evaluaties redelijk goed te noemen, al zijn belangrijke instrumenten nog te nieuw om te kunnen evalueren. De bekendheid en het bereik van de regelingen is net als bij start een punt van aandacht.

#### 9 *arbeid(svoorwaarden)*

Er is weinig bekend over de toegang tot arbeid voor snelle groeiers in internationaal perspectief, maar het verschil in sociale zekerheid tussen grote en kleine bedrijven is aanzienlijk. Er zijn voor snelgroeiende bedrijven grote imperfecties in het aantrekken van goed personeel. Goede arbeidsvoorwaarden

zijn duur en doorgroeimogelijkheden kunnen worden geboden maar blijven erg onzeker. De **urgentie** voor ingrijpen is vrij groot. De **aandacht** voor toegankelijkheid van arbeid voor bedrijven met groeiambitie is beperkt. Indirect is wel wat aandacht voor de arbeidsvoorwaarden. Het mogelijke **resultaat** van maatregelen is nog onduidelijk, vooral omdat er nog niet veel gebeurt op dit terrein.

#### 10 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières voor groei in Nederland echt hoger zijn dan in andere landen. Er zijn echter wel extra imperfecties voor bedrijven met groeiambitie op dit terrein. Bedrijven met groeiambitie stuiten op institutionele barrières en negatieve externe effecten. De **urgentie** van overheidsingrijpen is dus vrij groot. De **aandacht** voor het wegnemen van allerlei barrières is ook wel gematigd geweest, maar de te verwachten netto **resultaten** van de inspanningen lijken vooralsnog beperkt.

### 6.5.3 Overdracht

Het aantal succesvolle overdrachten is in Nederland de afgelopen jaren toegenomen. In internationaal perspectief scoren 'we' vrij gemiddeld qua bedrijvendynamiek. De imperfecties in het overdrachtsproces zijn persistent, en de algehele urgentie voor deze actielijn is vrij stabiel. De huidige beleids**aandacht** voor overdracht concentreert zich op informatievoorziening en is duidelijk minder groot dan voor start en groei. Op enkele terreinen zijn er inmiddels maatregelen gevonden die **resultaat** kunnen hebben. Op sommige terreinen is nog weinig gedaan. De additionaliteit van de betreffende maatregelen is nog niet duidelijk.

#### 11 *persoonlijke preferenties*

Het aandeel in de Nederlandse beroepsbevolking dat geïnteresseerd is in het overnemen van een bedrijf ligt wellicht lager dan in andere landen, maar daar zijn geen cijfers over beschikbaar. Imperfecties in cultuur bij zowel overdragers als opvolgers zorgen voor een gematigde **urgentie** van overheidsingrijpen op de persoonlijke preferenties voor bedrijfsoverdracht. Beleid om de houding ten opzichte van bedrijfsoverdracht te verbeteren heeft zich vooral toegespitst op de bewustwording bij ouder wordende ondernemers. De **aandacht** is daarmee op dit moment ook gematigd. Het **resultaat** van het beleid is niet te bepalen. De meningen van betrokkenen lopen op dit punt uiteen.

#### 12 *informatie, kennis en vaardigheden*

De informatievoorziening aan overdragende ondernemers is de afgelopen jaren een belangrijke speerpunt geweest. Dit is - ook internationaal - op een goed niveau. De imperfecties zijn in dit verband (inmiddels) vrij beperkt waardoor de **urgentie** voor overheidsingrijpen beperkt is. De **aandacht** is de afgelopen jaren gematigd groot geweest, vooral om landelijk een informatiepakket voor overdragers en opvolgers te verschaffen. Inhoudelijk en qua bereik van de informatie valt er weinig af te dingen. Het **resultaat** van de activiteiten lijkt positief, al is het uiteindelijke effect op kwantiteit en kwaliteit van overdrachten niet onderzocht.

#### 13 *financiering*

De beschikbaarheid van financiering voor bedrijfsoverdrachten is in Nederland in internationaal opzicht niet slecht. De markt voor deelnemingen in het eigen vermogen lijkt wel minder ontwikkeld. Imperfecties zijn er voor bedrijfsoverdrachten minder dan bij start en groei. Vooral de terugtrekkende ondernemer ondervindt nogal eens gedoe. De **urgentie** voor ingrijpen is gema-

tigd. Aparte **aandacht** vanuit de overheid voor de financiering van bedrijfs-overdrachten is beperkt. Het generieke financieringsinstrumentarium levert ook voor overdrachten resultaten op. Bekendheid en bereik van de regelingen zijn weer een punt van aandacht.

14 *arbeid(svoorwaarden)*

Op dit punt is internationaal vergelijkend niets bekend. Gegeven de imperfecties lijkt de **urgentie** voor ingrijpen beperkt. De **aandacht** is vrij beperkt geweest met uitzondering van enkele fiscale aanpassingen. Het **resultaat** van de maatregelen is onduidelijk. Het is niet duidelijk of de groei in aantal overdrachten direct te maken heeft met veranderde omstandigheden.

15 *institutionele barrières*

Er zijn geen aanwijzingen dat de institutionele barrières voor bedrijfsoverdrachten in Nederland hoger zijn dan in andere landen. Qua imperfecties zijn er wel enkele institutionele barrières en externaliteiten die waarschijnlijk zorgen voor minder overdrachten dan maatschappelijk wenselijk. De **urgentie** van overheidsingrijpen is gematigd. De **aandacht** voor het wegnemen van barrières in dit verband is gering. Er is dan ook op dit punt weinig te zeggen over **resultaten**.

## 6.6 Slotconclusies

In grote lijnen is het ondernemersbeleid doeltreffend en legitiem. Enkele accentverschuivingen ten opzichte van de huidige beleidsaandacht lijken gepast om tot nog betere resultaten te komen. De communicatie naar ondernemers verdient in ieder geval aandacht.

De volgende meer gedetailleerde conclusies komen naar voren:

- De bekendheid en het bereik van de diverse regelingen bij ondernemers lijkt op een aantal punten minder te zijn dan maatschappelijk wenselijk.
- De samenhang tussen de verschillende regelingen is soms beperkt: dat geldt binnen thema's en binnen actieprogramma's.
- Over de jaren 2003-2007 is de beleidsaandacht voor groei lager geweest dan de klaarblijkelijke urgentie van beleidsingrijpen op dit punt. Zowel marktimperfectionen, overheidsfalen als culturele barrières zijn hardnekkig rond groei. Het is in dit verband nog onduidelijk wat effectieve maatregelen kunnen zijn. Aan het eind van de doorgelichte periode is de beleidsaandacht voor groei geïntensiveerd.
- De link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel 'meer en beter ondernemerschap' wordt niet altijd expliciet gearticuleerd. Hierdoor is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel aan regelingen lastig. De regelingen zijn meestal wel doeltreffend ten aanzien van de specifiek voor de regeling geformuleerde doelstelling.
- Het beleid om de persoonlijke preferenties voor ondernemerschap te beïnvloeden is een kwestie van lange adem. Resultaat kan pas na jaren worden aangetoond en dan nog ligt het meest relevante effect op een termijn van tien tot twintig jaar. De aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs lijkt goed ingezet, maar moet bij de diverse instellingen nog wel dusdanig gaan beklijven dat de studenten en scholieren er ook echt door worden 'gepakt'. Intensivering van aandacht voor groeiambities lijkt in dit verband gepast vanwege de hardnekkige positie van Nederland in termen van snelgroeiende bedrijven. Deze aandacht kan zich dan richten op het onderwijs (lange termijn) en op bestaande, jonge ondernemers (kortere termijn). Voor deze laatste

groep is er nog geen beleid dat zichzelf heeft kunnen bewijzen. Rond overdracht lijkt een goede weg te zijn ingeslagen die nu grotendeels via de markt zijn weg zou moeten kunnen vinden.

- Inspanningen voor beter ondernemerschap door ontwikkeling van kennis en vaardigheden en door informatievoorziening naar ondernemers zijn voor het belangrijkste deel gefocust op starters. Dit werkt vrij goed. De kennis en vaardigheid om groeiplannen te articuleren, te waarderen en door te zetten zijn een knelpunt en dit wordt in de markt gehinderd door imperfecties (informatieasymmetrie, moral hazards, koudwatervrees). Hier gebeurt nog weinig. Rond overdracht geldt dat het informatiepakket vanuit de Kamers van Koophandel een grote sprong voorwaarts is, tezamen met initiatieven als het ondernemersklankbord.
- Een betere voorlichting kan worden gekoppeld aan het verzamelen van een meer continue stroom van feedback op ondernemerschapbeleid. Dit zou kunnen lopen via 'antwoord voor bedrijven', ondernemersorganisaties en/of de Kamers van Koophandel.
- Het beleid rond financiering werkt vrij goed. Er kan veel meer communicatie naar ondernemers over wat de overheid wil en wat er allemaal kan (bij de overheid en daarbuiten). Hierdoor kan het bereik sterk worden vergroot. Sommige instrumenten kunnen helderder en met minder transactiekosten voor de betrokkenen worden neergezet.
- De toegankelijkheid van goed personeel voor bedrijven met groeiambities vertoont zowel institutioneel als qua markt belangrijke imperfecties. Risico's voor zowel medewerkers als ondernemers kunnen worden verzacht. Op het terrein van de overgang van werknemer naar ondernemer (en terug) worden momenteel grote stappen gezet. Aan de andere kant worden snelgroeiende ondernemers in hun beloningsmogelijkheden nogal eens ingeperkt.
- De overgebleven overheidsimperfecties rond ondernemerschap lijken vooral te bestaan rond groei. Vooral de perceptie van administratieve lasten is voor ondernemers met groeiambities vaak een grote demotiverende factor. Deze perceptie is de laatste jaren ondanks alle initiatieven nog niet verbeterd.

Al met al biedt deze beleidsdoorlichting bevestiging voor het huidige EZ-beleid rond ondernemerschap om op de grote lijnen zo verder te gaan. Meer resultaat van beleid voor groei is wenselijk, maar het is nog niet duidelijk of de nieuwe instrumenten goed werken.

De communicatie over wat de overheid wil en bij welke plannen een ondernemer extra aandacht mag verwachten, is een doorslaggevend aanknopingspunt voor verbetering. Veel nuttige instrumenten bestaan maar bereiken slechts een deel van de relevante aspirant-starters, aspirant-groeiërs en aspirant-overdragers.

In dit verband zouden bij de voorbereiding en evaluatie van maatregelen niet-gebruikers meer moeten worden betrokken zodat duidelijker is wat het potentiële bereik van maatregelen is en wat redenen zijn voor niet-gebruik. De resultaten van maatregelen zouden hierdoor veel meer terecht moeten kunnen komen bij de ondernemers waarvoor het beleid bedoeld is.

## BIJLAGE I    Ordening van de oorspronkelijke acties

Het huidige ondernemersbeleid is vormgegeven met drie actieplannen: één voor potentiële en startende ondernemers, één voor ondernemers in de groeifase, en één voor ondernemers in de fase van bedrijfsoverdracht en bedrijfsbeëindiging. Per actielijn is een flink aantal speerpunten geformuleerd:

- Actieplan Start: het ondernemender maken van de cultuur, het verbeteren van de uitgangspositie voor starters, en het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving en publieke dienstverlening voor startende ondernemers.
- Actieplan Groei: het creëren van een beter ondernemingsklimaat, en het verbeteren van regelgeving en publieke dienstverlening voor ondernemers.
- Actieplan Bedrijfsoverdracht en -beëindiging: het vergemakkelijken van bedrijfsoverdrachten, het verbeteren van de procedures voor schuldsanering, en het verminderen van knelpunten voor familiebedrijven.

Maatregelen zijn denkbaar die gericht zijn op de (potentiële) ondernemer zelf, maar zeker ook op andere spelers in de context van de (potentiële) ondernemer. Bij deze spelers kan worden gedacht aan overheidsambtenaren, docenten, mede-ondernemers, werknemers, mensen bij brancheorganisaties, adviseurs, verslaggevers in de media, kapitaalverschaffers en informele contacten. Deze partijen zorgen er (al dan niet direct) voor dat mensen de stap naar ondernemerschap maken.

Beleid kan dus specifiek gericht zijn op het beïnvloeden van deze spelers en (het versterken van) de signalen die deze spelers naar (potentiële) ondernemers doen uitgaan. Het niveau van ambitieus ondernemerschap wordt daar zeker ook door bepaald. Dat kan gaan om daadwerkelijke of gevoelde barrières, maar ook om prikkels voor concurrentie, prestatiedrang, innovatie, (bij)scholing, extra inspanning en doorzetten.

**A. Actieplan Start**

- 1 Vergroten bewustwording bij scholieren en studenten
- 2 Organiseren roadshow ondernemerschap in het onderwijs
- 3 Aandacht in onderwijs voor internationale aspecten ondernemerschap
- 4 Vergroten beschikbaarheid startkapitaal
- 5 Voorkomen van nadelige gevolgen van Bazel II
- 6 Verbeteren van de markt voor informal investment
- 7 Evalueren durfkapitaalregeling (Tante Agaath)
- 8 Vergemakkelijken aanvragen subsidies
- 9 Bevorderen overstap van uitkering naar ondernemerschap
- 10 Organiseren handelsmissie voor vrouwelijke ondernemers
- 11 Uitbrengen monitor etnisch ondernemerschap
- 12 Aandacht voor etnisch ondernemerschap in het grotestedenbeleid
- 13 Bevorderen ondernemerschap onder ouderen
- 14 Programma gericht op het wegnemen van belemmeringen voor technostarters
- 15 Meer kansen voor het innovatieve MKB
- 16 Verminderen van administratieve lasten
- 17 Eenduidig beoordelen ondernemersbegrip
- 18 Verbeteren informatievoorziening voor ondernemers
- 19 De overheid als afnemer - op weg naar meer kansen voor starters

**B. Actieplan Groei**

- 20 Verbeteren situatie op de arbeidsmarkt
- 21 Verlichten van de arbowetverplichtingen
- 22 Vereenvoudigen arbeidstijdenwet
- 23 Kabinetsreactie over de inrichting van het ontslagstelsel
- 24 Programma Veilig Ondernemen Gereed
- 25 Stimuleren van internationaal ondernemerschap
- 26 Verbeteren van toegang tot de kapitaalmarkt
- 27 Aanpakken tegenstrijdige regels
- 28 Toetsen nieuwe wet- en regelgeving op effecten op bedrijfsleven
- 29 Uitvoeren haalbaarheidsstudie naar regelvrije zones
- 30 Programma Administratieve Lasten
- 31 Think small first
- 32 Inventariseren effecten Nederlandse regelgeving in aanvulling op Europese regelgeving
- 33 Verbeteren voorlichting
- 34 Snelle groeiers
- 35 Vereenvoudigen van het BV-recht

**C. Actieplan Bedrijfsoverdracht en Bedrijfsbeëindiging**

- 36 Vergroten van bewustwording rond bedrijfsopvolging en -overdracht
- 37 Ontwikkelen Toolkit Bedrijfsoverdracht
- 38 Vergroten van bewustwording bij starters
- 39 Rapportage fiscale behandeling bedrijfsoverdrachten
- 40 Verbeteren van de werking van het insolventiesysteem
- 41 Versterken van netwerken van familiebedrijven
- 42 Versterken van internationalisatie van familiebedrijven
- 43 Specifieke voorlichting voor familiebedrijven



## BIJLAGE II Basispakket & Programmatisch pakket, maart 2008

### **BASISPAKKET**

#### **Module Starten, groeien en overdragen**

- TechnoPartner Seed faciliteit: heeft als doel het beschikbaar stellen van kapitaal voor technostarters door het oprichten van investeringsfondsen door private partijen.
- BBMKB: Met het Besluit Borgstelling MKB-kredieten staat het Rijk richting een bank garant voor een deel van krediet dat aan een MKB'er is verstrekt.
- Groeifaciliteit Garantieregeling: biedt financiers een stimulans om risicokapitaal aan MKB-bedrijven te verstrekken.
- FOM (Faciliteit Opkomende Markten): Garantieregeling voor leningen aan lokale dochterondernemingen/joint ventures in opkomende markten waarin NL MKB (risicodragend) investeert.
- Borgstelling Scheepsnieuwbouw: Krediet dat scheepsbouwer betreft bij bank wordt voor max. 80% gegarandeerd met deze garantieregeling gedurende de bouw van een schip.
- Beroepsonderwijs in bedrijf: EZ-OCW-regeling met als doelstelling het stimuleren van de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs.

#### **Module Innoveren**

- Innovatievouchers: Met een innovatievoucher kan een ondernemer kennis inkopen bij een kennisinstelling. Doel van de vouchers is wisselwerking tussen MKB en kennisinstellingen.
- IPC's: Met het afsluiten van innovatieprestatiecontracten (IPC's) worden groepen bedrijven gestimuleerd om samen te innoveren.
- Uitdagingsfaciliteit/innovatiekredieten: Regeling ter stimulering van risicovolle, unieke innovatieve projecten die niet passen binnen een van de innovatieprogramma's.
- Eurostars: Met Eurostars worden het hightech MKB extra mogelijkheden voor financiële steun geboden voor onderzoeksprojecten. In het kader van Eurostars worden de nationale subsidieprogramma's in verschillende landen 'gesynchroniseerd'. Dit betekent dat de subsidie wordt verstrekt door Nederland, maar dat de beoordeling van projectvoorstellen door een internationale commissie wordt gedaan.

### **Module Internationaal Ondernemen**

- Prepare2start is het nieuwe instrument dat er komt, gericht op starters op buitenlandse markten, met als kern het huidige PSB (Programma Starters Buitenlandse markten).
- Het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP) krijgt uiterlijk per 1 januari 2010 een gewijzigde opzet. Er wordt onder meer bezien of er met kredieten kan worden gewerkt. Bovendien wordt gekeken in hoeverre dit programma beter aan kan sluiten bij de andere (financierings)faciliteiten.
- BBMKB 'internationaal': Met het internationale 'luik' in het Besluit Borgstelling MKB-kredieten staat het Rijk richting een bank garant voor een deel van krediet dat voor internationale bedrijfsactiviteiten aan een MKB'er is verstrekt.
- FOM (Faciliteit Opkomende Markten): Garantierегeling voor leningen aan lokale dochterondernemingen/joint ventures in opkomende markten waarin NL MKB (risicodragend) investeert.

### **PROGRAMMATISCH PAKKET**

#### **Module Sterktes in innovatie**

- Innovatieprogramma's: In nauwe samenwerking met bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden worden op voor de BV NL belangrijke thema's programma's ontwikkeld die impact hebben op economische groei en duurzame ontwikkeling. Deze programma's zijn Point-One (nanotechnologie), Waternanotechnologie, Food & Nutrition Delta, Maritiem, High Tech Automotive Systems (HTAS), Chemie/Polymeren, Life Sciences & Gezondheid en Materialen (M2i). De IOP's (Innovatieve Onderzoeksprogramma's) gaan op in de innovatieprogramma's. Hetzelfde geldt voor de Technologische Top Instituten (TTI's) en de regeling Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten (IS). Daarnaast zijn er op dit moment nog vier regelingen voor lucht- en ruimtevaart: Strategisch Research Programma (SRP), Luchtvaartkredietfaciliteit (CVO), Deelname ESA-programma's en de Prekwalificatie ESA-programma's PEP. Het perspectief is een innovatieprogramma luchtvaart. Ook bij ruimtevaart wordt toegevoerd naar een programmatische aanpak.
- Regeling Internationale Innovatieprojecten: Doel van deze regeling is het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie. Het gaat hierbij om samenwerking met één of meer Eureka-landen, inclusief bilaterale overeenkomsten met geïndustrialiseerde landen als Canada, Japan en de VS. De Subsidieregeling Opkomende Markten zal hierin opgaan. Doel van deze regeling is het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie. Het gaat hierbij om samenwerking met Brazilië, China, India, Indonesië, Maleisië, Thailand, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.
- Innovatieregeling Scheepsbouw: Regeling ter stimulering van innovatie in de scheepsbouw. Richt zich op toegepaste innovaties tijdens de bouw van een schip.

**Module Energietransitie**

- EOS: Doel van het programma Energie Onderzoek Subsidie (EOS) is het uitbreiden van kennis op gebied van energie-efficiency en duurzame energie in NL door de ontwikkeling van nieuwe technologie te stimuleren. De huidige onderdelen Lange Termijn Onderzoek en Nieuw Energie Onderzoek zullen worden gebundeld.
- DEMO/UKR: De demonstratieregeling (DEMO) en de Unieke Kansenregeling (UKR) zijn bedoeld voor demonstratieprojecten en pilots op het terrein van energieproductie en energiebesparing.
- MEP/SDE: De regeling Milieuvriendelijke Elektriciteitsproductie (MEP) en de opvolger daarvan: de Subsidieregeling Duurzame Energieproductie (SDE) beogen de milieukwaliteit van de Nederlandse energieproductie te verbeteren.

**Module Sterktes in de regio**

- Pieken in de Delta: Programma gericht stimuleren van gebiedsgerichte economische kansen van nationaal belang. Dit gebeurt met 6 gebiedsgerichte programma's voor de periode 2007-2010.
- Cofinanciering EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling): EZ-cofinanciering voor de regio's die vanuit het EFRO in aanmerking komen voor steun.
- BSRI (Besluit Subsidies Regionale Investeringsprojecten): Instrument dat een ondernemer die overweegt te investeren tracht te beïnvloeden in diens beslissing naar vestigingsplaats van deze investering.

**Module Internationaal excelleren**

- 2g@there: 2g@there richt zich op gebieden waarop NL ondernemers internationaal onderscheidend kunnen zijn. Deze module is primair bedoeld voor voorstellen van samenwerkingsverbanden van bedrijven, maar krijgt ook mogelijkheden voor individuele bedrijven. Bezien wordt in hoeverre het huidige Programma Samenwerking Opkomende Markten Business to Business per 1 januari 2010 een onderdeel van 2g@there kan worden. Dit geldt ook voor de haalbaarheidsstudies van de PESP.



## BIJLAGE III Lijst geïnterviewden

In het kader van deze beleidsdoorlichting is met een kleine 50 informanten gewerkt. Er is met 15 beleidsambtenaren van Economische Zaken gesproken, met 8 intermediairs en uitvoerders van diverse regelingen van het instrumentarium en met 22 ondernemers, waarvan 6 met een verantwoordelijkheid als bestuurder bij een ondernemersorganisatie of Kamer van Koophandel. De lijst met geïnterviewden is op te vragen bij EIM.