

Vergaderjaar 2009–2010

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2010

Tijdens het VAO over zelfstandig ondernemerschap (d.d. 17 december 2009) (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 39) hebben de leden Blanksma (CDA) en Elias (VVD) een motie ingediend, waarin de regering wordt verzocht een overzicht te maken van alle ondernemerschaps- en innovatiesubsidies, daarin aan te geven of er onderzoek is verricht naar de effectiviteit van de instrumenten en als dat gebeurd is, de uitkomst van het onderzoek te vermelden en de Kamer daar voor 1 februari 2010 over te berichten¹. Met deze brief kom ik, mede namens de staatssecretaris van Economisch Zaken, tegemoet aan dat verzoek.

1. Algemeen

Wat doen we aan effectmeting?

Het ministerie van Economische Zaken houdt voortdurend de vinger aan de pols als het gaat om de effectiviteit van het beleid, zeker ook waar het gaat om financiële instrumenten. De reguliere cyclus van begroten en verantwoorden (VBTB) is gericht op het inzichtelijk maken van de effectiviteit van het beleid. Ook worden alle (financiële) instrumenten elke 3 tot 5 jaar geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. De samenhang tussen beleidsinstrumenten («beleidsmix») wordt periodiek geëvalueerd via zogenaamde beleidsdoorlichtingen. Een dergelijke doorlichting geeft inzicht in de legitimiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en betreft een meta-analyse van het totale instrumentarium. Tevens is effectiviteit een belangrijk onderdeel van de rijksbrede heroverweging, waaronder die van innovatie en toegepast onderzoek.

Wat verandert naar aanleiding van effectmeting?

De resultaten van evaluaties en beleidsdoorlichtingen worden gebruikt om verdere verbeteringen in individuele instrumenten en de instrumentenmix aan te brengen. Ook continue contacten met het bedrijfsleven en andere gebruikers zoals kennisinstellingen dragen hieraan bij. Zo moeten regelingen laagdrempelig zijn en goed aansluiten op concrete knelpunten die ondernemers hinderen. Ook moet het totaal aan instrumenten over-

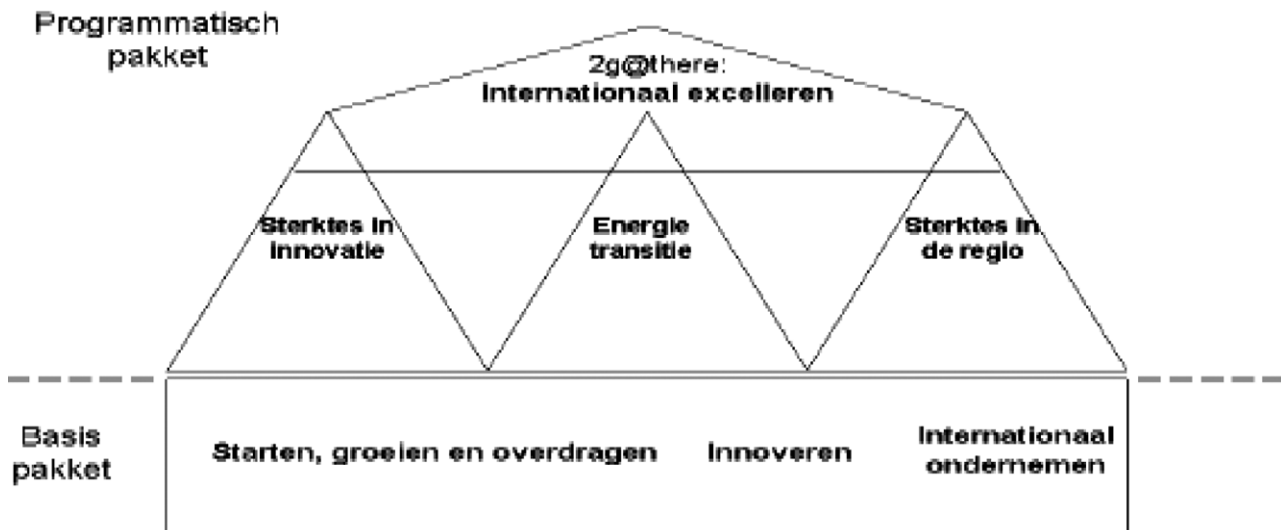
¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 31 311, nr. 33.

zichtelijk zijn en voorkomen worden dat regelingen onderling overlap vertonen of dat bijvoorbeeld met verschillende definities wordt gewerkt. Hiertoe heeft recent nog een stroomlijning van het EZ-instrumentarium plaatsgevonden, waardoor het bedrijfsgerichte financieel instrumentarium sterk is vereenvoudigd en de regelingen toegankelijker zijn geworden voor ondernemers¹.

De Kamer wordt altijd over de resultaten van evaluaties en beleidsdoorlichtingen geïnformeerd en bij gelegenheid zijn uitkomsten en de daaraan verbonden beleidsconsequenties ook onderwerp van overleg met de Kamer. Een overzicht van recente en komende evaluaties en beleidsdoorlichtingen is dan ook een vast onderdeel van de begroting. Ook in het jaarverslag wordt aandacht besteed aan de output en outcome van de verschillende instrumenten. De Kamer wordt daarnaast nog geïnformeerd over de voortgang en de effecten van het Beleidsprogramma «Samen Werken, Samen Leven» via de «deliverysystematiek»².

2. Afbakening motie

Als gevolg van genoemde stroomlijning bestaat het EZ-instrumentarium uit zeven samenhangende modules (zie onderstaande figuur).



Het *basispakket* is voor alle ondernemers toegankelijk. Het bestaat uit drie modules, met daarin instrumenten voor de diverse fasen van het ondernemerschap (starten, groeien en overdragen), voor de eerste stappen naar innoveren, en voor het stimuleren van internationaal ondernemen.

Het *programmatisch pakket* richt zich op het uitbouwen van sterktes. Het omvat allereerst drie modules: sterktes in innovatie, sterktes in de regio en transitie naar een duurzame energiehuishouding. In het verlengde daarvan wordt met een vierde module voorzien in het internationaal vermarkten van nationale sterktes: internationaal excelleren.

Gelet op de focus in de motie op ondernemerschap en innovatie worden de subsidies in het basispakket in zijn geheel meegenomen. Van het programmatisch pakket worden alleen die instrumenten meegenomen die direct op ondernemerschap en innovatie gericht zijn. Dit geldt voor de module sterktes in innovatie en delen van de modules sterktes in de regio en internationaal excelleren.

¹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 XIII, nr. 47.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 31 951, nr. 1.

Fiscaal instrumentarium

Naast subsidies, draagt ook een aantal fiscale instrumenten bij aan de stimulering van ondernemerschap en innovatie. Het gaat hier om de fiscale ondernemerschapsfaciliteiten (zoals de starters- en zelfstandigenaftrek) en de WBSO. Voor de volledigheid worden deze regelingen ook meegenomen en gepositioneerd in het basispakket.

3. Effectiviteit instrumentarium

Hieronder zal ik per module kort ingaan op (onderzoek naar) de effectiviteit van het beleid. In de bijlage wordt een gedetailleerd overzicht gegeven.¹

3.1 Starten, groeien en overdragen (module 1)

Deze module omvat het ondernemerschapsbeleid van EZ, zoals dat is te vinden in de operationele doelstelling 3.2. van de EZ-begroting («meer en beter ondernemerschap»).

Ondernemerschap wordt geremd door een scala van factoren, het ondernemerschapsbeleid is gericht op het verminderen van deze barrières. De financiële instrumenten richten zich met name op het corrigeren van marktfalen, zoals op de kapitaalmarkt (o.a. BMKB) en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (o.a. beroepsonderwijs in bedrijf).

De Kamer is in 2008 geïnformeerd over de uitkomsten van de beleidsdoorlichting van het ondernemerschapsbeleid². Geconcludeerd is dat het gevoerde ondernemerschapsbeleid in algemene zin effectief en legitiem is, dat de ingezette beleidsinstrumenten op hun individuele doelstellingen doelmatig en effectief zijn, én dat het gebruik van de regelingen vaak gelijk of hoger is dan de gestelde doelen. Daarnaast is geconcludeerd dat mede door het gevoerde ondernemerschapsbeleid het steeds beter gaat met het ondernemerschap in Nederland en dat de achterstand van een aantal jaren geleden ten opzichte van het buitenland is weggewerkt. Dit blijkt ook uit de meest recente versie van de CBS Ondernemingsklimaatmonitor (2009) die laat zien dat op veel indicatoren (o.a. ondernemersquote, TEA-index³ en oprichtingen) de positie van Nederland de afgelopen jaren is verbeterd.

Box 1: een voorbeeld uit het basispakket

BMKB

Onvoldoende kredietverlening voor het bedrijfsleven stagneert de Nederlandse economie omdat de groei van het bedrijfsleven hierdoor (ernstig) wordt vertraagd. Uit de evaluatie van de BMKB is gebleken dat het effect van de regeling tot uitdrukking komt in door bedrijven gemelde significante toename van omzet, werkgelegenheid en rendement.

Ondernemers gaven zelf aan dat zonder de verkregen kredieten onder de borgstelling de doelstelling waarvoor het krediet was aangevraagd, in 80% van de gevallen niet of vertraagd zou zijn gerealiseerd.

Het maatschappelijke effect van de kredietverlening kan worden geïllustreerd met onderstaande cijfers (ontleend aan het Eindrapport BMKB van ultimo 2005, uitgebracht door Bureau Bartels, pp. 58–62):

Percentage van bedrijven met:	met borgstelling	ook zonder borgstelling
– toegenomen omzet	68%	16%
– toegenomen werkgelegenheid	49%	11%
– toegenomen rendement	51%	8%

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2008/2009, 30 991, nr. 5.

³ TEA-index staat voor Total Entrepreneurial Activity-index en is een indicator voor het aantal mensen dat bezig is een bedrijf op te richten dan wel net gestart is.

Bovenstaande dient als volgt geïnterpreteerd te worden. Van de bedrijven die een borgstellingskrediet hebben ontvangen, rapporteert 68% een toename van de omzet. Slechts 16% van die bedrijven geeft aan dat deze groei ook zonder het borgstellingskrediet gerealiseerd had kunnen worden.

Het resultaat van het borgstellingskrediet kan dus niet afgemeten worden aan de kolom «met borgstelling» maar aan het verschil tussen beide kolommen. Dat blijven evenwel significante percentages.

In reactie op de crisis is de BMKB uitgebreid. Daarnaast bleek tijdens de crisis dat ook grotere bedrijven moeite hadden met het verkrijgen van leningen. Daarom is de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) geïntroduceerd, een vergelijkbare borgstelling gericht op grotere bedrijven en dus ook voor grotere leningen. In de praktijk is er een sterke toename in het gebruik van de GO zichtbaar.

3.2 Innoveren (module 2)

Deze module beslaat het basispakket van het innovatiebeleid van EZ (artikel 2.1 van de EZ-begroting «Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten»).

Ondernemers worden via voorlichting, subsidies, kredieten en fiscale faciliteiten gestimuleerd om in hun bedrijfsvoering meer aandacht te besteden aan innovatie en meer samen te werken met kennisinstellingen en andere bedrijven om de beschikbare kennis beter te benutten.

Voor ieder van de instrumenten in het basispakket is onderzoek gedaan naar de effectiviteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verschillende evaluaties van de WBSO. Uit deze evaluaties blijkt een hoge additionaliteit, wat betekent dat door het instrument kennis wordt ontwikkeld waar dat zonder het instrument niet het geval zou zijn geweest. Met name het MKB maakt veel gebruik van de instrumenten in het basispakket.

Voor instrumenten die nog te jong zijn om een evaluatie uit te voeren (zoals de Innovatieprestatiecontracten en Innovatiekredieten) geldt dat deze instrumenten zijn vormgegeven aan de hand van interactie met marktpartijen en ervaringen en evaluaties van soortgelijke instrumenten uit het verleden.

3.3 Sterktes in innovatie (module 4)

Deze module betreft de programmatische aanpak van het innovatiebeleid van EZ (artikel 2.1 van de EZ-begroting «Topprestaties op innovatiethema's»).

Belangrijkste onderdeel van deze module zijn de innovatieprogramma's. Zowel voor de innovatieprogramma's als geheel als voor de individuele programma's is in een specifieke monitoring- & evaluatiecyclus voorzien. EZ volgt de voortgang van individuele programma's met een nulmeting en een gezamenlijk opgesteld monitoring en evaluatiekader. In 2009 is door EIM een mid term review van het programmatische innovatiebeleid afgerond¹. Daarin is geconcludeerd dat de aanpak een succesvolle verrijking van het innovatiebeleid lijkt te zijn. Door de relatief korte looptijd (het is een evaluatie na 2 jaar) zijn verbetering van de concurrentiekracht en oplossing van knelpunten nog beperkt meetbaar, maar er is zeker sprake van toegenomen bundeling van krachten en intensivering van private investeringen in innovatie, zoals wordt toegelicht in box 2.

¹ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 700 XIII, nr. 63.

Box 2: een voorbeeld uit het programmatisch pakket

Innovatieprogramma's

Met de innovatieprogramma's worden kansrijke clusters, die wereldwijd concurreren, gericht en vraaggestuurd ondersteund. Om de concurrentiekracht verder te vergroten, stimuleert EZ ondernemers en kennisinstellingen om hun krachten te bundelen. Daarnaast helpt EZ daar waar mogelijk om knelpunten, die deze ontwikkelingen in de weg staan, uit de weg te ruimen.

De mid term review uit 2009 geeft inzicht in de mate waarin de aanpak met innovatieprogramma's succes heeft en mogelijke verbeterpunten. De gebieden waar de programmatische aanpak van het innovatiebeleid zich op richt zijn versterkt doordat de private R&D-investeringen zijn geïntensiveerd in deze gebieden. De publieke middelen worden effectiever ingezet, hetgeen zich uit in meer focus en massa en een betere vraagsturing. Daarnaast is er over het algemeen grote tevredenheid over de wijze waarop SenterNovem de Innovatie-in-Dialogo aanpak vormgeeft en uitvoert. Dat geldt zowel voor de intensieve deelnemers als voor de meer incidenteel betrokkenen. De grootste uitdaging voor de komende jaren ligt in het waarmaken van brede valorisatie en adoptie van de vernieuwingen, vooral ook bij (MKB-)bedrijven die niet intensief betrokken zijn geweest.

Ook uit de recente voortgangsrapportage van de innovatieprogramma's (Kamerstukken II, 2009/2010, 27 406, nr. 163) blijkt dat krachten steeds meer worden gebundeld. In de afgelopen jaren zijn de innovatienetwerken van bedrijven en kennisinstellingen binnen de innovatieprogramma's stevig gegroeid. Eind 2008 waren er ruim 2500 bedrijven, universiteiten, instituten, onderwijsinstellingen, brancheverenigingen en koepelorganisaties die meedenken, meedoen of meedelen in kennis binnen de innovatieprogramma's. Bij elkaar deden de publieke en private partijen in 2008 in totaal 307,1 miljoen aan R&D-investeringen op innovatie «hot spots», zoals die voor voedingstechnologie, water en hightech systemen.

3.4 Internationaal ondernemen & Internationaal excelleren en samenwerken (modules 3 en 7)

Deze modules omvatten het beleid gericht op het stimuleren van internationaal ondernemen en het vermarkten van nationale sterktes op buitenlandse markten (artikel 5 van de EZ-begroting).

De regelingen die direct ondernemerschap en innovatie stimuleren zijn Prepare2start, 2gthere en Package4growth. Deze regelingen zijn in 2008 en 2009 gestart en zijn daarom nog niet geëvalueerd. Op dit moment vindt een beleidsdoorlichting internationaal ondernemen plaats. De Kamer wordt in het voorjaar van 2010 over de resultaten geïnformeerd.

3.5 Sterktes in de regio (module 6)

Deze module bevat het gebiedsgerichte economisch beleid (artikel 3.3 van de EZ-begroting «Benutten van gebiedsgerichte economische kansen»). Van deze module stimuleren met name Pieken in de Delta en EFRO ondernemerschap en innovatie.

Het Pieken in de Delta programma is in 2006 gestart en wordt in 2010 geëvalueerd. Uit de beschikbare cijfers tot nu toe blijkt dat het programma een substantiële additionaliteit kent en daarmee aanvullende investeringen door de deelnemende partijen uitlokt. Ook de deelname van het MKB is naar verhouding groot.

EZ cofinanciert de Europese structuurfondsprogramma's 2007–2013 (EFRO). Uit een eerste meting blijkt dat van de beschikbare middelen

inmiddels 50% is toegekend aan projecten per eind 2009. Het merendeel hiervan is gericht op innovatie. De deelname van het bedrijfsleven in aantallen participaties en financiële bijdrage is hoger dan verwacht. Voorjaar 2010 stuur ik een uitgebreide voortgangsrapportage structuurfondsen naar de Kamer.

Tevens vindt in 2010 een beleidsdoorlichting plaats van het hele operationele doel 3.3 van de EZ-begroting.

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