



CPB Memo

Aan: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum: 30 januari 2026

Kop: Periodieke rapportages ondernemerschap en innovatiebeleid

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T 088 9846000
I www.cpb.nl
Contactpersoon
Marielle Non

Geachte leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft mij verzocht om als onafhankelijk deskundige op te treden bij de periodieke rapportages ondernemerschap- en innovatiebeleid. De thema's ondernemerschap en innovatie omvatten beleid op de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting. Gezien de complementariteit van de thema's zijn beide periodieke rapportages gelijktijdig opgesteld, waarbij gebruik is gemaakt van dezelfde onderzoeksmethoden. Daarnaast hebben de onderzoekers een aanvullende kwalitatieve analyse uitgevoerd van het flankerend EZ-beleid om de beschikbaarheid en kwaliteit van menselijk kapitaal te bevorderen.

De periodieke rapportages zijn, in opdracht van het ministerie van EZ, opgesteld door een consortium van SEO Economisch Onderzoek en Birch (hierna: SEO/Birch). Het doel van de periodieke rapportages is om op het terrein van innovatie- en ondernemerschapbeleid een totaalbeeld te geven van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2020-2025. In deze periode zijn de strategische en tactische beleidsdoelen grotendeels onveranderd gebleven, maar zijn er wel verschuivingen geweest in de beleidsmix. Waar deze voorheen voornamelijk bestond uit generiek en ongericht beleid, is er de laatste jaren meer aandacht voor onder andere maatschappelijke missies en de ondersteuning van specifieke, strategisch geachte sectoren.

Onafhankelijkheid van oordeel

Ik ben werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij het programma Kennis van het Centraal Planbureau (hierna: CPB). De onafhankelijke status van het CPB borgt de mogelijkheid om als onafhankelijk deskundige te mogen optreden bij periodieke rapportages (handreiking periodieke rapportage 2025).

In de periodieke rapportages wordt door de onderzoekers enkele malen verwezen naar publicaties van het CPB. De selectie van bronnen heeft geheel bij SEO/Birch gelegen.

Proces

Als onafhankelijk deskundige heb ik deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie van de periodieke rapportages. In de begeleidingscommissie waren verschillende perspectieven vertegenwoordigd, vanuit wetenschap (methodologische en inhoudelijke expertise), beleid, de Inspectie der Rijksfinanciën en de directie Financieel Economische Zaken van EZ. Bij alle

bijeenkomsten van de begeleidingscommissie waren de projectleider en plaatsvervangend projectleider van SEO/Birch aanwezig, met ondersteuning van een aantal onderzoekers.

De begeleidingscommissie is in januari 2025 bijeen gekomen om de aanpak van het onderzoek te bespreken met de onderzoekers van SEO/Birch. Gedurende het onderzoek zijn er nog drie bijeenkomsten geweest om de bevindingen van het onderzoeksteam en conceptteksten te bespreken. De stukken ter voorbereiding werden altijd tijdig toegestuurd en ik heb alle ruimte gevoeld om hier mondeling in de bijeenkomst en schriftelijk (in meer detail) feedback op te kunnen geven. Bij de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie met het onderzoeksteam zijn veel verschillende aspecten van het onderzoek besproken, zowel wat betreft de aanpak als de inhoud. Het onderzoeksteam heeft de feedback naar mijn mening serieus gewogen en verwerkt in de eindrapportage.

Inhoudelijke beoordeling

Het onderzoeksteam van SEO/Birch heeft veel werk verzet om op twee omvangrijke beleidsthema's uiteindelijk een beknopte en heldere conclusie te kunnen presenteren. De rapportage die nu voor u ligt, bestaat uit drie componenten. In de eerste plaats geven de onderzoekers een beschrijving van het gevoerde beleid en de beoogde werking daarvan. Ten tweede brengen de onderzoekers in kaart wat er bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ten derde brengen de onderzoekers alle verzamelde informatie bijeen in een synthese met conclusies en lessen, en geven zij een besparings- en intensiveringsvariant. Bij elk van de drie componenten besteden de onderzoekers ook expliciet aandacht aan (het beperken van) neveneffecten van het beleid. Een analyse van neveneffecten is belangrijk om een evenwichtig beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, en is een aspect dat in evaluaties niet altijd voldoende aandacht krijgt.

In het eerste deel van de rapportage beschrijven de onderzoekers op hoofdlijnen het beleid en de context daarvan vanaf de jaren '60. Voor de periode 2020-2025 reconstrueren zij daarnaast in detail het beleid voor elk van de zes tactische doelen op het terrein van ondernemerschap en zeven tactische doelen op het terrein van innovatie. De onderzoekers baseren zich niet alleen op beleidsdocumenten, maar hebben ook beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers geïnterviewd over de vormgeving en verwachte werking van het beleid. Deze interviews bieden nuttige extra inzichten.

Het onderzoeksteam heeft voor elk tactisch doel afzonderlijk de beleidstheorie beschreven en aangescherpt en het budgettair belang in kaart gebracht. Een uitdaging hierbij is dat er verschillende beleidsinstrumenten zijn die meerdere doelen hebben. Het onderzoeksteam is hier pragmatisch mee omgegaan door elk instrument te voorzien van een primair en waar relevant een secundair doel en bij het budgettair belang alleen te kijken naar het primaire doel.

In het tweede deel van de rapportage brengen de onderzoekers in kaart wat er bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hierbij baseren ze zich op eerdere evaluaties van afzonderlijke beleidsinstrumenten, maar kijken ze ook breder naar de kennis uit wetenschappelijke literatuur en vergelijken ze het Nederlandse beleid met het beleid in België, Denemarken en Zwitserland. Ondanks deze brede opzet, ontbreekt vooralsnog bewijs over de effectiviteit van missiegedreven beleid. Gerichte overheidssturing op maatschappelijke uitdagingen is niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen relatief nieuw, waardoor er nog geen helder beeld is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid. Voor vrijwel al het andere, al langer bestaande beleid zijn wel evaluaties beschikbaar, wat de onderzoekers van SEO/Birch in staat stelt om op deze

terreinen wel conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het onderzoeksteam heeft daarbij niet alleen gekeken naar de conclusie van elke evaluatie, maar ook naar de methoden die bij de evaluatie zijn gebruikt en hoe 'hard' het bewijs is dat daaruit volgt. De onderzoekers geven een aantal aanbevelingen om de gebruikte evaluatiemethoden te verbeteren.

De rapportage sluit af met een synthese op basis van al het verzamelde materiaal. Deze leidt tot een aantal heldere lessen en aanbevelingen. De onderzoekers van SEO/Birch hebben daarnaast een besparings- en intensiveringsvariant opgesteld. Een uitdaging bij de besparingsvariant is dat een beperkt aantal instrumenten samen een zeer groot deel van het budget vormt en er daarnaast een groot aantal instrumenten is met bescheiden budget. Verder zullen veel van de instrumenten die als niet effectief zijn beoordeeld, binnenkort al worden afgebouwd. Een extensivering van twintig procent op de begroting zal daarom negatieve gevolgen hebben voor het ondernemerschaps- en innovatiebeleid.

Bruikbaarheid van de periodieke rapportages

De rapportage die voor u ligt, is naar mijn mening zeer bruikbaar. De onderzoekers trekken een heldere en beknopte conclusie op basis van zeer uitgebreid onderzoek waarin alle beschikbare bewijs is meegewogen. De aanbevelingen om het beleid op de terreinen ondernemerschap en innovatie te versterken, volgen hier op logische wijze uit. Het rapport bevat daarnaast nuttige aanbevelingen om de bestaande evaluatiepraktijk verder te verbeteren en de rol van toekomstige periodieke rapportages te versterken.

Met vriendelijke groet,

Dr. Mariëlle Non

Wetenschappelijk medewerker programma Kennis
Centraal Planbureau