

Vergaderjaar 2023–2024

33 009

Innovatiebeleid

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 147

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2024

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de onderzoeksopzet voor de twee uit te voeren periodieke rapportages op het gebied van het Innovatiebeleid en Ondernemerschap¹.

1. Inleiding

Periodieke rapportages

In de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) zijn voor het jaar 2025 periodieke rapportages geprogrammeerd voor de thema's Ondernemerschap en Innovatiebeleid. Een periodieke rapportage vormt het sluitstuk van een beleidsthema op de SEA. Deze geeft op themaniveau een totaalbeeld van de bereikte doeltreffendheid, doelmatigheid en de (gerealiseerde) voorwaarden hiervoor. Een periodieke rapportage vormt een synthese van de evaluaties, monitors en andere onderzoeken die gedurende de 4- tot 7-jarige looptijd van een SEA-thema zijn opgeleverd.

De periodieke rapportages vervangen vanaf 2024 de beleidsdoorlichtingen. De thema's Ondernemerschap en Innovatiebeleid omvatten beleid op de beleidsartikelen 2 en 3 van de begroting van EZ, respectievelijk getiteld: «Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei» en «Toekomstfonds». In 2020 heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van deze twee artikelen, gebaseerd op evaluaties uitgevoerd in de periode 2014–2019². De aankomende periodieke rapportages zullen betrekking hebben op de periode 2020–2025, gebaseerd op evaluaties en monitors uitgevoerd in de periode 2020–2024 en gedeeltelijk 2025 als overloopjaar. In de bijlage bij deze Kamerbrief

¹ Dit gebeurt conform de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022* van de Minister van Financiën.

² <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/downloads/publicaties/2020/5/13/beleidsdoorlichting-artikelen-2-en-3>

vindt u een overzicht van alle beschikbare evaluaties en monitors uit deze periode.

Hoewel voor de thema's Ondernemerschap en Innovatiebeleid afzonderlijke periodieke rapportages zijn op te stellen, wordt in de aanpak rekening gehouden met complementariteit tussen de twee thema's. Er is voor gekozen om de twee periodieke rapportages qua methodiek op vergelijkbare wijze te laten uitvoeren. Samen geven ze zo een totaalbeeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op deze met elkaar verweven onderwerpen. Die verwevenheid ligt in het feit dat ondernemerschap essentieel is voor het realiseren van innovatie en innovatie op haar beurt mogelijkheden biedt voor vernieuwend ondernemerschap. Daarmee dragen deze thema's van het bedrijvenbeleid bij aan het verdienvermogen van bedrijven, aan vernieuwende oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en aan duurzame welvaarts groei.

2. Scope en globale uitgangspunten

Strategische en tactische doelen van het DG Bedrijfsleven en Innovatie

Het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie (B&I) van het Ministerie van EZ heeft in de afgelopen periode vier beleidsdoelen op strategisch niveau geformuleerd:

- A. Verduurzaming van het Nederlandse bedrijfsleven
- B. Een uitstekend ondernemings- en vestigingsklimaat
- C. Innovatiebevordering & economische vernieuwing sectoren
- D. Een weerbaar Europa & sterke Nederlandse regio's: beleidsrealisatie in partnerschap met Rijk-Regio-Europa-internationaal

De voorziene periodieke rapportages richten zich op de strategische doelen B en C, omdat deze de instrumenten bevatten die aansluiten op de SEA-thema's Innovatiebeleid en Ondernemerschap.

Binnen de strategische doelen B en C zijn tactische doelen geformuleerd. Een deel van het instrumentarium valt primair onder deze twee strategische doelen, maar heeft ook een duidelijke internationale of juist regionale component. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's): deze vormen allereerst een onderdeel van een goed werkende financieringsmarkt, maar zijn ook gericht op versterking van de regio's. De onderliggende tactische doelen zoals ze onderdeel vormen van deze periodieke rapportages zijn:

- B1. Toegang tot financiering met een effectief kapitaalmarktinstrumentarium en een goed werkende financieringsmarkt
- B3. Adequate wet- en regelgeving voor ondernemerschap, inclusief het verlichten van regeldruk voor bedrijven
- B4. Bevorderen van de beschikbaarheid van voldoende (technisch) geschoold personeel (menselijk kapitaal); met focus op de transitie & groeisectoren
- B5. Zorgdragen voor kennisveiligheid en het realiseren van een modern IE-systeem dat aanzet tot kennisbenutting en kennisbescherming
- B6. Attractief vestigings- & investeringsklimaat, inclusief gerichte acquisitie buitenlandse bedrijven en investeringen
- B7. Een goede en toegankelijke publieke dienstverlening voor ondernemers, inclusief adequate voorlichting, informatievoorziening en een actueel Handelsregister
- C1. Missiegedreven innovatiebeleid: realiseren PPS-innovatieprogramma's met economische en maatschappelijke impact, inclusief de bijdrage van de (top)sectoren (KICs)
- C2. Innovatie bedrijfsleven versterken met een doelmatig en doeltreffend instrumentarium

- C3. Het realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel
- C4. Valorisatie van kennis & onderzoek en het vergroten van innovatieve toepassingen
- C5. Het integraal ondersteunen van start- & scale ups
- C6. Het ondersteunen van de digitale transitie van bedrijven en sectoren
- C7. Het versterken van de concurrentiekracht en de economische vernieuwing van sectoren

In de periodieke rapportages worden beleidsinstrumenten gerelateerd aan deze tactische doelen en overkoepelende strategische doelen. Instrumenten die vallen onder het thema Ondernemerschap zijn veelal te relateren aan tactische doelen onder strategisch doel B en instrumenten die vallen onder het thema Innovatiebeleid veelal aan tactische doelen onder strategisch doel C. Er zijn instrumenten die aan meerdere tactische doelen relateren. Deze instrumenten zullen als onderdeel van de beleidsmix van beide doelen beschouwd worden in de periodieke rapportages.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en doelgroepbereik in de context van de beleidsmix

In de periodieke rapportages zullen bestaande uitspraken over het doelgroepbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke beleidsinstrumenten in kaart worden gebracht op basis van evaluaties en monitors die zijn uitgevoerd van de beleidsinstrumenten. Die inzichten zullen gecombineerd worden in syntheses om zo het niveau van afzonderlijke instrumenten te overstijgen en de gehele beleidsmix te beoordelen op (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid.

Dat zal gebeuren op het niveau van de tactische doelen en op dat van het algehele beleid gericht op innovatie dan wel ondernemerschap. Per tactisch doel wordt hiervoor door het ministerie een beleidstheorie opgesteld. Tijdens de uitvoering van de periodieke rapportages kunnen de uitvoerende bureaus hierop reflecteren en deze toetsen op witte vlekken.

Specifiek voor het tactisch doel dat raakt aan bedrijfsfinanciering zal aangesloten worden op het recent uitgevoerde Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bedrijfsfinanciering. De inzichten uit het IBO zullen waar nodig aangevuld worden met die uit recentere evaluaties van financieringsinstrumenten.

Ontbrekende evaluaties

Niet van alle instrumenten zal tijdig een evaluatie beschikbaar zijn. Dit speelt met name bij instrumenten die nog maar relatief kort bestaan en waarvan evaluaties simpelweg nog niet hebben plaatsgevonden. Zij kunnen al wel beoordeeld worden op hun bijdragen aan een beleidsmix per tactisch doel en aan het bereiken van de overkoepelende strategische doelen en beleidsvisie. De te beantwoorden vraag is dan of de beleidsinzet een evenwichtige bijdrage levert aan de beleidsmix en verschillende knelpunten/marktimperfecties goed adresseert, en of de doelgroep van een instrument de juiste is, gegeven de context van het tactisch doel.

Ook het missiegedreven innovatiebeleid is nog niet geëvalueerd. Dit is een bredere systeemaanpak gericht op het adresseren van maatschappelijke uitdagingen en de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. Een evaluatie daarvan kent grote uitdagingen en is in 2026 gepland. Wel zijn evaluaties beschikbaar van diverse instrumenten die onder het missie-

dreven innovatiebeleid vallen en is er in 2021 een voortgangsrapportage aan uw Kamer gestuurd³.

Flankerend beleid

Als breder aandachtspunt geldt dat er bij diverse tactische doelen beleid wordt gevoerd dat regisserend, coördinerend, ondersteunend of sturend van aard is, al dan niet in aanvulling op de inzet van financiële instrumenten. Dat type beleid heeft geen budgettair beslag van instrumenten en wordt gefinancierd vanuit de apparaatsuitgaven van het kerndepartement en RVO als uitvoeringsorganisatie. Over het algemeen zijn daar geen evaluaties van beschikbaar.

De inzet is om dit type beleid wel mee te laten nemen bij de analyses en beoordelingen van de beleidsmix per tactisch doel. Het is te beoordelen op legitimiteit, plaats in de beleidsmix en doelgroepen waar het beleid zich op richt. Verder kan literatuur daar waar mogelijk benut worden om een inschatting te maken van bijdragen van het beleid aan het realiseren van de tactische doelen waar het betreffende instrumentarium aan gerelateerd is.

Uitzondering hierop is het beleid ten aanzien van het bevorderen van menselijk kapitaal (tactisch doel B4). Dat bestaat volledig uit flankerend beleid waarvoor een lichte, kwalitatieve evaluatie zal worden uitgevoerd als onderdeel van de periodieke rapportage op het thema Ondernemerschap.

Budgettair beslag

De reikwijdte van de periodieke rapportages bestaat uit het instrumentarium binnen de beleidsartikelen 2 en 3 dat gerelateerd is aan de thema's Ondernemerschap en Innovatiebeleid, aangevuld met de extracomptabele fiscale regelingen op deze beleidsterreinen binnen de Miljoenennota van het Ministerie van Financiën. De bedragen worden gekoppeld aan de tactische doelen, waarmee ze een belangrijke rol kunnen spelen bij de beoordeling van de beleidsmix per tactisch doel. Over de onderzoeksperiode wordt een meerjarig budgettair overzicht opgesteld.

Aanbestedingsprocedure en complementariteit tussen de periodieke rapportages

De periodieke rapportages worden aanbesteed in één Europese aanbesteding met twee percelen, waarbij de onderzoeksbureaus gevraagd zullen worden te reflecteren op de complementariteit tussen de twee beleidsthema's. In een kabinetsreactie bij aanbidding van de twee periodieke rapportages aan uw Kamer zal de verbinding tussen beide rapportages nader worden gelegd door de resultaten ook op overkoepelend niveau voor beide beleidsterreinen te beschouwen en te belichten vanuit een integrale beleidsvisie op ondernemerschap en innovatie.

3. Verdere schets van de beoogde aanpak

Beoogde aanpak op hoofdlijnen

Voor de periodieke rapportages is een aanpak beoogd waarbij schematisch op hoofdlijnen het volgende proces wordt afgelopen:

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1001940>

- Analyse van de tactische doelen waar de instrumenten binnen het in beschouwing te nemen thema Ondernemerschap dan wel Innovatiebeleid aan te relateren zijn en de daarbij behorende beleidstheorieën.
- Analyse van het pakket aan instrumenten per tactisch doel en de bijbehorende financiële middelen, voor zover het om financiële instrumenten gaat.
- Reflectie op de beleidstheorieën en beoordeling van instrumentenpakketten per tactisch doel op evenwichtigheid qua te adresseren knelpunten/marktimperfecties, en een reflectie op evenwichtigheid van het instrumentenpakket over de thema's heen.
- Bestudering van evaluaties en monitors van instrumenten binnen het betreffende thema en in kaart brengen van conclusies met betrekking tot (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid, alsmede het doelgroepbereik van instrumenten⁴. Hierbij ook oog hebbende voor de totale beleidsmix per tactisch doel en de bijdragen van flankerend beleid aan het bereiken van de tactische doelen.
- Per tactisch doel in beeld brengen van de conclusies die over doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten zijn te formuleren op basis van de uitgevoerde evaluaties. Hierbij is ook het doelgroepbereik van de instrumenten te schetsen, als afzonderlijk aspect gerelateerd aan zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid.
- Per tactisch doel in kaart brengen van welke instrumenten geen evaluaties beschikbaar zijn en de financiële omvang hiervan. Die instrumenten vervolgens beoordelen op legitimiteit en plaats in de beleidsmix en bezien in hoeverre er inschattingen van effectiviteit kunnen worden gegeven op basis van literatuur.
- Conclusies trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten in totaliteit en kennislacunes die daarbij gelden.
- Formuleren van mogelijkheden voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid of de voorwaarden daarvoor.
- Eén of meer besparingsvarianten uitwerken waarmee op doelmatige wijze een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing.

Het onderzoek langs de hierboven aangegeven lijnen is uit te voeren op basis van deskresearch als onderzoeksmethode, daarbij ook gebruikmakende van de verschillende monitors die op deze twee beleidsterreinen reeds bestaan. Interviews met beleidsmakers en uitvoerders van instrumenten bij met name RVO kan aanvullend van waarde zijn voor een beter begrip van de instrumenten waarvoor geen evaluatie beschikbaar is.

Onderzoeksvragen

De hoofdvragen in het evaluatieonderzoek zijn voorlopig als volgt te verwoorden:

Beleidsmix

Schets en beoordeel de beleidsmix per tactisch doel. Benoem daarbij de instrumenten die onderdeel uitmaken van de periodieke rapportage, maar ook de overige inzet die op de tactische doelen wordt gepleegd, zoals netwerken, het organiseren van evenementen, coördinatiefuncties, etc.

⁴ Zie de tabel in de bijlage voor een overzicht van evaluaties en monitors per tactisch doel en jaar.

Benoem ook de inzet van andere departementen, zoals het beleid van OCW op het terrein van menselijk kapitaal.

Doelgroepbereik

Geef een overzicht van de conclusies met betrekking tot het doelgroepbereik van de verschillende instrumenten en geef een beschouwing van het doelgroepbereik van de instrumentenmix op het niveau van het tactisch doel.

Doeltreffendheid van het beleid

Geef een overzicht van de conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten en geef een beschouwing van de doeltreffendheid van de instrumentenmix op het niveau van het tactisch doel en op het niveau van het overkoepelende beleidsthema (innovatie- dan wel ondernemerschapsbeleid). Breng hierbij per instrument ook de positie op de effectladder in kaart van de uitgevoerde effectmeting⁵.

Specifiek voor het thema menselijk kapitaal: voer een lichte kwalitatieve evaluatie uit van de bestaande instrumenten gericht op het terugdringen van tekorten in ICT en technici en onderzoek hun doeltreffendheid in het licht van algemeen arbeidsmarktbeleid.

Doelmatigheid van het beleid

Geef een overzicht van de conclusies met betrekking tot doelmatigheid van het beleid bij de verschillende instrumenten en geef een beschouwing van de doelmatigheid van de instrumentenmix op het niveau van het tactisch doel en op het niveau van het overkoepelende beleidsthema (innovatie- dan wel ondernemerschapsbeleid) Bezie de effecten van het beleid hierbij in verhouding tot de ingezette beleidsmiddelen. Betrek per instrument ook de positie op de effectladder van de uitgevoerde effectmeting.

Doelmatigheid van de uitvoering

Geef een overzicht van de conclusies met betrekking tot de uitvoering van de verschillende instrumenten en geef een beschouwing van de doelmatigheid van de uitvoering op het niveau van het tactisch doel. Richt hierbij de aandacht in het bijzonder op uitvoeringskosten en administratieve lasten en voor zover beschikbaar op de mate van complexiteit van de regelingen.

Advies

Geef aanbevelingen voor de samenstelling van de beleidsmix per tactisch doel. Lever input voor het opstellen van een 20%-besparingsvariant, stem deze af met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en werk de besparingsvariant uit, financieel en qua te verwachten effecten bij toepassing ervan.

⁵ De door onderzoeksbureau SEO ontwikkelde effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode.

Geef aan waar de huidige beleidsmix verbeterd kan worden. Breng opties voor intensivering in beeld waar dat nodig is. Doe voorstellen om daaraan tegemoet te komen en werk ook deze financieel en qua te verwachten effecten uit.

4. Borging kwaliteit en planning

De aanbestedingsdocumenten worden opgesteld in overleg met een onafhankelijke methodologisch deskundige op het terrein van beleidsevaluaties: Pierre Koning, professor aan de Vrije Universiteit (VU). De in deze brief beschreven opzet van de periodieke rapportages is reeds met hem afgestemd.

Voorts is beoogd dat er één begeleidingscommissie wordt ingesteld voor beide periodieke rapportages. Dat biedt de mogelijkheid om bij de uitvoering een vergelijkbare aanpak en de onderlinge verwevenheid te borgen om te komen tot coherente uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide beleidsthema's. Deze begeleidingscommissie wordt tevens betrokken bij de kabinetsreactie en zal de komende maanden worden samengesteld. Deze zal naast een onafhankelijke voorzitter en de genoemde methodologisch deskundige bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers van de Ministeries van EZ (zowel beleidsdirecties Innovatie & Kennis en Ondernemingsklimaat als directie Financieel-Economische Zaken) en Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën) en verder een of meerdere wetenschappelijke experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.

Ik streef ernaar in januari 2025 met het onderzoek te starten en uw Kamer voor het eind van dat jaar te informeren over de uitkomsten van de periodieke rapportage en het oordeel van de onafhankelijke deskundige.

De Minister van Economische Zaken,
D.S. Beljaarts