

Er is meer inzicht nodig in de effectiviteit en efficiëntie van ondernemersschapsbeleid

Ondernemerschap wordt al decennialang gezien als belangrijke aanjager van welvaart. Voorheen ging het vooral om economische groei, maar inmiddels willen beleidsmakers met ondernemersschapsbeleid bijdragen aan welvaart in brede zin. Wat is er nodig om nog beter te sturen op ondernemerschap dat bijdraagt aan ‘brede welvaart’?

IN HET KORT

- Er zijn veel dimensies van welvaart, en daarom zijn er ook veel vormen van ondernemersschapsbeleid gericht op welvaart.
- Inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van beleid voor ondernemerschap en welvaart is des te belangrijker.
- Naast het verzamelen van meer data, moeten wetenschappers, beleidsmakers en ondernemers de dialoog blijven aangaan.

ERIK STAM

Hoogleraar aan
de Universiteit
Utrecht

Er is al decennialang beleid voor ondernemerschap, met de veronderstelling dat meer ondernemerschap goed is voor welvaart (Wennekers en Thurik, 1999; Van Praag en Versloot, 2007). De conceptualisatie van ondernemerschap en welvaart is echter in de loop der tijd veranderd, en daarmee ook het beleid voor ondernemerschap. Zo is er meer duidelijkheid dat zelfstandig ondernemerschap en kleine bedrijven niet altijd goed zijn voor de welvaart in de nauwe zin (productiviteit, inkomen). En tegelijkertijd is de maat van welvaart veranderd: beleidsmakers sturen niet meer alleen op economische groei (van productie, inkomen en productiviteit), maar ook op andere dimensies van welvaart.

In dit artikel leg ik uit hoe de wetenschappelijke inzichten over ondernemerschap en welvaart zijn ver-

anderd en wat de toekomstige uitdagingen zijn voor beleidskennis qua ondernemerschap en welvaart.

Geschiedenis ondernemersschapsbeleid

In de jaren tachtig en negentig kwam onderzoek naar en beleid voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) in opkomst. Er werden nieuwe wetenschappelijke inzichten geleverd over het grote belang van het mkb voor innovatie (Acs en Audretsch, 1988; Nooteboom, 1994) en banengroei (Birch, 1987; Storey, 1994). Het mkb was belangrijk voor de economie, en de beleidsvraag was hoe de bijdrage van het mkb aan de economie verbeterd kon worden (WRR, 1987). Andere studies uit deze tijd laten zien dat er specifieke vormen van marktfalen zijn, bijvoorbeeld qua financiering (Evans en Jovanovic, 1989; Rajan en Zingales, 1998) en qua mededinging (Audretsch et al., 2001), die gerichte overheidsinterventie legitimeren.

Eind jaren negentig en in de jaren nul kwam er steeds meer aandacht voor nieuwe bedrijven en ondernemend gedrag, niet in het minst vanwege de jaarlijkse wereldwijde meting van ondernemend gedrag door de Global Entrepreneurship Monitor (Reynolds et al., 2005; Bosma, 2022). Met dit onderzoek werd ook duidelijk dat er allerlei vormen van ondernemend gedrag zijn. In abstracte zin omvat ondernemerschap het proces waarin kansen voor het creëren van goederen en diensten in de toekomst worden ontdekt, geëvalueerd en geëxploiteerd (Stam et al., 2012). Dit kan met een eigen onderneming, maar ook als ondernemende medewerker in een bestaande organisatie.

Recent is er meer onderzoek naar ondernemersschapsbeleid gekomen. Er is ondernemersschapsbeleid met de veronderstelling dat meer ondernemerschap goed voor economische groei is, in het bijzonder wat

betreft meer banen en hogere productiviteit. Voor deze veronderstelling is veel wetenschappelijke evidentie, maar ook nuance over de grootte en richting van de effecten van verschillende typen ondernemerschap. Sommige vormen van ondernemerschap hebben een positief effect op de totale economie, andere niet (Wong et al., 2005; Stam et al., 2011). Dit is in lijn met het conceptuele werk van Baumol (1990) die ondernemers ziet als “persons who are ingenious and creative in finding ways to augment their own wealth, power and prestige”, en wier gedrag productief, onproductief en zelfs destructief kan zijn voor de economie. Meer mkb en zelfstandigen betekent niet per definitie meer ondernemerschap, en is ook niet noodzakelijkerwijs goed voor de economie (Shane, 2009; Stam, 2013).

Maar zelfs als een bepaald type ondernemerschap goed is voor economische groei, is dit nog geen voldoende voorwaarde voor beleid. Beleid moet ook effectief en efficiënt zijn. Voor de effectiviteit en efficiëntie van beleid voor ondernemerschap is dit bewijs een stuk schaarser en ook ambigu (Lundström et al., 2014; Fotopoulos en Storey, 2019; Audretsch et al., 2020). Onderzoek naar ondernemerschap levert inzicht in de aard, context en effecten van dat ondernemerschap, maar is niet voldoende om ook goed beleid te voeren. Daarvoor is beleidsonderzoek nodig.

De recente veranderingen in de focus van het beleid maken beleidsonderzoek des te relevanter. In de laatste twintig jaar is er aangaande het Nederlandse ondernemerschapsbeleid een soort tweestromenland ontstaan. Aan de ene kant bestaat er toenemende aandacht voor (innovatieve) start-ups en scale-ups (bijvoorbeeld met StartupDelta en haar opvolger Techleap.nl), vanwege de veronderstelde positieve effecten op structurele transformatie van de economie. Aan de andere kant is er aandacht voor het “brede mkb” (bijvoorbeeld met de Staat van het mkb en het MKB-actieplan) met als achterliggende reden dat dit de banenmotor van Nederland is, maar ook dat een groot deel van het mkb achterblijft qua technologie-adoptie en productiviteit, en daarom extra beleidsaandacht vereist.

Recente veranderingen in focus beleid

De beleidsaandacht voor ondernemerschap is een constante gedurende de laatste decennia, maar met veranderende inhoud. Recent zien we twee grote conceptuele ontwikkelingen die ook gepaard gaan met een veranderende focus in beleid.

Ten eerste, de focus op ondernemingen en ondernemers als directe ontvanger van beleid verschuift naar een focus op de context van het ondernemerschap, gevat in de term ‘ecosysteem’ (Isenberg, 2010; Stam, 2015; Würth et al., 2022). Een economisch ecosysteem voor ondernemerschap omvat het geheel aan van elkaar afhankelijke actoren en factoren die zodanig worden gecoördineerd dat ze productief ondernemerschap mogelijk maken in een bepaald gebied (Stam, 2015; Stam en Van de Ven, 2021; Leendertse et al., 2022). Het kan ook worden gezien als het geheel aan elementen die de kwaliteit van een ondernemende economie weergeven (Thurik et al., 2013). Het ontwikkelen van zo’n ecosysteem voor ondernemerschap omvat vaak samenwerking of zelfs co-creatie van publieke en private partijen (Stam, 2015).

Ten tweede, het welvaartsbegrip wordt verbreed (Fleurbaey, 2009; Stiglitz et al., 2009; Van Zanden et al., 2014). De discussie over de dominantie van economische groei als concept en rationale voor beleid neemt steeds meer toe. Deze discussie heeft geleid tot missiegestuurd innovatiebeleid en ander beleid dat expliciet moet bijdragen aan verschillende dimensies van welvaart. Missies geven specifieke publieke problemen of uitdagingen aan, waarvoor de publieke en private sector gezamenlijk oplossingen ontwikkelen en implementeren (Mazzucato, 2021). Maatschappelijke uitdagingen bieden kansen voor ondernemerschap, en ondernemerschap wordt gezien als middel om nieuwe oplossingen voor deze uitdagingen te ontdekken, ontwikkelen en te verspreiden.

De ecosysteembenadering kan worden ingezet om productief ondernemerschap beter mogelijk te maken, zowel in generieke zin als meer specifiek om bepaalde maatschappelijke missies middels ondernemerschap te realiseren (Vogelaar et al., 2020; Stam, 2022).

Uitdagingen voor beleidskennis

De kritiek op de nauwe conceptualisering van ondernemerschap en welvaart uit het verleden kan terecht zijn, en de vernieuwde beleidsfocus is wellicht wenselijk. Het is echter nog maar de vraag of beleid gericht op ecosystemen en ‘brede welvaart’ ook effectief en efficiënt is. De nieuwe, veelal bredere conceptualisering bieden namelijk een scala aan vormen van ondernemerschap voor uiteenlopende dimensies van welvaart en maatschappelijke uitdagingen. Ik zie ten minste vier uitdagingen voor beleidskennis qua ondernemerschap en welvaart.

Ten eerste, er is meer analytisch inzicht nodig welke vormen van ondernemerschap in welke mate bijdragen aan het realiseren van specifieke dimensies van welvaart en maatschappelijke missies. Nu wordt er te vaak generiek beleid gevoerd voor startende bedrijven, zelfstandig ondernemerschap en mkb, terwijl er een grote heterogeniteit binnen deze groepen is (Raes, 2021), en die heterogeniteit er ook voor zorgt dat niet elke vorm van ondernemerschap aan dezelfde dimensie van welvaart bijdraagt. Het moet duidelijk zijn welke politieke keuzes voor of tegen specifieke vormen van ondernemerschap gemaakt kunnen worden en wat de gevolgen daarvan voor specifieke dimensies van welvaart zijn. Op basis van dit analytische inzicht kunnen keuzes voor bepaalde vormen van ondernemerschap gemaakt worden.

Ten tweede, er is meer analytisch inzicht nodig welke condities dit ondernemerschap mogelijk maken of belemmeren, inclusief de specifieke elementen en de samenhang van deze elementen in ecosystemen op diverse schaalniveaus: variërend van lokaal, regionaal, tot nationaal en mogelijk ook internationaal. Zo heeft recent onderzoek aangetoond dat het verbeteren van het ecosysteem van ondernemerschap in de regio niet alleen zorgt voor meer ondernemerschap in die regio, maar ook kan leiden tot meer (potentiële) ondernemers die in nog betere regionale ecosystemen aan de slag gaan (Mazzoni et al., 2022). Dit geeft aan op welke condities beleid zich moet richten, en op welk schaalniveau (AWTI, 2021), maar ook waar de resultaten van beleid te zien zijn. Op basis van dit analytische inzicht kunnen keuzes voor gerichte interventies in ecosystemen gemaakt worden.

Ten derde, er dient meer aandacht voor diagnose van de economische context te zijn, voordat beleid wordt ingezet of aangepast (Rodrik, 2010). Waar zitten de specifieke knelpunten in de context die ervoor zorgen dat ondernemerschap onvoldoende tot stand komt? Diagnose van die knelpunten vereist datagestueerd beleid. De data kunnen vervolgens ook worden gebruikt voor de monitoring en evaluatie van beleid om de gevolgen van beleidsinterventies te kunnen bepalen.

Gericht beleid vereist ook een aanscherping van de legitimiteit van overheidsinterventie, van marktfalen (Jacobs en Theeuwes, 2005), systeemfalen (Nootboom en Stam, 2008) en transformatiefalen (Frenken en Hekkert, 2017), om te kunnen bepalen wanneer er voldoende ex ante reden is om beleid te initiëren.

Gericht beleid vereist ook kennis over (de combinatie van) micro-economische en macro-economische beleidsevaluatie. De gouden standaard van de micro-economische beleidsevaluatie, de *randomized control trial* kent weliswaar een sterke interne validiteit, maar vaak een zwakke externe validiteit (Deaton en Cartwright, 2018). Een randomized control trial is vaak praktisch niet haalbaar, en zelfs als een optimaal ontworpen interventie met een controlegroep mogelijk is, zijn er allerlei interdependenties in het economische ecosysteem die buiten beeld blijven. Daarom is een meer macro-gerichte beleidsevaluatie nodig, waarbij niet alleen nauwe welvaartsmaten, maar ook brede welvaartsmaten en hun interdependenties in kaart moeten worden gebracht. Hoe gebruiken we experimenten en andere methoden voor beleidsevaluatie in complexe evolerende economische systemen?

Ten vierde, datagestueerd beleid moet samengaan met dialoog. Ondernemerschap is niet iets wat je met de precisie van een technicus kan aansturen en aanjagen in economische systemen: daar is lokale kennis en draagvlak voor nodig, veelal met coalities van publieke en private partijen, die ook nog eens nodig zijn voor de uitvoering van het beleid.

Het inzicht dat de overheid niet alléén aan zet is, of zelfs niet eens de leiding heeft, is de winst van een ecosystemebenadering. In de praktijk wordt de governance er echter niet eenvoudiger op, en het vereist dan ook een multidisciplinaire of zelfs transdisciplinaire wetenschappelijke benadering om dit te analyseren, begrijpen en te verbeteren (Wurth et al., 2022).

Het vereist ook een openheid van beleidsmakers om relevante stakeholders te betrekken, ook als die nog niet goed georganiseerd zijn. Ondernemerschap vereist openheid voor nieuwkomers, en het moet die openheid bij overheden creëren (Nootboom en Stam, 2008). Dit betekent dus niet (alleen) polderen met de *usual suspects*, maar ook het expliciet betrekken van *unusual suspects*, bijvoorbeeld door voor hen de drempel voor Groeifonds aanvragen te verlagen (Brakman en Van Witteloostuijn, 2021).

Waar anders dan in Nederland – met kennisinstellingen van wereldklasse en korte lijnen tussen beleid, kennis en praktijk – zouden we deze uitdagingen voor beleidskennis over ondernemerschap beter kunnen oppakken?

Literatuur

- Acs, Z.J. en D.B. Audretsch (1988) Innovation in large and small firms: an empirical analysis. *The American Economic Review*, 78(4), 678–690.
- Audretsch, D.B., W.J. Baumol en A.E. Burke (2001) Competition policy in dynamic markets. *International Journal of Industrial Organization*, 19(5), 613–634.
- Audretsch, D., A. Colombelli, L. Grilli et al. (2020) Innovative start-ups and policy initiatives. *Research Policy*, 49(10), 104027.
- AWTI (2021) *Samen de lat hoog leggen: regio en rijk bundelen krachten voor innovatie*. Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie, mei.
- Baumol, W.J. (1990). Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893–921.
- Birch, D.L. (1987) *Job creation in America: how our smallest companies put the most people to work*. New York: The Free Press.
- Bosma, N. (2022) Ondernemingsklimaat in Nederland: van kwantiteit naar kwaliteit. ESB, 107(4811S), 14–17
- Brakman, S. en A. van Witteloostuijn (2021) *Wetenschapstoets Nationaal Groeifonds*. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Deaton, A. en N. Cartwright (2018) Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 210, 2–21.
- Evans, D.S. en B. Jovanovic (1989) An estimated model of entrepreneurial choice and liquidity constraints. *Journal of Political Economy*, 97(4), 808–827.
- Fleurbaey, M. (2009) Beyond GDP: the quest for a measure of social welfare. *Journal of Economic Literature*, 47(4), 1029–1075.
- Fotopoulos, G. en D.J. Storey (2019) Public policies to enhance regional entrepreneurship: another programme failing to deliver? *Small Business Economics*, 53(1), 189–209.
- Frenken, K. en M.P. Hekkert (2017) *Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen*. Artikel op www.mejudice.nl, 11 april.
- Isenberg, D.J. (2010) How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40–50.
- Jacobs, B. en J. Theeuwes (2005) Innovation in The Netherlands: the market falters and the government fails. *De Economist*, 153(1), 107–124.
- Leendertse, J., M. Schrijvers en E. Stam (2022) Measured twice, cut once: entrepreneurial ecosystem metrics. *Research Policy*, 20 augustus, 104336.
- Lundström, A., P. Vikström, M. Fink et al. (2014) Measuring the costs and coverage of SME and entrepreneurship policy: a pioneering study. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 38(4), 941–957.
- Mazzoni, L., M. Riccaboni en E. Stam (2022) *Non-local startups and entrepreneurial economies*. Utrecht University School of Economics Research Institute Working Paper, 22-03.
- Mazzucato, M. (2021) *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. New York: HarperCollins.
- Nooteboom, B. (1994) Innovation and diffusion in small firms: theory and evidence. *Small Business Economics*, 6(5), 327–347.
- Nooteboom, B. en E. Stam (red.) (2008) *Micro-foundations for innovation policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Praag, C.M. van, en P.H. Versloot (2007) What is the value of entrepreneurship? A review of recent research. *Small Business Economics*, 29(4), 351–382.
- Raes, S. (2021) *Understanding SME heterogeneity: towards policy relevant typologies for SMEs and entrepreneurship: an OECD Strategy for SMEs and Entrepreneurship*. Parijs: OECD Publishing.
- Rajan, R.G. en L. Zingales (1998) Financial dependence and growth. *The American Economic Review*, 88(3), 559–586.
- Reynolds, P., N. Bosma, E. Autio et al. (2005) Global entrepreneurship monitor: data collection design and implementation 1998–2003. *Small Business Economics*, 24(3), 205–231.
- Rodrik, D. (2010) Diagnostics before prescription. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3), 33–44.
- Shane, S. (2009) Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), 141–149.
- Stam, E. (2013) De Nederlandse ondernemerschap paradox. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 7(4), 21–40.
- Stam, E. (2015) Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759–1769.
- Stam, E. (2022) *Theorieën van de onderneming: de winst van een dynamische brede welvaartsbenadering*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Working Paper, 52.
- Stam, E. en A. van de Ven (2021) Entrepreneurial ecosystem elements. *Small Business Economics*, 56(2), 809–832.
- Stam, E., N. Bosma, A. van Witteloostuijn et al. (2012) *Ambitious entrepreneurship: a review of the academic literature and new directions for public policy*. Adviesraad voor Wetenschap en Technologie, januari.
- Stam, E., C. Hartog, A. van Stel en R. Thurik (2011) Ambitious entrepreneurship, high-growth firms, and macro-economic growth. In: M. Minniti (red.), *The dynamics of entrepreneurship: evidence from the global entrepreneurship monitor data*. Oxford: Oxford University Press, 231–249.
- Stiglitz, J., A.K. Sen en J.P. Fitoussi (2009) *The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview*. Science Po Publications 2009-33.
- Storey, D.J. (1994) *Understanding the small business sector*. London: Routledge.
- Thurik, A.R., E. Stam en D.B. Audretsch (2013) The rise of the entrepreneurial economy and the future of dynamic capitalism. *Technovation*, 33(8-9), 302–310.
- Vogelaar, J.J., E. Cloosterman, E. Stam en L. Oosterwaal (2020) Economisch beleid regio: naar een missie-gestuurde ecosysteembenadering. ESB, 105(4790), 468–471.
- Wennekers, S. en R. Thurik (1999) Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*, 13(1), 27–56.
- Wong, P.K., Y.P. Ho en E. Autio (2005) Entrepreneurship, innovation and economic growth: evidence from GEM data. *Small Business Economics*, 24(3), 335–350.
- WRR (1987) *Op maat van het midden- en kleinbedrijf*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Rapport, 30.
- Wurth, B., E. Stam en B. Spigel (2022) Toward an entrepreneurial ecosystem research program. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 46(3), 729–778.
- Zanden, J.L. van, J. Baten, M. Mira d’Ercole, A. Rijpma, C. Smith en M. Timmer (2014) *How was life?: Global well-being since 1820*, Parijs: OECD Publishing.