



Stimulering van ondernemerschap

Auteur(s):

Dam, J.H.A., van
Welp, P.
Went, R.C.P.M.

De auteurs zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is gebaseerd op het rapport Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap van de Algemene Rekenkamer. Zie <http://www.rekenkamer.nl>

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4337, pagina 924, 30 november 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

mkb

Het ministerie van Economische Zaken wil het ondernemerschap in Nederland bevorderen. Hoe is het beleid onderbouwd en wat is ervan gerealiseerd?

In de economische literatuur wordt overheidsingrijpen in het economische leven veelal gerechtvaardigd met het argument van marktfalen. Dit marktfalen kan verschillende oorzaken hebben, zoals misbruik van marktmacht, gebrek aan transparantie, ongelijke informatie van marktpartijen en coördinatieproblemen. Volgens de theorie van de transactiekosten leidt marktfalen tot hogere kosten voor vragers en aanbieders op de markt.

Nooteboom signaleert dat instituties volgens deze theorie voorwaarden scheppen voor een markteconomie en daarmee een rol spelen bij de beperking van transactiekosten ¹. Hij tekent daarbij overigens aan dat de noodzaak van instituties niet automatisch impliceert dat de overheid die in het leven moet roepen. Glancey en McQuaid stellen bovendien dat marktfalen op zichzelf nog geen rechtvaardiging biedt voor overheidsingrijpen, met name omdat de kosten ervan hoger kunnen zijn dan de baten ².

Ook de OESO bracht onlangs een rapport uit over de evaluatie van mkb-beleid door regeringen van OESO-landen, waarin zij onder meer stelt dat de doelstelling van een beleidsprogramma gerelateerd moet zijn aan een duidelijke identificatie van marktfalen ³.

Vanuit dit perspectief gezien, wordt het leven voor beleidsmakers op dit terrein er niet eenvoudiger op. Er worden nogal wat eisen gesteld aan de onderbouwing van overheidsingrijpen in het economisch leven. Die onderbouwing vindt bovendien niet in een vacuüm plaats: maatschappelijke organisaties, in dit geval vooral ondernemersorganisaties, oefenen invloed uit en hebben belang bij het sturen van het beleid in een voor hen gunstige richting.

Onderbouwing

In september 1999 bracht de staatssecretaris van Economische Zaken de nota *De ondernemende samenleving* uit ⁴. Het voorgenomen beleid is gericht op het scheppen van meer kansen en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap. Het begrip 'ondernemerschap' wordt niet nader omschreven, maar geassocieerd met ondernemen "in de zin van risico nemen, iets nieuws bedenken, uitvoeren en op de markt brengen", zowel zelfstandig als binnen bestaande ondernemingen ('intrapreneurship') ⁵. In overeenstemming met het hiervoor geschetste theoretisch kader, wordt in de nota gesteld dat ondernemen weliswaar in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf is, maar dat de overheid verantwoordelijk is voor het scheppen van condities waarbinnen succesvol ondernemen mogelijk is en dat dit kan door waar mogelijk marktimperfecties aan te pakken en een productief economisch klimaat te creëren ⁶.

Bij nadere bestudering blijkt echter dat bijna de helft van de twintig nieuwe beleidsmaatregelen die in deze nota worden aangekondigd in het geheel niet onderbouwd is met consistente en relevante informatie, terwijl de informatie in veel andere gevallen tekortkomingen vertoont. Dit betekent dat voor verreweg de meeste maatregelen niet of onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de rechtvaardiging voor het overheidsingrijpen is geweest. Verder is gebleken dat negen van de tien doelstellingen die in de nota worden genoemd, onvoldoende toetsbaar geformuleerd zijn, zodat naderhand niet goed kan worden beoordeeld in hoeverre het beleid al dan niet effectief is geweest. De teksten in de kaders geven illustraties van deze bevindingen.

Voorbeeld van tekortschietende analyse van het maatschappelijke probleem

Verondersteld marktfalen bij externe financiering van kleine bedrijven

In de nota 'De ondernemende samenleving' wordt gesteld dat bankiers een erg dominante positie innemen als financiers voor vreemd vermogen voor kleinere bedrijven, onder andere als gevolg van onvoldoende kennis van alternatieven bij ondernemers.

Daarbij wordt echter verwezen naar een onderzoeksrapport waaruit blijkt dat dit gebrekkige inzicht niet direct als een probleem beschouwd hoeft te worden, aangezien voor een aanzienlijk deel van deze bedrijven alternatieven niet bestaan of niet aantrekkelijk zijn. Uiteindelijk is volgens dit onderzoek voor slechts zes procent van de gevallen met een financieringsbehoefte geen financieringsmogelijkheid aanwezig ⁷. Het rapport suggereert vervolgens wel enkele mogelijke verbeterpunten, maar tekent daarbij aan dat het effect van deze maatregelen niet groot kan zijn ⁸. Volgens het ministerie gelden deze conclusies wel voor 'gewone bedrijven', maar is vooral voor commercieel georiënteerde uitvinders (seeders), technostarters en gazellen voldoende kennis van alternatieven op de kapitaalmarkt onontbeerlijk. In het onderzoeksrapport wordt dit echter niet zo expliciet vermeld, hetgeen de noodzaak van een nadere definiëring van het probleem onderstreept.

Resultaten

Eerder beleid gericht op stimulering van ondernemerschap was geformuleerd in de nota *Werk door ondernemen* uit 1995 ⁹. In deze nota worden nieuwe beleidsaccenten geformuleerd om ontstaan, groei en doorgroei van kleine en middelgrote bedrijven te stimuleren. Verder wordt gesteld dat in de economische theorie kapitaal en arbeid als voornaamste productiefactoren worden beschouwd, maar dat vaak ten onrechte wordt voorbijgegaan aan de factor ondernemerschap. Het begrip ondernemerschap wordt ook in deze nota niet gedefinieerd; wel wordt een relatie gelegd met de ondernemer "die afzetmogelijkheden zoekt, die risico's neemt en die kapitaal, technologie en arbeid combineert en aanstuurt, waardoor uiteindelijk goederen en diensten worden verkocht en inkomen en werk worden gegenereerd" ¹⁰. Van de 45 in de nota genoemde beleidsmaatregelen hebben er acht betrekking op de bevordering van de kwaliteit van ondernemerschap, terwijl 24 maatregelen gericht zijn op het vergroten van de ruimte voor ondernemerschap.

De beoogde doelgroep van ondernemers of potentiële ondernemers vertoont sterke overeenkomsten met de doelgroep van de nota *De ondernemende samenleving*. In beide nota's wordt aan het begrip ondernemerschap een centrale plaats gegeven. Zo ontstaat het risico van de 'stapelning' van beleid, oftewel het formuleren van steeds nieuwe maatregelen zonder dat het effect van de voorgaande maatregelen is vastgesteld. Dit risico wordt nog versterkt als in aanmerking wordt genomen dat er sprake is van een groot en groeiend aantal stimuleringsmaatregelen voor ondernemers.

Weinig informatie

Het zou daarom voor de hand hebben gelegen om bij het vormgeven van het beleid in 1999 na te gaan wat het beleid uit 1995 uiteindelijk heeft opgeleverd. Dan zou men echter ook hebben moeten concluderen dat ruim zes jaar na het uitbrengen van de nota *Werk door ondernemen* hierover erg weinig bekend is. Van de 28 specifiek op het mkb gerichte beleidsmaatregelen is voor vijftien geen bruikbare informatie beschikbaar over beleidsprestaties. Voor zes maatregelen was wel informatie beschikbaar, maar waren geen toetsbare doelen en indicatoren voor prestatiemeting gedefinieerd, zodat de informatie niet kon worden gerelateerd aan wat beoogd was. Voor zeven maatregelen was voldoende bruikbare informatie beschikbaar en kon worden vastgesteld dat de beoogde beleidsprestaties daadwerkelijk zijn geleverd. Voorzover effecten bekend zijn, en dat geldt voor drie maatregelen, is de opbrengst mager: één maatregel, de regionale coördinatie van de opvang voor starters, blijkt niet tot de beoogde effecten te hebben geleid. Verder blijkt de modernisering van de Vestigingswet in de periode 1996-1997 per saldo te hebben geleid tot een toename van de werkgelegenheid met vijfhonderd werkzame personen per jaar en het *Besluit bijstandsverlening zelfstandigen* heeft de uitstroom van starters uit de bijstand vergroot en de overlevingskansen van deze starters verbeterd. Van de overige 25 maatregelen is niet voldoende informatie beschikbaar om te kunnen beoordelen of de beoogde effecten zijn bereikt.

Niet-toetsbare formulering van beleidsdoelen

In de nota 'De ondernemende samenleving' is in de meeste gevallen niet duidelijk wanneer de doelen van beleidsmaatregelen moeten zijn bereikt. Dat maakt toetsing achteraf lastig, omdat geen referentiepunt beschikbaar is. Verder worden doelen geformuleerd in de volgende termen:

- » zorgen voor een goede marktordening;
- » een bijdrage leveren aan het verlagen van administratieve lasten voor ondernemers;
- » het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening voor ondernemers;
- » het verminderen van knelpunten aan de onderkant van de kapitaalmarkt;
- » het stimuleren van een goede voorbereiding op zelfstandigheid en ondernemerschap;
- » het stimuleren van ondernemerschap in steden en regio's;
- » het vergroten van het aantal snelle groeiers;
- » vergroten van het aantal technostarters onder startende ondernemers.

Hoe verder?

Allereerst zou in de beleidsvorming meer duidelijkheid moeten worden geschapen over het begrip ondernemerschap. Als hulpmiddel

hiervoor kunnen de door Glancey en McQuaid onderscheiden aspecten dienen: ondernemerschap opgevat als economische functie (nemen van risico's, alloceren van middelen, innoveren, bemiddelen tussen vraag en aanbod), als een vorm van gedrag, als een persoonlijkheidskenmerk en als starter van een onderneming, of een ondernemer dan wel eigenaar ¹¹.

Voorts verdient het aanbeveling voor elke voorgenomen maatregel die is gericht op stimulering van ondernemerschap, nauwkeurig in kaart te brengen welke vorm van ondernemerschap gestimuleerd moet worden, in hoeverre in dit verband sprake is van marktfalen en wat daarvan de oorzaken zijn. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat marktrisico's inherent zijn aan ondernemerschap. Beleidsmakers moeten zich er ook van bewust zijn dat de overheid met het treffen van stimuleringsmaatregelen onbedoeld zelf kan bijdragen aan marktverstoring.

Voorbeelden van onvoldoende onderbouwing van beleidsmaatregelen

Ontbreken eenduidige definities

In de nota 'De ondernemende samenleving' worden de volgende definities van het begrip 'snelle groeier' door elkaar gebruikt:

- » bedrijven met een werkgelegenheids groei van zestig procent in drie jaar;
- » bedrijven die gedurende drie jaar minimaal tien procent werkgelegenheids groei per jaar realiseren;
- » bedrijven met een werkgelegenheids groei van tachtig procent tussen 1992 en 1996;
- » bedrijven met een verdubbeling van de omzet tussen 1990 en 1994;
- » bedrijven met minimaal twintig werknemers en een hoge omzet groei in de jaren 1992-1996;
- » bedrijven die voorkomen op de lijst van de vijfhonderd snelste omzetgroeiers in de Verenigde Staten;
- » bedrijven die voorkomen op de EFER-lijst 1998 van Europa's vijfhonderd snelst groeiende ondernemingen.

Benchmarking

In de nota 'De ondernemende samenleving' wordt de situatie in Nederland regelmatig vergeleken met andere landen (benchmarking). Hierbij worden niet consistent dezelfde landen als vergelijkingsmaatstaf gehanteerd, maar wisselende landen (groepen), zonder dat de gemaakte keuzen worden beargumenteerd. Zo wordt de situatie in Nederland vergeleken:

- » met het gemiddelde van de Europese landen en landen als het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland over het aantal ondernemers als percentage van de beroepsbevolking in 1996;
- » met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten over het aantal nieuwe ondernemingen in groeisectoren als ict, elektrotechniek en instrumentenindustrie;
- » met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk over het aantal mensen dat starters in dienst heeft en over bedrijvendynamiek;
- » met het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen over de herwaardering van ondernemerschap;
- » met de Verenigde Staten over vernieuwend ondernemerschap, het aantal potentiële ondernemers, het aantal studenten dat ondernemer wil worden, het aantal surséances, snelgroeiende bedrijven die nog worden geleid door de oorspronkelijke oprichter, glazen plafonds voor snelle groeiers en snelle groeiers aangesloten bij een netwerk van snelgroeiende ondernemingen;
- » met de Verenigde Staten en Denemarken over het aantal snelgroeiende ondernemingen;
- » met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en België over toetredingsquota in groeisectoren.

Technostarters

Onder verwijzing naar twee rapporten wordt in de nota 'De ondernemende samenleving' gesteld dat technostarters een bijzondere positie innemen onder startende ondernemers, met name omdat technostarters werkgelegenheid creëren: technostarters vertonen volgens EZ een vier keer zo hoge werkgelegenheids groei als andere starters. Uit de notitie waarnaar ter onderbouwing hiervan wordt verwezen, blijkt dat alleen bedrijven die in 1994 zijn opgericht in de analyse zijn betrokken. Aan de beperkte reikwijdte van het gebruikte onderzoeksrapport wordt in de nota niet gerefereerd. Ter illustratie van het achterblijvende aandeel technostarters wordt in de nota gewezen op de internationaal gezien achterblijvende toetredingsquota voor groeisectoren als de ict-industrie en de elektrotechniek in Nederland. Uit het onderliggende onderzoeksrapport blijkt

inderdaad dat de toetredingsquota voor die sectoren in Nederland relatief laag zijn. Uit het rapport blijkt echter ook dat de netto groei in die sectoren juist zeer hoog is in Nederland, omdat sprake is van minder uittredingen (faillissementen). Aan deze bevinding wordt in de analyse niet gerefereerd. Tevens is onduidelijk waarom juist de genoemde groeisectoren voor de analyse zijn geselecteerd.

Vervolgens moet worden vastgesteld of dit marktfalen voldoende ernstig is om maatregelen te treffen, of en in hoeverre de overheid zelf een rol moet spelen bij het treffen van eventuele maatregelen en wat de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaand beleid is. Daarbij sluit de aanbeveling aan om voorafgaand aan de besluitvorming over beleid verschillende alternatieven te formuleren en daarvoor een kosten-batenanalyse uit te voeren. Aan de kostenkant kunnen worden opgenomen de uitvoeringslasten voor de overheid, administratieve lasten voor ondernemers en mogelijke ongewenste neveneffecten, aan de batenkant de verwachte prestaties en effecten van de te treffen beleidsmaatregel.

Tot slot dienen voor elke maatregel die in uitvoering is genomen de prestaties en effecten systematisch te worden gevolgd. Zo nodig dient het beleid te worden bijgesteld.

Het doel van dit alles is het transparant maken van wat het stimuleren van ondernemerschap kost en wat het oplevert

1 B. Nooteboom, Midden- en kleinbedrijf, innovatie en beleid, in: B. Nooteboom en F. Becker (red.), *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1997.

2 K. Glancey en R. McQuaid, *Entrepreneurial economics*, MacMillan, Houndmills, 2000.

3 *OECD small and medium enterprise outlook*, OESO, Parijs, 2000

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 736, nrs. 1-2.

5 *ibidem*, blz. 5-6.

6 *ibidem*, blz. 18.

7 Bureau Bartels, *De markt voor kredietverlening aan kleine en middelgrote ondernemingen*, Amersfoort, 1999, blz. 79 en 92.

8 *ibidem*, blz. 96.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 243, nr. 1.

10 *ibidem*, blz. 6.

11 K. Glancey en R. McQuaid, *op.cit.*, blz. 4 e.v.