

Vergaderjaar 2001–2002

28 115

Stimulering van midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Conclusies en aanbevelingen	26
			4.1	Conclusies	26
1	Inleiding	8	4.2	Aanbevelingen	27
1.1	MKB en ondernemerschap	8			
1.2	Aanleiding tot het onderzoek	8	5	Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	28
1.3	Onderzoeksaanpak	9	5.1	Reactie bewindspersonen	28
1.4	Opbouw rapport	10	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
2	Resultaten beleidsmaatregelen 1995–1999:				
	<i>Werk door ondernemen</i>	11	Bijlage 1	Overzicht van hoofdconclusies en aanbevelingen	31
2.1	Inleiding	11	Bijlage 2	Maatregelen rijksoverheid (primair) gericht op stimulering van het MKB in de periode 1995–2000	32
2.2	Prestaties	12	Bijlage 3	Maatregelen EU, provincies, gemeenten en regio's gericht op stimulering van het MKB	35
2.3	Effecten	15	Bijlage 4	Normen voor doelformulering en beleidsinformatie	41
2.4	Conclusies	17	Bijlage 5	Beoordeling onderbouwing welvaartsverhogend effect van ondernemerschap	43
3	Voorbereiding beleid 2000–2004:		Bijlage 6	Beoordeling onderbouwing van beleid in de nota De ondernemende samenleving	45
	<i>De ondernemende samenleving</i>	19			
3.1	Inleiding	19			
3.2	Veronderstelde maatschappelijke effecten	20			
3.3	Onderbouwing van het beleid	21			
3.4	Conclusies	24			

SAMENVATTING

In de periode van april 2000 tot april 2001 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het overheidsbeleid gericht op stimulering van het midden- en kleinbedrijf (MKB) en ondernemerschap. Met dit beleid is jaarlijks een aanzienlijk financieel belang gemoeid (ruim f 5 miljard respectievelijk ruim € 2 miljard).

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht wat de resultaten zijn geweest van de beleidsmaatregelen die in 1995 in de nota *Werk door ondernemen: stimulering van het midden- en kleinbedrijf* voor de periode 1995–1999 werden aangekondigd door de bewindspersonen van Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën.

De Algemene Rekenkamer heeft verder de in de nota *De ondernemende samenleving* (1999) geformuleerde beleidsdoelen onderzocht, en is nagegaan of het beleid dat in deze nota wordt aangekondigd goed is onderbouwd met beleidsinformatie over de op te lossen maatschappelijke problemen en over de te verwachten effecten van de maatregelen. Alleen dan kan naar haar oordeel te zijner tijd verantwoording over de resultaten worden afgelegd.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat ruim zes jaar na het uitbrengen van de nota *Werk door ondernemen* nog maar weinig bekend is over de resultaten van de 28 primair op het MKB gerichte beleidsmaatregelen die daarin werden aangekondigd. Met deze maatregelen was een financieel belang van circa f 2,75 miljard (€ 1,25 miljard) gemoeid over de jaren 1995 tot met 1999.

Het gebrek aan inzicht in de bereikte prestaties en effecten wordt vooral veroorzaakt doordat bij veel maatregelen niet duidelijk is geformuleerd welk doel ermee bereikt moest worden. Ook zijn veel maatregelen nooit adequaat geëvalueerd.

Het is derhalve niet duidelijk of en zo ja in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het beleid dat in 1995 door de bewindspersonen van Economische Zaken is ingezet: het stimuleren van ontstaan, groei en doorgroei van kleine en middelgrote ondernemingen en realisering van een verdere werkgelegenheids groei.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in de nota *De ondernemende samenleving* uit 1999, waarin nieuw beleid is geformuleerd naast reeds bestaand beleid dat doorloopt, in het geheel niet wordt gerefereerd aan de vier jaar eerder uitgebrachte nota *Werk door ondernemen*. Bij de voorbereiding van het nieuwe beleid hebben de bewindspersonen van Economische Zaken zich niet expliciet rekenschap gegeven van de resultaten van eerder beleid. Dit is ongewenst, omdat beide nota's in overwegende mate betrekking hebben op dezelfde doelgroep (in casu ondernemers), waardoor het risico bestaat van «stapeling» van beleid. Dit risico is nog groter als in aanmerking wordt genomen dat beide nota's slechts betrekking hebben op een deel van alle maatregelen die gericht zijn op stimulering van MKB en ondernemerschap.

Voorts concludeert de Algemene Rekenkamer dat de onderbouwing van de nota *De ondernemende samenleving*, hoewel uitvoerig gedocumenteerd, in veel opzichten ruimte laat voor verbetering. Zij wijst erop dat het hierdoor onzeker is of in de toekomst kan worden vastgesteld in welke

mate dit beleid heeft bijgedragen aan het creëren van minder belemmeringen en meer kansen voor ondernemerschap. Tevens is onzeker in hoeverre het beleid zal bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten van ondernemerschap: flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing, en emancipatie en integratie.

Ook als in aanmerking wordt genomen dat de nota *De ondernemende samenleving*, zoals het Ministerie van EZ stelt, de vrucht is van een interactief beleidsvormingsproces, acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de op te lossen maatschappelijke problemen voldoende in kaart zijn gebracht, dat doelen toetsbaar worden geformuleerd om te zijner tijd de meting van de effectiviteit van het beleid mogelijk te maken, en dat voldoende wordt onderbouwd dat de aangekondigde beleidsmaatregelen leiden tot de beoogde doelen van het beleid.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt op grond van de bevindingen van dit onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

De bewindspersonen van EZ dienen inzicht te geven in de samenhang van alle beleidsmaatregelen die gericht zijn op stimulering van ondernemerschap.

Ook dienen zij voor elke voorgenomen maatregel het op te lossen maatschappelijke knelpunt of probleem zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven.

Voorts dient een onderbouwde en gerichte keuze te worden gemaakt van doelen en instrumenten, waarbij ook de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaand beleid moet worden vastgesteld. Hierbij past een kosten/baten-analyse waarbij aan de kostenkant uitvoeringslasten voor de overheid, administratieve lasten voor ondernemers en mogelijke ongewenste neveneffecten en aan de batenkant de verwachte prestaties en effecten zo nauwkeurig mogelijk worden gecalculeerd en afgewogen. Voor elke maatregel die in uitvoering is genomen dienen de prestaties en effecten systematisch te worden gevolgd, om te kunnen (bij)sturen. Dit sluit ook aan bij de lopende operatie *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB), waarin groot belang wordt gehecht aan welomschreven beleidsdoelen en een adequate verantwoording op basis van bruikbare beleidsinformatie.

Ten slotte verdient het aanbeveling het lerend vermogen in het beleidsproces bij het Ministerie van EZ te versterken door informatie over de onderbouwing en de resultaten van beleid systematisch vast te leggen.

Reactie bewindspersonen

De minister van EZ heeft op het onderzoek gereageerd mede namens de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën. Zij stelt vast dat zij in grote lijnen aan de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen in positieve zin gevolg wil geven en reeds heeft gegeven. Zij beschouwt de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer als een steun in de rug bij het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces bij haar ministerie.

Niettemin plaatst de minister enkele kanttekeningen bij de analyse die ten grondslag ligt aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Zo vindt de minister niet dat er sprake is van «stapeling van beleid», omdat doelstellingen, doelgroepen en de rol van de overheid in de nota's *Werk door ondernemen* en *De ondernemende samenleving* verschillen.

Verder lijkt het de minister niet opportuun om maatregelen die niet aan elk onderdeel van het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer voldoen verder buiten beschouwing te laten. Zij refereert daarbij aan de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat voor slechts drie van de 28 maatregelen uit de nota *Werk door ondernemen* voldoende bruikbare informatie beschikbaar was om uitspraken te kunnen doen over de bereikte effecten. De minister is van mening dat van de 25 andere maatregelen niet kan worden gezegd dat ze *niet* effectief zijn geweest. De minister is voorts van mening dat er geen sprake is van directe causaliteit tussen het bereiken van een ondernemende samenleving en de in de nota *De ondernemende samenleving* geschetste maatschappelijke effecten van ondernemerschap.

Het valt dan ook buiten de «scope» van de nota om in te gaan op andere middelen om die ontwikkelingen te bereiken.

Ten slotte wijst de minister erop dat de nota *De ondernemende samenleving* interactief en wetenschappelijk tot stand is gekomen en een breed palet aan instrumenten bevat gericht op het bereiken van zeer ongelijksoortige doelstellingen. Dit verklaart volgens de minister dat de aard van de onderbouwing en de mate waarin doelstellingen zijn geobjectiveerd sterk verschillen per instrument.

Zij is in algemene zin van mening dat uit het feit dat het effect van een maatregel niet altijd kwantitatief kan worden onderbouwd – doch wel op diverse manieren kan worden geïndiceerd – niet zonder meer de conclusie zou moeten worden getrokken dat de onderbouwing van een dergelijke maatregel tekortschiet. Daarbij merkt zij op dat het ook niet realistisch is om de afzonderlijke regelingen uit de nota *De ondernemende samenleving* los van hun grotere samenhang te beoordelen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De kanttekeningen die de minister plaatst bij de analyse geven de Algemene Rekenkamer geen aanleiding terug te komen op de conclusies van het onderzoek. Zij vraagt verder aandacht voor een aantal zaken die in de reactie van de minister onderbelicht of onduidelijk blijven, terwijl die van bijzonder belang zijn voor het realiseren van de beoogde verbeteringen.

Zo benadrukt de Algemene Rekenkamer nogmaals dat het noodzakelijk is inzicht te verkrijgen in de omvang en samenhang van *alle* beleidsmaatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap, dus niet alleen de maatregelen die in de onderzochte nota's genoemd worden. Wanneer dit inzicht ontbreekt, blijft het risico van stapeling van het stimuleringsbeleid voor ondernemers bestaan.

Het is de Algemene Rekenkamer uit de reactie van de minister niet duidelijk geworden welke aanbevelingen inmiddels zijn terug te vinden in het EZ-beleid en welke aanbevelingen als steun in de rug voor het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces worden aangemerkt. Dit is ongewenst, omdat daardoor niet helder is aan welke toezeggingen de minister zich gebonden acht.

Ten slotte vraagt de Algemene Rekenkamer uitdrukkelijk aandacht voor het verwerven van bruikbare informatie over de resultaten van beleid en voor het leggen van een relatie tussen de beoogde (maatschappelijke) effecten en het gevoerde beleid.

1 INLEIDING

1.1 MKB en ondernemerschap

Het huidige kabinet acht, net als het kabinet uit de voorgaande periode, het midden- en kleinbedrijf (MKB) en het ondernemerschap van groot belang voor de economie en de werkgelegenheid. Voor de verantwoordelijke bewindspersonen in beide kabinetsperiodes was dit aanleiding tot het formuleren van gericht beleid.

In juni 1995 presenteerden de ministers van Economische Zaken (EZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de staatssecretarissen van EZ en van Financiën de in de Troonrede toegezegde beleidsnota over stimulering van het MKB. In *Werk door ondernemen: stimulering van het midden- en kleinbedrijf*¹ worden nieuwe beleidsaccenten geformuleerd om ontstaan, groei en doorgroei van kleine en middelgrote bedrijven te stimuleren. In deze nota 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.

In september 1999 heeft de staatssecretaris van EZ de nota *De ondernemende samenleving: meer kansen, minder belemmeringen voor ondernemerschap*² aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze nota wordt gesignaleerd dat er sinds 1994 sprake is van stagnatie van het aantal startende ondernemers, terwijl in internationaal vergelijkend perspectief ook het aantal ondernemers in Nederland achterblijft. Daarenboven wordt met zorg geconstateerd dat het aandeel zogenoemde «technostarters» (hoog opgeleide startende ondernemers die veel aan speur- en ontwikkelingswerk doen) laag is, evenals het aandeel «snelle groeiers» onder de starters. In de nota worden daarom lopende en nieuwe maatregelen gepresenteerd om belemmeringen weg te nemen en meer kansen te scheppen voor ondernemerschap.

1.2 Aanleiding tot het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode van april 2000 tot april 2001 onderzoek verricht naar het beleid gericht op MKB en ondernemerschap. De keuze om dit beleidsterrein onder de loep te nemen is in de eerste plaats gelegen in het aanzienlijke financiële belang: met het beleid gericht op stimulering MKB in en ondernemerschap is jaarlijks ruim f 5 miljard (ruim € 2 miljard) gemoeid.

In de tweede plaats vertegenwoordigt het MKB, respectievelijk het ondernemerschap, een groot maatschappelijk belang. Volgens de staatssecretaris van EZ zorgt ondernemerschap voor «flexibiliteit en vernieuwing», fungeert het als «banenmotor» en als «middel voor individuele ontplooiing», is het een «voertuig voor emancipatie en integratie» en kan het «een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en knelpunten».³

Een derde reden waarom de Algemene Rekenkamer tot dit onderzoek heeft besloten, is gelegen in het feit dat er op het terrein van het MKB sprake is van een groot aantal uiteenlopende maatregelen en initiatieven, waartussen de samenhang niet altijd zichtbaar is. Dit probleem werd al in het Regeerakkoord van 1986 gesignaleerd. In de Tweede Kamer werden tijdens het Algemeen Overleg over de nota *De ondernemende samenleving* op 24 februari 2000 eveneens zorgen geuit op dit punt.

¹ Kamerstukken II, 24 243, nr. 1.

² Kamerstukken II, 26 736, nrs. 1–2.

³ Kamerstukken II, 26 736, nrs. 1–2, blz. 2.

1.3 Onderzoeksanpak

De Algemene Rekenkamer heeft om te beginnen geïnventariseerd hoe het totale beleid gericht op stimulering van het MKB zich feitelijk heeft ontwikkeld in de periode 1995–2000. Bij deze inventarisatie heeft de Algemene Rekenkamer een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de maatregelen die primair gericht zijn op stimulering van het MKB en anderzijds maatregelen die gericht zijn op stimulering van het bedrijfsleven in het algemeen, waaronder het MKB. Verder is een onderscheid gemaakt tussen MKB-maatregelen van de rijksoverheid (bijlage 2) en MKB-maatregelen die geïnitieerd zijn door de Europese Unie (EU), de provincies en regionale/lokale autoriteiten (bijlage 3).⁴

De Algemene Rekenkamer heeft vervolgens haar onderzoek toegespitst op de twee belangrijkste beleidsnota's uit de vorige en huidige kabinetsperiode als het gaat om stimulering van het MKB en ondernemerschap. Deze hiervoor al genoemde nota's, *Werk door ondernemen* (1995) en *De ondernemende samenleving* (1999), markeren een beleidsontwikkeling die gekenmerkt wordt door een verschuiving van het stimuleren van het MKB met specifiek op deze doelgroep gericht beleid, naar het scheppen van algemene gunstige voorwaarden voor ondernemerschap.

Bij de nota *Werk door ondernemen* heeft de Algemene Rekenkamer haar analyse gericht op de vraag wat de concrete resultaten zijn geweest van de beleidsmaatregelen die hierin werden aangekondigd voor de periode 1995–1999. Het belang van inzicht in beleidsresultaten is groot en heeft, zoals blijkt uit de operatie *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)*, nadrukkelijk de aandacht van regering en parlement. De beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten bepalen immers in hoge mate of het parlement voldoende in staat is om invulling te geven aan zijn controlerende taak. Bij de nota *De ondernemende samenleving* is de Algemene Rekenkamer nagegaan of de doelen van het beleid dat in deze nota wordt aangekondigd voor de periode 1999–2004 duidelijk zijn geformuleerd, en of het beleid zelf goed is onderbouwd met informatie over de op te lossen maatschappelijke problemen en over de te verwachten effecten van de maatregelen. Alleen wanneer beleid aan deze voorwaarden voldoet kunnen de Staten-Generaal achteraf op adequate wijze de verantwoording over de resultaten ervan beoordelen. Ook hier heeft het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dus een duidelijk met VBTB verbonden belang.

Het totale beleid gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap is geen onderwerp van onderzoek geweest, omdat het een zeer groot aantal regelingen betreft en omdat de Algemene Rekenkamer reeds eerder onderzoek heeft gedaan naar fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen.

In het in 1999 gepubliceerde rapport *Belastingen als beleidsinstrument* constateerde de Algemene Rekenkamer een aantal gebreken in de beleidsvoorbereiding van 28 onderzochte fiscale maatregelen.⁵ Zo werd de onderbouwing voor de keuze van het instrument meestal niet schriftelijk vastgelegd en ontbrak veelal een onderbouwing van de verwachte effectiviteit. Ook werden de doelstellingen van regelingen vaak niet toetsbaar geformuleerd, noch voor het gewenste niveau aan extra activiteiten van bedrijven of burgers noch voor de beoogde (maatschappelijke) effecten. De Algemene Rekenkamer concludeerde voorts dat het inzicht van de ministeries in de resultaten van fiscale stimuleringsmaatregelen voor veel regelingen ontbrak, met name waar het gaat om de

⁴ Overigens is het mogelijk dat eenzelfde maatregel door verschillende publieke organen wordt gefinancierd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de EU-maatregelen, waaraan ook rijksoverheid, provincies en/of gemeenten bijdragen in de vorm van cofinanciering.

⁵ TK 1998–99, 26 452, nr. 2.

beoogde extra activiteiten van belastingplichtingen en het effect op het gewenste maatschappelijke doel.

1.4 Opbouw rapport

De analyse van de resultaten die de beleidsmaatregelen uit de nota *Werk door ondernemen* hebben opgeleverd, wordt besproken in hoofdstuk 2. De beoordeling van de doelformulering en beleidsonderbouwing in de nota *De ondernemende samenleving* is opgenomen in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer heeft haar rapport op 24 september 2001 voor commentaar gezonden aan de ministers van EZ en van SZW en aan de staatssecretaris van Financiën. Bij brief van 24 oktober 2001 reageerde de minister van EZ, mede namens de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën, op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer. De reactie alsmede het nawoord van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2 RESULTATEN BELEIDSMATREGELEN 1995–1999: WERK DOOR ONDERNEMEN

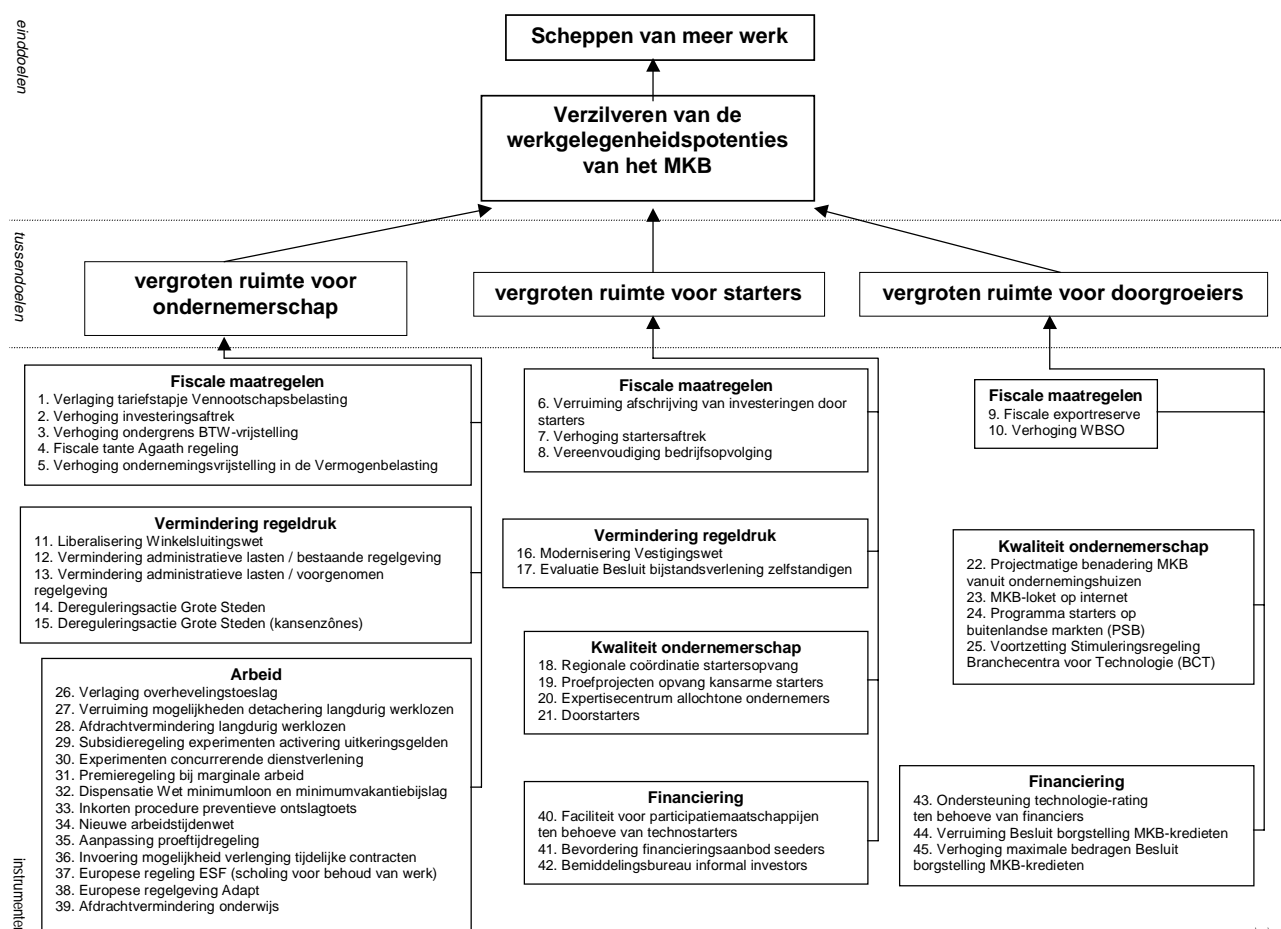
2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar de kwaliteit van de informatie over de resultaten van het beleid dat is vastgelegd in de nota *Werk door ondernemen* (1995).⁶

Met deze nota wilde het kabinet een bijdrage leveren aan het verzilveren van de werkgelegenheidspotenties van het MKB. Daartoe zijn nieuwe beleidsaccenten geformuleerd om ontstaan, groei en doorgroei van kleine en middelgrote ondernemingen te stimuleren en aldus verdere werkgelegenheidsgroei te realiseren.

In figuur 1 zijn de doelen en instrumenten uit de nota schematisch weergegeven.

Figuur 1 Doelen en instrumenten nota *Werk door ondernemen*⁷



⁶ Deze nota is ondertekend door de ministers van EZ en van SZW en door de staatssecretarissen van EZ en van Financiën.

⁷ De Algemene Rekenkamer heeft deze doelboom gereconstrueerd aan de hand van de nota *Werk door ondernemen*; om analysetechnische redenen zijn een aantal instrumenten die in de nota werden aangekondigd verder uitgesplitst naar submaatregelen.

In de nota *Werk door ondernemen* is geen sprake van een integrale benadering van het beleidsterrein, maar worden nieuwe accenten uitgewerkt. De nieuwe beleidsaccenten in de nota zijn toegevoegd aan het bestaande beleid gericht op stimulering van het bedrijfsleven in het algemeen en het MKB in het bijzonder. Het grootste deel van deze uitgaven betreft fiscale regelingen, die worden verantwoord op de

begroting van het Ministerie van Financiën. De bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de fiscale maatregelen is niet duidelijk vastgelegd. In de praktijk is de vakminister (in dit geval de minister van EZ) beleidsverantwoordelijk en de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk voor de uitvoering.

In de nota *Werk door ondernemen* worden in totaal 45 beleidsmaatregelen aangekondigd. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat twee van deze 45 voorgenomen maatregelen om plausibele redenen niet in uitvoering zijn genomen⁸ en dat twee andere maatregelen uiteindelijk zijn samengevoegd.⁹ De 42 maatregelen uit de nota die uiteindelijk wel in uitvoering zijn genomen, vertegenwoordigen in totaal een financieel belang van naar schatting f 6,5 miljard respectievelijk € 2,95 miljard (begrote uitgaven periode 1995–1999). Dit is gemiddeld genomen ruim f 1,5 miljard (ongeveer € 0,7 miljard) per jaar.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat veertien van de 42 in uitvoering genomen maatregelen niet (primair) gericht waren op het MKB. Haar onderzoek had betrekking op de resterende 28 maatregelen die zich wél primair richtten op het MKB. Van deze maatregelen vallen er dertien onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ, tien onder het Ministerie van Financiën, drie onder het Ministerie van SZW, één onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en één onder de Ministeries van EZ, SZW en BZK gezamenlijk. Het financieel belang van deze 28 maatregelen bedroeg naar schatting circa f 2,75 miljard (€ 1,25 miljard) over de periode 1995 tot en met 1999. Het betrof tien fiscale maatregelen, drie maatregelen gericht op vermindering van de gelddruk, zeven maatregelen gericht op de kwaliteit van ondernemerschap, twee maatregelen gericht op arbeid en zes maatregelen gericht op financiering. Voor deze 28 primair op het MKB gerichte maatregelen heeft de Algemene Rekenkamer achtereenvolgens de geleverde prestaties (§ 2.2) en de bereikte effecten (§ 2.3) onderzocht.

2.2 Prestaties

2.2.1 Informatie over prestaties

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of bij de betrokken ministeries beleidsinformatie aanwezig was over de prestaties die met de 28 maatregelen zijn geleverd en of deze informatie bruikbaar was, dat wil zeggen: relevant, actueel, volledig, juist, tijdig en consistent.¹⁰

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor vrijwel alle maatregelen (27) *relevante* en *actuele* informatie over de prestaties aanwezig was (financieel belang circa f 2,75 miljard respectievelijk € 1,25 miljard). Deze beleidsinformatie was verschillend van aard. Afhankelijk van de te verrichten prestatie varieerde het van informatie over een verricht onderzoek of gestart proefproject tot informatie over de toename van het gebruik van een regeling.

⁸ De maatregel «Dispensatie Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag» vond geen steun in de Tweede Kamer en voor de maatregel «MKB-loket op internet» ontbrak *commitment* bij de partijen die dit project zouden moeten dragen.

⁹ Het betreft de maatregel «Verruiming mogelijkheden detachering langdurig werklozen» en de maatregel «Afdrachtvermindering langdurig werklozen».

¹⁰ Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor de kwaliteit van beleidsinformatie over prestaties.

Voldoende kwaliteit beleidsinformatie over prestaties: Programma voor starters op buitenlandse markten

Op basis van het Programma voor starters op buitenlandse markten (PSB) ontvingen potentiële exporteurs uit het MKB van 1996 tot en met 1998 een bijdrage in de kosten van de verkenning van een buitenlandse afzetmarkt. Deze verkenning kon bestaan uit een

schriftelijke oriëntatie of een bezoek aan het desbetreffende land. Eind 1998 is een evaluatie uitgevoerd naar het PSB¹¹. Door middel van een analyse van de daadwerkelijke aanvraaggegevens is in deze evaluatie het gebruik van het programma in kaart gebracht. Hiermee bevat de evaluatie voldoende betrouwbare en valide informatie (volledig en juist) om uitspraken te doen over de beoogde prestatiedoelstelling van het PSB: 1000 deelnemers in drie jaar. Uit de evaluatie bleek overigens dat het PSB deze prestatiedoelstelling niet had gehaald. Over drie jaar is slechts een deelname van 350 MKB'ers gerealiseerd.

Voor negen van deze 27 maatregelen bleek de aanwezige informatie echter niet *voldoende* om het al dan niet leveren van de gewenste prestaties te kunnen vaststellen. Het gaat om vier fiscale maatregelen, twee maatregelen op het terrein van financiering en drie maatregelen gericht op respectievelijk vermindering van regeldruk, arbeid en kwaliteit van ondernemerschap.

Verder heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de prestatiegegevens van zestien maatregelen niet voldeden aan één of meer criteria voor *juistheid*, hetzij door gebreken in de verzameling van gegevens, hetzij door onvoldoende zekerheid over betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens. Relatief de meeste tekortkomingen deden zich voor bij de maatregelen gericht op arbeid en op kwaliteit van ondernemerschap.

Onvoldoende kwaliteit beleidsinformatie over prestaties: Expertisecentrum allochtone ondernemers

In 1998 werd het in de nota *Werk door ondernemen* aangekondigde «expertisecentrum allochtone ondernemers» operationeel. Het centrum had tot taak proefprojecten op het gebied van advisering, begeleiding en onderwijs aan startende allochtone ondernemers te coördineren en de resultaten van deze proefprojecten in te bedden in de bestaande voorzieningenstructuur. Daarnaast moest het centrum de samenwerking verbeteren tussen de betrokken reguliere organisaties en de specifiek voor startende etnische minderheden werkzame organisaties.

In maart 2000 verscheen de *Eindrapportage en evaluatie project MOTOR* («MOTOR» staat voor migranten ondernemers: talent, opleiding, resultaat), waarin ook werd ingegaan op het expertisecentrum. In deze evaluatie wordt het functioneren van het centrum positief beoordeeld. De validiteit en betrouwbaarheid van de evaluatie is echter onvoldoende om deze conclusie te rechtvaardigen. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat het expertisecentrum met name heeft gefungeerd als een informatiepunt voor (startende) allochtone ondernemers. Er wordt niet ingegaan op de daadwerkelijke vervulling door het centrum van de eerder genoemde coördinerende taken. De in de evaluatie gebruikte prestatie-indicatoren voor het expertisecentrum zijn daarmee niet valide. Ook de betrouwbaarheid van het evaluatierapport is onvoldoende gewaarborgd: de evaluatie is uitgevoerd door de betrokken actoren zelf.

De Algemene Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat de *tijdigheid* van de levering van prestatiegegevens voor dertien maatregelen niet kon worden vastgesteld.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat voor zes maatregelen de prestatiegegevens niet voldeden aan één of meer criteria voor *consistentie*, hetzij door onvergelijkbaarheid van de verzamelde gegevens, hetzij doordat de gegevens niet aansloten bij de beoogde beleidsprestaties.

¹¹ Van de Bunt Adviseurs voor organisatie en beleid, *Evaluatie Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)*, Amsterdam, 1998.

Relatief de meeste tekortkomingen heeft de Algemene Rekenkamer gesignaleerd bij de maatregelen gericht op arbeid en op kwaliteit van ondernemerschap.

Alles bijeengenomen bleek voor dertien maatregelen die tezamen 68% van het financieel belang vertegenwoordigen (circa f 1,86 miljard; € 0,84 miljard), de informatie bruikbaar (dat wil zeggen relevant, actueel, volledig, juist, tijdig en consistent) om uitspraken te doen over geleverde prestaties.

2.2.2 Geleverde prestaties

De Algemene Rekenkamer is vervolgens nagegaan of met deze dertien maatregelen de beoogde prestaties zijn *geleverd*.

Zij heeft vastgesteld dat dit voor zeven van de dertien maatregelen het geval was:

- *Financieringsaanbod seeders* (Ministerie van EZ)
Beoogd werd een onderzoek uit te voeren naar de potentie van en knelpunten voor «seeders»: uitvinders of onderzoekers die een technologie-idee uitwerken met als doel dit te exploiteren of in licentie te geven. Dit is gerealiseerd.
- *Bemiddelingsbureau informal investors* (Ministerie van EZ)
Beoogd werd een onderzoek uit te voeren naar de markt voor «informal investors»: succesvolle zakenmensen «in ruste» die een deel van hun vermogen willen investeren in bedrijven. Dit is gerealiseerd.
- *Regionale coördinatie startersopvang* (Ministerie van EZ)
Beoogd werd enkele ondernemingshuizen op te richten. Dit is gerealiseerd.
- *Modernisering Vestigingswet* (Ministerie van EZ)
Beoogd werd de Vestigingswet aan te passen door beperking van het aantal vestigingsregelingen en aanzienlijke flexibilisering voor branches die vergunningsplichtig blijven. Dit is gerealiseerd.
- *Evaluatie Besluit bijstandsverlening zelfstandigen* (Ministerie van SZW)
Beoogd werd de effectiviteit van bijstandsverlening aan zelfstandigen te evalueren. Dit is gerealiseerd en de uitkomsten van de evaluatie hebben geleid tot projectvoorstellen gericht op vergroting van de effectiviteit.
- *Verhoging ondergrens BTW-vrijstelling* (Ministerie van Financiën)
Beoogd werd dat 10 000 extra ondernemers onder de ondergrens van de vrijstelling zouden blijven. In 1999 bleken ten opzichte van 1995 circa 14 000 ondernemers meer gebruik te maken van de totale vrijstelling (dus onder de ondergrens van de zogenaamde kleine ondernemersregeling uit de omzetbelasting te blijven), zodat het streefcijfer ruimschoots is gehaald.
- *Faciliteit voor participatiemaatschappijen ten behoeve van technostarters* (Ministerie van EZ)
Beoogd werd vijf à zes participatiemaatschappijen op te richten. Uiteindelijk bleek de oprichting van drie participatiemaatschappijen voldoende om de beoogde situatie te bereiken.

Met de zes andere maatregelen waarvan de informatie over geleverde prestaties bruikbaar was, werden ook prestaties geleverd. De doelen van deze zes maatregelen waren echter niet in toetsbare termen geformuleerd en er waren van tevoren geen indicatoren aangegeven waarmee de prestaties kunnen worden aangetoond. Hierdoor kon niet worden vastgesteld in hoeverre de geleverde prestaties overeenstemden met wat *beoogd* was.

Samenvattend constateert de Algemene Rekenkamer op grond van de beschikbare informatie dat de beoogde prestaties bij zeven van de 28 in de analyse betrokken maatregelen zijn geleverd. Het betreft één van de tien onderzochte fiscale maatregelen, twee van de drie onderzochte maatregelen gericht op vermindering van de regeldruk, één van de zeven onderzochte maatregelen gericht op de kwaliteit van ondernemerschap en drie van de zes onderzochte maatregelen gericht op financiering. Zes van deze zeven maatregelen waren gericht op het vergroten van ruimte voor starters en één maatregel op het vergroten van ruimte voor ondernemerschap. Geen van deze maatregelen was gericht op het vergroten van de ruimte voor «doorgroeiers».

Van zes andere maatregelen voldeed de beschikbare informatie wel aan de normen, maar kon niet worden vastgesteld in hoeverre de beoogde prestaties zijn geleverd. Dit betreft vijf fiscale regelingen en één Europese regeling gericht op arbeid.

Voor de resterende vijftien maatregelen (financieel belang ongeveer eenderde van het totaal) was de beschikbare informatie onvoldoende om uitspraken te doen over geleverde prestaties.

2.3 Effecten

2.3.1 Informatie over effecten

De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzocht of er bij de betrokken ministeries beleidsinformatie aanwezig was over de effecten die met de 28 maatregelen zijn bereikt en of deze informatie bruikbaar was, dat wil zeggen: relevant, actueel, volledig, juist, tijdig en consistent.¹²

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat voor negen van de 28 onderzochte maatregelen (financieel belang circa f 1,3 miljard respectievelijk € 0,6 miljard, oftewel 47% van het totaal) relevante en actuele informatie aanwezig was over de behaalde externe, maatschappelijke effecten. Deze informatie had met name betrekking op de groei van kleine en middelgrote ondernemingen en op de ontwikkeling van werkgelegenheid bij deze ondernemingen.

Voldoende kwaliteit beleidsinformatie over effecten: Regionale coördinatie startersopvang – Ondernemingshuizen

Een van de doelen in de nota *Werk door ondernemen* was het verbeteren van de startersopvang in Nederland. Daartoe moest de regionale coördinatie van die opvang worden versterkt. Om inzicht te verkrijgen in de problemen rond het regionale voorlichtings- en adviesaanbod aan starters was al eerder een aantal proefprojecten (zogenaamde ondernemingshuizen) gestart. Doel van deze ondernemingshuizen was om te komen tot samenwerking tussen regionale voorlichtings- en adviesinstanties en daarmee de doorzichtigheid en de doelmatigheid van de regionale startersopvang te vergroten.

In de periode 1994–1995 zijn de proefprojecten ondernemingshuizen geëvalueerd.¹³ Op basis van kwalitatieve en kwantitatieve (steekproef-)gegevens konden valide en betrouwbare uitspraken worden gedaan over het bereiken van de beoogde effecten.

De evaluatie liet zien dat in de ogen van de regionale aanbieders van voorlichting en advies de doelmatigheid van het aanbod was verbeterd. De doorzichtigheid van het aanbod was volgens het evaluatieonderzoek echter niet of nauwelijks toegenomen. Het gewenste effect, een inventarisatie van de mogelijkheden tot het bevorderen van samenwerking en netwerkvorming tussen eerstelijns regionale voorlichtings- en adviesinstanties, werd daarmee niet bereikt.

Niettemin maakte volgens de minister van EZ het project duidelijk welke voorlichtings- en adviesstructuur op regionaal gewenst is. De bevindingen zouden meegenomen worden bij de verdere herstructurering van het aanbod.

¹² Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de normen die de Algemene Rekenkamer hanteert voor de kwaliteit van beleidsinformatie over effecten.

¹³ Research voor Beleid, *Evaluatie pilots Ondernemingshuizen*, Leiden, 1996.

Voor zes van de negen maatregelen waarover relevante en actuele gegevens beschikbaar waren, bleek de aanwezige informatie echter niet voldoende om het al dan niet bereiken van de beoogde effecten te kunnen vaststellen. In de meeste gevallen werd dit veroorzaakt door het feit dat de gegevens slechts betrekking hadden op een deel van de beoogde effecten.

Onvoldoende kwaliteit beleidsinformatie over effecten: Adapt-programma

Het Adapt-programma is een programma van het Europees Sociaal Fonds ter versterking van de structuur van het MKB. Via Adapt werden in de periode 1995–1998 (fase 1) projecten gesubsidieerd gericht op midden- en kleinbedrijven en hun werknemers. De doelstellingen van het programma waren: (1) aanpassing van arbeidskrachten aan gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven; (2) versterking van het concurrentievermogen van het MKB; (3) voorkomen van werkloosheid door ontwikkeling van werknemers en (4) het vooruitlopen op en versnellen van ontwikkelingen van nieuwe werkgelegenheid en nieuwe activiteiten.

In 1999 is het Adapt-programma geëvalueerd. Hoewel de bij het programma betrokkenen aangaven dat de doelstellingen waren behaald, kon op basis van deze evaluatie niet worden vastgesteld of de beoogde effecten van het Adapt-programma waren bereikt. Als redenen hiervoor werd aangegeven dat de gerealiseerde effecten niet te isoleren waren, dat doelstellingen ruim waren omschreven, dat vooraf geen toetsingskader voor de effectbereiking was geformuleerd, en dat elk project eigen criteria had gehanteerd om het welslagen te beoordelen.

De Algemene Rekenkamer heeft verder geconstateerd dat voor vier van de negen maatregelen de juistheid van de gegevens niet volledig vast te stellen was en dat voor drie van de negen maatregelen de beschikbare informatie niet betrouwbaar en/of valide was.

Voor slechts één maatregel was de tijdige levering van gegevens verzekerd. Voor de overige acht maatregelen kon dit niet worden vastgesteld.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat voor drie van de negen maatregelen de beschikbare informatie onvoldoende consistent was: van één maatregel waren de gegevens over de effecten niet vergelijkbaar en van twee maatregelen sloten de gegevens niet aan bij de beoogde effecten van het beleid.

Alles bijeengenomen bleek voor drie maatregelen met een financieel belang over de periode 1995–1999 van circa f 3 miljoen (respectievelijk € 1,36 miljoen) de beschikbare informatie bruikbaar (dat wil zeggen relevant, actueel, volledig, juist, tijdig en consistent) om uitspraken te doen over bereikte effecten.

2.3.2 Bereikte effecten

De Algemene Rekenkamer heeft vervolgens onderzocht of met deze drie maatregelen de beoogde effecten zijn *bereikt*.

Zij heeft kunnen vaststellen dat dit met twee van de onderzochte maatregelen het geval was:

- *Modernisering Vestigingswet* (Ministerie van EZ)

De modernisering van de Vestigingswet heeft blijkens een evaluatierapport¹⁴ in de periode 1996–1997 per saldo geleid tot een toename van het aantal starters per jaar met 350. Dit is minder dan 1% van het totaal aantal (ongeveer 40 000) starters per jaar. Uitgaande van de gemiddelde vestigingsgrootte van startende ondernemingen wordt het

¹⁴ Bakkenist Management Consultants, *Evaluatie Vestigingswet Bedrijven 1954, Hoofdrapport*, Diemen, 1999.

werkgelegenheidseffect van deze extra starters geraamd op ruim 500 werkzame personen per jaar. Derhalve werd geconcludeerd dat de toename van de werkgelegenheid macro-economisch beschouwd zeer beperkt is.

- *Evaluatie Besluit bijstandsverlening zelfstandigen* (Ministerie van SZW) Het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen heeft blijkens een in 1998 uitgebracht evaluatierapport¹⁵ tot gevolg gehad dat de uitstroom uit de bijstand is vergroot en dat deze starters qua overlevingskans vergelijkbaar zijn met andere starters.

Met één maatregel, *Regionale coördinatie startersopvang* (Ministerie van EZ), werden volgens een evaluatieonderzoek¹⁶ de beoogde effecten, namelijk een inventarisatie van de mogelijkheden tot het bevorderen van samenwerking en netwerkvorming tussen eerstelijns regionale voorlichtings- en adviesinstanties, niet bereikt.

Samenvattend constateert de Algemene Rekenkamer dat voor negen van de 28 in de analyse betrokken maatregelen, met een financieel belang over de periode 1995–1999 van circa f 1,3 miljard (€ 0,6 miljard) relevante informatie over de met de maatregelen behaalde externe, maatschappelijke effecten aanwezig was.

Slechts voor drie maatregelen, met een financieel belang van circa f 3 miljoen (€ 1,36 miljoen), was deze informatie voldoende om uitspraken te kunnen doen over het bereiken van effecten. Met twee maatregelen zijn de beoogde effecten (groei werkgelegenheid) wel bereikt, met één maatregel niet.

2.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor vijftien van de 28 op het MKB gerichte maatregelen uit de nota *Werk door ondernemen* die daadwerkelijk in uitvoering zijn genomen (financieel belang circa f 0,9 miljard respectievelijk € 0,4 miljard), onduidelijk is wat ermee is bereikt. Over de geleverde prestaties was onvoldoende bruikbare informatie beschikbaar. Het betreft vier van de tien in de analyse betrokken fiscale maatregelen, één van de drie in de analyse betrokken maatregelen gericht op vermindering van regeldruk, zes van de zeven in de analyse betrokken maatregelen gericht op de kwaliteit van ondernemerschap, één van de twee in de analyse betrokken maatregelen gericht op arbeid, en drie van de zes in de analyse betrokken maatregelen gericht op financiering. Voor zes maatregelen – vijf fiscale regelingen en één Europese regeling gericht op arbeid – kon niet worden vastgesteld in hoeverre de prestaties in overeenstemming waren met hetgeen was beoogd, ofschoon er wel voldoende informatie over de geleverde prestaties beschikbaar was. Dit kwam doordat er van tevoren geen toetsbare doelen en indicatoren voor prestatiemeting waren gedefinieerd. Deze bevinding onderstreept het belang van het formuleren van toetsbare doelen voorafgaand aan de beleidsuitvoering.

Slechts voor zeven van de in de analyse betrokken 28 maatregelen – één fiscale, twee gericht op vermindering regeldruk, één gericht op kwaliteit ondernemerschap, en drie gericht op financiering – kon worden vastgesteld dat de beoogde prestaties daadwerkelijk zijn geleverd: enkele ondernemingshuizen en participatiemaatschappijen zijn opgericht, de Vestigingswet is gemoderniseerd, een evaluatie heeft geleid tot voorstellen tot vergroting van de effectiviteit van bijstandsverlening aan zelfstandigen, 14 000 extra ondernemers maken gebruik van de BTW-vrijstelling, en twee onderzoeken zijn uitgevoerd.

¹⁵ B&A Groep, *Bijstand en zelfstandig ondernemerschap*, Den Haag, 1998.

¹⁶ Research voor Beleid, *Evaluatie pilots Ondernemingshuizen*, Leiden, 1996.

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer moeten concluderen dat voor slechts drie van de 28 maatregelen voldoende bruikbare informatie beschikbaar was om uitspraken te kunnen doen over de bereikte effecten. Bij twee van deze maatregelen, met een financieel belang van circa één procent van de in de analyse betrokken uitgaven, waren de beoogde effecten daadwerkelijk bereikt: de modernisering van de Vestigingswet heeft in de periode 1996–1997 per saldo geleid tot een toename van de werkgelegenheid met 500 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. Bij de derde maatregel, de Regionale coördinatie startersopvang, werden de beoogde effecten niet bereikt.

Samenvattend concludeert de Algemene Rekenkamer dat het vrijwel ontbreekt aan inzicht in de resultaten van het beleid zoals geformuleerd in de nota *Werk door ondernemen*. De drie beleidsmaatregelen waarvoor dat inzicht wel bestaat, blijken niet of in zeer geringe mate te hebben bijgedragen aan de realisatie van de beoogde werkgelegenheidsgroei in het MKB.

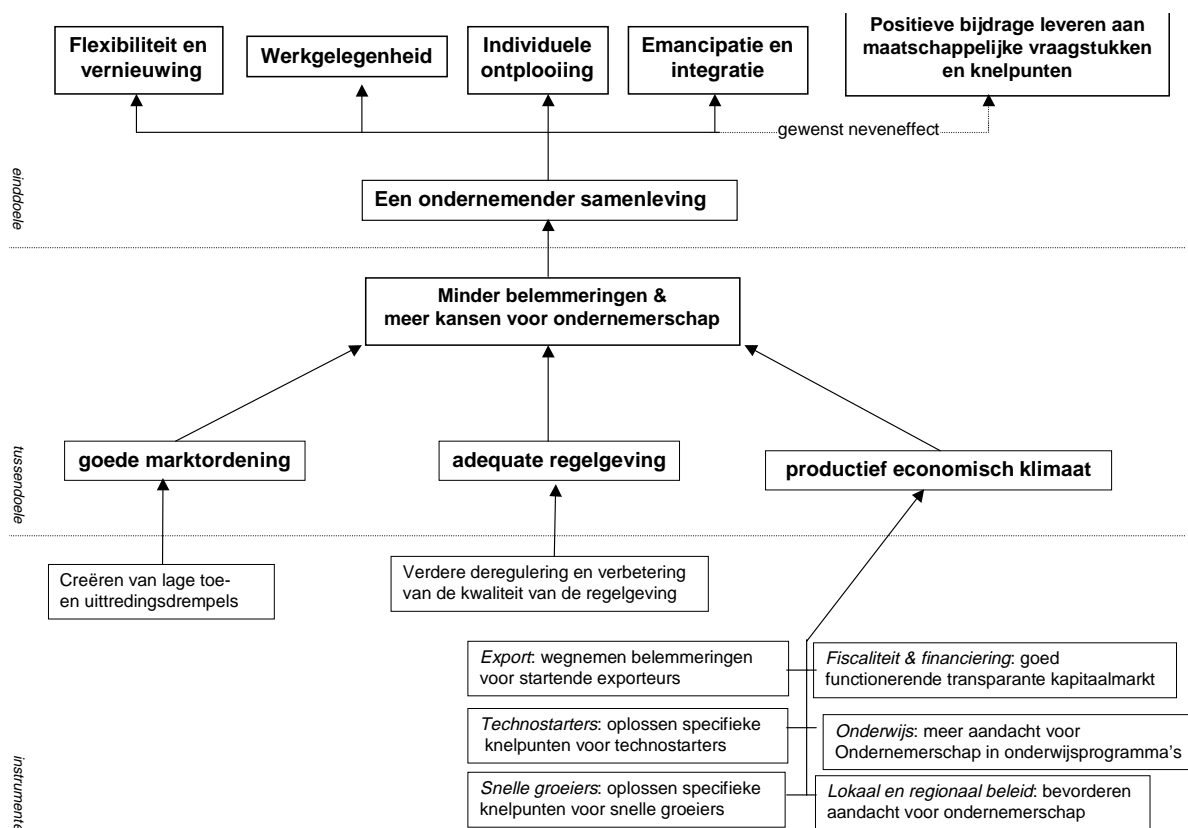
3 VOORBEREIDING BELEID 2000–2004: DE ONDERNEMENDE SAMENLEVING

3.1 Inleiding

Het Ministerie van EZ stelt in de nota *De ondernemende samenleving*¹⁷ (1999) dat Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig startende, vernieuwende en (substantieel) groeiende ondernemingen kent. Daarom wordt in de nota het scheppen van meer kansen en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap centraal gesteld. Om dit te bereiken dient de overheid zorg te dragen voor een goede marktordening, adequate regelgeving en een productief economisch klimaat. Voor elk van deze aandachtsgebieden worden beleidsintenties en bijbehorende beleidsacties gepresenteerd.

De nota wijst ook op de positieve effecten van ondernemerschap: flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing en emancipatie en integratie. In figuur 2 zijn de doelen en instrumenten uit de nota schematisch weergegeven.

Figuur 2 Doelen en instrumenten nota *De ondernemende samenleving*¹⁸



¹⁷ Deze nota is ondertekend door de staatssecretaris van EZ.

¹⁸ De Algemene Rekenkamer heeft deze doelboom gereconstrueerd aan de hand van de nota *De ondernemende samenleving*; de aangekondigde beleidsmaatregelen, die zich op het onderste (instrument-)niveau van de doelboom bevinden, zijn met het oog op de beperkte ruimte niet in het overzicht opgenomen.

Het financieel belang van de beleidsmaatregelen uit de nota *De ondernemende samenleving* is aanzienlijk, met name door de maatregelen op fiscaal gebied. In het kader van het belastingplan voor de 21^e eeuw is jaarlijks een bedrag van f 845 miljoen (circa € 383 miljoen) beschikbaar gesteld. Verder is in de begroting van het Ministerie van EZ geld gereserveerd voor het beleid ter stimulering van ondernemerschap; voor de periode 1999–2002 betreft dit ruim f 40 miljoen (circa € 18 miljoen). In de

nota wordt ook gerefereerd aan het grotestedenbeleid: voor de periode 1999–2010 wordt een bedrag van f 1,12 miljard (circa € 508 miljoen) begroot voor maatregelen op het terrein van de virtuele stadseconomie.

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat de kwaliteit van de onderbouwing van beleid een belangrijke voorwaarde is voor een goede verantwoording over de resultaten die met dat beleid worden beoogd. Daarom heeft zij onderzocht of het beleid gericht op stimulering van ondernemerschap, zoals neergelegd in de nota *De ondernemende samenleving*, op adequate wijze is onderbouwd met beleidsinformatie. Om te beginnen heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld in hoeverre de aannames in *De ondernemende samenleving* over de welvaartsverhogende effecten van ondernemerschap adequaat onderbouwd zijn (paragraaf 3.2). Vervolgens is zij nagegaan of de voorgestelde beleidsmaatregelen om het ondernemerschap te bevorderen gestoeld zijn op deugdelijke beleidsinformatie (paragraaf 3.3).¹⁹

3.2 Veronderstelde maatschappelijke effecten

De nota *De ondernemende samenleving* stelt dat ondernemerschap een belangrijk welvaartsverhogend effect heeft. Ondernemerschap zorgt voor *flexibiliteit en vernieuwing*, fungeert als banenmotor van de economie (*werkgelegenheid*), is een middel voor *individuele ontplooiing* en een voertuig voor *emancipatie en integratie*.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld in hoeverre de veronderstelde causale relaties tussen ondernemerschap en deze gewenste maatschappelijke effecten van ondernemerschap zijn onderbouwd met relevante, volledige, juiste, actuele, tijdige en consistente beleidsinformatie.²⁰

Bij deze beoordeling heeft de Algemene Rekenkamer ook gekeken of er in de nota aandacht is besteed aan de mogelijke ongewenste neveneffecten van het beleid, bijvoorbeeld op het realiseren van andere beleidsdoelstellingen.

In bijlage 5 zijn de bevindingen weergegeven.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de beleidsinformatie die in de nota *De ondernemende samenleving* gebruikt wordt ter onderbouwing van de veronderstelde relatie tussen ondernemerschap en de beoogde maatschappelijke effecten *flexibiliteit en vernieuwing*, *werkgelegenheid* en *individuele ontplooiing*, tekortkomingen vertoont. Het gaat om tekortkomingen op het punt van volledigheid, juistheid en consistentie. De veronderstelde relatie tussen ondernemerschap en *emancipatie en integratie* wordt in het geheel niet met beleidsinformatie onderbouwd. Zo worden gepresenteerde verbanden vaak niet door de aangevoerde beleidsinformatie ondersteund.

Ook wordt niet expliciet aandacht besteed aan ongewenste neveneffecten van het beleid gericht op stimulering van ondernemerschap. De Algemene Rekenkamer vindt het met het oog op de consistentie van het beleid belangrijk dat dit wél gebeurt.

Mogelijke ongewenste neveneffecten zijn het verlies van werkgelegenheid (juist bij nieuwe en snelgroeiende bedrijven) als gevolg van toenemende turbulentie op de arbeidsmarkt, of faillissementen als gevolg van het stimuleren van ondernemerschap met geringe vooruitzichten.

Ook wordt in de nota niet gerefereerd aan meer algemene potentiële schaduwzijden van het ondernemerschap, zoals langere werkweken en beperkte bescherming bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

¹⁹ Voor een dergelijke beoordeling bood de nota goede aanknopingspunten, omdat uitvoerige documentatie in de vorm van tientallen voetnoten en een literatuuroverzicht beschikbaar was.

²⁰ Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de normen die de Algemene Rekenkamer stelt aan beleidsinformatie.

Evenmin gaat de nota in op alternatieve middelen om de gewenste effecten te bereiken.

Mogelijke ongewenste effecten van beleid: stimuleren van ondernemerschap met geringe vooruitzichten

In een advies dat de SER op verzoek van het kabinet in 1999 uitbracht over etnisch ondernemerschap, wijst de raad onder andere op de geringere overlevingskansen van etnische ondernemingen. Opgemerkt wordt dat een slecht vooruitzicht op werken in loondienst kan werken als een pushfactor voor etnisch ondernemerschap. Dat betekent dus dat in die gevallen sprake is van een negatieve motivatie.

Daarnaast is de uitgangspositie voor succesvol etnisch ondernemerschap in veel gevallen ook minder gunstig door een gebrek aan netwerken, een gebrek aan klanten uit een oude werkring en weinig eigen kapitaal. «Teneinde te ontsnappen aan een perspectiefloos bestaan, maken zij [allochtonen] een start als ondernemer op een weinig aantrekkelijke plek en met een weinig rendabele bedrijfsactiviteit, waardoor de mogelijkheden om als een ondernemer een loopbaan door te maken gering zijn. Van een werknemer zonder veel uitzichten zijn ze nu ondernemer zonder veel perspectief geworden.» (SER, *Advies Etnisch Ondernemerschap*, 98/14, 1998, Den Haag, p. 61)

De Algemene Rekenkamer concludeert dat niet in voldoende mate is onderbouwd dat het beleid, stimulering van ondernemerschap, zal leiden tot de gewenste maatschappelijke effecten.

3.3 Onderbouwing van het beleid

In de nota *De ondernemende samenleving* worden acht aandachtsgebieden aangewezen die van belang zouden zijn bij het creëren van minder belemmeringen en meer kansen voor ondernemerschap: «Marktordening», «Regelgeving» en een cluster «Productief Klimaat», bestaande uit «Financiering en fiscaliteit», «Ondernemerschap en onderwijs», «Lokaal en regionaal beleid», «Nieuwe markten», «Snelle groeiers» en «Technostarters». Per aandachtsgebied is in de nota een probleemanalyse beschreven, wordt een aantal beleidsdoelen geformuleerd en worden (pakketten) beleidsmaatregelen voorgesteld.

De Algemene Rekenkamer heeft voor elk aandachtsgebied beoordeeld in hoeverre het door het ministerie geïdentificeerde maatschappelijke probleem met (relevante, volledige, juiste, actuele, tijdige en consistente) beleidsinformatie is onderbouwd, in hoeverre de formulering van de beleidsdoelen volledig, expliciet, tijdig, toetsbaar en consistent is en in hoeverre de gepresenteerde beleidsmaatregelen met (relevante, volledige, juiste, actuele, tijdige en consistente) beleidsinformatie zijn onderbouwd.²¹

Bij de beoordeling van de onderbouwing van de beleidsmaatregelen is de Algemene Rekenkamer ook nagegaan of er een relatie bestaat met maatregelen uit de nota *Werk door ondernemen* uit 1995 (zie hoofdstuk 2). In bijlage 6 zijn de bevindingen per aandachtsgebied weergegeven.

3.3.1 Identificatie maatschappelijk probleem

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de maatschappelijke probleemanalyse voor de door het ministerie onderscheiden aandachtsgebieden in veel gevallen niet of onvoldoende wordt onderbouwd met bruikbare beleidsinformatie. De oorzaak hiervan is dat niet altijd op juiste wijze gebruikgemaakt wordt van rapporten die ter onderbouwing van de probleemanalyse worden opgevoerd. Zo wordt de stelling dat ondernemers onvoldoende kennis hebben van alternatieven voor financiering

²¹ Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de normen die de Algemene Rekenkamer stelt aan de formulering van beleidsdoelen en aan beleidsinformatie.

door banken onderbouwd met een onderzoeksrapport, waarin ook vermeld wordt dat dit niet direct als een probleem beschouwd hoeft te worden en dat er uiteindelijk voor slechts 6% van de gevallen geen financieringsmogelijkheid aanwezig is. De constatering dat de huidige doorstroom uit het onderwijs naar het ondernemerschap teleurstellend is, wordt onderbouwd met onderzoeksgegevens die niet juist zijn gebruikt.

Niet juist gebruik van beleidsinformatie: vergelijking Nederlandse studenten met Amerikaanse studenten

In de nota *De ondernemende samenleving* wordt gesteld dat slechts 7% van de Nederlandse studenten de ambitie heeft om binnen drie jaar na afstuderen een eigen onderneming te beginnen, terwijl dat percentage in de Verenigde Staten bijna drie keer zo hoog is.

In het onderzoeksrapport waarop deze uitspraak is gebaseerd²² worden de resultaten gepresenteerd van een enquête onder Europese en Amerikaanse studenten. Over de vergelijkbaarheid van de enquêteresultaten meldt het onderzoeksrapport vooraf dat het vergelijken van de antwoorden van de Europese en Amerikaanse studenten niet betrouwbaar kan plaatsvinden. In de nota *De ondernemende samenleving* wordt deze vergelijking echter wel gemaakt. Hierbij worden overigens niet de juiste gegevens uit het onderzoeksrapport gebruikt. Het percentage in de VS is niet drie keer zo hoog maar slechts drie procentpunten (10%). Tevens wordt in de nota geen melding gemaakt van het feit dat gegevens uit verschillende jaren met elkaar worden vergeleken.

Voor de onderbouwing van de stelling dat snelgroeiende bedrijven belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling, omdat zij de ontwikkelaars zijn van nieuwe producten en omdat zij nieuwe markten blootleggen, wordt verwezen naar een onderzoeksrapport waarin een andere definitie van «snelle groeiers» wordt gehanteerd dan het ministerie zelf doet. In de nota wordt ook gewezen op de internationaal gezien achterblijvende toetredingsquota voor groeisectoren, zoals de ICT-industrie. In het onderliggende onderzoeksrapport wordt echter ook geconstateerd dat de *nettogroei* in deze sectoren in Nederland zeer hoog is, omdat sprake is van minder uitredingen (faillissementen). Bij de constatering in de nota dat zogenoemde technostarters een vier keer zo hoge werkgelegenheids-groei vertonen als andere starters wordt verwezen naar een notitie, waaruit blijkt dat alleen in 1994 opgerichte bedrijven in de analyse zijn betrokken.

Ten slotte stelt de Rekenkamer vast dat in de nota niet wordt ingegaan op eventuele resultaten van de negen maatregelen gericht op groeiers en doorgroeiers die voortvloeien uit de nota *Werk door ondernemen*.

3.3.2 Formulering beleidsdoelen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de tien beleidsdoelen in de nota *De ondernemende samenleving* in alle gevallen expliciet en tijdig geformuleerd zijn. De volledigheid, toetsbaarheid en consistentie van de doelformulering kwalificeert zij echter als onvoldoende in respectievelijk twee, negen en vijf gevallen.

De volledigheid van de doelformulering is onvoldoende, omdat in één geval (aandachtsgebied *Regelgeving, administratieve lasten en kwaliteit publieke dienstverlening*) de beoogde effecten van het beleid niet zijn geëxpliciteerd. In een ander geval (aandachtsgebied *Lokaal en regionaal beleid*) ontbreken de beoogde prestaties.

De Algemene Rekenkamer stelt voorts vast dat de formulering van negen doelen onvoldoende toetsbaar is. In het tiende geval kwalificeert zij de toetsbaarheid als matig. In veruit de meeste gevallen is namelijk niet

²² Universum, *Examining Students Attitudes Towards Entrepreneurship 1998*, Stockholm, 1998.

duidelijk wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en is er ook geen tijdspad voor het bereiken van de doelen aangegeven. Daardoor ontbreekt een ijkpunt voor voortgangsrapportages. In een aantal gevallen zijn ook de centrale begrippen in de geformuleerde doelstelling niet eenduidig omschreven.

Ontbreken eenduidige definitie centrale begrippen: «snelle groeiers».

In de nota *De ondernemende samenleving* worden de volgende (verschillende) definities van het begrip «snelle groeier» door elkaar gebruikt:

- bedrijven met een werkgelegenheidsgroei van 60% in drie jaar;
- bedrijven die gedurende drie jaar minimaal 10% werkgelegenheidsgroei per jaar realiseren;
- bedrijven met een werkgelegenheidsgroei van 80% tussen 1992 en 1996;
- bedrijven met een verdubbeling van de omzet tussen 1990 en 1994;
- bedrijven met minimaal 20 werknemers en een hoge omzetgroei in de jaren 1992–1996;
- bedrijven die voorkomen op de lijst van de 500 snelste omzetgroeiende in de Verenigde Staten;
- bedrijven die voorkomen op de EFER-lijst 1998 van Europa's 500 snelstgroeiende ondernemingen.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat de formulering van vijf doelen onvoldoende consistent is. De oorzaak hiervoor is in alle gevallen dat de onderbouwing van de maatschappelijke probleemanalyse tekortkomingen vertoont (zie ook § 3.3.1).

3.3.3 Onderbouwing beleidsmaatregelen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de onderbouwing van de twintig nieuwe beleidsmaatregelen die in de nota *De ondernemende samenleving* worden aangekondigd, in verschillende opzichten tekortkomingen vertoont als gevolg van het ontbreken van bruikbare beleidsinformatie. Voor vier maatregelen geldt evenwel dat ze (vrijwel) voldoen aan alle normen, dat wil zeggen dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van de maatregel relevant, volledig, juist, actueel, tijdig en consistent is. Het gaat om de twee maatregelen op het aandachtsgebied *Marktordening* («Intrekking van de Vestigingswet» en «Versterking van het reorganiserend vermogen van de Faillissementswet»), één van de drie maatregelen op het aandachtsgebied *Fiscaliteit en financiering* («Ontwikkelen beoordelingsinstrument immateriële aspecten bedrijfsvoering ten behoeve van ondernemers en financiers») en één van de vier maatregelen op het aandachtsgebied *Snelle groeiers* («Onderzoek naar de karakteristieken van succesvolle ondernemers»).

De Algemene Rekenkamer constateert dat de onderbouwing van twee maatregelen weliswaar voldeed aan de normen «relevantie», «actualiteit» en «tijdigheid», maar slechts ten dele aan de normen «volledigheid», «juistheid» en «consistentie». Het betreft één van de vier maatregelen op het aandachtsgebied *Snelle groeiers* («Verbeteren werking markt voor professionele advisering») en één van de twee maatregelen op het aandachtsgebied *Technostarters* («Stimuleren integrale visie en instrumentatie regionaal startersbeleid»).

Voor twee van de drie maatregelen op het aandachtsgebied *Fiscaliteit en financiering* («Ondernemerspakket belastingplan 21^e eeuw» en «Vergroten transparantie kapitaalmarkt») geldt dat de onderbouwende beleidsinformatie weliswaar relevant, actueel, tijdig, consistent en juist is, maar

niet volledig. Voor de onderbouwing van het ondernemerspakket belastingplan 21^e eeuw is geen gebruikgemaakt van resultaten van eerder ingezette fiscale instrumenten, met name in het kader van de nota *Werk door ondernemen*, en is de keuze van ingezette instrumenten niet onderbouwd.

De maatregel gericht op vergroting van transparantie van de kapitaalmarkt sluit niet aan op het onderzoeksrapport dat ter onderbouwing wordt opgevoerd.

Verder stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de onderbouwende beleidsinformatie voor drie maatregelen tekortkomingen vertoont, zowel wat de volledigheid als wat de juistheid (betrouwbaarheid en validiteit) betreft. Het gaat om twee van de drie maatregelen op het aandachtsgebied *Regelgeving, administratieve lasten en kwaliteit publieke dienstverlening* («Terugdringen administratieve lasten bij aannemen personeel» en «Verbeteren toegankelijkheid stimulerings- en subsidieregelingen») en om één van de vier maatregelen op het aandachtsgebied *Snelle groeiers* («Realiseren programma voor netwerkvorming en coaching ten behoeve van snelle groeiers»). Zo zijn in één geval niet alle relevante bevindingen uit het desbetreffende onderzoeksrapport in de afweging betrokken en is in de andere gevallen sprake van onvoldoende representativiteit bij de verzameling van relevante informatie.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de resterende negen maatregelen in het geheel niet met beleidsinformatie zijn onderbouwd. Het betreft alle (zes) maatregelen op het aandachtsgebied *Ondernemerschap en onderwijs*, één van de drie maatregelen op het aandachtsgebied *Regelgeving, administratieve lasten en kwaliteit publieke dienstverlening* («Oprichting bedrijvenloket»), één van de vier maatregelen op het aandachtsgebied *Snelle groeiers* («Verbeteren informatievoorziening voor en over snelgroeiende ondernemingen») en één van de twee maatregelen op het aandachtsgebied *Technostarters* («Best-practice-bundel ondernemerschap ten behoeve van het hoger onderwijs»). Het is voor deze maatregelen derhalve niet duidelijk waarom ze worden aangekondigd.

3.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de positieve maatschappelijke effecten van ondernemerschap zoals deze in de nota *De ondernemende samenleving* worden verondersteld, niet in voldoende mate zijn onderbouwd. Het is derhalve onzeker of het beleid, waarmee een aanzienlijk financieel belang is gemoeid, zal bijdragen aan de beoogde flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing en emancipatie en integratie.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat de onderbouwing van het voorgenomen beleid tekortkomingen vertoont, waardoor het eveneens onzeker is of het beleid op de acht geïdentificeerde aandachtsgebieden vruchten zal afwerpen.

Doordat de analyse van de (maatschappelijke) problemen op de aandachtsgebieden tekortschiet, is niet duidelijk welke problemen met het voorgestelde beleid precies moeten worden opgelost. De tien beleidsdoelen die op basis van deze analyse zijn vastgesteld, zijn geen van alle in voldoende mate toetsbaar geformuleerd; in de helft van de gevallen was de doelformulering onvoldoende consistent. Hierdoor is het op termijn niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre de doelen van het beleid zijn bereikt.

Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat bij de formulering van de twintig nieuwe maatregelen die in *De ondernemende samenleving* worden aangekondigd, geen gebruik is gemaakt van informatie over de resultaten van eerder beleid. Voor bijna de helft van de maatregelen is bovendien geen beleidsonderbouwende informatie beschikbaar. De beleidsinformatie die is gebruikt voor de onderbouwing van de overige maatregelen is in veel gevallen niet volledig of niet geheel juist. Voor het grootste deel van de aangekondigde maatregelen is derhalve onduidelijk of en hoe deze maatregelen bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

De Algemene Rekenkamer concludeert samenvattend dat het onzeker is of het beleid, zoals geformuleerd in de nota *De ondernemende samenleving*, bijdraagt aan het creëren van minder belemmeringen en meer kansen voor ondernemerschap. Dit zal ook in de toekomst niet vast te stellen zijn. Hiermee is tevens onzeker in hoeverre het beleid zal bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten van ondernemerschap: flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing, en emancipatie en integratie.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Resultaten beleidsmaatregelen 1995–1999: *Werk door ondernemen*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat ruim zes jaar na het uitbrengen van de nota *Werk door ondernemen* nog maar weinig bekend is over de resultaten van de 28 primair op het MKB gerichte beleidsmaatregelen die daarin werden aangekondigd. Met deze maatregelen was over de periode 1995 tot en met 1999 een financieel belang gemoeid van circa f 2,75 miljard (€ 1,25 miljard).

Voor vijftien van deze 28 maatregelen (financieel belang circa f 0,9 miljard, respectievelijk € 0,4 miljard), is onduidelijk wat ermee is bereikt. Het betreft vier van de tien in de analyse betrokken fiscale maatregelen, één van de drie in de analyse betrokken maatregelen gericht op vermindering van regeldruk, zes van de zeven in de analyse betrokken maatregelen gericht op de kwaliteit van ondernemerschap, één van de twee in de analyse betrokken maatregelen gericht op arbeid, en drie van de zes in de analyse betrokken maatregelen gericht op financiering.

Het gebrek aan inzicht in de bereikte prestaties en effecten wordt vooral veroorzaakt doordat bij veel maatregelen niet duidelijk is geformuleerd welk doel ermee bereikt moest worden. Ook zijn veel maatregelen nooit adequaat geëvalueerd.

Het is derhalve niet duidelijk of en zo ja in hoeverre deze maatregelen hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het beleid dat in 1995 door het kabinet is ingezet: het stimuleren van ontstaan, groei en doorgroei van kleine en middelgrote ondernemingen en realisering van een verdere werkgelegenheidsgroei.

Voor zes maatregelen – vijf fiscale regelingen en één Europese regeling gericht op arbeid – kon niet worden vastgesteld in hoeverre de prestaties in overeenstemming waren met hetgeen was beoogd, ofschoon er wel voldoende informatie over de geleverde prestaties beschikbaar was. Dit kwam doordat er van tevoren geen toetsbare doelen en indicatoren voor prestatiemeting waren gedefinieerd.

Slechts voor zeven van de in de analyse betrokken 28 maatregelen – één fiscale, twee gericht op vermindering regeldruk, één gericht op kwaliteit ondernemerschap, en drie gericht op financiering – kon worden vastgesteld dat de beoogde prestaties daadwerkelijk zijn geleverd.

De Algemene Rekenkamer heeft tevens moeten concluderen dat voor slechts drie van de 28 maatregelen voldoende bruikbare informatie beschikbaar was om uitspraken te kunnen doen over de bereikte effecten. Bij twee van deze maatregelen, met een financieel belang van circa één procent van de in de analyse betrokken uitgaven, waren de beoogde effecten daadwerkelijk bereikt; bij de derde maatregel was dit niet het geval.

Alles bijeen genomen blijken de drie beleidsmaatregelen waarvoor inzicht in de bereikte effecten bestaat niet of in zeer geringe mate te hebben bijgedragen aan de realisatie van de beoogde werkgelegenheidsgroei in het MKB.

Vorbereiding beleid 2000–2004: *De ondernemende samenleving*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in de nota *De ondernemende samenleving* in het geheel niet wordt gerefereerd aan de vier jaar eerder uitgebrachte nota *Werk door ondernemen*. Bij de voorbereiding van het

nieuwe beleid hebben de bewindspersonen van EZ zich niet expliciet rekenschap gegeven van de resultaten van eerder beleid. In deze nota is bestaand beleid niet geëvalueerd en zonodig bijgestuurd. Dit is ongewenst, omdat beide nota's in overwegende mate betrekking hebben op dezelfde doelgroep (in casu ondernemers), waardoor het risico bestaat van «stapeling» van beleid. Dit risico is nog groter als in aanmerking wordt genomen dat beide nota's slechts betrekking hebben op een deel van de maatregelen die gericht zijn op stimulering van MKB en ondernemerschap.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de onderbouwing van de nota *De ondernemende samenleving*, hoewel uitvoerig gedocumenteerd, in veel opzichten ruimte laat voor verbetering. Zij wijst erop dat het hierdoor onzeker is of in de toekomst kan worden vastgesteld in welke mate dit beleid heeft bijgedragen aan het creëren van minder belemmeringen en meer kansen voor ondernemerschap. Tevens is onzeker in hoeverre het beleid zal bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten van ondernemerschap: flexibiliteit en vernieuwing, werkgelegenheid, individuele ontplooiing, en emancipatie en integratie.

Ook als in aanmerking wordt genomen dat de nota *De ondernemende samenleving*, zoals het Ministerie van EZ stelt, de vrucht is van een interactief beleidsvormingsproces, acht de Algemene Rekenkamer het van belang dat de op te lossen maatschappelijke problemen voldoende zijn onderbouwd, dat doelen toetsbaar worden geformuleerd om te zijner tijd de meting van de effectiviteit van het beleid mogelijk te maken, en dat voldoende wordt onderbouwd dat de aangekondigde beleidsmaatregelen leiden tot de beoogde doelen van het beleid.

4.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer komt op grond van de bevindingen van dit onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

De bewindspersonen van EZ dienen inzicht te geven in de samenhang van alle beleidsmaatregelen die gericht zijn op stimulering van ondernemerschap.

Ook dienen zij voor elke voorgenomen maatregel het op te lossen maatschappelijke knelpunt of probleem zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven en te onderbouwen, waarbij ook de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaand beleid moet worden vastgesteld.

Voorts dient een onderbouwde en gerichte keuze te worden gemaakt van doelen en instrumenten. Hierbij past een kosten/baten-analyse waarbij aan de kostenkant uitvoeringslasten voor de overheid, administratieve lasten voor ondernemers en mogelijke ongewenste neveneffecten en aan de batenkant de verwachte prestaties en effecten zo nauwkeurig mogelijk worden gecalculeerd en afgewogen.

Voor elke maatregel die in uitvoering is genomen dienen de prestaties en effecten systematisch te worden gevolgd; zo nodig dient het beleid te worden bijgestuurd. Dit sluit ook aan bij de lopende operatie *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB), waarin groot belang wordt gehecht aan welomschreven beleidsdoelen en een adequate verantwoording op basis van bruikbare beleidsinformatie.

Ten slotte verdient het aanbeveling het lerend vermogen in het beleidsproces bij het Ministerie van EZ te versterken door informatie over onderbouwing en resultaten van beleid systematisch vast te leggen.

5 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie bewindspersonen

De minister van EZ heeft bij brief van 24 oktober 2002 op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gereageerd, mede namens de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën.

De minister geeft aan veel waarde te hechten aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aangaande de onderbouwing van nagestreefde doelen en gebruikte instrumenten van bestaand en nieuw beleid. Zij beschouwt de ontwikkeling van beleid als een levend proces, waarbij voortdurende aandacht voor kwaliteitsverbetering noodzakelijk is. In dit proces zijn in de afgelopen jaren veel verbeteringen aangebracht. De minister wijst in dat verband op de krachtige aanzet die het kabinet heeft gegeven tot de invoering van de VBTB-systematiek. In samenhang daarmee zal in de toekomst reeds bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen waar mogelijk aandacht worden besteed aan het koppelen van doelen, beoogde effecten en kosten van beleidsmaatregelen.

De minister is van mening dat het volgen van een systematiek bij het ontwikkelen, toepassen en onderbouwen van beleidsmaatregelen, waarbij het lerend vermogen wordt versterkt, aanbevelingen zijn die inmiddels zijn terug te vinden in het huidige EZ-beleid. Daarnaast wijst zij op de Ondernemerschapsmonitor, waarin aandacht wordt besteed aan actuele ontwikkelingen en de voortgang van het ondernemerschapsbeleid kwalitatief en kwantitatief op de voet worden gevolgd. Ten slotte wijst de minister op de voorziene rapportage, waarin zal worden ingegaan op de voortgang en de effecten van de beleidsmaatregelen uit de nota *De ondernemende samenleving*. Deze voortgangsrapportage zal voor het einde van 2001 naar de Tweede Kamer worden gezonden.

De minister stelt samenvattend vast dat zij in grote lijnen aan de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen in positieve zin gevolg wil geven en reeds heeft gegeven. Zij beschouwt de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer als een steun in de rug bij het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces bij haar ministerie.

Niettemin plaatst de minister enkele kanttekeningen bij de analyse die ten grondslag ligt aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Volgens de minister gaat de Algemene Rekenkamer voorbij aan het belangrijke verschil in doelstelling en doelgroepen tussen de nota's *Werk door ondernemen* en *De ondernemende samenleving*. Eerstgenoemde nota beoogt werkgelegenheidspotenties te verzilveren, terwijl laatstgenoemde nota zich richt op het creëren van een ondernemende samenleving. Ook de rol van de overheid is verschillend. Om deze redenen is volgens de minister geen sprake van «stapelingsbeleid».

In reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat voor slechts drie van de 28 maatregelen uit de nota *Werk door ondernemen* voldoende bruikbare informatie beschikbaar was om uitspraken te kunnen doen over de effecten, stelt de minister dat het haar niet opportuun lijkt om maatregelen die niet aan elk onderdeel van het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer voldoen, verder buiten beschouwing te laten. Zij is van mening dat van die maatregelen niet kan worden gezegd dat ze *niet* effectief zijn geweest.

In reactie op de conclusies van de Algemene Rekenkamer die betrekking hebben op de nota *De ondernemende samenleving*, wijst de minister er vooreerst op dat de doelstelling van deze nota naar haar overtuiging wezenlijk anders is dan door de Algemene Rekenkamer in haar rapport wordt weergegeven. Volgens de minister is er geen sprake van directe causaliteit tussen het bereiken van een ondernemende samenleving en de in de nota geschetste maatschappelijke effecten van ondernemerschap. Het gaat volgens de minister om maatschappelijke ontwikkelingen die deels een gegeven zijn voor ondernemerschap en deels daardoor kunnen worden bevorderd. Het valt dan ook buiten de «scope» van de nota om in te gaan op andere middelen om die ontwikkelingen te bereiken.

In reactie op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de onderbouwing van de nota *De ondernemende samenleving* in veel opzichten ruimte laat voor verbetering, stelt de minister dat de nota interactief en wetenschappelijk tot stand is gekomen en een breed palet aan instrumenten bevat gericht op het bereiken van zeer ongelijksoortige doelstellingen. Dit verklaart volgens de minister dat de aard van de onderbouwing en de mate waarin doelstellingen zijn geobjectiveerd sterk verschillen per instrument.

De minister is in algemene zin van mening dat uit het feit dat het effect van een maatregel niet altijd kwantitatief kan worden onderbouwd – doch wel op diverse manieren kan worden geïndiceerd – niet zonder meer de conclusie zou moeten worden getrokken dat de onderbouwing van een dergelijke maatregel tekortschiet. Daarbij merkt zij op dat het ook niet realistisch is om de afzonderlijke regelingen uit de nota *De ondernemende samenleving* los van hun grotere samenhang te beoordelen: het effect van het totaal aan maatregelen is vaak groter dan een per beleidsmaatregel geïsoleerde meting, als die al mogelijk is.

Hierbij geeft de minister aan dat het aantal starters sinds het uitbrengen van de nota *De ondernemende samenleving* aanzienlijk is toegenomen («de beoogde 50 000 is ruimschoots gepasseerd»), wat volgens de minister het gevolg is van meer dan één maatregel uit de nota en van andere factoren.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer waardeert de constructieve wijze waarop de minister van EZ, mede namens haar collega van SZW en de staatssecretaris van Financiën, reageert op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De kanttekeningen die de minister vervolgens plaatst bij de analyse, geven de Algemene Rekenkamer echter geen aanleiding terug te komen op de conclusies van het onderzoek.

Het is verheugend dat de minister de resultaten van het onderzoek beschouwt als een steun in de rug bij het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces bij haar ministerie. Met het oog daarop vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor een aantal zaken die in de reactie van de minister onderbelicht of onduidelijk blijven, terwijl die van bijzonder belang zijn voor het realiseren van de beoogde verbeteringen.

Vooreerst wil de Algemene Rekenkamer nogmaals benadrukken dat het noodzakelijk is inzicht te verkrijgen in de omvang en samenhang van *alle* beleidsmaatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap. Het gaat daarbij niet alleen om maatregelen uit de nota's *Werk door ondernemen* en *De ondernemende samenleving*, maar ook om andere maatregelen die gericht zijn op de doelgroep «ondernemers».

Wanneer dit inzicht ontbreekt, blijft het risico van stapeling van het stimuleringsbeleid voor ondernemers bestaan.

Het is de Algemene Rekenkamer uit de reactie van de minister niet duidelijk geworden welke aanbevelingen inmiddels zijn terug te vinden in het EZ-beleid en welke aanbevelingen als steun in de rug voor het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces worden aangemerkt. Dit is ongewenst, omdat daardoor niet helder is aan welke toezeggingen de minister zich gebonden acht.

Ten slotte vraagt de Algemene Rekenkamer met nadruk aandacht voor het verwerven van bruikbare informatie over de resultaten van beleid. Met het oog daarop ziet zij met veel belangstelling de binnenkort uit te brengen voortgangsrapportage over de nota *De ondernemende samenleving* tegemoet.

De minister neemt daarop al een voorschot door aan te geven dat de beoogde toename van het aantal starters ruimschoots is overschreden. De belangrijke vraag in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan deze toename wordt echter nog niet beantwoord, terwijl ook onduidelijk is in hoeverre de stagnering van de groei van het aantal starters in de periode 1995–1999, die mede aanleiding was voor het uitbrengen van de nota *De ondernemende samenleving* in 1999, een relatie heeft met het startersbeleid uit de nota *Werk door ondernemen* die in 1995 werd uitgebracht. Voor het verantwoord afleggen van rekenschap over de resultaten van beleid is het van belang deze aspecten in de beschouwing te betrekken.

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging/reacties bewindspersonen	Nawoord
Bij voorbereiding van nieuw beleid (nota <i>De ondernemende samenleving</i>) is niet expliciet rekenschap gegeven van resultaten eerder beleid (nota <i>Werk door ondernemen</i>), terwijl beide nota's bovendien betrekking hebben op een deel van de maatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap. Hierdoor bestaat het risico van «stapelings» van beleid.	Bewindspersonen van EZ dienen inzicht te geven in de samenhang van alle beleidsmaatregelen die gericht zijn op stimulering van ondernemerschap.	Er is een belangrijk verschil in doelstelling en doelgroepen tussen de nota's <i>Werk door ondernemen</i> en <i>De ondernemende samenleving</i> . Ook de rol van de overheid is verschillend. Om deze redenen is geen sprake van «stapelings van beleid».	Inzicht in omvang en samenhang van alle beleidsmaatregelen gericht op stimulering van MKB en ondernemerschap is noodzakelijk; wanneer dit inzicht ontbreekt, blijft het risico van stapeling van het stimuleringsbeleid voor ondernemers bestaan.
De onderbouwing van de nota <i>De ondernemende samenleving</i> , hoewel uitvoerig gedocumenteerd, laat in veel opzichten ruimte voor verbetering. Bij de voorbereiding van het beleid hebben de bewindspersonen van EZ zich niet expliciet rekenschap gegeven van de resultaten van eerder beleid.	Voor elke voorgenomen maatregel dient het op te lossen maatschappelijk knelpunt of probleem zo nauwkeurig mogelijk te worden beschreven en onderbouwd, waarbij ook de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaand beleid moet worden vastgesteld. Voor elke voorgenomen maatregel dient een onderbouwde en gerichte keuze te worden gemaakt van doelen en instrumenten. Hierbij past een kosten/baten-analyse waarbij aan de kostenkant uitvoeringslasten voor de overheid, administratieve lasten voor ondernemers en mogelijke ongewenste neveneffecten en aan de batenkant de verwachte prestaties en effecten zo nauwkeurig mogelijk worden gecalculleerd en afgewogen.	In samenhang met de VBTB-systematiek zal in de toekomst reeds bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen waar mogelijk aandacht besteed worden aan het koppelen van doelen, beoogde effecten en kosten van beleidsmaatregelen. Het volgen van een systematiek bij het ontwikkelen, toepassen en onderbouwen van beleidsmaatregelen, waarbij het lerend vermogen wordt versterkt, is inmiddels terug te vinden in het EZ-beleid.	Het is niet duidelijk welke aanbevelingen inmiddels zijn terug te vinden in het EZ-beleid en welke aanbevelingen als steun in de rug voor het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces worden aangemerkt.
Ruim zes jaar na het uitbrengen van de nota <i>Werk door ondernemen</i> is nog maar weinig bekend over de resultaten van de 28 primair op het MKB gerichte beleidsmaatregelen die daarin werden aangekondigd.	Voor elke maatregel die in uitvoering is genomen dienen de prestaties en effecten systematisch te worden gevolgd; zo nodig dient het beleid te worden bijgestuurd.	In de Ondernemerschapsmonitor wordt aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen en wordt de voortgang van het ondernemerschapsbeleid kwalitatief en kwantitatief op de voet gevolgd. In een voortgangsrapportage die voor het einde van 2001 aan de Tweede Kamer wordt gezonden, zal worden ingegaan op de voortgang en de effecten van de beleidsmaatregelen uit de nota <i>De ondernemende samenleving</i> .	Voor het verantwoord afleggen van rekenschap over de resultaten van beleid is het van belang een relatie te leggen tussen de waargenomen (maatschappelijke) effecten en het ingezette beleid.
De onderbouwing van de nota <i>De ondernemende samenleving</i> , hoewel uitvoerig gedocumenteerd, laat in veel opzichten ruimte voor verbetering. Ruim zes jaar na het uitbrengen van de nota <i>Werk door ondernemen</i> is nog maar weinig bekend over de resultaten van de 28 primair op het MKB gerichte beleidsmaatregelen die daarin werden aangekondigd.	Het lerend vermogen in het beleidsproces bij het Ministerie van EZ dient te worden versterkt door informatie over onderbouwing en resultaten van beleid systematisch vast te leggen.	Het volgen van een systematiek bij het ontwikkelen, toepassen en onderbouwen van beleidsmaatregelen, waarbij het lerend vermogen wordt versterkt, is inmiddels terug te vinden in het EZ-beleid.	Het is niet duidelijk welke aanbevelingen inmiddels zijn terug te vinden in het EZ-beleid en welke aanbevelingen als steun in de rug voor het verder doorvoeren van verbeteringen in het beleidsproces worden aangemerkt.

Maatregelen rijksoverheid (primair) gericht op stimulering van het MKB in de periode 1995–2000

De Algemene Rekenkamer heeft ten behoeve van de inventarisatie van het beleid voor de periode 1995–2000 een uitvoerige analyse gemaakt van relevante documenten (rijksbegroting, wetten, regelingen, nota's, notities, jaarverslagen, brochures, externe databestanden).

De gegevens zijn verkregen door raadpleging van openbare bronnen en door gerichte verzoeken om informatie aan de uitvoeringsorganisaties Senter en Syntens en aan de Kamers van Koophandel. Bij zoekopdrachten is geselecteerd aan de hand van de trefwoorden «MKB», «subsidie», «regeling(en)», «maatregel(en)», «zelfstandigen» en «ondernemer(schap)».

De analyse heeft geleid tot het hierna volgende overzicht van maatregelen van de rijksoverheid die primair gericht zijn op het MKB en die van kracht waren in de periode van 1 januari 1995 tot en met 1 januari 2001.

De maatregelen zijn per jaar gevolgd, waarbij in het overzicht is aangegeven of de maatregel in het desbetreffende jaar van kracht was («ja»), niet van kracht was («nee») of gewijzigd was («wijz»).

De resultaten van deze inventarisatie bevestigen het beeld dat de beleidsmaatregelen een grote mate van verscheidenheid vertonen. Ook worden jaarlijks maatregelen gewijzigd en vervangen door of samengevoegd met andere maatregelen. Verder is sprake van een veelheid van betrokken actoren en wisselende doelgroepen. Als gevolg hiervan is het samenstellen van een juist, volledig en actueel overzicht van alle relevante maatregelen vrijwel onmogelijk.

Maatregelen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	01-01-2001
Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Bedrijfsbeëindiginghulp	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Beleidsontwikkelend onderzoek MKB	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Bemiddelingsbureau Informal Investors	ja	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Besluit Borgstelling MKB Kredieten Bodemsanering	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Besluit Detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Besluit Participatiemaatschappijen (PPMM/POPM)	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Besluit starterskrediet arbeidsgehandicapten	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Besluit subsidies informatie technologie	ja	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Besluit vrijstellingen samenwerkingsovereenkomsten detailhandel	nee	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Betalingsregeling inzake stakingswinst ondernemerswoning	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Betalingsregeling wegens beëindiging van een tbs van een zaak	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Bevordering financieringsaanbod seeders	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee
Bijdrageregeling bedrijfsvervoer	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Bijzonder tarief bij overlijden	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee
Campagne Nederland gaat digitaal	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Dereguleringsactie Grote Steden (verkennen mogelijkheden deregulering voor MKB)	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Doorschuiffaciliteit uit de inkomstenbelasting	ja	ja	ja	ja	ja	ja	wijz
Doorstarters (bevordering betere benutting bestaande voorzieningen)	nee	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Drie proefprojecten bedrijvenloket	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Economisch Instituut MKB (EIM)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Energie-investeringsaftrek (EIA)	nee	nee	ja	wijz	ja	wijz	wijz
Europese regelgeving Adapt (opbouw infrastructuur scholing en technologie in het MKB)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee
Europese regeling ESF (scholing voor behoud van werk)	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee
Evaluatie Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen	ja	wijz	ja	ja	ja	ja	ja
Expertisecentrum allochtone ondernemers	nee	ja	ja	ja	wijz	ja	nee

Maatregelen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	01-01-2001
Faciliteit Kapitaalverstrekking (door)starters	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Faciliteiten voor participatiemaatschappijen ten behoeve van Technostarters	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Fiscale exportreserve (invoering exportrisicoreserve)	nee	ja	ja	ja	ja	nee	nee
Fiscale oudedagsreserve (FOR)	ja	ja	ja	wijz	ja	ja	wijz
Fiscale tante Agaathregeling	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Flankerend beleid (sec.)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Flankerend beleid: ICT-campagne (back office)	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Flankerend beleid: Technostarters	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Herziening handelsregisterwet	nee	ja	wijz	ja	ja	ja	ja
Inkomensvoorziening ouderen/gehandicapte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Investeringsbevordering en technische assistentie in ontwikkelingslanden (IBTA)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Investeringsfaciliteit opkomende markten (IFOM)	ja	wijz	ja	wijz	ja	ja	ja
Kredietregeling Milieugerichte Productontwikkeling (MPO)	nee	ja	wijz	wijz	ja	ja	nee
Life Science 1998	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Meewerkaftrek	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
MKB-Convenant etnische minderheden	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
MKB-initiatief	nee	ja	ja	ja	ja	ja	nee
Modernisering Vestigingswet (beperking/flexibilisering regelingen en vergunningen)	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ondersteuning technologie-rating ten behoeve van financiers	nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee
Proefprojecten opvang kansarme starters	nee	nee	ja	ja	ja	nee	nee
Programma starters op buitenlandse markten (PSB)	nee	ja	wijz	wijz	wijz	ja	ja
Projecten MKB en Ondernemerschap (PMO)	nee	nee	nee	nee	ja	ja	ja
Projectmatige benadering MKB vanuit ondernemingshuizen	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Regeling durfkapitaal	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Regeling terugkeer uit de BV	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
Regionale coördinatie startersopvang	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee
Scholingsaftrek	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Subsidie exportmedewerkers MKB (SEM)	nee	nee	ja	wijz	ja	ja	nee
Subsidie Nederlandse Orde van Uitvinders (NOVU)	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Subsidierегeling Bedrijfsgericht Technologisch onderzoek dienstonderdeel Collectiviteiten (BTOC)	ja	ja	nee	nee	nee	nee	nee
Subsidierегeling Energie-efficiency en milieu-adviezen							
Schoner Produceren	ja	ja	wijz	wijz	wijz	ja	ja
Subsidierегeling Haalbaarheidsprojecten MKB (1998)	nee	ja	wijz	wijz	ja	ja	ja
Subsidierегeling Kennisdragers MKB (KIM)	ja	wijz	wijz	wijz	ja	ja	ja
Subsidierегeling kennisoverdracht en kennisverzameling (Pionier)	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Subsidierегeling Kennisverzamelings- en kennisoverdrachtsprojecten (SKK)	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Subsidierегeling Referentieprojecten Milieutechnologie (SRM)	nee	ja	wijz	wijz	ja	ja	ja
Subsidierегeling tankstations grensstreek	nee	nee	ja	ja	ja	ja	nee
Syntens	nee	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Tariefafstapje Vennootschapsbelasting vanaf 2000	nee	nee	nee	nee	nee	ja	ja
Technologierating Medische en Biotechnologie	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Technologierating Project Software	nee	nee	nee	nee	ja	ja	nee
Twinning	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Vereenvoudiging bedrijfsopvolging (betalingsregeling successie- of schenkingsrecht)	nee	ja	wijz	ja	ja	ja	ja
Verhoging investeringsaftrek (bevordering kleinschalige investeringen)	ja	wijz	ja	ja	ja	ja	ja
Verhoging maximale bedragen Besluit borgstelling MKB-kredieten	ja	wijz	ja	ja	wijz	ja	ja
Verhoging ondergrens BTW-vrijstelling	ja	wijz	ja	ja	ja	ja	ja
Verhoging ondernemingsvrijstelling in de Vermogensbelasting	ja	wijz	ja	ja	ja	ja	nee
Verhoging startersaftrek	ja	wijz	ja	ja	ja	ja	ja
Verhoging WBSO (verruiming afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk)	ja	wijz	ja	wijz	ja	wijz	wijz
Verlaging tariefstapje Vennootschapsbelasting	nee	ja	wijz	wijz	ja	ja	ja
Verruiming afschrijving van investeringen door starters	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Maatregelen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	01-01-2001
Verruiming Besluit borgstelling MKB-kredieten	ja	wijz	ja	ja	wijz	ja	ja
Voortzetting Stimuleringsregeling Branchecentra voor Technologie (BCT)	ja	wijz	wijz	wijz	ja	ja	ja
Vrijstelling stakingswinst	ja	ja	ja	ja	ja	ja	wijz
Zelfstandigenaftrek	ja	ja	ja	wijz	ja	ja	ja

Uit het overzicht kan worden afgeleid dat het totaal aantal van kracht zijnde maatregelen per jaar als volgt verdeeld is:

1995	1996	1997	1998	1999	2000	1-1-2001
36	48	54	59	61	64	61

In totaal zijn in de periode 1995–2000 op het niveau van de rijksoverheid circa tachtig MKB-maatregelen van kracht geweest. Daarnaast waren circa 100 maatregelen van kracht die gericht waren op stimulering van het bedrijfsleven in het algemeen, waarbij het MKB een deel van de doelgroep vormde.

De Algemene Rekenkamer heeft haar inventarisatie van relevante maatregelen van de Europese Unie (EU) en van provincies, gemeenten en regio's met name gebaseerd op een onderzoek dat het Nederlands Economisch Instituut (NEI) in opdracht van het Ministerie van EZ heeft uitgevoerd. De juistheid en de volledigheid van deze inventarisatie heeft de Algemene Rekenkamer niet geverifieerd. Het overzicht is opgenomen om een indicatie te geven van het aantal en de soort maatregelen die de EU, respectievelijk de provincies, gemeenten en regio's hebben uitgevaardigd. Het betreft in meerderheid maatregelen die gericht zijn op versterking van de regionale structuur en waarvoor het MKB (een deel van) de doelgroep vormt.

Tabel 1.1. Maatregelen Europese Unie

Actieprogramma voor de ontwikkeling van een beleid van de EG inzake beroepsopleiding «Leonardo da Vinci»
Actieprogramma voor opleiding, ontwikkeling en distributie van de audiovisuele industrie in Europa
Amsterdam Special Action Programme- Europese Investeringsbank (EIB) -
Besluit betreffende een meerjarenprogramma van communautaire acties ter versterking van de positie van het MKB
Communautair initiatief betref. de ontw. van grensgebieden, grensoverschrijdende samenw. en geselecteerde energienetten
Communautair initiatief betreffende de aanpassing van middelgrote en kleine bedrijven aan de interne markt
Communautair initiatief INTERREG betreffende transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening
Communautair initiatief inzake werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen
Communautair initiatief voor de omschakeling van de defensiesector
Communautair initiatief: Aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven
Communautair meerjarenprogramma ter stimulering van de informatiemaatschappij in Europa
Communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem
Communautair Programma m.b.t. analyse, onderzoek, samenwerking en actie op werkgelegenheidsgebied
ECODESIGN: Innoveren met product en milieu
Educatieve Multimedia
EG-actieprogramma ten aanzien van het Middellandse Zeegebied
EG-actieprogramma ten behoeve van de ontwikkeling en het gebruik van een multimedia geheugenorgaan
EG-actieprogramma ten aanzien van Azië
EGKS-programma's v.technisch staalonderzoek en proef/demonstratieprojecten voor staal op middellange termijn
EG-programma inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu
EG-programma voor economische steun aan landen in Midden- en Oost-Europa
EG-subsidie voor conferenties ten behoeve van de verspreiding van technologische kennis
Environmental Investment Partners, milieu investeringsfonds voor Centraal- en Oost-Europa
European Community Investment Partners
European Recovery & Recycling Association
Europees filmfonds «Eurimages»
Europees Garantiefonds ter aanmoediging van de film- en televisieproductie
Europees Human Resource Training Programme
Europees Investeringsfonds
Europees meerjarig toerisme-programma 1997-2000
Europees programma om de organisatie van activiteiten en evenementen ten gunste van het MKB te ondersteunen
Europees Sociaal Fonds – artikel 6 –
Europees Sociaal Fonds – doelstelling 3 –
Europees Sociaal Fonds – doelstelling 4 –
Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling van Centraal- en Oost-Europa
Europese samenwerkingsacties op audiovisueel gebied
EUROTECH Capital
Financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van transeuropese netwerken
Horizontaal programma 2: «Bevordering van innovatie en stimulering deelname MKB» – Vijfde Kaderprogramma –
Horizontaal programma voor OTO en demonstratie door het Gemeensch. Centrum voor Onderzoek – Vijfde Kaderprogramma –
Information and consultation of company representatives
Initiatief Joint European Venture
Initiative to Encourage Partnerships among Industries and Services in Europe
Intelligent Manufacturing Systems
International Finance Corporation
Java Fonds
Joint-venture PHARE-programma – PHARE –

Joint-venture TACIS-programma – TACIS-II –
 Kernactiviteit 1: «Duurzaam waterbeheer en waterkwaliteit» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 1: «Gezondheid, voeding en milieufactoren» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 1: «Innovatieve producten, procédés en organisatie» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 1: «Systemen en diensten voor de burger» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 2: «Duurzame mobiliteit en intermodaliteit» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 2: «Nieuwe werkmethoden en elektronische handel» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 2: «Veranderingen van het aardsysteem, klimaat en biodiversiteit» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 3: «De cel als fabriek» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 3: «Duurzaam beheer van mariene ecosystemen» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 3: «Landvervoer en mariene technologieën» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 4: «De stad van morgen» en «het culturele erfgoed» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 4: «Essentiële technologieën en infrastructuur» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 4: «Nieuwe perspectieven voor de luchtvaart» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 5: «Schonere energiesystemen, en hernieuwbare energie» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 5: «Vergrijzing van de bevolking» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 6: «Economische en efficiënte energie voor een concurrerend Europa» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 3: «Multimedia-inhoud en multimedia-instrumenten» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kernactiviteit 2: «Beheersing van infectieziekten» – Vijfde Kaderprogramma –
 Kredieten van de Europese Investeringsbank
 Meerjarenprogramma ter bevordering van de taalverscheidenheid van de Gemeenschap in de Informatiemaatschappij
 Meerjarenprogramma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap – ENERGY –
 Meerjarenprogramma voor studies, analyses, prognoses e.d. in de energiesector (1998–2002) – ENERGY –
 Meerjarig kaderprogramma voor acties in de energiesector(1998–2002) en begeleidende maatregelen
 Normalisatie op het gebied van de informatietechnologieën en de telecommunicatie
 Productivity initiative programme – TACIS-II –
 Programma ter bevordering van de energie-efficiëntie in de Gemeenschap – ENERGY –
 Safety Actions for Europe
 Steun v.d. Europese Commissie aan vernieuwende radio-initiatieven en betreffende Europese en meertalige tv-kanalen
 Technical Assistance Trustfund programme van het IFC

Tabel 1.2 Maatregelen provincies

Activiteiten milieubeheer in het kader v/h Milieubeleidsplan – provincie Flevoland –
 Adviesregeling Bedrijfsleven Flevoland – provincie Flevoland –
 Beleidsprogramma «Milieu, Economie & Technologie» – provincie Noord-Holland –
 Bevorderen van speciale projecten in de landbouw – provincie Flevoland –
 Bijdrage technologische en milieu-innovatie – provincie Flevoland –
 Bijdrageregeling externe advisering recreatie- en horecabedrijven in Zeeland
 Bijdrageregeling Externe Advisering Recreatiebedrijven, Watersportbedr. en logieverstrekkende horecabedr. Limburg
 Bijdrageregelingen in de blauwe zone – provincie Gelderland –
 Buys Ballotfonds – provincie Utrecht –
 De Verordening Knelpuntenfonds – provincie Limburg –
 Deelneming door Regionale Ontwikkelings Maatschappijen
 Energie 2050 – provincie Noord-Brabant –
 Fonds Investerings Noord-Holland – provincie Noord-Holland –
 Fonds sociaal-economisch beleid (Economie, Milieu en Technologie) – provincie Friesland –
 Fonds sociaal-economisch beleid (hoofdprogramma) – provincie Friesland –
 Fonds sociaal-economisch beleid (individuele bedrijven) – provincie Friesland –
 Fonds sociaal-economisch beleid (innovatie, technologie en telematica) – provincie Friesland –
 Fonds sociaal-economisch beleid (regionale ontwikkeling) – provincie Friesland –
 Garantiestelsel «no cure, no pay» – provincie Noord-Brabant –
 Het Blauwe Netwerk in het Groene Hart – provincies Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht –
 Innovatie Programma Zuid-Holland – provincie Zuid-Holland –
 Innovatieproject InnoTime – provincie Zuid-Holland –
 Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Flevoland –
 Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Gelderland –
 Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Zeeland –
 Krediet Recreatie en Toerisme Groningen – provincie Groningen –
 Krediet stimulering milieu-activiteiten – provincie Groningen –
 Krediet Verbetering productiestructuur/economische infrastructuur – provincie Groningen –
 Mede-financiering ontwikkeling nieuwe energie-opties – provincie Noord-Holland –
 Milieufonds – provincie Zeeland –
 Milieustimuleringsfonds – provincie Zuid-Holland –
 MKB-Fonds Flevoland – provincie Flevoland –
 Ondernemersfonds Rotterdam
 Ontwikkelings- en experimenteerfonds volkshuisvesting – provincie Limburg –

Overeenkomst Groningen – NAM inzake Regeling Vergoeding Kosten Bodemdaling Aardgaswinning 1983 – prov. Groningen –
 Premiereregeling 9503
 Project Industrieel Ondernemen
 Projecten Mobiliteit – provincie Noord-Brabant –
 Provinciaal fonds stads- en dorpsvernieuwing – provincie Noord-Holland –
 Regeling bedrijfsgerichte stimulering Noord-Nederland 1998
 Regeling Economisch en Toeristisch Ontwikkelingsfonds – provincie Zeeland –
 Regeling Fonds co-subsidiëring – provincie Drenthe –
 Regeling Fonds grote projecten – provincie Drenthe –
 Regeling garanties bedrijfsleven – provincie Gelderland –
 Regeling projecten – provincie Gelderland –
 Regeling provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Limburg –
 Regeling Regionale Vernieuwing Groningen 1997/1998 – provincie Groningen –
 Regeling revitalisering bedrijfstreinen – provincie Gelderland –
 Regionaal Ontwikkelingsprogramma 1994–1999 – provincie Friesland –
 Regionaal Ontwikkelingsprogramma voor de periode 1994–1999 – provincie Flevoland –
 Ruimte voor vernieuwing: visie op de sociaal-economische ontwikkeling v.Overijssel 1996–2000 – provincie Overijssel –
 Stichting Nieuwe Bedrijvigheid Utrecht – provincie Utrecht –
 Stimuleringsregeling bodemsanering Gelderland 1998 – provincie Gelderland –
 Subsidiereregeling Bedrijfsverplaatsingen – provincie Gelderland –
 Subsidiereregeling Bedrijfsverplaatsingen – provincie Limburg –
 Subsidiereregeling Economisch structuurfonds – provincie Drenthe –
 Subsidiereregeling energiebesparing – provincie Overijssel –
 Subsidiereregeling Innovatiefonds midden- en kleinbedrijf – provincie Drenthe –
 Subsidiereregeling milieukrediet Gelderland 1998 – provincie Gelderland –
 Subsidiereregeling Ontwikkelingsfonds recreatie en toerisme – provincie Drenthe –
 Subsidiereregeling projecten ter verbetering van de milieuhygiëne – provincie Noord-Holland –
 Subsidiereregeling ROM-Mergelland – provincie Limburg –
 Subsidiereregeling stimulering herstel watersystemen – provincie Limburg –
 Subsidiereregeling Toerisme en Recreatie – provincie Noord-Brabant –
 Subsidiering bevordering van de werkgelegenheid en het bestrijden van werkloosheid – provincie Limburg –
 Subsidieverordening fonds economische en toeristische ontwikkeling 1998 – provincie
 Utrecht –
 Subsidieverordening Recreatie en Toerisme Overijssel, 1997
 Subsidieverordening recreatie en toerisme – provincie Overijssel –
 Technologie- en Industriefonds voor Amsterdam en Noord-Holland B.V. – provincie Noord-Holland –
 Technostartersfonds Noordoost Nederland B.V. provincies – Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland –
 Technostartersfonds Zuidoost Nederland B.V. – provincies Noord-Brabant en Limburg –
 Tijdelijke Ondernemers Plaatsen (TOP) in Friesland – provincie Friesland –
 Toeristisch Recreatief Ontwikkelingsplan – provincie Friesland –
 Toeristische Speerpunten 1998–2002 Noord-Holland – provincie Noord-Holland –
 Uitvoeringsprogramma Economisch Beleid – provincie Noord-Brabant –
 Uitvoeringsprogramma PAF 1997–2004 – provincie Noord-Holland –
 Verdeelverordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwing 1995 – provincie Flevoland –
 Verdelingsverordening Provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds 1994 – provincie Drenthe –
 Verdelingsverordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds Gelderland – provincie Gelderland –
 Verdelingsverordening voor het Provinciaal Stads- en dorpsvernieuwingsfonds 1994 – provincie Friesland –
 Verordening Groene Subsidies Zuid-Holland – provincie Zuid-Holland –
 Verordening meerjarig investeringsprogramma majeure projecten Gelderland – provincie Gelderland –
 Verordening ontwikkelingsfonds bedrijfstreinen – provincie Zuid-Holland –
 Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Zeeland –
 Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Groningen –
 Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Noord-Brabant –
 Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Overijssel –
 Verordening provinciaal stadsvernieuwingsfonds – provincie Zuid-Holland –
 Verordening stadsvernieuwingsfondsen 1995 – provincie Utrecht –
 Voorwaardenscheppend beleid – provincie Noord-Holland –
 Zernike Seed Fund

Tabel 1.3 Maatregelen lokaal en regionaal

Actieprogramma Versterking Industrie potentieel Twente – provincie Overijssel –
 Activiteiten milieubeheer in het kader v/h Milieubeleidsplan – provincie Flevoland –
 Adviesreg. voor het industriële MKB in de regio Eindhoven – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
 Adviesregeling Bedrijfsleven Flevoland – provincie Flevoland –
 Adviesregeling Midden- en Kleinbedrijf – provincie Limburg –
 Arbeidsplaatsenpremiereregeling Flevoland 1997 – provincie Flevoland –

Arbeidsplaatsen-premieregeling Twente – provincie Overijssel –
Beleidsprogramma «Milieu, Economie & Technologie» – provincie Noord-Holland –
Besluit subsidies regionale investeringsprojecten
Bijdrage technologische en milieu-innovatie – provincie Flevoland –
Bijdrageregeling externe advisering recreatie- en horecabedrijven in Zeeland
Bijdrageregeling Externe Advisering Recreatiebedrijven, Watersportbedr. en logieverstrekende horecabedr. Limburg
Bijdrageregelingen in de blauwe zone – provincie Gelderland –
Buys Ballotfonds – provincie Utrecht –
De Verordening Knelpuntenfonds – provincie Limburg –
Deelneming door Regionale Ontwikkelings Maatschappijen
Economisch Actieplan Regio Eindhoven – provincie Noord-Brabant –
Economisch stimuleringsprogramma IJmond IJzersterk – provincie Noord-Holland –
Economisch stimuleringsprogramma voor de doelstelling 2 regio Arnhem-Nijmegen 1997–1999 – provincie Gelderland –
Economisch stimuleringsprogramma voor de doelstelling 2 regio Zuidoost-Brabant – provincie Noord-Brabant –
Economisch stimuleringsprogramma voor de doelstelling 2-regio Twente – provincie Overijssel –
Economisch stimuleringsprogramma voor de doelstelling 2-regio Zuid-Limburg – provincie Limburg –
Energie 2050 – provincie Noord-Brabant –
ESF-STIMULUS scholingsregeling werkenden voor individuele bedrijven – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
Europees Sociaal Fonds – doelstelling 2 –
Exportregeling – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
Fonds Investerings Noord-Holland – provincie Noord-Holland –
Fonds «Ondersteuning promotie-activiteiten en -projecten van winkeliers-/ondern.ver. en stichtingen in Twente en Salland
Fonds sociaal-economisch beleid (Economie, Milieu en Technologie) – provincie Friesland –
Fonds sociaal-economisch beleid (hoofdprogramma) – provincie Friesland –
Fonds sociaal-economisch beleid (individuele bedrijven) – provincie Friesland –
Fonds sociaal-economisch beleid (innovatie, technologie en telematica) – provincie Friesland –
Fonds sociaal-economisch beleid (land- en tuinbouw) – provincie Friesland –
Fonds sociaal-economisch beleid (regionale ontwikkeling) – provincie Friesland –
Force-project Kennisdragers in het MKB in de regio-Den Haag/Delft – provincie Zuid-Holland –
Garantiestelsel «no cure, no pay» – provincie Noord-Brabant –
Hanzefonds voor startende en doorstartende innovatieve ondernemers in Noord-Overijssel en Salland
Het Blauwe Netwerk in het Groene Hart – provincies Noord-Holland/Zuid-Holland/Utrecht –
Informatie Management Project Twente (Impact) – regio Twente –
Innofonds Twente B.V. – provincie Overijssel –
Innovatie Programma Zuid-Holland – provincie Zuid-Holland –
Innovatief kennismanagementproject KNOW-HOW – provincies Groningen, Friesland en Drenthe –
Innovatieproject InnoTime – provincie Zuid-Holland –
Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Flevoland –
Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Gelderland –
Kennisdragers in het Midden- en Kleinbedrijf – provincie Zeeland –
Krediet Recreatie en Toerisme Groningen – provincie Groningen –
Krediet stimulering milieu-activiteiten – provincie Groningen –
Krediet Verbetering productiestructuur/economische infrastructuur – provincie Groningen –
Mede-financiering ontwikkeling nieuwe energie-opties – provincie Noord-Holland –
Milieufonds – provincie Zeeland –
Milieustimuleringsfonds – provincie Zuid-Holland –
MKB-Fonds Flevoland – provincie Flevoland –
Ondernemersfonds Rotterdam
Ontwikkelings- en experimenteerfonds volkshuisvesting – provincie Limburg –
Overeenkomst Groningen – NAM inzake Regeling Vergoeding Kosten Bodemdaling Aardgaswinning 1983 – prov. Groningen –
Premieregeling 9503
Project Industrieel Ondernemen
Projecten Mobiliteit – provincie Noord-Brabant –
Provinciaal fonds stads- en dorpsvernieuwing – provincie Noord-Holland –
Regeling bedrijfsgerichte stimulering Noord-Nederland 1998
Regeling Economisch en Toeristisch Ontwikkelingsfonds – provincie Zeeland –
Regeling Fonds co-subsidiëring – provincie Drenthe –
Regeling Fonds grote projecten – provincie Drenthe –
Regeling garanties bedrijfsleven – provincie Gelderland –
Regeling projecten – provincie Gelderland –
Regeling provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Limburg –
Regeling Regionale Vernieuwing Groningen 1997/1998 – provincie Groningen –
Regeling revitalisering bedrijfsterreinen – provincie Gelderland –
Regionaal Ontwikkelingsprogramma 1994–1999 – provincie Friesland –
Regionaal Ontwikkelingsprogramma voor de periode 1994–1999 provincie Flevoland –
Ruimte voor vernieuwing: visie op de sociaal-economische ontwikkeling v. Overijssel 1996–2000 – provincie Overijssel –
Stichting Nieuwe Bedrijvigheid Utrecht – provincie Utrecht –
Stimuleringsregeling bodemsanering Gelderland 1998 – provincie Gelderland –

Subsidieregeling Bedrijfsverplaatsingen – provincie Gelderland –
Subsidieregeling Bedrijfsverplaatsingen – provincie Limburg –
Subsidieregeling Economisch structuurfonds – provincie Drenthe –
Subsidieregeling energiebesparing – provincie Overijssel –
Subsidieregeling Innovatiefonds midden- en kleinbedrijfprovincie Drenthe –
Subsidieregeling milieukrediet Gelderland 1998 – provincie Gelderland –
Subsidieregeling Ontwikkelingsfonds recreatie en toerisme – provincie Drenthe –
Subsidieregeling projecten ter verbetering van de milieuhygiëne – provincie Noord-Holland –
Subsidieregeling ROM-Mergelland – provincie Limburg –
Subsidieregeling stimulering herstel watersystemen – provincie Limburg –
Subsidieregeling Toerisme en Recreatie – provincie Noord-Brabant –
Subsidiëring bevordering van de werkgelegenheid en het bestrijden van werkloosheid – provincie Limburg –
Subsidieverordening fonds economische en toeristische ontwikkeling 1998 – provincie Utrecht –
Subsidieverordening Recreatie en Toerisme Overijssel, 1997
Subsidieverordening recreatie en toerisme – provincie Overijssel –
Technologie- en Industriefonds voor Amsterdam en Noord-Holland B.V. – provincie Noord-Holland –
Technostartersfonds Noordoost Nederland B.V. – provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland –
Technostartersfonds Zuidoost Nederland B.V. – provincies Noord-Brabant en Limburg –
Tijdelijke Ondernemers Plaatsen (TOP) in Friesland – provincie Friesland –
Toeristisch Recreatief Ontwikkelingsplan – provincie Friesland –
Toeristische Speerpunten 1998–2002 Noord-Holland – provincie Noord-Holland –
Uitvoeringsprogramma Economisch Beleid – provincie Noord-Brabant –
Uitvoeringsprogramma PAF 1997–2004 – provincie Noord-Holland –
Verdeelverordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwing 1995 – provincie Flevoland –
Verdelingsverordening Provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds 1994 – provincie Drenthe –
Verdelingsverordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds Gelderland – provincie Gelderland –
Verdelingsverordening voor het Provinciaal Stads- en dorps- vernieuwingsfonds 1994 – provincie Friesland –
Verordening Groene Subsidies Zuid-Holland – provincie Zuid-Holland –
Verordening meerjarig investeringsprogramma majeure projecten Gelderland – provincie Gelderland –
Verordening ontwikkelingsfonds bedrijfsterreinen – provincie Zuid-Holland –
Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Zeeland –
Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Groningen –
Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Noord-Brabant –
Verordening provinciaal stads- en dorpsvernieuwingsfonds – provincie Overijssel –
Verordening provinciaal stadsvernieuwingsfonds – provincie Zuid-Holland –
Verordening stadsvernieuwingsfondsen 1995 – provincie Utrecht –
Versterking van de structuur voor toerisme op het platteland – provincie Flevoland –
Voorwaardenscheppend beleid – provincie Noord-Holland –
Zernike Seed Fund
Innovatieregeling MKB Regio Arnhem-Nijmegen – provincie Gelderland –
Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP-5)
Investeringspremieregeling Noord-Nederland 1998
Investeringsregeling Jonge bedrijven – provincie Limburg –
Investeringsregeling Toerisme – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
Investeringsregeling voor jonge kansrijke industriële bedrijven in de regio Eindhoven – STIMULUS – prov. N-Brabant –
Kennispool Noord-Nederland – provincies Drenthe, Friesland en Groningen –
Leefbaarheidsproject Oldambt – provincie Groningen –
Milieu-adviezen Bedrijfs Milieu Dienst Oost – provincie Overijssel –
Operationeel Programma LEADER-II Flevoland – LEADER-II –
Plaatsingspremie regeling Flevoland – provincie Flevoland –
Premieregeling Investerings Kleine Kernen – provincie Friesland –
Premieregeling Investerings Kleine Ondernemingen voor Noordoost Friesland/Noordwest Groningen – LEADER-II –
Premieregeling Investerings Kleine Ondernemingen voor Noordwest Friesland – LEADER-II –
Premieregeling kleine investeringen i.d. toeristische sector 1998 voor de provincies Groningen, Friesland en Drenthe
Regeling haven-interne projecten
Regeling implementatie milieutechnologie 1998 – provincies Groningen en Drenthe –
Regeling risico kapitaal voor innovaties in het midden- en kleinbedrijf IJmond IJzersterk – provincie Noord-Holland –
Regeling subsidiëring kwaliteit Groene Hart – provincie Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht –
Regionaal Actie Programma West-Brabant – provincie Noord-Brabant –
Regionaal Economisch Actieplan Midden-Brabant – provincie Noord-Brabant –
Regionaal Economische Actie Programma Noordoost-Brabant – provincie Noord-Brabant –
Regionaal Ontwikkelingsplan Noordwest-Overijssel – provincie Overijssel
Regionaal Ontwikkelingsprogramma doelstelling-2 Groningen/Drenthe – provincies Groningen en Drenthe –
Regionale Subsidieregeling Bijzondere Projecten Noord-Oost-Brabant – provincie Noord-Brabant –
Stichting economische stimulering knooppunt Arnhem-Nijmegen
Stichting Jonge Bedrijvenfonds

Stimuleringsprogramma voor aanbieders van milieutechnologie in de regio IJmond – provincie Noord-Holland –
Stimuleringsregeling motivatie en advisering
Stimuleringsregeling Noord-Overijssel – provincie Overijssel –
Stimuleringsregeling Twente – provincie Overijssel –
Stimulus clusterregeling 1997–1999 – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
Subsidie voor het opleiden van nieuwe werknemers – STIMULUS – provincie Noord-Brabant –
Subsidieregeling midden- en kleinbedrijf voor innovatieve investeringen – provincie Noord-Holland –
Subsidieregeling onderzoek en ontwikkeling midden- en kleinbedrijf – provincie Noord-Holland –
Subsidieregeling scholing midden- en kleinbedrijf IJmond IJzersterk – provincie Noord-Holland –
Subsidieregeling voor kleine investeringen in Midden- en Zuidwest Drenthe – LEADER-II –

Normen voor doelformulering en beleidsinformatie

Ter beoordeling van de formulering van de doelstellingen (*doelformulering*) heeft de Rekenkamer getoetst aan de volgende normen:²³

- Expliciet: de doelstelling moet zijn vastgelegd in Kamerstukken.
- Volledigheid: (1) de doelen moeten worden geformuleerd in termen van prestaties (output) en in termen van te bereiken maatschappelijke effecten (outcome) en (2) de doelgroep van het beleid moet zijn omschreven, afgebakend en gemotiveerd.
- Tijdigheid: de doelstelling moet vooraf (tenminste voor de start van de beleidsuitvoering) worden bepaald.
- Toetsbaarheid: de doelen moeten in toetsbare termen zijn geformuleerd, waarbij (1) de beoogde situatie bij doelbereiking eenduidig is omschreven, (2) begrippen meetbaar moeten zijn en niet voor meer dan één uitleg vatbaar en (3) aangegeven moet zijn op welk tijdstip of binnen welke periode het doel moet zijn bereikt.
- Consistentie: (1) tussen doelen: de doelen moeten met elkaar verenigbaar zijn, de doelen voor onderdelen van het beleid moeten aansluiten bij de algemene doelen voor het gehele beleidsterrein en de tussendoelen moeten aansluiten bij het einddoel en (2) tussen doelen en basisgegevens: de doelen moeten aansluiten op de onderliggende informatie waarop zij zijn gebaseerd. Hier ligt het verband met de beleidsinformatie: de formulering van de beleidsdoelen dient aan te sluiten bij een maatschappelijke probleemanalyse die gebaseerd is op adequate beleidsinformatie.

Ter beoordeling van de *beleidsinformatie* voor de onderbouwing van het beleid heeft de Algemene Rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- Actualiteit: de aanwezige informatie moet actueel genoeg zijn (niet verouderd).
- Tijdigheid: de benodigde informatie moet op tijd beschikbaar zijn (voorafgaand aan de inzet van instrumenten).
- Consistent: de gegevens moeten in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd. Verschillende gegevens over eenzelfde onderwerp moeten onderling consistent zijn. Hiertoe dienen de centrale begrippen eenduidig te worden gedefinieerd en gebruikt.
- Relevantie: de verzamelde en gebruikte informatie dient relevant te zijn voor het onderbouwen van het beleid.
- Volledigheid: het beleid dient voldoende te zijn afgedekt met beleidsinformatie (informatie over alle aspecten die relevant zijn voor de onderbouwing van het beleid). Er dient een adequate analyse te zijn van het maatschappelijk probleem en een vertaling daarvan naar een beleidsprobleem. Hierin dienen idealiter en voorzover van toepassing aan de orde te komen: het feitelijke beleidsverleden, mogelijke scenario's en alternatieven, de verwachte relatie tussen doel en instrumenten, een schatting van de invloed op ander beleid en de verwachte niet beoogde effecten.
- Juistheid: de beleidsinformatie dient overeen te komen met de feiten/ empirie. Hiertoe dient de informatie betrouwbaar en valide te zijn.

Ter beoordeling van de *beleidsinformatie* over prestaties en effecten heeft de Rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- Actualiteit: de aanwezige informatie moet actueel genoeg zijn (niet verouderd).
- Tijdigheid: de benodigde informatie moet op tijd beschikbaar zijn (met het oog op mogelijke bijsturing van het beleid).

²³ De normen zijn ontleend aan HAFIR en aan eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer in de periode 1990–1999.

- Consistentie: de gegevens moeten in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid is gedefinieerd; verder moeten verschillende gegevens over eenzelfde onderwerp onderling consistent zijn.
- Relevantie: de verzamelde informatie dient relevant te zijn voor de beoordeling van het beleid.
- Volledigheid: het beleid dient voldoende te zijn afgedekt met beleidsinformatie (informatie over alle aspecten die relevant zijn voor de beoordeling van beleidsresultaten).
- Juistheid: de beleidsinformatie dient overeen te komen met de feiten/empirie. Hiertoe dient de informatie betrouwbaar en valide te zijn.

Beoordeling onderbouwing welvaartsverhogend effect van ondernemerschap*Flexibiliteit en vernieuwing*

In de nota *De ondernemende samenleving* wordt gesteld dat ondernemerschap in nieuwe en bestaande bedrijven «een bron van flexibiliteit en vernieuwing» is. Deze stelling wordt echter niet onderbouwd. Ook worden de begrippen «flexibiliteit» en «vernieuwing» niet gespecificeerd. Een andere stelling in de nota luidt dat de productiviteitsgroei in Nederland binnen twee jaar bijna één procentpunt hoger zou kunnen liggen wanneer de Nederlandse bedrijvendynamiek in de dienstensector zich «op Amerikaans niveau» zou bevinden. Ook deze uitspraak is niet voorzien van ondersteunende informatie. Datzelfde geldt voor de bijzondere rol die in dit kader wordt toegekend aan respectievelijk «startende» ondernemers, «technostarters», de «wat grotere snelle groeiers», en «kleinere bedrijven in traditionele sectoren».

Werkgelegenheid («banenmotor»)

In de nota *De ondernemende samenleving* wordt ook gesteld dat ondernemerschap «een bron van nieuwe arbeidsplaatsen» is. Geconstateerd wordt dat een groot deel van het succes van de Nederlandse «banenmachine» voor rekening komt van ondernemers in nieuwe en snelgroeiende bedrijven. De nota besteedt echter geen aandacht aan de toenemende turbulentie op de arbeidsmarkt, juist bij deze nieuwe en snelgroeiende bedrijven, en aan de mogelijke ongewenste maatschappelijke neveneffecten daarvan (zoals verlies van werkgelegenheid). Verder heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen vaststellen of de keuze voor specifieke doelgroepen voor beleidsmaatregelen om de banenmotor aan te jagen, gebaseerd is op een onderbouwde afweging.

Individuele ontplooiing

De nota *De ondernemende samenleving* stelt dat ondernemerschap een middel is voor «individuele ontplooiing in termen van creativiteit, persoonlijke groei en zelfstandigheid.» Ter onderbouwing van het laatste wordt gewezen op het feit dat ruim 60% van de startende ondernemers zegt een eigen bedrijf te zijn begonnen door de uitdaging van het «eigen baas» zijn. De Algemene Rekenkamer acht een dergelijk gegeven echter als zodanig geen indicatie voor de mate waarin ondernemerschap ook daadwerkelijk bijdraagt aan individuele ontplooiing in termen van creativiteit, persoonlijke groei en zelfstandigheid. Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat alternatieve middelen om dit doel te bereiken niet worden afgewogen tegen het middel ondernemerschap. Ook wordt geen aandacht besteed aan mogelijke ongewenste neveneffecten van ondernemerschap op creativiteit, persoonlijke groei en zelfstandigheid, zoals langere werkweken en beperkte bescherming bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Emancipatie en integratie

De nota *De ondernemende samenleving* noemt zelfstandig ondernemerschap ook «een prima middel voor vrouwen en minderheden om in de samenleving te integreren en financieel vooruit te komen.» Ter illustratie wordt gewezen op het toegenomen aandeel vrouwen onder starters en het gestegen aandeel ondernemers onder de allochtone beroepsbevolking. Het gegroeide aandeel vrouwen onder starters en het gegroeide aandeel ondernemers onder de allochtone beroepsbevolking is naar het

oordeel van de Algemene Rekenkamer op zichzelf echter geen indicatie voor toenemende emancipatie en integratie van vrouwen en minderheden.

Aan mogelijke ongewenste neveneffecten van ondernemerschap op de integratie en economische participatie van de genoemde doelgroepen wordt geen aandacht besteed, hoewel de beleidsinformatie die door het Ministerie van EZ wordt opgevoerd bij de onderbouwing van de nota daar voldoende aanknopingspunten voor geeft. Het ministerie gaat bijvoorbeeld bij de onderbouwing van de stelling dat ondernemerschap een positief effect heeft op de integratie van minderheden niet in op een aantal belangrijke bevindingen uit een advies van de Sociaal-Economische Raad over etnisch ondernemerschap, een rapport waarnaar in de nota wel anderszins wordt verwezen.

Beoordeling onderbouwing van beleid in de nota *De ondernemende samenleving*

Marktordening

Maatschappelijke probleemanalyse

In de nota *De ondernemende samenleving* wordt gesteld dat economische en sociale trends hoge eisen stellen aan het aanpassings- en vernieuwingsvermogen van de economie. Om die reden is volgens de nota een goede marktordening van belang, met eerlijke kansen voor zowel nieuwkomers als gevestigde bedrijven.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de in de nota aangeduide «economische en sociale trends» niet nader worden gespecificeerd. De maatschappelijke probleemanalyse van het ministerie wordt ook voor het overige niet met bronnen onderbouwd.

Doelformulering

De activiteiten op het aandachtsgebied «Marktordening» beogen open en goed toegankelijke markten met lage toe- en uittredingsbarrières. Daartoe moet volgens de nota de huidige regelgeving voor de toetreding en uittreding van ondernemingen kritisch worden doorgelicht op effectiviteit en efficiëntie.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat deze doelstelling volledig, expliciet, tijdig en consistent is, maar niet in toetsbare termen is geformuleerd: het is niet duidelijk wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad aangegeven.

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota worden twee beleidsacties aangekondigd:

1. *Intrekking van de Vestigingswet* per 1 januari 2001 (met uitzondering van de gezondheids-, milieu- en veiligheidseisen), gevolgd door volledige intrekking per 1 januari 2006.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze beleidsmaatregel aansluit op de maatschappelijke probleemanalyse, waarin het belang van eerlijke kansen voor zowel nieuwkomers als gevestigde bedrijven wordt benadrukt. Ook sluit de maatregel aan op een evaluatie van eerder beleid dat gericht was op modernisering van de Vestigingswet (nota *Werk door ondernemen*).

De beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel is relevant, juist, actueel, tijdig en consistent, maar niet volledig: aan mogelijke risico's voor de kwaliteit van het ondernemerschap en eventuele niet-beoogde effecten is geen aandacht besteed.

2. *Versterking van het reorganiserend vermogen van de Faillissementswet*. Hiermee wordt beoogd de functie van de surcéanceregeling (reorganisatie-instrument voor levensvatbare bedrijven) te versterken en het aantal surcéances dat eindigt in een faillissement, terug te dringen. Een eerste wetsvoorstel met eenvoudige wijzigingen zou najaar 1999 aan de Tweede Kamer worden verzonden, gevolgd door een advies over een fundamenteelere aanpassing in 2000.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel relevant, volledig, actueel, tijdig en consistent, maar dat de juistheid ervan onzeker is, omdat de betrouwbaarheid en validiteit van een deel van de beleidsinformatie niet beoordeeld kan worden. Zo is de beleidsinformatie gebaseerd op een landenvergelijking, waarbij de keus van de landen is bepaald door de beschikbaarheid van informatie.

Regelgeving, administratieve lasten en kwaliteit publieke dienstverlening

Maatschappelijke probleemanalyse

Het voldoen aan informatieverplichtingen van overheidsregelgeving kwalificeert de nota *De ondernemende samenleving* als het grootste probleem van ondernemers.

Een tweede probleem waarop in de nota wordt gewezen is de administratieve lastendruk. Deze is de afgelopen jaren toegenomen van f 12,9 miljard (€ 5,8 miljard) naar f 16,5 miljard (€ 7,5 miljard), zowel door de algemene economische ontwikkeling als door beleidsontwikkeling, aldus de nota. Deze analyse wordt onderbouwd met een verwijzing naar een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Commissie Administratieve Lasten.²⁴ De Algemene Rekenkamer constateert dat op basis van het rapport van deze commissie de betrouwbaarheid en validiteit van de analyse uit de nota niet kan worden vastgesteld. Bovendien wijt het rapport de genoemde groei van de administratieve lasten volledig aan de groei van de economie en niet aan beleidsontwikkeling.

Ten slotte wijst de nota nog de publieke dienstverlening aan als probleemgebied. Het gegeven dat ondernemers voor verschillende zaken aangewezen zijn op verschillende «loketten» die elk hun eigen procedures hanteren zou bijdragen aan de administratieve lasten voor ondernemers.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de probleemanalyse voor geen van de drie genoemde terreinen met bruikbare beleidsinformatie is onderbouwd.

Doelformulering

De beleidsmaatregelen op het gebied van regelgeving hebben tot doel een bijdrage te leveren aan het verlagen van de administratieve lasten voor ondernemers.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet en tijdig is geformuleerd. Zij is echter niet volledig: de (richting van de) beoogde prestatie is wel vermeld, maar de gewenste effecten zijn niet aangegeven. De doelstelling is bovendien slechts gedeeltelijk in toetsbare termen geformuleerd: er is geen tijdspad aangegeven.

Op het terrein van de kwaliteit van de publieke dienstverlening wordt beoogd de aansluiting bij de werkwijze en de behoefte van de ondernemer te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet en tijdig is; aan de volledigheidsnorm wordt gedeeltelijk voldaan: de (richting van de) beoogde prestatie is vermeld, maar de gewenste effecten zijn niet aangegeven. De doelstelling is niet in toetsbare termen geformuleerd: niet duidelijk is wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad aangegeven, terwijl de centrale begrippen (kwaliteit, publieke dienstverlening) niet eenduidig zijn omschreven.

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota *De ondernemende samenleving* worden voor het aandachtsgebied «Regelgeving, administratieve lasten en de kwaliteit van de publieke dienstverlening» drie nieuwe beleidsacties aangekondigd:

1. *Terugdringen administratieve lasten bij aannemen personeel*. Er wordt een systematiek ontwikkeld om de administratieve lasten bij het aannemen van personeel terug te brengen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel relevant, actueel, tijdig en

²⁴ Commissie Administratieve Lasten, *De papierberg te lijf (deel 1, tussenrapportage)*, Den Haag, 1999.

consistent is. De gebruikte beleidsinformatie is echter niet juist (valide en betrouwbaar), onder meer omdat niet alle relevante bevindingen uit de desbetreffende onderzoeksrapporten²⁵ in de afweging zijn betrokken. Ook is de onderbouwing niet volledig: de inzet van de maatregel is niet voldoende afgedekt met relevante beleidsinformatie.

2. *Bedrijvenloket*. Er wordt een «bedrijvenloket» opgericht waar ondernemers terecht kunnen voor voorlichting en dienstverlening. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de inzet van deze beleidsmaatregel niet met beleidsinformatie is onderbouwd. Verder wordt niet gerefereerd aan de resultaten van de proefprojecten met ondernemingshuizen die in de nota *Werk door ondernemen* waren aangekondigd (zie § 2.4.1). Deze proefprojecten waren óók gericht op stroomlijning van het regionale voorlichtings- en adviesaanbod.
3. *Verbeteren toegankelijkheid regelingen*. De stimulerings- en subsidie-regelingen worden eenvoudiger en toegankelijker gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel relevant, actueel, tijdig en consistent is. De informatie is echter niet geheel juist (niet betrouwbaar), omdat de gehanteerde steekproef in het onderzoek²⁶ ter onderbouwing van deze beleidsmaatregel onvoldoende representatief was. Ook is de onderbouwing niet volledig: de inzet van de maatregel is niet voldoende afgedekt met relevante beleidsinformatie.

Fiscaliteit en financiering

Maatschappelijke probleemanalyse

In de nota *De ondernemende samenleving* wordt gesteld dat de voornaamste knelpunten voor jonge en snelgroeiende bedrijven zich voordoen «aan de onderkant van de kapitaalmarkt». Daarvoor worden drie oorzaken genoemd: (1) problemen van financiers bij het beoordelen van het rendementsperspectief van de onderneming en de kwaliteit van de ondernemer, (2) een geringe vermogensbehoefte van vooral jonge bedrijven in verhouding tot de kosten van vermogensverschaffers en (3) een gebrek aan zekerheden voor jonge bedrijven en groeiers. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze analyse voldoende wordt onderbouwd.

In de nota wordt verder gesteld dat bankiers een erg dominante positie innemen als financiers van vreemd vermogen voor kleinere bedrijven. Dit zou onder andere het gevolg zijn van het feit dat ondernemers onvoldoende weten wat de alternatieven zijn voor financiering door banken. Deze analyse wordt onderbouwd met een verwijzing naar een onderzoeksrapport.²⁷ De Algemene Rekenkamer heeft echter vastgesteld dat uit dit onderzoek blijkt dat het gebrekkige inzicht bij ondernemers niet direct als een probleem beschouwd hoeft te worden, aangezien er voor een aanzienlijk deel van de bedrijven in kwestie geen (aantrekkelijke) alternatieven bestaan. In het genoemde onderzoeksrapport wordt ook geconcludeerd dat banken voor kleine en middelgrote ondernemingen «een aantrekkelijke en gewaardeerde financieringsbron» vormen. Uiteindelijk is volgens dit onderzoek voor slechts 6% van de gevallen geen financieringsmogelijkheid aanwezig. Volgens het ministerie gelden deze conclusies wel voor «gewone bedrijven», maar is vooral voor seeders, technostarters en gazellen (dit is een kleine groep van snelgroeiende bedrijven met 50 tot 250 werknemers) voldoende kennis van alternatieven op de kapitaalmarkt onontbeerlijk. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze maatschappelijke probleemanalyse niet voldoende wordt onderbouwd.

²⁵ Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM), *Belemmeringen voor het in Dienst nemen van Personeel in het MKB*, Zoetermeer, 1998 en *Administratieve lasten in dienst nemen werknemers. Een internationale vergelijking in 8 landen*, Zoetermeer, 1999.

²⁶ Research voor Beleid, *Niet-gebruik EZ-regelingen. Kwalitatief onderzoek naar achterliggende oorzaken en verklaringen*, Leiden, 1998.

²⁷ Bureau Bartels, *De Markt voor Kredietverlening aan Kleine en Middelgrote Ondernemingen*, Amersfoort, 1999.

Doelformulering

Het doel van het beleid op het terrein van fiscaliteit is het verminderen van de knelpunten aan de onderkant van de kapitaalmarkt. Met een aantal faciliteiten voor ondernemers in het fiscale stelsel wordt beoogd de liquiditeitspositie van kleinere bedrijven te versterken om vooral voor startende en jonge bedrijven de mogelijkheden van interne financiering te vergroten.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet, volledig, tijdig en consistent is geformuleerd. De doelstelling is echter niet in toetsbare termen geformuleerd: het is niet duidelijk wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad aangegeven.

Op het terrein van financiering is het beleid eveneens gericht op het verminderen van de knelpunten aan de onderkant van de kapitaalmarkt. Met de ontwikkeling van een aantal instrumenten wordt beoogd het aantrekken van eigen en vreemd vermogen voor startende en groeiende bedrijven te vergroten (externe financiering).

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet, volledig, tijdig is geformuleerd. De doelformulering is slechts ten dele consistent, omdat de maatschappelijke probleemanalyse enkele tekortkomingen vertoont. Immers, er wordt uitgegaan van een groter aantal ondernemers met financieringsproblemen dan realistisch is (zie hiervoor). Verder is de doelstelling niet in toetsbare termen geformuleerd: het is niet duidelijk wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad aangegeven.

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota *De ondernemende samenleving* worden drie nieuwe beleidsacties aangekondigd:

1. *Ondernemerspakket belastingplan 21e eeuw*. In het kader van het belastingplan voor de 21e eeuw worden negen fiscale maatregelen, het zogenaamde ondernemerspakket, aangekondigd.²⁸
De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van dit pakket relevant, actueel, tijdig, consistent en juist is. De informatie is echter niet volledig, omdat geen gebruik is gemaakt van resultaten van eerder ingezette fiscale instrumenten, met name in het kader van de nota *Werk door ondernemen*, en omdat de keuze van ingezette instrumenten niet is onderbouwd.

2. *Ontwikkelen beoordelingsinstrument*. Er wordt een beoordelingsinstrument ontwikkeld dat de immateriële aspecten van de bedrijfsvoering op een objectieve manier in kaart brengt, zodat ondernemers en financiers beter inzicht kunnen krijgen in de immateriële aspecten van de onderneming.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel voldoet aan de gestelde eisen.

3. *Vergroten transparantie kapitaalmarkt*. Bij het bevorderen van de verspreiding van de kennis van de kapitaalmarkt bij relevante partijen ligt er een belangrijke rol voor de reguliere voorlichtings- en adviesstructuren.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsinformatie ter onderbouwing van deze maatregel relevant, juist, actueel, tijdig en consistent is. De onderbouwing is evenwel niet volledig, omdat niet duidelijk is welke gevolgen zijn verbonden aan de vier suggesties in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek²⁹ ter onderbouwing van deze maatregel.

²⁸ De bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de fiscale maatregelen is niet duidelijk vastgelegd. In de praktijk is de vakminister (in dit geval de minister van EZ) beleidsverantwoordelijk en de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk voor de uitvoering.

²⁹ Bureau Bartels, *De Markt voor Kredietverlening aan Kleine en Middelgrote Ondernemingen*, Amersfoort, 1999.

Ondernemerschap en onderwijs

Maatschappelijke probleemanalyse

De nota *De ondernemende samenleving* stelt dat de huidige doorstroom uit het onderwijs naar het ondernemerschap teleurstellend is. Uit een onderzoek blijkt volgens het ministerie dat Nederlandse leerlingen in vergelijking met het buitenland te weinig interesse hebben in ondernemerschap na hun studie. De gegevens uit het aangehaalde onderzoek zijn in de nota echter niet op juiste wijze gebruikt. Er wordt voorbijgegaan aan de onvergelykbaarheid van gegevens en gegevens worden onjuist overgenomen.

De oorzaak van de achterblijvende doorstroom is volgens het ministerie onvoldoende aandacht voor ondernemerschap in het onderwijs. Ter onderbouwing van deze veronderstelling wordt gewezen op een studie waaruit inderdaad blijkt dat ondernemers aangeven dat ze onvoldoende zijn voorbereid op een ondernemende houding via het onderwijs. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de maatschappelijke probleemanalyse slechts gedeeltelijk word onderbouwd.

Doelformulering

Het doel van het beleid op het aandachtsgebied «Ondernemerschap en onderwijs» is het stimuleren van een goede voorbereiding op zelfstandigheid en ondernemerschap door middel van het onderwijs. Zowel in het voorbereidend als in het aan de arbeidsmarkt grenzende onderwijs moeten leerlingen derhalve in aanraking kunnen komen met houdingsaspecten en vaardigheden die belangrijk zijn voor ondernemerschap. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet, volledig en tijdig is geformuleerd, maar niet toetsbaar: niet duidelijk is wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad gegeven. Tevens zijn de centrale begrippen (goede voorbereiding op zelfstandigheid en ondernemerschap, houdingsaspecten en vaardigheden die belangrijk zijn voor ondernemerschap) niet eenduidig omschreven.

De doelstelling is bovendien niet geheel consistent, omdat de maatschappelijke probleemanalyse tekortkomingen vertoont. Immers, het «doorstroomprobleem» wordt in relatie tot de situatie in het buitenland groter voorgesteld dan reëel is (zie hiervoor).

Onderbouwing beleidsmaatregelen

Om het beoogde beleidsdoel voor het aandachtsgebied «Ondernemerschap en onderwijs» te realiseren worden in de nota *De ondernemende samenleving* zes beleidsacties aangekondigd die zijn ondergebracht in twee clusters:

1. *Scheppen van randvoorwaarden*. Concreet wordt aangegeven dat het ministerie lopende initiatieven zoals mini-ondernemingen, waarbij leerlingen ervaring opdoen in een onderneming in het klein, zal verbreden en versterken. Ter onderbouwing wordt gewezen op het succes van een dergelijke aanpak in Zweden. Het onderzoeksrapport waarnaar het ministerie hierbij verwijst,³⁰ ondersteunt deze uitspraak echter niet. Dit rapport wijst wel op de gebrekkige kennis over ervaringsonderwijs in ondernemerschap en het probleem dat de meeste evaluaties een anekdotisch karakter hebben.
2. *Bijeenbrengen van relevante partijen*. Initiatieven zullen worden ontplooid om relevante partijen bijeen te brengen. De genoemde beleidsacties zijn: (1) op verschillende wijze aandacht voor ondernemerschap in meer studierichtingen; (2) analyseren van mogelijk-

³⁰ Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM), *Early Development of Entrepreneurial Qualities*, Zoetermeer, 1999.

heden om aspecten van een ondernemende houding mee te nemen in bestaande vakken; (3) oprichten van partnerships tussen scholen en bedrijfsleven; (4) in overleg met actoren bevorderen van systematische aandacht voor ondernemerschap in onderwijs; (5) instellen van een overlegcommissie Ondernemerschap en onderwijs.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de inzet van deze beleidsmaatregelen in de nota niet met beleidsinformatie wordt onderbouwd.

Lokaal en regionaal beleid

Maatschappelijke probleemanalyse

Voor het aandachtsgebied «Lokaal en regionaal beleid» worden in de nota *De ondernemende samenleving* knelpunten gesignaleerd op het terrein van *huisvesting*, *netwerken* en *etnisch ondernemerschap*.

Over *huisvesting* wordt in de nota gesteld dat veel ondernemers kampen met huisvestingsproblemen, dat er nog steeds sprake is van een bedrijfsruimtetekort voor starters en dat ruim eenderde van de bedrijven (ernstige) knelpunten ondervindt op de huidige locatie. Het onderliggende onderzoeksrapport³¹ ondersteunt de uitspraak dat eenderde van de bedrijven uitbreidingsproblemen ondervindt op de huidige locatie. Het rapport doet echter geen uitspraken over het bedrijfsruimtetekort voor starters, aangezien dit niet is onderzocht.

Over *netwerken* wordt in de nota gesteld dat de voorlichtings- en adviesstructuur voor ondernemers vaak weinig transparant is. Ook is er weinig inzicht in projecten gericht op reïntegratie van werkzoekenden via zelfstandig ondernemerschap, omdat gemeenten de nodige expertise ontberen. Het ministerie baseert zich hierbij op een gespreksverslag van een workshop.³² Dit gespreksverslag biedt volgens de Algemene Rekenkamer echter geen voldoende basis voor het trekken van betrouwbare en valide beleidsconclusies.

Over *etnisch ondernemerschap* wordt in de nota opgemerkt dat de relatieve oververtegenwoordiging van allochtone ondernemers in weinig perspectiefrijke branches een knelpunt is. Dit blijkt volgens het ministerie uit een advies van de Sociaal-Economische Raad (SER),³³ waarin ook gepleit zou worden voor maatregelen die uitgaan van een lokale maatwerkaanpak. In de nota wordt echter geen aandacht besteed aan de andere aanbevelingen van de SER, zoals de gewenste ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening, de doorwerking van het project «Franchising en allochtonen», het faciliteren van externe financiering voor allochtone ondernemers, en de verbetering van Algemene Ondernemersvaardigheden (AOV) voor allochtonen.

Doelformulering

Het doel van het beleid op het aandachtspunt «Lokaal en regionaal beleid» is de stimulering van het ondernemerschap in steden en regio's. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze doelstelling expliciet en tijdig is geformuleerd. Aan de volledigheidsnorm wordt evenwel slechts gedeeltelijk voldaan: het gewenste effect is vermeld, maar de beoogde prestaties zijn niet aangegeven. De doelstelling is bovendien niet in toetsbare termen geformuleerd: niet duidelijk is wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad gegeven. De doelstelling is voorts slechts gedeeltelijk consistent, omdat de maatschappelijke probleemanalyse enkele tekortkomingen vertoont. Hierin wordt immers uitgegaan van niet goed onderbouwde aannames over een tekort aan bedrijfsruimte en goede voorlichting voor starters, en wordt voorbij-

³¹ B&A Groep, *Vestigingsplaatsfactoren: Belang, Waardering en Knelpunten*, Den Haag, 1998.

³² B&A Groep, *Startersbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. Verslag*, Den Haag, 1998.

³³ SER, *op. cit.*

gegaan aan mogelijke oplossingen voor de problemen van etnisch ondernemerschap (zie hiervoor).

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota worden geen nieuwe maatregelen aangekondigd op het aandachtsgebied «Lokaal en regionaal beleid».³⁴

Nieuwe markten

Maatschappelijke probleemanalyse

Volgens de nota *De ondernemende samenleving* blijven veel exportkansen binnen het MKB onbenut. Ter indicatie wordt in de nota vermeld dat «slechts 11%» van de midden- en kleinbedrijven exporteert. Daarnaast wordt gesteld dat MKB'ers die exporteren dit vaak doen zonder duidelijke strategie, waardoor onnodig risico wordt gelopen. Beide uitspraken van het ministerie worden niet met beleidsinformatie onderbouwd. Het ministerie wijst ook op de daling van het aantal exporterende starters van 10% in 1994 naar 6% in 1998. Ter onderbouwing wordt verwezen naar een onderzoeksrapport,³⁵ dat de genoemde percentages inderdaad ondersteunt. In de nota en in het genoemde onderzoeksrapport wordt echter niet ingegaan op de oorzaken van deze daling.

Doelformulering

Het kabinet wil ondernemers, ook bij de start, bewust maken van de mogelijkheden die export biedt en knelpunten om te exporteren wegnemen.

De doelstelling is expliciet, volledig en tijdig geformuleerd, maar niet in toetsbare termen: niet duidelijk is wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad gegeven. Tevens zijn de centrale begrippen niet eenduidig omschreven. De doelstelling is ook niet consistent, omdat de maatschappelijke probleemanalyse tekortkomingen vertoont. Deze gaat immers uit van niet-onderbouwde aannames over de risico's die exporterende ondernemers zouden lopen, en bevat geen verklaring voor het afnemend aantal exporterende starters (zie hiervoor).

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota worden geen nieuwe beleidsmaatregelen op het terrein van het aandachtsgebied «Nieuwe markten» aangekondigd.

Snelle groeiers

Maatschappelijke probleemanalyse

In de nota *De ondernemende samenleving* constateert het ministerie dat snelgroeiende bedrijven (gedefinieerd als bedrijven die in drie jaar tijd een werkgelegenheidsgroei van 60% of meer kennen) belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling. Volgens het ministerie zijn deze «snelle groeiers» immers de ontwikkelaars van nieuwe producten en leggen zij nieuwe markten bloot.

Ter onderbouwing van deze stelling wordt verwezen naar een rapport waaruit zou blijken dat snelle groeiers 40% meer uitgeven aan de ontwikkeling van nieuwe producten en 70% meer tijd besteden aan de opleiding van hun werknemers dan andere bedrijven.³⁶ In het desbetreffende rapport wordt echter een andere definitie van snelle groeiers gehanteerd dan die van het ministerie: bedrijven met een snelle *omzet*-groei gedurende de jaren 1992–1996. Het rapport meldt tevens dat de groei van het aantal werknemers geen gelijke tred houdt met de omzet-

³⁴ Op 22 maart 2001 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over de opzet van het grotestedenbeleid (Kamerstukken II, 27 650, nrs. 1–2).

³⁵ EIM, *Startende Ondernemers in 1998*, Zoetermeer, 1998.

³⁶ Ministerie van EZ, *Snelgroeiende ondernemingen in Nederland*, Den Haag, 1998.

ontwikkeling. Het vermelde belang van snelle groeiers wordt in de nota niet verder onderbouwd.

Overigens worden de resultaten van de negen maatregelen gericht op groeiers en doorgroeiers die waren aangekondigd in de nota *Werk door ondernemen*, in de nota *De ondernemende samenleving* niet vermeld. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de maatschappelijke probleemanalyse voor het aandachtsgebied «Snelle groeiers» niet voldoende is onderbouwd.

Doelformulering

Doel van het aandachtsgebied «Snelle groeiers» is het vergroten van het aantal snel groeiende bedrijven.

De doelstelling is expliciet en tijdig geformuleerd, maar is niet volledig, toetsbaar en consistent. Het begrip «snelle groeiers» is niet eenduidig gedefinieerd (zie hiervoor), waardoor de doelgroep onduidelijk is. De doelstelling is bovendien niet in toetsbare termen geformuleerd: niet duidelijk is wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdspad aangegeven.

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota *De ondernemende samenleving* worden vier beleidsmaatregelen aangekondigd op het aandachtsgebied «Snelle groeiers»:

1. *Realiseren snelle-groeiersprogramma*. Het kabinet zal een programma voor netwerkvorming en coaching realiseren dat gericht is op snelgroeiende ondernemingen. Uit door het Ministerie van EZ georganiseerde workshops blijkt volgens de nota dat ondernemers voor advies en ondersteuning veel te rade gaan bij collega-ondernemers en dat deze netwerken een belangrijke functie hebben. Omdat door (te) hoge zoekkosten netwerken niet altijd even makkelijk van de grond kunnen snelgroeiende ondernemers in ons land volgens de nota in onvoldoende mate een beroep doen op de expertise van andere snelgroeiende ondernemers.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de onderbouwing van deze beleidsmaatregel actueel en tijdig is, maar slechts gedeeltelijk relevant en consistent, omdat de gebruikte (internationale) gegevens niet vergelijkbaar zijn. Verder is de onderbouwing niet geheel juist (betrouwbaarheid en valide), omdat uit het verslag van de workshops niet kan worden opgemaakt welke criteria voor deelname waren gehanteerd en in hoeverre sprake was van representativiteit. Ten slotte is de onderbouwing niet volledig, omdat niet voldoende relevante beleidsinformatie beschikbaar was.

2. *Verbeteren werking markt professionele advisering*. Volgens de nota ondervindt 57% van de snelle groeiers problemen op het gebied van voorlichting en advies, tegen 43% van de langzame groeiers. Uit gesprekken met ondernemers komt volgens de nota ook naar voren dat de markt voor professioneel advies in dit segment ondoorzichtig is en dat het erop lijkt dat een voldragen aanbod van advisering voor deze groep bedrijven niet goed op gang komt. Er is volgens de nota sprake van een *missing market*. Het kabinet zal daarom de inbedding en samenwerking van het TNO/MKB-initiatief met de voorlichtings- en adviesstructuur van Syntens bevorderen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de onderbouwing van deze beleidsmaatregel relevant, actueel en tijdig is. Zij is echter slechts ten dele juist, consistent en volledig, omdat de status en inhoud van de gesprekken waarnaar wordt verwezen niet duidelijk is.

3. *Onderzoek naar de karakteristieken van ondernemerschap.* Het ministerie van EZ zal in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen onderzoek laten doen naar de karakteristieken van succesvolle ondernemers. Volgens de nota kunnen financieringsaanvragen van snelle groeiers hierdoor beter worden beoordeeld door financiers. Deze aanname wordt echter niet onderbouwd.

De onderbouwing voor het laten verrichten van dit onderzoek is derhalve relevant, juist, actueel, tijdig en consistent, maar slechts gedeeltelijk volledig. Ook de maatschappelijke probleemanalyse bevat geen goede onderbouwing, omdat deze tekortkomingen vertoont; bij de veronderstelling dat snelle groeiers belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling is op verkeerde wijze gebruikgemaakt van de beschikbare informatie (zie hiervoor).

4. *Verbeteren informatievoorziening.* In de nota wordt aangekondigd dat het verbeteren van de informatievoorziening voor en over snelgroeiende ondernemingen zal plaatsvinden vanuit het snelle-groeiersprogramma. Snelle groeiers zijn volgens de nota gebaat bij de verspreiding van de aanwezige kennis over het fenomeen snelle groeiers en over knelpunten die zij in de praktijk ondervinden.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze beleidsmaatregel niet met beleidsinformatie is onderbouwd, ook niet door de maatschappelijke probleemanalyse, omdat deze tekortkomingen vertoont (zie hiervoor).

Technostarters

Maatschappelijke probleemanalyse

Onder verwijzing naar twee rapporten wordt in de nota *De ondernemende samenleving* gesteld dat technostarters een bijzondere positie innemen onder startende ondernemers, omdat zij innovatieve producten ontwikkelen en op de markt brengen, belangrijk zijn bij het commercialiseren van ontwikkelde kennis, een makelaarsrol vervullen tussen diverse technologiegebieden en belangrijk zijn voor het concurrentievermogen van grote bestaande bedrijven. Bovenal creëren technostarters volgens het ministerie werkgelegenheid: technostarters vertonen een vier keer zo hoge werkgelegenheidsgroei als andere starters. Uit de notitie³⁷ waar ter onderbouwing naar 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 ook gewezen op de internationaal gezien achterblijvende toetredingsquota voor groeisectoren als de ICT-industrie en de elektrotechniek in Nederland. Uit het onderliggende onderzoeksrapport³⁸ blijkt inderdaad dat de toetredingsquota voor die sectoren in Nederland relatief laag zijn. Uit het rapport blijkt echter ook dat de *nettogroei* in die sectoren juist zeer hoog is in Nederland, omdat sprake is van minder uittradingen (faillissementen). Aan deze bevinding wordt in de analyse niet gerefereerd. Het is tevens onduidelijk waarom juist de genoemde groeisectoren voor de analyse zijn geselecteerd.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de stelling dat technostarters viermaal zoveel werkgelegenheid scheppen dan andere starters, niet voldoende is onderbouwd in de nota. Hetzelfde geldt voor de stelling dat Nederland internationaal achterblijft wat het percentage technostarters betreft.

³⁷ EIM, *Technostarters en groei in werkgelegenheid. Groeivoet en toename van aantal werknemers in de eerste 2 jaar, notitie op basis van data van Starters Cohort EIM 1994*, Zoetermeer, 3 december 1997.

³⁸ EIM, *Benchmark ondernemerschap*, Zoetermeer, 1999.

Doelformulering

Met het beleid op het aandachtsgebied wordt beoogd het aantal technostarters onder de startende ondernemers te vergroten door knelpunten weg te nemen. Deze doelstelling is expliciet en tijdig geformuleerd, maar is niet volledig en niet toetsbaar: het is niet duidelijk wanneer de beleidsdoelen moeten zijn bereikt en er is geen tijdpad aangegeven. De doelstelling is gedeeltelijk consistent: het waargenomen tekort aan technostarters is niet in voldoende mate onderbouwd (zie hiervoor).

Onderbouwing beleidsmaatregelen

In de nota worden twee nieuwe beleidsacties aangekondigd:

1. *Best-practice-bundel ondernemerschap in het hoger onderwijs*. Om een impuls te geven aan de achterblijvende ondernemingszin onder studenten in het hoger onderwijs zal een bundel met een beschrijving van goede voorbeelden van ondernemerschap in het hoger onderwijs worden opgesteld en verspreid. Deze maatregel wordt niet met beleidsinformatie onderbouwd, aangezien de onderbouwing van het achterblijven van het aantal technostarters en de onderbouwing van het relatieve gebrek aan ondernemingszin onder studenten tekortkomingen vertonen (zie paragraaf 3.3.4).
2. *Stimuleren integrale visie en instrumentatie regionaal technostarters-beleid*. Het ministerie stelt dat uit onderzoek blijkt dat de afgelopen jaren op regionaal niveau talrijke initiatieven zijn ontplooid voor technostarters, maar dat deze initiatieven te weinig effect sorteren omdat ze zich elk op een afzonderlijk knelpunt richten en onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Het ministerie wil f 6 miljoen (€ 2,7 miljoen) besteden aan het aanjagen van de bij de initiatieven voor technostarters betrokken regionale partijen om gezamenlijk een visie te ontwikkelen in de vorm van een projectplan. De onderbouwing van deze beleidsmaatregel is relevant, actueel en tijdig. Zij is echter slechts gedeeltelijk juist: de validiteit van de gegevens is onvoldoende, omdat in het onderzoek ter onderbouwing van deze maatregel³⁹ niet de door het ministerie beoogde doelgroep betrokken was. De onderbouwing is eveneens gedeeltelijk consistent, omdat verschillende definities van het begrip «technostarters» worden gehanteerd. De beleidsinformatie is ook niet volledig: de maatregel is niet geheel afgedekt met relevante beleidsinformatie, ook niet via de maatschappelijke probleemanalyse, die immers tekortkomingen vertoont (zie hiervoor).

³⁹ B&A Groep, *Beleidsimpuls voor technostarters*, 1998.