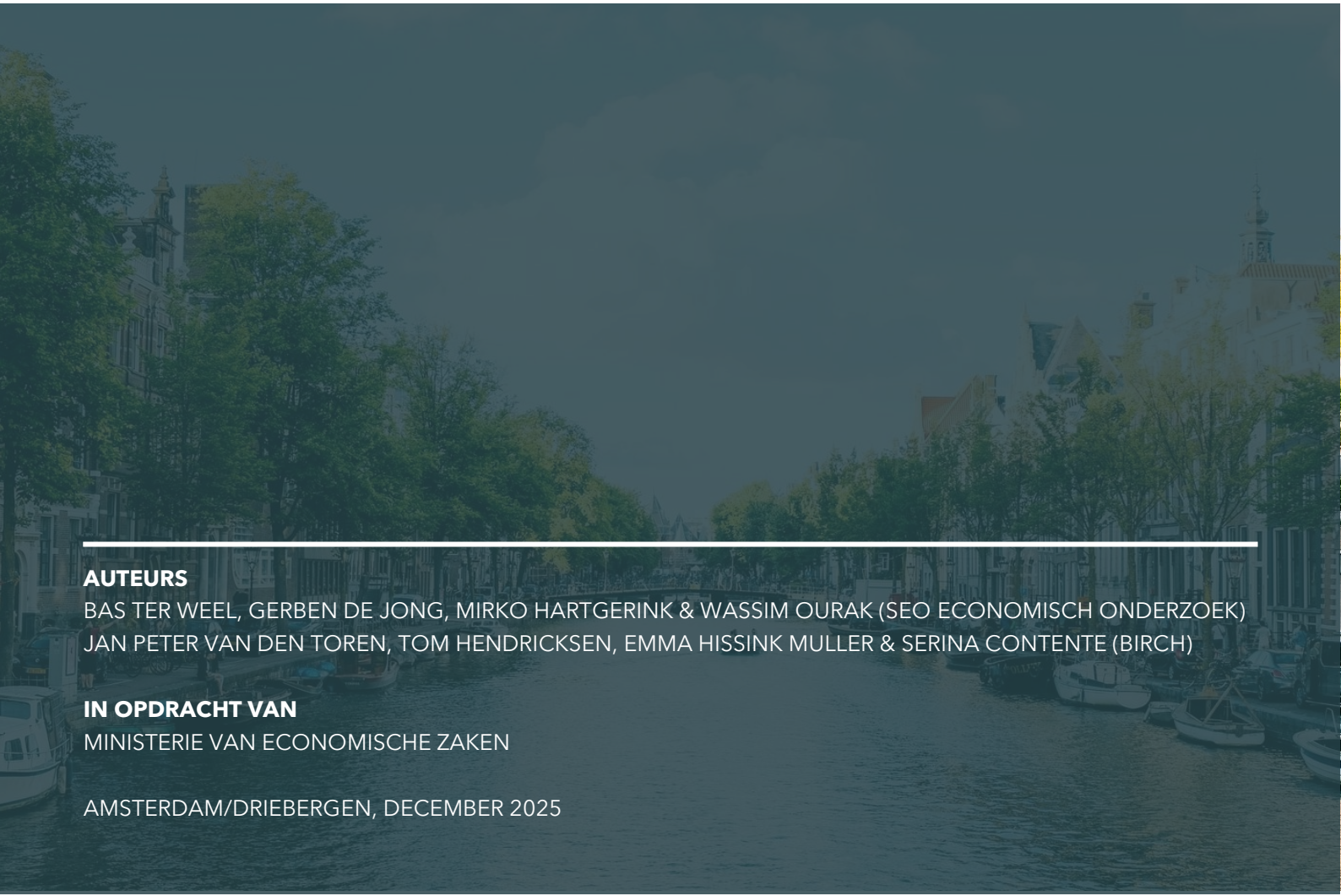
PERIODIEKE RAPPORTAGES ONDERNEMERSCHAP EN INNOVATIEBELEID

2020 – 2025

RAPPORT

seo • economisch onderzoek Birch



AUTEURS
BAS TER WEEL, GERBEN DE JONG, MIRKO HARTGERINK & WASSIM OURAK (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
JAN PETER VAN DEN TOREN, TOM HENDRICKSEN, EMMA HISSINK MULLER & SERINA CONTENTE (BIRCH)

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

AMSTERDAM/DRIEBERGEN, DECEMBER 2025

Infographic Ondernemerschap

Het ondernemerschapsbeleid werkt grotendeels naar behoren, maar er zijn verbeterpunten.

De strategische doelstelling van het ondernemerschapsbeleid is te zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. De beoogde impact hiervan is duurzame en maatschappelijk verantwoorde welvaartsgroei.

10e uit 70 landen — Het Nederlandse ondernemersklimaat staat internationaal in de top, maar deze positie staat onder druk.

Om te bepalen of het gevoerde beleid bijdraagt aan de doelstellingen van het thema Ondernemerschap, is het beleid geëvalueerd en beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur en een landenvergelijking is het ondernemerschapsbeleid over het algemeen legitiem en goed onderbouwd. Het beleid van vier van de zes doelen werkt aantoonbaar (deels) effectief en efficiënt.

Het budgettair belang in 2024 voor beleidsartikel 2 en beleidsartikel 3 en fiscaal.

Conclusie 1

HET ONDERNEMERSCHAPSBELEID WERKT OVER HET ALGEMEEN NAAR BEHOREN, MET TWEE UITZONDERINGEN.

Conclusie 2

IN HET GEHEEL TOONT HET BELEID LEREND VERMOGEN.

Veruit de meeste activiteiten zijn recent geëvalueerd.

= Bij een negatieve evaluatie wordt beleid afgeschaald of afgeschaft.

Conclusie 3

EEN VERBETERING VAN DE SAMENHANG EN SCHAAL KAN DE EFFECTIVITEIT EN EFFICIËNTIE VAN HET ONDERNEMERSCHAPSBELEID VERDER VERGROTEN.

Door de tijd heen blijft het aantal generieke beleidsinstrumenten ongeveer gelijk, terwijl het aantal (kleine) specifieke beleidsinstrumenten toeneemt.

Dit leidt tot toenemende complexiteit en versnippering en minder effectief en efficiënt beleid.

Beleidsopties

1. BESPARINGEN tot minimaal 20% door middel van (een combinatie van):
   - Afschalen of afschaffen van ondoeltreffend en ondoelmatig beleid.
   - Bundelen van of stoppen met kleine regelingen.
   - Generieke kortingen op instellingen en/of instrumenten.
2. INTENSIVERINGEN van o.a. financieringsbeleid voor scale-ups en arbeidsmarktbeleid.

Aanbeveling 1

VEREENVOUDIG DE DOELENBOOM EN BEPERK DE BELEIDSMIX.

4 Hoofdactiviteiten (mitigeren kapitaalmarktfalens; goede wet- en regelgeving; informatievoorziening en dienstverlening voor ondernemers; bescherming intellectueel eigendom en kennisveiligheid).

Geleidelijk afbouwen van fiscale ondernemerschapsregelingen, i.c.m. het stimuleren van productief ondernemerschap.

Inzetten op een generieke arbeidsmarktagenda voor het beleid rond menselijk kapitaal.

Aanbeveling 2

GA DOOR MET EVALUEREN, LEREN EN VERBETEREN.

\+ De beheersing van neveneffecten van beleid kan beter, door meer aandacht te hebben voor:

- Crowding out
- Moral hazard
- Onbedoelde marktverstoring

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

seo • economisch onderzoek Birch

Ontwerp: Annemiek Schellenbach

Samenvatting Ondernemerschap

Afbakening

Beschrijving SEA-thema	Het thema Ondernemerschap omvat instrumenten, instellingen en het flankerend beleid die bijdragen aan het strategische beleidsdoel "een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat" (doel B in de doelenboom van het DG Bedrijfsleven en Innovatie van het ministerie van EZ). De hierbinnen geformuleerde tactische doelen waarop deze periodieke rapportage betrekking heeft zijn het verbeteren van toegang tot financiering, het vormgeven van goede wet- en regelgeving met lage administratieve lasten, het bevorderen van de beschikbaarheid van menselijk kapitaal, de bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid, het attractief houden van het vestigings- en investeringsklimaat en goede en toegankelijke publieke dienstverlening aan ondernemers
De periode die geëvalueerd wordt	2020-2025
Naam en jaar van de vorige beleidsdoorlichting	In 2020 heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van de artikelen 2 en 3 van de EZ-begroting, gebaseerd op evaluaties uitgevoerd in de periode 2014-2019. Dit betrof mede het instrumentarium gerelateerd aan het thema ondernemerschap[1]
Hoofdvragen van de periodieke rapportage	In hoeverre heeft het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig bijgedragen aan de doelstellingen van het thema ondernemerschap? In hoeverre is de beleidsmix doeltreffend en doelmatig?
Begrotingsartikelen	Beleidsartikel 2 "Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei" Beleidsartikel 3 "Toekomstfonds"

Budgettair belang

	2020	2021	2022	2023	2024	*2025*
Art. 2 (mln.)	612	332	175	343	360	*299*
Art. 3 (mln.)	359	234	46	22	47	*83*
Fiscaal (mld.)	7,3	7,5	7,8	7,7	7,7	*6,3*
Totaal (mld.)	**8,2**	**8,1**	**8,0**	**8,1**	**8,1**	***6,7***

Op basis van beleidsactiviteiten in peiljaar 2024 (2020–2024: realisaties; 2025: begroting)

Beleidstheorie

De strategische doelstelling van het ondernemerschapsbeleid is om te zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. De overheid richt zich op het bieden van de juiste randvoorwaarden aan bestaande en nieuwe bedrijven en ondernemers, waardoor zij investeringen kunnen doen, werkgelegenheid kunnen creëren en nieuwe producten, diensten en processen kunnen ontwikkelen. De beoogde impact hiervan is duurzame en

[1] Zie: "Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten bedrijvenbeleid: Een overzicht op basis van de meest recente evaluaties" (EZ, 2020).

maatschappelijk verantwoorde welvaartsgroei. Nederland wil dit concreet vormgeven door tot de top van de meest concurrerende economieën in de wereld te behoren.

Om deze doelstellingen te realiseren richt het beleid zich op het wegnemen van verschillende knelpunten, zoals op de financieringsmarkt en op het gebied van de beschikbaarheid van menselijk kapitaal. Daarnaast dient regeldruk een duidelijk doel te hebben en moeten onnodige administratieve lasten worden voorkomen. Ook worden de vindingen en creaties van bedrijven beschermd middels het intellectueel eigendomsbeleid, dat voor een deel op Europees niveau wordt bepaald. (Vernieuwend) ondernemerschap wordt fiscaal gestimuleerd en er wordt ingezet op gerichte acquisitie van buitenlandse bedrijven en investeringen. Ten slotte voorziet het beleid in toegankelijke en effectieve publieke dienstverlening aan bedrijven en het vergroten van de bekendheid en het gebruik van het beschikbare overheidsinstrumentarium voor het bedrijfsleven.

Voor de legitimering van beleid gaan de – in deze periodieke rapportage aangescherpte – beleidstheorieën uit van markt-, systeem- en transitiefalens, zoals informatie-asymmetrie op de kapitaalmarkt, externe effecten van kennis en een publiekgoedbenadering van ondernemersdienstverlening. Deze benadering maakt duidelijk waarom overheidsingrijpen gelegitimeerd kan zijn en welke afweging daarbij moet worden gemaakt ten opzichte van mogelijke neveneffecten van beleid, zoals overheidsfalen.

De beleidsinstrumenten die hiervoor worden ingezet bestaan uit een mix van directe en indirecte interventies, waaronder financiële en fiscale instrumenten (zoals de BMKB en mkb-winstvrijstelling), bijdragen aan uitvoerende organisaties (zoals Invest-NL, RVO en de KvK) en flankerend beleid (zoals informatievoorziening en voorlichting aan bedrijven). De beleidsinstrumenten worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid, wat ook geldt voor de beleidsmix op tactisch en strategisch niveau.

Conclusies beleidsmix

De belangrijkste conclusies zijn tot stand gekomen op basis van beleidsreconstructie, interviews, uitgevoerde evaluaties, wetenschappelijke literatuur en een landenvergelijking, die gezamenlijk zijn geanalyseerd in een contributieanalyse:

- **Het ondernemerschapsbeleid is over het algemeen goed onderbouwd, sluit aan bij erkende falens en functioneert in de praktijk veelal (deels) doeltreffend en doelmatig.** Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van de financieringsmarkt, waar asymmetrische informatie en beperkte toegang voor (met name) het mkb en startups worden aangepakt met verschillende financieringsinstrumenten. Beleid gericht op de kwaliteit van wet- en regelgeving en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten is legitiem en deels effectief, al ervaren bedrijven toenemende regeldruk en blijft politieke besluitvorming doorslaggevend. Het intellectueel eigendomsbeleid versterkt instituties en randvoorwaarden voor kennisontwikkeling en -bescherming, onder meer via Europese afstemming, wat investeringen in kennis stimuleert. Dienstverlening (via met name de KvK en RVO) scoort positief bij gebruikers en biedt ondernemers houvast en hulp in een complex landschap met een rijk instrumentarium;
- **Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn beperkter voor het beleid gericht op de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd menselijk kapitaal.** De beleidstheorie en het (wetenschappelijke) bewijs voor het sturen op specifiek arbeidsaanbod zijn zwak, mede doordat ook andere ministeries arbeidsmarktprogramma's ontwikkelen om het(zelfde) arbeidsaanbod te beïnvloeden. Het beschikbare instrumentarium lijkt bovendien ontoereikend om effectief in te grijpen op de geïdentificeerde marktfalens (die zich ook deels op de productmarkt voordoen), waardoor de macro-economische impact onzeker en vermoedelijk beperkt blijft;

- **De beleidslegitimatie van de meeste fiscale ondernemersregelingen is beperkt.** Een aantal instrumenten kent een zwakke onderbouwing, andere leveren beperkte of geen additionele effecten op en veel regelingen gaan gepaard met aanzienlijke neveneffecten, zoals arbeidsmarktverstoring en *rent-seeking*. Het fiscale pakket sluit onvoldoende aan op de daadwerkelijke knelpunten van het ondernemersklimaat (zie de conclusie hieronder) en kan in de huidige context van schaarste zelfs averechts werken doordat het activiteiten stimuleert die beperkt bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen. Het financiële zwaartepunt van het ondernemerschapsbeleid als geheel ligt bij deze fiscale regelingen, wat het belang van afbouw van deze regelingen onderstreept;
- **De ambitie om het Nederlandse ondernemings- en vestigingsklimaat tot de wereldwijde top te laten behoren wordt behaald, maar staat de afgelopen jaren wel onder druk.** Het is waarschijnlijk dat de EZ-beleidsmix op de meeste tactische doelen bijdraagt aan een beter ondernemings- en vestigingsklimaat, maar dat belemmeringen elders dit klimaat schaden. Waar het ondernemingsklimaat structureel onder druk staat (onder meer door achterblijvende energie-infrastructuur, beschikbaarheid van menselijk kapitaal en een gebrek aan beleidsstabiliteit), biedt het huidige instrumentarium weinig antwoord en zou er met andere departementen kunnen worden samengewerkt om deze randvoorwaarden in orde te maken;
- **In het geheel toont het beleid lerend vermogen.** Voor het merendeel van de activiteiten en vrijwel alle ingezette financiële middelen is een recente evaluatie beschikbaar. Belangrijk is bovendien dat regelingen die kritisch zijn geëvalueerd doorgaans worden aangepast of afgebouwd, zoals bij de aanpassingen van de regelingen voor bedrijfsoverdracht en de afschaffing van de BPM-vrijstelling voor bedrijfsauto's. Tegelijkertijd is er in de beleidsvorming en -evaluatie slechts beperkt aandacht voor het beheersen van mogelijke neveneffecten van beleid. Uit de literatuur blijkt echter dat risico's zoals *crowding out*, *moral hazard* en onbedoelde marktverstoring wel degelijk kunnen optreden binnen het ondernemerschapsbeleid. Daarnaast ontbreekt voor nieuwe doelen en instrumenten, zoals degene die gericht zijn op het sturen van transities en het versterken van de kennisveiligheid, nog een stevige bewijsbasis;
- **Een verbetering van de samenhang en schaal kunnen de effectiviteit en efficiëntie van het ondernemerschapsbeleid verder vergroten.** Het ondernemerschapsbeleid kent veel, vaak (budgettair) kleine doelen en regelingen. In de afgelopen jaren is het aantal instrumenten verder gestegen. De versnippering en complexiteit die hiermee gepaard gaan drukken de totale effectiviteit van de beleidsmix en de doelmatigheid van de uitvoering. Het is daarom belangrijk om de samenhang en schaal onder de loep te nemen. Die wijzen richting minder tactische doelen en instrumenten, grotere budgetten waar de evidentie dit steunt, een duidelijke "voordeur" in de dienstverlening aan ondernemers op nationaal en regionaal niveau, interdepartementale afspraken over arbeidsmarktbeleid en het lerend vormgeven van (sturen op) transities. Zo groeit de bijdrage van EZ richting een stabieler, voorspelbaarder en uitmuntend ondernemingsklimaat.

Belangrijkste aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen voor het ondernemerschapsbeleid zijn als volgt:

- **Vereenvoudig de doelenboom en beperk waar mogelijk de complexiteit van het instrumentarium.** Binnen het ondernemerschapsbeleid zijn vier hoofdactiviteiten te onderscheiden. Ten eerste het mitigeren van falens, vooral op de kapitaalmarkt. Ten tweede het bevorderen van wet- en regelgeving die een gelijk speelveld waarborgt en onnodige administratieve lasten voorkomt. Ten derde het versterken van informatievoorziening en dienstverlening voor ondernemers, zowel nationaal als internationaal. Ten slotte de bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid. Een geleidelijke afbouw van fiscale ondernemerschapsregelingen is wenselijk, in combinatie met meer nadruk op het stimuleren van productief ondernemerschap. Daarnaast wordt aanbevolen om in te zetten op een generieke arbeidsmarktagenda voor het beleid rond menselijk kapitaal. Deze aanpassingen brengen meer focus aan in het ondernemerschapsbeleid van EZ en creëren tevens

ruimte om in te spelen op nieuwe uitdagingen voor ondernemers, zoals knelpunten in de energie-infrastructuur;

- **Ga door met de huidige praktijk van evalueren, leren en verbeteren.** De structurele evaluaties en kamerbrieven met appreciaties en acties naar aanleiding van evaluaties tonen een sterk lerend vermogen binnen het departement. Instrumenten die negatief zijn geëvalueerd, zijn vrijwel altijd aangepast, afgebouwd of staan op de rol voor verandering. We moedigen het ministerie aan deze aanpak voort te zetten en evaluaties en periodieke rapportages te blijven benutten om kritisch naar het gevoerde beleid te kijken en dit verder te verbeteren. Verdere ontwikkeling van de evaluatiepraktijk kan worden bereikt door effectmetingen te verbeteren, meer aandacht te besteden aan neveneffecten, de bewijsbasis voor nieuwe instrumenten – met name gericht op het sturen op transities en kennisveiligheid – te versterken, meer aandacht te geven aan het meten van beleidsdoelmatigheid en het instrumentarium voor instellingsevaluaties verder te ontwikkelen;
- **Versterk de rol van de periodieke rapportage.** Deze periodieke rapportage beslaat een deel van het EZ-beleid, en dat beleid heeft sterke raakvlakken met de delen die niet worden beschouwd, bijvoorbeeld waar het gaat om strategische autonomie. Bij de volgende periodieke rapportage zou het daarom verstandig zijn ook het strategische doel gericht op 'een weerbaar Europa en sterkere Nederlandse regio's' (doel D in de doelenboom van het DG Bedrijfsleven en Innovatie van het ministerie van EZ) te betrekken. De instrumenten binnen dit strategische doel kennen veel overlap met de thema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid en zijn nu meegenomen in de periodieke rapportages door ze ad hoc te verbinden met tactische doelen binnen de twee strategische doelen die centraal staan in de periodieke rapportages. Gegeven de huidige geopolitieke ontwikkelingen neemt het belang van weerbaarheid en strategische autonomie binnen ondernemerschaps- en innovatiebeleid de komende periode waarschijnlijk verder toe. Ten tweede, is het belangrijk een volledig beeld van alle activiteiten op te stellen voorafgaand aan de periodieke rapportage. Heldere voorwaarden en keuzes over welke middelen wel of niet extracomptabel gekoppeld dienen te worden aan de EZ-begroting maken een volgende periodieke rapportage effectiever. Fiscale regelingen die onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van EZ vallen en op de begroting van het ministerie van Financiën staan worden nu wel volledig betrokken, terwijl (bijvoorbeeld) de kapitaalstorting van Invest-NL (welke ook onder de beleidsverantwoordelijkheid van EZ valt) op de begroting van Financiën staat en niet in scope is in deze rapportage. Tot slot, houd ook data bij over de inzet van ambtelijke capaciteit, bij voorkeur op activiteitniveau of op tactisch doelniveau. De input van het beleid wordt telkens gevormd door financiële middelen en ambtelijke capaciteit. Om beleidstheorieën en de evenwichtigheid van beleid binnen tactische en strategische doelen beter te kunnen afwegen is zicht op beide inputs van belang.

Beleidsopties

Voor deze periodieke rapportage zijn beleidsopties uitgewerkt:

- **Besparingen** die optellen tot minimaal 20 procent van de budgettaire grondslag exclusief fiscale regelingen (van 357 mln. euro in 2028) kunnen op een aantal manieren worden vormgegeven. Uit het overzicht van evaluaties blijkt dat een aantal instrumenten niet effectief is. Het versoberen of stoppen van deze instrumenten is een eerste manier om te besparen en dat is wat het ministerie van EZ met de meeste van deze instrumenten doet. Daarnaast is een deel van het beleid niet geëvalueerd en als er onvoldoende legitimering is, kan ook met deze instrumenten worden gestopt. Ten slotte kan met een generieke korting het gewenste besparingspercentage worden bereikt. Voor Ondernemerschap is de voornaamste optie om te stoppen met de rechtstreekse arbeidsmarktinstrumenten, die met hun huidige omvang nauwelijks in staat zijn effect te sorteren. Generiek overheidsbeleid om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren is effectiever dan de inzet van deelinstrumenten door verschillende departementen die (bijna) allemaal in dezelfde vijver vissen. Het budgettaire effect van het afschaffen van dit beleid is echter klein en levert 5,5 mln. euro op (uitgaande van

bedragen in 2028). De tweede optie is een generieke korting op instellingen die onder ondernemerschap vallen, maar deze instellingen worden al gekort de komende jaren. Om via deze weg aan de eisen van de besparingsvariant te voldoen vergt dit een korting van 28 procent op het budget van de KvK, RVO, NFIA, internationale vertegenwoordiging en de ATR, wat het noodzakelijk maakt om tot heroriëntatie van de taken van deze instellingen over te gaan. Resteert een generieke korting op alle instrumenten, wat na stopzetting van het arbeidsmarktbeleid neerkomt op een korting van 19 procent over alle instrumenten. Voor deze opties geeft de analyse in deze rapportage geen inhoudelijke redeneerlijn of duidelijke aanknopingspunten;

- **Intensiveringen** kunnen behulpzaam zijn bij de ambities om te zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. In termen van randvoorwaarden kan worden gedacht aan het mobiliseren van institutioneel kapitaal om een breder arrangement van financiering te bieden aan scale-ups met behoefte aan tickets vanaf 50 mln. euro waarin nu niet wordt voorzien. Ook laat het ministerie momenteel onderzoek doen naar fiscale regelingen ter mobilisatie van kapitaal, waarbij het belangrijk is te leren van buitenlandse ervaringen en ineffectieve instrumenten uit het verleden. Een tweede optie is het versterken van Invest-NL (of het oprichten van een Nationale Investeringsinstelling). Deze instelling deelt in risico's en maakt financiering mogelijk voor bedrijven die nu tussen wal en schip vallen en bundelt de verschillende vormen van financiering om de huidige versnippering op te lossen. In termen van het organiseren van meer ondernemerschap is het vergroten van de R&D-capaciteit door het opleiden en binden van talent belangrijk. Een nationale strategie is hierbij het meest kansrijk om concurrentie tussen departementen te voorkomen en heldere keuzes te maken. EZ kan het voortouw nemen. Ten slotte kan worden bezien of het (publieke) financieringsinstrumentarium verder geoptimaliseerd kan worden. Er zijn veel instrumenten die ondernemers kunnen gebruiken in verschillende fases van hun onderneming. Deze instrumenten worden vaak individueel behandeld, terwijl er synergie tussen de instrumenten bestaat. Het IBO Bedrijfsfinanciering heeft een grote stap gezet met het bij elkaar brengen van deze instrumenten in een overkoepelende beleidstheorie. Meer flexibiliteit in de budgetten kan de effectiviteit van het financieringsbeleid vergroten en beter laten aansluiten op de actuele omvang van het marktfalen.

Infographic Innovatiebeleid

Ontwerp: Annemiek Schellenbach

Samenvatting Innovatiebeleid

Afbakening

Beschrijving SEA-thema	Het thema Innovatiebeleid omvat instrumenten, instellingen en het flankerend beleid die bijdragen aan het strategische beleidsdoel "innovatiebevordering & economische vernieuwing sectoren" (doel C in de doelenboom van het DG Bedrijfsleven en Innovatie van het ministerie van EZ). De hierbinnen geformuleerde tactische doelen waarop deze periodieke rapportage betrekking heeft zijn het uitvoeren van het missiegedreven innovatiebeleid, het bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven, het realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel, het vergroten van valorisatie van kennis en onderzoek, het ondersteunen van startups en scale-ups, het versnellen van de digitale transitie van het bedrijfsleven en het versterken van de concurrentiekracht en vernieuwing van de sectoren
De periode die geëvalueerd wordt	2020-2025
Naam en jaar van de vorige beleidsdoorlichting	In 2020 heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van de artikelen 2 en 3 van de EZ-begroting, gebaseerd op evaluaties uitgevoerd in de periode 2014-2019. Dit betrof mede het instrumentarium gerelateerd aan het thema Innovatiebeleid[2]
Hoofdvragen van de periodieke rapportage	In hoeverre heeft het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig bijgedragen aan de doelstellingen van het innovatiebeleid? In hoeverre is de beleidsmix doeltreffend en doelmatig?
Begrotingsartikelen	Beleidsartikel 2 "Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei" Beleidsartikel 3 "Toekomstfonds"

Budgettair belang

	2020	2021	2022	2023	2024	*2025*
Art. 2 (mln.)	651	692	806	1.250	1.231	*1.516*
Art. 3 (mln.)	62	41	26	61	101	*158*
Fiscaal (mld.)	3,7	3,9	4,3	4,9	5,1	*5,3*
Totaal (mld.)	**4,4**	**4,6**	**5,1**	**6,2**	**6,4**	***7,0***

Op basis van beleidsactiviteiten in peiljaar 2024 (2020–2024: realisaties; 2025: begroting)

Beleidstheorie

De strategische doelstelling van het innovatiebeleid is om bij te dragen aan innovatie en economische vernieuwing. Op de langere termijn wordt innovatie cruciaal geacht voor duurzame economische en welvaartsgroei. Innovaties spelen vaak ook een sleutelrol in het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zoals arbeidsmarktkrapte, toenemende druk op het zorgsysteem en klimaatverandering. Ten slotte is er, door groeiende geopolitieke

[2] Zie: "Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten bedrijvenbeleid: Een overzicht op basis van de meest recente evaluaties" (EZ, 2020).

onzekerheden, aandacht voor de inzet van het innovatiebeleid om strategische autonomie en onafhankelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld door het veiligstellen van sensitieve en cruciale technologieën in Nederland. Concrete doelstellingen van het innovatiebeleid zijn dat Nederland behoort tot de innovatieleiders in Europa en dat de totale R&D-investeringen stijgen tot minimaal drie procent van het bbp in 2030.

Om deze doelstellingen te realiseren wordt innoveren (fiscaal) aantrekkelijker gemaakt, vanuit de gedachte dat bedrijven hierin vanwege externe effecten onvoldoende uit eigen beweging investeren, waardoor de samenleving baten misloopt. Ook stuurt het beleid, met missies en het bevorderen van ecosystemen, op inzet van innovaties voor het versnellen van maatschappelijke transities en op ecosystemen rondom sleuteltechnologieën waarop Nederland een onderscheidende concurrentiepositie kan opbouwen. Toegepaste kennisinstellingen wordt financiering verstrekt met als taak hoogwaardige kennisontwikkeling en -faciliteiten te onderhouden en – vaak via publiek-private samenwerking – de valorisatie van kennis te vergroten. Er is specifieke aandacht voor startups en scale-ups als motor voor economische vernieuwing en er wordt ingezet op versnelling van de digitale transitie van het bedrijfsleven. Ten slotte wordt via sectorondersteuning en subsidies voor vernieuwende projecten bijgedragen aan de vernieuwing van het verdienvermogen en het behoud van strategische autonomie.

Voor de legitimering van beleid gaan de (aangescherpte) beleidstheorieën uit van markt-, systeem- en transitiefalens, zoals het bestaan van externe effecten die leiden tot te weinig investeringen in innovatie en coördinatieproblemen waardoor publiek-private samenwerking te weinig tot stand komt. Deze benadering legitimeert overheidsingrijpen en de afweging die moet worden gemaakt om mogelijke neveneffecten (overheidsfalen) te minimaliseren.

Het beleid dat hiervoor ingezet wordt bestaat uit een mix van interventies, waaronder fiscale kortingen op R&D-input en -output (zoals de WBSO en Innovatiebox), het (mede)financieren van risicovolle vernieuwingstrajecten (zoals de NGF-projecten), het coördineren en richting geven via prioriteiten in agenda's, convenanten en afspraken op systeemniveau (zoals KIA's, KIC 2024–2027 en de NTS) en bijdragen aan kennisinstellingen (zoals de TO2's). De beleidsinstrumenten worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid, wat ook geldt voor de beleidsmix.

Conclusies beleidsmix

De belangrijkste conclusies zijn tot stand gekomen op basis van beleidsreconstructie, interviews, uitgevoerde evaluaties, wetenschappelijke literatuur en een landenvergelijking, die gezamenlijk zijn geanalyseerd in een contributieanalyse:

- **Er bestaat brede consensus dat innovatie kennisspillovers genereert en maatschappelijke uitdagingen helpt op te lossen en dat het innovatiebeleid hieraan veelal (deels) doeltreffend en doelmatig bijdraagt.** Met fiscale instrumenten, subsidies en flankerende activiteiten wordt innovatie in den brede gestimuleerd. Het missiegedreven innovatiebeleid biedt daarnaast in theorie een antwoord op transitie- en systeemfalens en sluit met keuzes en beleidsinzet aan bij de toenemende schaarsten. Het toepassingsgerichte kennisstelsel, vooral vormgegeven via de TO2-instellingen, is gelegitimeerd en effectief in de uitvoering. Valorisatie-instrumenten worden overwegend positief geëvalueerd, al is de schaal beperkt en lijkt de doorwerking op macroniveau klein;
- **Het beleid gericht op startups en scale-ups en de digitale transitie kampt met beperkte budgetten, overlap en uitdagingen over afbakening.** Het beleid voor startups en scale-ups sluit aan op marktfalens, maar kent een onduidelijke afbakening van de doelgroep en een overlap met bredere ondernemerschapsinstrumenten op het terrein van financiering en regeldruk. De effectiviteit is onzeker en resultaten zijn vooral op langere termijn te verwachten. Initiatieven gericht op het versnellen van de digitale transitie zijn kleinschalig, versnipperd en overlappen met zowel beleid van de directie Digitale Economie als de

missieagenda's. Voor impact is een schaalsprong of bundeling nodig, met nadruk op de aanpak van falens, zoals netwerkeffecten en ondersteuning van maatschappelijke transities;

- **Sectorspecifieke steun is economisch lastig te rechtvaardigen, maar kan vanuit strategische autonomie verdedigbaar zijn.** Sectorondersteuning blijft een zichtbaar onderdeel van het EZ-beleid. Wetenschappelijke literatuur is vaak kritisch over de effectiviteit van sectorspecifiek beleid, al blijft het internationaal veel toegepast. Belanghebbenden benadrukken het strategisch belang, toegenomen inzet op industriepolitiek door andere landen en Europese samenhang, vooral in sectoren als defensie en ruimtevaart. Evaluaties tonen dat sectorondersteuning voordelen oplevert voor de betrokken sectoren, maar dat de doelmatigheid discutabel is en het effect op autonomie onzeker. Sectorspecifiek beleid wordt sterker wanneer het expliciet is gekoppeld aan missiegedreven innovatiebeleid, inclusief de NTS, hoewel het ook kan botsen met het sectoroverstijgende karakter van missies;
- **Generiek beleid vormt de basis, terwijl de aandacht voor specifiek beleid groeit.** Grote instrumenten zoals de WBSO en de Innovatiebox zijn vrijwel ongewijzigd en dragen bij aan een stabiel en voorspelbaar ondernemings- en vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. Specifiek beleid wint aan belang en sluit aan bij internationale trends waarin andere landen meer inzetten op missies. Dit beleid moet zich echter nog bewijzen, en de empirische evidentie is vooralsnog beperkt. Richtinggevend beleid brengt bovendien grotere risico's op neveneffecten met zich mee, zoals verkeerde keuzes of *regulatory capture*, en vraagt om een consistent, langjarig beleidskader om succesvol te zijn;
- **Het innovatiebeleid om Nederland een koploper van innovatie te maken slaagt, maar de 3%-doelstelling wordt niet behaald.** In internationale lijsten staat Nederland traditioneel hoog. De R&D-investeringen blijven echter steken rond de 2,3 procent van het bbp. Het gat met de doelstelling voor 2030 is aanzienlijk en hangt deels samen met de economische structuur in Nederland. Beleidsinspanningen gericht op structuurverandering hebben daardoor de meeste potentie om bij te dragen aan het behalen van de doelstelling;
- **In het geheel toont het beleid lerend vermogen.** Voor het merendeel van de activiteiten en vrijwel alle ingezette financiële middelen is een recente evaluatie beschikbaar. Belangrijk is bovendien dat regelingen die kritisch zijn geëvalueerd doorgaans worden aangepast of afgebouwd, zoals de MIT-regeling en PPS-toeslag die zijn bijgesteld naar aanleiding van de evaluaties. Tegelijkertijd is er in de beleidsvorming en -evaluatie slechts beperkt aandacht voor het beheersen van neveneffecten van beleid. Uit de literatuur blijkt dat risico's zoals *regulatory capture*, *moral hazard* en onbedoelde marktverstoring optreden binnen het innovatiebeleid. Daarnaast ontbreekt voor nieuwe doelen en instrumenten, zoals voor het missiegedreven innovatiebeleid en het inzetten van sectorondersteuning ter vergroting van de strategische autonomie, een stevige bewijsbasis;
- **Een verbetering van de samenhang en schaal kan de effectiviteit en efficiëntie van het innovatiebeleid vergroten.** Budgettair zijn de verschillen tussen de tactische doelen van het innovatiebeleid groot en er is sprake van overlap tussen de doelen. Het start-upbeleid kan als dwarsdoorsnijdend doel worden gezien voor delen van het reguliere ondernemerschapsbeleid gericht op financiering, beschikbaarheid van menselijk kapitaal en een attractief vestigingsklimaat. Digitaliseringsbeleid overlapt met zowel beleid van de directie Digitale Economie als de missieagenda's, en sectorbeleid kan botsen met de logica van missies. De versnippering en complexiteit die hiermee gepaard gaan drukken de effectiviteit van de beleidsmix en de doelmatigheid van de uitvoering. Het is belangrijk om de samenhang en schaal onder de loep te nemen. Dit wijst richting minder en duidelijker gescheiden tactische doelen, minder instrumenten en grotere budgetten waar de evidentie dit steunt. Zo groeit de bijdrage van EZ-beleid aan innovatie en economische vernieuwing.

Belangrijkste aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen voor het innovatiebeleid zijn als volgt:

- **Vereenvoudig de doelenboom en beperk waar mogelijk de complexiteit van het instrumentarium.** Veel doelen overlappen en zijn niet-discriminant. Bijvoorbeeld, het is onduidelijk of een apart doel voor het ondersteunen van startups en scale-ups nodig is gezien de overlap met de tactische doelen rondom bedrijfsfinanciering, menselijk kapitaal waar het gaat om betere toegang tot talent voor startups/scale-ups en valorisatie van kennis en onderzoek waar het gaat om betere toegang tot netwerken en markten. Ook de tactische doelen 'Realiseren toepassingsgericht en excellent kennisstelsel' en 'Valorisatie van kennis en onderzoek' (en in mindere mate 'Missiegedreven innovatiebeleid') overlappen. Bij de (her)definiëring van de tactische doelen zou voor een sterkere afbakening gekozen kunnen worden op basis van de vraag of de instrumenten bijdragen aan het versterken van innovatie in het bedrijfsleven, het realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel of aan bundeling van publieke en private inspanningen in het missiegedreven innovatiebeleid. Dit helpt bij het vermijden van meerdere tactische doelen die hetzelfde probleem adresseren en draagt bij aan een minder complex geheel aan instrumenten, die nu in veel gevallen meerdere tactische doelen dienen. Verder is het noodzakelijk kritisch te kijken naar het aantal instrumenten, met name binnen de tactische doelen waar de budgetten per instrument relatief klein zijn, onder andere op het terrein van valorisatie. Deze aanpassingen brengen meer focus aan in het innovatiebeleid, zonder de aandacht voor specifieke knelpunten en doelgroepen – zoals startups en scale-ups – te verliezen;
- **Ga door met de huidige praktijk van evalueren, leren en verbeteren.** De evaluaties en Kamerbrieven met appreciaties en acties naar aanleiding van evaluaties tonen een sterk lerend vermogen binnen het departement aan. Instrumenten die negatief zijn geëvalueerd, zijn vrijwel altijd aangepast, afgebouwd of staan op de rol voor verandering. We moedigen het ministerie aan deze aanpak voort te zetten en evaluaties en periodieke rapportages te blijven benutten om kritisch naar het gevoerde beleid te kijken en dit verder te verbeteren. Verdere ontwikkeling van de evaluatiepraktijk kan worden bereikt door effectmetingen voor tweede- en derde-orde-effecten, alsmede spillovers, te ontwikkelen, meer aandacht te besteden aan neveneffecten, de bewijsbasis voor nieuwe instrumenten (vooral gericht op het sturen op transities en de inzet van het innovatiebeleid voor het behoud van strategische autonomie) te versterken, meer aandacht te geven aan het meten van beleidsdoelmatigheid en evaluatiekaders en definities (zoals S&O versus R&D) te stroomlijnen;
- **Versterk de rol van de periodieke rapportage.** Deze periodieke rapportage beslaat een deel van het EZ-beleid, en dat beleid heeft sterke raakvlakken met de delen die niet worden beschouwd, bijvoorbeeld waar het gaat om strategische autonomie. Bij de volgende periodieke rapportage zou het daarom verstandig zijn ook het strategische doel gericht op 'een weerbaar Europa en sterkere Nederlandse regio's' (doel D in de doelenboom van het DG Bedrijfsleven en Innovatie van het ministerie van EZ) te betrekken. De instrumenten binnen dit strategische doel kennen veel overlap met de thema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid en zijn nu meegenomen in de periodieke rapportages door ze ad hoc te verbinden met tactische doelen binnen de twee strategische doelen die centraal staan in de periodieke rapportages. Gegeven de huidige geopolitieke ontwikkelingen neemt het belang van weerbaarheid en strategische autonomie binnen het EZ-beleid de komende periode waarschijnlijk toe. Ten tweede is het belangrijk een volledig beeld van alle activiteiten op te stellen voorafgaand aan de periodieke rapportage. Heldere voorwaarden en keuzes over welke middelen wel of niet gekoppeld dienen te worden aan de EZ-begroting maken een volgende periodieke rapportage effectiever. Fiscale regelingen die onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van EZ vallen en op de begroting van het ministerie van Financiën staan worden nu wel volledig betrokken, terwijl (bijvoorbeeld) de kapitaalstorting van Invest-NL (welke ook onder de beleidsverantwoordelijkheid van EZ valt) op de begroting van Financiën staat en niet in scope is in deze rapportage. Hierdoor lijken de financiële middelen voor financiering binnen sommige tactische doelen kleiner dan ze daadwerkelijk zijn. Tot slot, houd ook data

bij over de inzet van ambtelijke capaciteit, bij voorkeur op activiteitenniveau of op tactisch doelniveau. De input van het beleid wordt telkens gevormd door financiële middelen en ambtelijke capaciteit. Om beleidstheorieën en de evenwichtigheid van beleid binnen tactische en strategische doelen beter te kunnen afwegen is zicht op beide inputs van belang om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te kunnen stellen.

Beleidsopties

Voor deze periodieke rapportage zijn beleidsopties uitgewerkt:

- **Besparingen** die optellen tot minimaal 20 procent van de budgettaire grondslag exclusief fiscale regelingen (van 954 mln. euro in 2028) kunnen op een aantal manieren worden vormgegeven. Uit het overzicht van evaluaties blijkt dat een aantal instrumenten niet effectief is. Het versoberen of stoppen van deze instrumenten is een eerste manier om te besparen en dat is wat het ministerie van EZ met de meeste van deze instrumenten doet. Daarnaast is een deel van het beleid niet geëvalueerd en als er onvoldoende legitimering is, kan ook met deze instrumenten worden gestopt. Ten slotte kan met een generieke korting het gewenste besparingspercentage worden bereikt. Voor Innovatiebeleid is een optie om te stoppen met de MIT, omdat deze in haar geheel beschouwd niet of beperkt doeltreffend en doelmatig is. Specifieke sectorondersteuning zonder onderliggend marktfalen wordt als niet-doelmatig verondersteld. Een deel van deze ondersteuning wordt gelegitimeerd op grond van strategische autonomie in EU-verband. Het gaat bij de specifieke sectorondersteuning om middelen voor de ruimtevaart, de vliegtuig- en maritieme maakindustrie, hightechindustrie en het toerisme. Een optie is om het totaalbedrag aan uitgaven voor deze instrumenten te halveren. Tezamen met een afschaffing van de MIT zou dat 116 mln. euro opleveren (uitgaande van bedragen in 2028). Verder zouden valorisatie-instrumenten sterker kunnen worden gericht op het missiegedreven innovatiebeleid door te bundelen en stoppen met de kleine regelingen Perspectief, Thematische Technology Transfer (TTT), Take-off, SRGO en de Venture Challenge. Dat zou 60 mln. euro opleveren. Een andere optie is een generieke korting op instellingen die onder Innovatiebeleid vallen. Een relatief zware korting op instellingen kan sterk ten koste gaan van de bijdragen die deze instellingen kunnen leveren aan kennis en innovatie in Nederland en de wettelijke taken van deze organisaties. Resteert als mogelijkheid een generieke korting breed over alle instrumenten heen, wat een korting van 18 procent vergt om aan de eisen van de besparingsvariant te voldoen als alleen de MIT wordt afgeschaft en van 9 procent als daarnaast de totale uitgaven aan specifieke sectorondersteuning worden gehalveerd. Als ook de valorisatie-instrumenten worden gestopt, resteert nog een generieke korting van 2 procent op de overige instrumenten. Voor generieke kortingen op instellingen dan wel instrumenten breed geeft de analyse in deze rapportage geen inhoudelijke redeneerlijn of duidelijke aanknopingspunten;
- **Intensiveringen** kunnen behulpzaam zijn bij de ambitie te voldoen aan de norm om jaarlijks 3 procent van het bbp te investeren in R&D. In termen van randvoorwaarden kan worden gedacht aan een agentschap dat fungeert als eerste afnemer van baanbrekende innovaties en aan een R&D-lanceerplatform dat nieuwe bedrijvigheid aantrekt. Belangrijk hierbij is te leren van buitenlandse ervaringen en ineffectieve instrumenten uit het verleden. In termen van het organiseren van meer innovatie is het verder ontwikkelen van bestaande effectieve instrumenten door deze gebruikersvriendelijker te maken een kansrijke optie, wat ook geldt voor het bieden van meer experimenteerruimte voor het mkb door de drempel tot faciliteiten en infrastructuur te verlagen. Ten slotte kan in termen van financiering betere coördinatie plaatsvinden waar het gaat om Nederlandse deelname aan grootschalige Europese innovatieprogramma's, zoals Horizon Europe, de Chips Act en de IPCEI's. De huidige situatie wordt gekenmerkt door versnippering, waardoor de Nederlandse economie regelmatig middelen misloopt of niet volwaardig deelneemt aan Europese projecten.

Inhoudsopgave

Infographic Ondernemerschap 2

Samenvatting Ondernemerschap 3

Infographic Innovatiebeleid 8

Samenvatting Innovatiebeleid 9

1 Inleiding 16

1.1 Scope van de periodieke rapportages 16

1.2 Aanpak van het onderzoek 18

1.3 Leeswijzer 21

2 Beleidsreconstructie 22

2.1 Totstandkoming beleid in verschillende tijdsperioden 22

2.2 Overzicht van beleidsinstrumenten in de tijd 32

2.3 Beleidsreconstructie per tactisch doel 35

2.4 Appreciatie beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers 52

2.5 Reflectie op basis van beleidsreconstructie 54

3 Beleidstheorieën 56

3.1 Het opstellen en aanscherpen van de beleidstheorieën 56

3.2 Beleidstheorieën ondernemerschapsbeleid 58

3.3 Beleidstheorieën innovatiebeleid 67

4 Financiële analyse 80

4.1 Aanpak financiële analyse 80

4.2 Financiële analyse 82

5 Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid 91

5.1 Doorlichting evaluaties 91

5.2 Inzichten uit (periodieke) monitors 113

5.3 Verbeteren van wijze van evalueren 116

6 Inzichten uit literatuur en landenvergelijking 119

6.1 Literatuurstudie 119

6.2 Landenvergelijking 139

7 Synthese en toetsing beleidsmix 159

7.1 Ondernemerschapsbeleid 159

7.2 Innovatiebeleid 169

7.3 Overkoepelend beeld op strategisch niveau 178

8	Intensiveren en besparen		186
	8.1	Uitgangspunten	186
	8.2	Intensiveringen	189
	8.3	Extensiveringen op de EZ-begroting	199
9	Conclusies		206
	9.1	Ondernemerschap	207
	9.2	Innovatiebeleid	208
	9.3	Lessen	210
Referenties			212
Bijlage A	Samenstelling begeleidingscommissie		222
Bijlage B	Doelenboom		223
Bijlage C	Overzicht evaluaties		224
Bijlage D	Additionele figuren		227
Bijlage E	Synthesefiches		229
Bijlage F	Evaluatie menselijk kapitaal beleid		246

1 Inleiding

Iedere vijf jaar wordt het innovatie- en ondernemerschapsbeleid doorgelicht. In dit rapport is het resultaat van deze doorlichting volgens de richtlijnen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek weergegeven.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 september 2024 heeft de minister van Economische Zaken de Kamer geïnformeerd over periodieke rapportages op het gebied van innovatie- en ondernemerschapsbeleid. In de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) zijn deze periodieke rapportages geprogrammeerd. Een periodieke rapportage vormt het sluitstuk van een beleidsthema. De periodieke rapportage geeft op themaniveau een totaalbeeld van de bereikte doeltreffendheid, doelmatigheid en de (gerealiseerde) voorwaarden hiervoor. Een periodieke rapportage bestaat uit een synthese van beschikbare (instrument)evaluaties, monitors, benchmarks en andere onderzoeken die gedurende de looptijd van een SEA-thema zijn opgeleverd.[3] Het gaat in deze rapportage om de periode 2020-2025.

De thema's ondernemerschap en innovatie omvatten beleid op de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting, getiteld: 'Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei' en 'Toekomstfonds'. Hoewel er twee periodieke rapportages moeten worden opgesteld, is in de vraag van het ministerie rekening gehouden met de complementariteit van de thema's. Deze complementariteit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat ondernemerschap essentieel is voor het vertalen van ideeën in maatschappelijk en economisch relevante innovatieve goederen en diensten, die worden gestimuleerd met instrumenten met als doel het bevorderen van innovatie en vernieuwing van sectoren. Deze vernieuwing leidt waarschijnlijk weer tot nieuw ondernemerschap en versterking van het verdienvermogen van bedrijven, wat bijdraagt aan het doel van een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. Alles komt samen in de doelen van het innovatie- en ondernemerschapsbeleid die zijn geformuleerd als duurzame en maatschappelijk verantwoorde welvaartsgroei.

Dit rapport bevat beide periodieke rapportages. Deze rapportages zijn opgesteld conform de eisen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)[4] stelt aan periodieke rapportages.

1.1 Scope van de periodieke rapportages

Het directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie (B&I) van het ministerie van EZ heeft vier beleidsdoelen op strategisch niveau geformuleerd:

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

---

[3] Het benadrukken van de synthese is van belang. In de vorige beleidsdoorlichting van artikelen 2 en 3 van de EZ(K)-begroting was immers één van de lessen voor de toekomst dat er nog geen "gouden standaard" is voor grondige systeemevaluaties en dat de conclusies te vaak blijven hangen op het niveau van individuele instrumenten.

[4] De periodieke rapportage wordt geregeld in artikel 4 van de RPE 2022.

De periodieke rapportages richten zich op de strategische doelen B en C, omdat deze de instrumenten bevatten die aansluiten op de thema's innovatiebeleid en ondernemerschap. Een aantal instrumenten uit strategisch doel D komt ook aan de orde, omdat deze invloed hebben op het bereiken van de doelen B en C en hier op een indirecte manier aan gekoppeld zijn in de beleidstheorieën. De complete doelenboom is opgenomen in Bijlage B.

Binnen de strategische doelen B en C zijn tactische doelen geformuleerd. De tactische doelen, zoals ze onderdeel vormen van deze periodieke rapportages, bestaan uit zes doelen op het terrein van ondernemerschap en zeven op het terrein van innovatie. Deze doelen zijn vastgesteld door het ministerie van EZ, evenals een aantal (concept)beleidstheorieën ter onderbouwing van het gevoerde beleid. De tactische doelen zijn de volgende:

Ondernemerschap

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 transities & groeisectoren;
B5. Zorg dragen 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; en
B7. Een goede en toegankelijke publieke dienstverlening voor ondernemers, inclusief adequate voorlichting, informatievoorziening en een actueel Handelsregister.[5]

Innovatie

C1. Missiegedreven innovatiebeleid: realiseren van 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 startups & scale-ups;
C6. Het ondersteunen van de digitale transitie van bedrijven en sectoren; en
C7. Het versterken van de concurrentiekracht en de economische vernieuwing van sectoren.

Binnen ieder tactisch doel worden activiteiten ontplooid, instrumenten ingezet en is een aantal instellingen actief. Bij activiteiten gaat het bijvoorbeeld om de inzet van beleidsambtenaren en flankerend beleid door het bieden van ondersteuning. Instrumenten bestaan uit subsidies, fiscale regelingen, leningen, garanties en fondsen. Ten slotte is een aantal instellingen relevant, zoals de TO2-instellingen, het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Kamer van Koophandel (KvK), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Evaluaties van deze activiteiten, instrumenten en instellingen vormen een belangrijk element van het beoordelen van het beleid binnen de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting. Deze analyse wordt aangevuld met een financiële analyse van de totale middelen die ermee zijn gemoeid om een totaalbeeld van doeltreffendheid, doelmatigheid en budgettair belang te verkrijgen.

---

[5] De tactische doelen B2 Borgen fysieke ruimte en goede ruimtelijke ordening voor bedrijven en B8 Tijdelijk helpen van bedrijven in moeilijke tijden vallen buiten de scope van deze periodieke rapportage.

1.2 Aanpak van het onderzoek

De aanpak van het onderzoek bestaat uit het uitvoeren van een contributieanalyse. Deze methode neemt de totstandkoming en uitvoering van het bestaande beleid en de bijbehorende beleidstheorieën als uitgangspunt en verzamelt daarover zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens. Zo worden de beleidstheorieën op tactisch en strategisch niveau systematisch geanalyseerd om vast te stellen of de verwachte veranderingen en effecten, zoals bedoeld in het beleid, ook daadwerkelijk optreden. Vervolgens worden de beleidstheorieën aangepast. De methode wordt ook geadviseerd door het ministerie van Financiën in de toolbox voor evaluatieonderzoek.

Contributieanalyse

Een contributieanalyse biedt een gestructureerde en wetenschappelijke aanpak van het onderzoek in een aantal stappen (Mayne, 2001; 2008 en Wimbush et al., 2012). Deze methode geeft daarnaast een integrale vergelijking van de totale beleidsmix op tactisch en strategisch niveau, wat een nadrukkelijke wens is van periodieke rapportages en de eerdere beleidsdoorlichtingen. Ten slotte is het mogelijk om hieruit lessen te trekken over de totale bijdrage van beleid (activiteiten, instrumenten en instellingen) aan het hoofddoel van het bedrijvenbeleid en mogelijke verbeteringen daarin.

- Gestructureerde en wetenschappelijke aanpak. Een contributieanalyse past bij het streven van een periodieke rapportage om op basis van de beleidstheorieën vast te stellen in hoeverre doelen zijn bereikt en de mate waarin dit effectief en efficiënt heeft plaatsgevonden. Tevens is deze methode effectief, omdat het de directe impact van beleid kan vaststellen alsmede de eventuele neveneffecten van beleid (die vaak worden vergeten bij het opstellen van een beleidstheorie). De reden hiervoor is dat een contributieanalyse een transparante onderzoeksmethode is die de bijdrage van activiteiten, instrumenten en instellingen aan het oplossen van complexe problemen (zoals markt- en systeemfalen) in beeld brengt, waarbij ook oog is voor overheidsfalen of negatieve effecten van ingrijpen.
- Integrale vergelijking. De periodieke evaluatie vraagt om een integrale vergelijking van de totale beleidsmix. Dat vergt dat alle instrumenten uit de beleidsmix naast elkaar worden gelegd en worden beoordeeld in het licht van de geaggregeerde resultaten op het domein van innovatie- en ondernemerschapsbeleid. Dat vergt dat de beleidsreconstructie, de afzonderlijke evaluaties met uiteenlopende periodes en onderzoeksmethodes, monitors van de voortgang, wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit en efficiency van instrumenten, informatie uit interviews met stakeholders en beleidsdocumenten over de legitimering van beleid naast elkaar worden gelegd voor een integrale analyse. Dit kan leiden tot overeenkomende én tegenstrijdige uitkomsten. Met een contributieanalyse zijn we in staat de optelsom van deze input naar waarde te schatten, te wegen en te integreren in een oordeel over het gevoerde beleid.
- Lessen. Met een contributieanalyse is het mogelijk om hieruit lessen te trekken over de bijdrage van het totaal van beleidsinstrumenten, activiteiten en instellingen aan het oplossen van markt- en systeemfalens en de bijdrage aan de transitie naar een duurzamere economie. Deze lessen kunnen wijzen op lacunes in beleid die kunnen worden opgevuld, op ineffectief of inefficiënt beleid door mogelijk overlappende instrumenten of op andere mogelijkheden om het falen aan te pakken en ten slotte ook om de wijze van evalueren en kennisvergaring in de toekomst verder te verbeteren. Bij evaluaties heeft het vaak de voorkeur om op basis van (micro)data effecten vast te stellen. Er moet in deze evaluaties ook oog zijn voor doelen die minder goed gemeten kunnen worden, wat kan leiden tot de inzet van andere onderzoeksmethodes of tot een aanzet om andere/nieuwe data te verzamelen. Ten slotte kan aan de hand van een contributieanalyse een besparingsvariant worden ingevuld.

Box 1.1 Contributieanalyse leidt in zeven stappen tot een beoordeling van beleidsterreinen

Een contributieanalyse biedt een gestructureerde methode om te onderzoeken hoe het bedrijvenbeleid bijdraagt aan de strategische en tactische doelen binnen de SEA-thema's innovatie- en ondernemerschapsbeleid. Hierbij wordt het huidige beleid, samen met de bijbehorende beleidstheorieën, als uitgangspunt genomen en waar nodig aangescherpt.

De legitimering van het ingrijpen (markt- en systeemfalens), werkingsmechanismen (beleidstheorieën) en de gewenste effecten (strategische en tactische doelen) worden eerst in kaart gebracht middels een beleidsreconstructie. Vervolgens worden gegevens verzameld over uitkomsten en effecten met betrekking tot de strategische en tactische doelen in de beleidstheorieën. Dit omvat bestaand bewijs uit eerdere evaluaties en nieuw bewijs dat tijdens dit onderzoek wordt verzameld (middels interviews, literatuurstudie en een kwantitatief-financiële analyse).

De kern van de analyse bestaat uit:
- Het beoordelen of bestaand en nieuw bewijs consistent is met de oorspronkelijke beleidstheorieën;
- Het onderzoeken van alternatieve verklaringen en deze uitsluiten om beter te begrijpen welke specifieke bijdrage de interventies hebben gehad; en
- Waar nodig, de beleidstheorieën verfijnen en aanscherpen om factoren mee te nemen die ook van invloed kunnen zijn of mechanismen te duiden die ontbreken of minder valide lijken te zijn.

Deze aanpak helpt om met verschillende soorten bewijs als input te bepalen in hoeverre het innovatie- en ondernemerschapsbeleid de beoogde resultaten en doelen ondersteunt en geeft een mate van vertrouwen over de aard en het belang van deze bijdrage. Het biedt ook een beter begrip van hoe, waarom en voor wie (welke doelgroepen) de waargenomen resultaten (al dan niet) zijn opgetreden. De analyse bevestigt zo de beleidstheorieën of levert – als de analyse daar aanleiding toe geeft – een aanscherping van deze theorieën op.

Een contributieanalyse bestaat uit zeven stappen (Figuur 1.1), die we in dit onderzoek in werkpakketten hebben uitgevoerd:
- Stap 1: Het vaststellen van de problematiek, waaronder de veronderstellingen waarom het beleid nodig is (falens) en zou moeten werken (beleidstheorie), plausibel is (wetenschappelijk) en wordt herkend en ondersteund door stakeholders (beleid, bedrijfsleven, etc.);
- Stap 2: Het reflecteren op de beleidstheorie en de omgevingsfactoren die doeltreffendheid en doelmatigheid in de weg kunnen zitten en het aanscherpen daarvan;
- Stap 3: Het verzamelen van bestaand bewijs over relevante uitkomsten met betrekking tot de (tussen)doelen in de beleidstheorieën, waarvoor de bevindingen van monitor- en evaluatieonderzoek van belang zijn als input;
- Stap 4: Het toetsen of de uitkomsten consistent zijn met de beleidstheorieën en alternatieve verklaringen onderzoeken en uitsluiten. Ten eerste op het niveau van de tactische doelen door vast te stellen wat er heeft plaatsgevonden en inzichtelijk maken wat dat oplevert. Ten tweede, op basis van het bewijs en de redenering in de tactische doelen om plausibele conclusies te trekken over de overall impact op het niveau van de strategische doelen;
- Stap 5: Het zoeken naar aanvullend bewijs, onder andere uit de interviews met beleidsmakers en uitvoerders, het literatuuronderzoek en de financieel/kwantitatieve analyse;
- Stap 6: Het verfijnen en aanscherpen van de beleidstheorie als mogelijkheid om op basis van de stappen 3-5 de beleidstheorie aan te scherpen of aan te vullen om de legitimering en werking beter in beeld te brengen; en
- Stap 7: Het opstellen van aanbevelingen om de effectiviteit van het beleid te verbeteren en het proces van continu leren en evalueren te stimuleren.

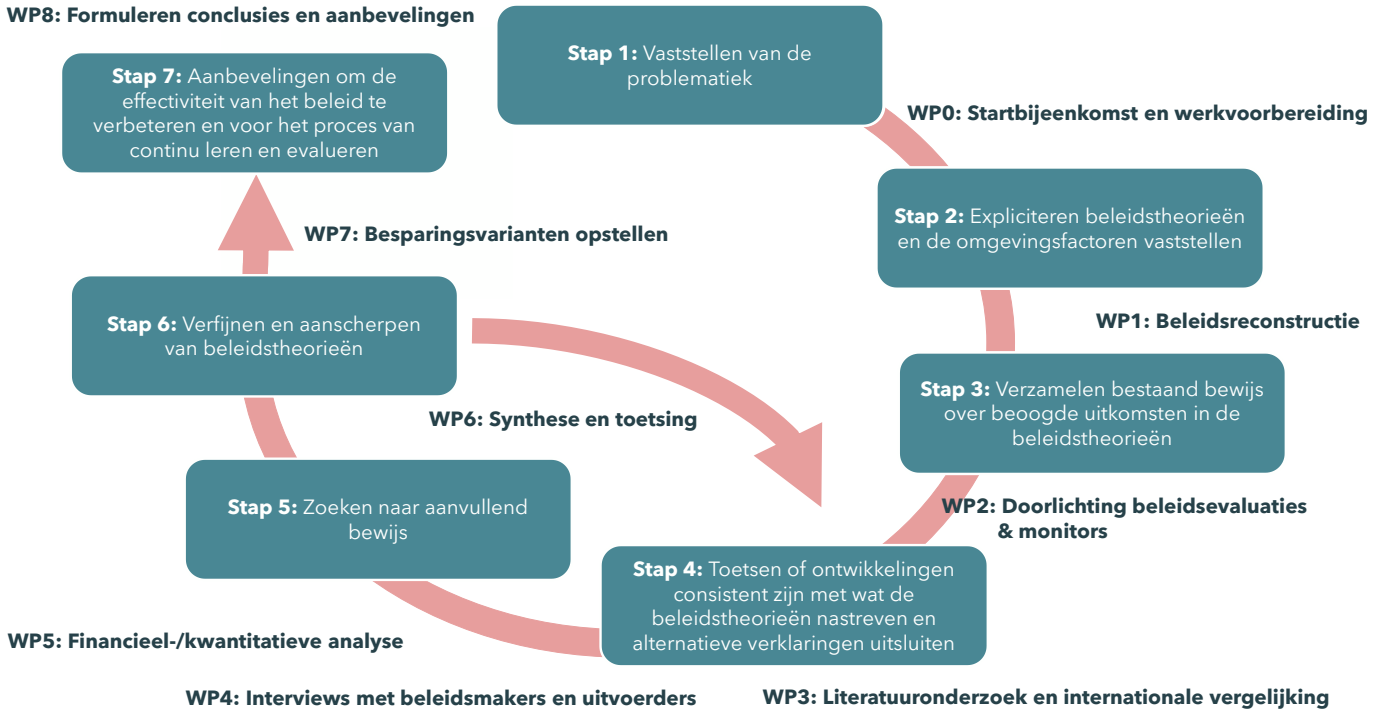
Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025). Gebaseerd op Mayne (2008); Wimbush et al. (2012) en Apgar et al. (2020).

Aanpak in werkpakketten

De werkzaamheden die nodig zijn voor de periodieke rapportage van het innovatiebeleid zijn onderverdeeld in acht werkpakketten (WP), met elk een eigen set aan activiteiten en producten. Deze werkpakketten zijn opgesteld aan de hand van het standaardproces dat doorlopen wordt in een contributieanalyse (zie Figuur 1.1). Voor het ondernemerschapsbeleid is een extra werkpakket gedefinieerd. Dit pakket bestaat uit de evaluatie van het menselijk kapitaalbeleid dat door het ministerie van EZ (voor een deel samen met een aantal andere ministeries) wordt

gevoerd en is als apart document bij deze periodieke rapportage beschikbaar. Tezamen dekken de werkpakketten alle eisen af die worden gesteld aan periodieke rapportages.

Figuur 1.1 Samenhang tussen de stappen van een contributieanalyse en het structureren van de uitvoering van het onderzoek in een aantal werkpakketten



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025).

Governance

Het onderzoek en de verantwoording daarvan zijn uitgevoerd in de periode januari t/m augustus 2025. Onderzoeksteams van SEO Economisch Onderzoek en Birch Consultants hebben in die periode het onderzoek uitgevoerd. De resultaten zijn tot stand gekomen aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden die zijn samengebracht met een contributieanalyse. Deze analyse neemt het bestaande beleid en de bijbehorende beleidstheorieën als uitgangspunt en verzamelt daarover zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens. Hiermee zijn de beleidstheorieën systematisch geanalyseerd om vast te stellen of de verwachte veranderingen en effecten, zoals bedoeld in het beleid, ook daadwerkelijk zijn opgetreden.

De onafhankelijkheid van dit onderzoek is geborgd door het instellen van een begeleidingscommissie met een externe voorzitter door het ministerie van EZ, een onafhankelijk methodisch expert en door duidelijke voorwaarden te stellen waaraan het onderzoek moet voldoen en onder welke omstandigheden het onderzoek tot stand komt.[6]

6 De samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in Bijlage A van dit document.

1.3 Leeswijzer

Het rapport start met een beleidsreconstructie. In hoofdstuk 2 wordt het beleid in historisch opzicht beschouwd, met in het tweede deel van het hoofdstuk aandacht voor de huidige instrumenten en de totstandkoming van deze set van instrumenten voor ondernemerschap en innovatie. De daaropvolgende hoofdstukken brengen alle inputs die nodig zijn voor een doorlichting bij elkaar. Hoofdstuk 3 presenteert de aangescherpte beleidstheorieën op het terrein van innovatie- en ondernemerschapsbeleid. De aanscherping is gepleegd op het door het ministerie van EZ beschikbaar gestelde materiaal. Op strategisch en tactisch niveau volgt een uiteenzetting van het beleid en de (beoogde) uitkomsten, inclusief mogelijke neveneffecten. Een overzicht van de financiële middelen die gemoeid zijn met het beleid volgt in hoofdstuk 4. Per tactisch doel worden de middelen in beeld gebracht. Nadat de beleidstheorieën zijn aangescherpt (hoofdstuk 3) en het budgettair belang in beeld is, volgt in hoofdstuk 5 een overzicht van de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle activiteiten. Dit overzicht is gebaseerd op alle evaluaties die beschikbaar zijn over activiteiten, instrumenten en instellingen. Dit overzicht wordt in hoofdstuk 6 aangevuld met een literatuurstudie over ondernemerschaps- en innovatiebeleid en een landenvergelijking waarin het beleid in België, Denemarken en Zwitserland wordt beschouwd.

De laatste drie hoofdstukken gaan in op de synthese, de besparingsvarianten en de conclusies en lessen die kunnen worden getrokken uit deze periodieke rapportage. Hoofdstuk 7 presenteert de synthese van het gevoerde beleid. Hoofdstuk 8 bevat besparingsvarianten waarin de EZ-begroting van 2028 als uitgangspunt wordt genomen. Hoofdstuk 9 concludeert en sluit af.

2 Beleidsreconstructie

De reconstructie geeft een beeld van het ontstaan van beleidsinstrumenten en de onderbouwing ervan. De ontwikkeling over de tijd geeft een beeld van een toenemende focus op generiek beleid met in de laatste periode meer sturing om maatschappelijke doelen te behalen.

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid op wat we afbakenen als de strategische doelen innovatie en ondernemerschap. We starten met een beschrijving van de context en keuzen in de afgelopen decennia. Per tijdsperiode noteren we de belangrijkste lessen die relevant zijn voor die periode en die kenmerkend waren voor besluitvorming in deze tijd. Het actuele instrumentarium is immers in de loop van meerdere decennia ontstaan. Daarna beschrijven we de achtergrond en inhoud van het beleid binnen de tactische doelen die onderwerp zijn van deze periodieke evaluatie.

2.1 Totstandkoming beleid in verschillende tijdsperioden

Periode 1960-1970

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Vestigingsklimaat gericht op grote (industriële) bedrijven;
- Focus op schaalvergroting, productiviteitsverhoging en productievergroting; en
- Stijgende lonen en krapte op de arbeidsmarkt vergroten behoefte aan arbeidsmigranten.

De jaren zestig waren in Nederland de fase na de wederopbouw waarin de snellere technologische vooruitgang aanhield en welvaart toenam (en de groei van het bbp na 1945 doorzette). De wereldpolitiek werd getekend door de Koude Oorlog met een wapenwedloop en ruimtevaartexpedities (in Nederland aanleiding voor een ruimtevaartprogramma bij EZ). De wedloop culmineerde in 1962 in de Cubacrisis. Een derde wereldoorlog, een atoomoorlog, was dreigend. In 1966 kondigde Mao Zedong de Culturele Revolutie in China aan wat de spanningen tussen Oost en West vergrootte. Vietnam werd het voornaamste strijdtoneel, waar de zogeheten proxyoorlog werd gevoerd. Maar er waren ook gevechten tussen westerse en communistische landen om net onafhankelijke Afrikaanse landen. In de periode van dekolonisatie ontstonden er vele instabiele regimes en werd er geëxperimenteerd met verschillende bestuursmodellen. In Zuid-Afrika leidde Nelson Mandela grootschalig verzet tegen de Apartheid. De moord op J.F. Kennedy en de burgerrechtenbeweging met Martin Luther King hielden de VS in hun greep. Tevens bracht het verzet tegen de oorlog de hippiebeweging in de VS op gang, die ook in Europa duurde van eind jaren zestig tot begin jaren zeventig. De economische schade van de Tweede Wereldoorlog was meer dan hersteld en er werden voor het eerst vraagtekens gezet bij de focus op economische welvaart. Ondernemerschap was in deze periode, ondanks de erkenning dat het een belangrijk element in de Nederlandse samenleving was, nog geen aantrekkelijke carrière. De naoorlogse retoriek waarin het Amerikaanse (groot)bedrijfsmodel als ideaalbeeld werd gezien was ook in deze periode nog te merken (De Goey et al., 2009).

Op het gebied van economie ging het goed in Nederland. Een groot aantal industriële bedrijven groeide internationaal sterk. De blijvende industriële ontwikkeling kwam voort uit industriebeleid en de gematigde loonpolitiek die ook voortgezet werd door de kabinetten van de jaren zestig. In 1959 werd een enorme voorraad aardgas aangeboord in Slochteren, de grootste van Europa. De baten leidden tot extra overheidsinkomsten en een hoogconjunctuur, maar ook tot minder discipline in overheidsfinanciën en verzwakking van de concurrentiepositie

van Nederlandse bedrijven (de Hollandse Ziekte, zie volgende sectie). Het kabinet-De Quay (1959-1963) schafte geleide loon- en prijspolitiek af. Er was krapte op de arbeidsmarkt en er ontstond behoefte aan arbeidsmigranten.[7]

In Nederland veranderde ook de cultuur, met name zichtbaar aan de ontzuiling. In 1960 werd een 45-urige werkweek met een vrije zaterdag geïntroduceerd door kabinet-De Quay (ondanks afraden van de SER). Een gevolg hiervan was een arbeidsmarkt die onder druk kwam te staan, gelukkig werd dit opgevangen door automatisering en stijging van consumptie (onder meer recreatie). Producten zoals de koelkast, wasmachine, televisie en auto kwamen in huishoudens. De hippiebeweging zette zich af tegen christelijke stromingen en een kapitalistische en materialistische maatschappij. Seksuele vrijheid en harmonie met natuur werden benadrukt in deze tegencultuur, én ook mogelijk met de komst van de anticonceptiepil in 1962. In deze tijden van welvaart, nam het geboortecijfer af. De woningnood bleef echter hoog en in 1968 werd het Woningburo de Kraker opricht.[8]

Op het gebied van landbouw vond wereldwijd de groene revolutie plaats. De verhoogde voedselproductie door nieuwe landbouwmethoden en biotechnologie was van belang voor Aziatische landen die een bevolkingsexplosie kenden.[9] In Nederland onderging de landbouwsector verdere specialisatie, met name op het gebied van veeteelt, en de overheid richtte zich met sanering op de ontwikkeling van 'agri-business', grote boerenbedrijven met een nadruk op productiviteitverhoging en productievergroting. De afscherming van de Europese markt met de komst van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds in 1963, leidde tot succesvolle landbouw.

Eind jaren zestig ontstonden discussies over toekomst van de Nederlandse economie. In 1966 bracht Joop van Uyl (PvdA) als minister van EZ de Nota *inzake groei en structuur van onze economie* uit die beschreef hoe de bestaande industriële structuur mogelijk een gevaar vormt voor de economische groei van Nederland. De nota leidde tot het sectorbeleid van EZ dat in de jaren zeventig werd uitgebouwd naar innovatiebeleid. Het sectorbeleid behelsde investering in sectoren met groeimogelijkheden en het herstructureren van slecht presterende sectoren (Velzing, 2013).

Periode 1970-1980

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Verzwakte economische concurrentiepositie die leidt tot hoge werkloosheid;
- Herstructureringsbeleid gericht op een nieuwe economische structuur; en
- Start van het innovatiebeleid in Nederland.

Het economisch zware weer in de jaren zeventig werd aanleiding voor verdere kritiek op het industriebeleid en tekende de opkomst van het innovatiebeleid in Nederland. Het eerdere beleid van Nederland om de gevonden aardgasreserves te verkopen, deed de waarde van de gulden stijgen wat de concurrentiepositie van Nederland verminderde. De eerste oliecrisis in 1973 leidde tot stijgende loonkosten en energieprijzen, die de internationale

---

7 In de loon- en prijspolitiek na de Tweede Wereldoorlog oefende de regering controle uit over de economie door o.a. voedselprijzen en huren laag te houden en loonsverhogingen te bepalen, om zodoende een internationale concurrentiepositie te behouden. Dit was cruciaal in de wederopbouw van Nederland. Begin jaren zestig werd echter duidelijk dat er een zwart circuit was en daarmee een sterk groeiend deel van de economie zich onttrok aan het overheidsbeleid. Door de afschaffing van loonpolitiek, verdween zwart werk omdat de werkzaamheden als loon uitbetaald konden worden. Ambtenaren ontvingen fikse loonsverhogingen om hun loon ten opzichte van de markt recht te trekken. Na deze loongolf volgde inflatie.

8 Een kraakbeweging die nog velen jaren zou voortduren, met in 1980 rellen tijdens de kroning van prinses Beatrix.

9 Hoewel Norman Borlaug de Nobelprijs voor de Vrede ontving in 1970 voor zijn werk, werd de groene revolutie ook zeer bekritiseerd door bijvoorbeeld Vandana Shiva vanwege de ongelijkheden en de ecologische vernietiging als gevolg van de technologische benadering van landbouw.

concurrentiepositie van bedrijven verder verzwakten. De langdurige werkloosheid die volgde, versterkt door de tweede oliecrisis in 1977, werd door economen ook wel de 'Hollandse ziekte' genoemd.

Wereldwijd duurde de Koude Oorlog voort. Er kwam een einde aan de Vietnamoorlog in 1975 ten faveure van het communisme. De Rode Khmer kwam in Cambodja aan de macht. Zedong stierf in 1976 en daarmee eindigde ook de Culturele Revolutie in China en startte een periode van economische hervorming. Ook is er een toename in terroristische aanslagen wereldwijd, te zien in Nederland aan de Molukse treinkaping en gijzeling van een lagere school. Aanslagen worden doorgaans gekoppeld aan de dekolonisatiegolf die zich in de twintigste eeuw voltrok – de VN groeide in de periode van 1946-1970 van 35 naar maar liefst 127 landen – met spanningen tussen de kolonisten en voormalige koloniën. De dictaturen van Zuid-Europese landen kregen democratische regeringen en Griekenland, Portugal en Spanje traden toe tot de Europese Gemeenschap.

In de Nederlandse samenleving ontstond verwijding tussen links en rechts. Het 'meest links-progressieve' kabinet in de parlementaire geschiedenis van Nederland kwam tot stand: Kabinet-Den Uyl (1973-1977).[10] Het doel was een eerlijkere verdeling van kennis, macht en inkomen en om welvaart te richten op welzijn. Binnen deze regeerperiode vond ook de onafhankelijkheid van Suriname plaats. In 1977 kwam de PvdA met Den Uyl ook als winnaar uit de bus, echter lukte het niet om op één lijn te komen met het CDA over het sociaaleconomische beleid om een coalitie te vormen. Daardoor kwam na een lange formatieperiode een coalitie tot stand tussen CDA en VVD: kabinet-Van Agt I. Ten tijde van dit kabinet vond, zoals Velzing (2013, p. 42) beschrijft, de overgang plaats van "defensief naar offensief industriebeleid". De recessie toonde de structurele zwaktes van de toenmalige industrie. Daarom richtte EZ zich in plaats van op behoud van bestaande bedrijven op toekomstgericht 'herstructureringsbeleid'. (Ibid.). Een opvallend voorbeeld is Zuid-Limburg waar na de sluiting van de mijnen in de jaren vijftig behoefte was aan herstructurering, wat een voedingsbodem was voor de stichting van de Universiteit (en UMC) van Maastricht in 1976. Discussies over nieuwe economische visies werden in deze periode tevens gevoed door het rapport *Limits to Growth* dat de Club van Rome uitbracht in 1972. Daarin stonden de nadelige effecten van economische activiteiten op het milieu én de eindigheid van grondstoffen centraal.

Een aantal documenten vormde de basis voor nieuw innovatiebeleid: de rapporten van WRR schiepen samen met *De Economische structuurnota* van EZ in 1976, De *sectornota* van EZ in 1979 en de *Innovatienota* van ministerie van Wetenschapsbeleid uit 1979 een beeld waarin innovatie een wezenlijk onderdeel van bedrijvigheid was. Ook kwam er oog voor het maken van keuzen in sectoren waarin Nederland sterk kan zijn. Als slotstuk van de set aan adviezen kwam in 1981 het rapport van de Commissie Wagner (Een nieuw Industrieel Elan) dat wees op de slechte concurrentiepositie door de hoge loonkosten.

Periode 1980-1990

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Economische crisis met hoge werkloosheid en lage arbeidsdeelname door ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- Akkoord van Wassenaar met gematigde loongroei in ruil voor meer werkgelegenheid; en
- Technologie en generiek beleid staan voorop in het innovatiebeleid en uitvoeringsorganisaties dienen de onafhankelijkheid van beleid ten opzichte van het bedrijfsleven te borgen.

Grote veranderingen in economisch beleid en in de rol van de staat vinden plaats en innovatie krijgt vooral een technologisch karakter. De tweede oliecrisis leidde tot een wereldwijde economische crisis. De spanningen in de

[10] Enkel PvdA en D66 zagen het als een coalitie met een parlementair kabinet, terwijl andere partijen het beschouwden als een extraparlementair kabinet.

wereld liepen verder op met de Islamitische Revolutie in Iran en de Russische inval in Afghanistan. Conservatieve regeringen kwamen op met politiek leiders zoals Margaret Thatcher (VK), Ronald Reagan (VS), Pinochet (Chili) en Helmut Kohl (Duitsland). Sociale bewegingen alsook vakbonden moesten het hier ontgelden. De neoliberale visie, gesteund door wetenschappelijke werk van de Chicago School onder leiding van Milton Friedman, werd dominant. De focus op radicale vrije markten leidde tevens in internationale ontwikkelingssamenwerking tot de beruchte 'Structurele Adjustment Programs' (SAPs). Tegelijkertijd leed in deze periode de Sovjet-Unie onder de hoge kosten die de wapenwedloop met de VS meebracht en verloor ze haar macht in Oost-Europa. Met de komst van Gorbatsjov in 1985 maakte de eerdere strategie van harde repressie in Oostbloklanden plaats voor een beleid dat meer politieke vrijheid toeliet. Na turbulente politieke hervormingen vielen de communistische Oostblokregeringen, met Polen als eerste, achtereenvolgend om. In 1989 begon de afbraak van het IJzeren gordijn en was er de val van de Berlijnse muur.

Ook in Nederland was de zware recessie voelbaar en het toenmalige Kabinet-Van Agt II (1981-1982) zat maar kort. Er was sprake van oplopende begrotingstekorten (EMU van 4,7 naar 5,9 procent), toenemende werkloosheid (van 5,6 tot 7,4 procent in 1982) en stijgende uitkeringsafhankelijkheid. Op basis hiervan werd ook in de overheidssector in 1982 een sterke loonmatiging ingevoerd. Het banenplan van PvdA-minister Den Uyl om nieuwe werkgelegenheid te creëren stuitte op knelpunten in financiering en verzet vanuit werkgeversorganisaties. In 1982 werd een compromis gesloten in het akkoord van Wassenaar dat een enorm positieve impact had op de werkgelegenheid: die herstelde sneller dan in alle andere Europese landen (hoewel het akkoord niet positief was voor alle delen van de economie). Een geringe rol van de overheid in de loonvorming was een van de onderdelen van het akkoord: de overheid stelde slechts kaders voor sociale partners uit verschillende bedrijfstakken die bijvoorbeeld dan zelf loonregelingen moesten uitwerken. Dit past bij de visie op een kleine overheid zoals voorgesteld door kabinet-Lubbers I. De jaren tachtig waren de periode van de Kabinetten-Lubbers van het CDA, die onder meer in samenwerking met de PvdA (onder leiding van oud-vakbondsvoorzitter Wim Kok), werkte aan herziening van de verzorgingsstaat (wat in de volgende decennia verlies van stemmers opleverde).

Ondernemerschap werd ook méér gestimuleerd in deze periode van hoge werkloosheid. Ondernemerschap kreeg naast economische doelen ook een sociaal emancipatiedoel. Het werd eenvoudiger gemaakt om een bedrijf te starten en dit werd gestimuleerd middels verschillende regelingen. Het vestigingsklimaat is in het eerste deel van deze periode ook onderdeel van discussie, voornamelijk om meer investeringsruimte te creëren ten behoeve van de werkgelegenheid. In deze periode is de rentestand hoog, zijn er hoge energiekosten, staan afzetmarkten onder druk en is er hoge druk vanuit vergunningenbeleid. Dit versoepelen zou moeten leiden tot een beter investeringsklimaat en meer werkgelegenheid (SER, 1982).

Wat betreft het economische beleid, was het oude industriebeleid op zijn retour en daarmee de steun aan individuele bedrijven. Dit was al begonnen eind jaren '70 door economische nota's en adviezen van de WRR over toekomstgericht beleid, maar het einde van het industriebeleid wordt definitief door het RSV-debacle in 1983. In de jaren ervoor ontvingen bedrijven grote bedragen van de overheid (los van herstructureringsbeleid) waardoor kabinetten kampten met budgettaire problemen (Velzing, 2013). Het scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV) ging ondanks de geïnvesteerde 2,2 miljard gulden toch ten gronde, wat tot een parlementaire enquête leidde.

Binnen het jonge innovatiebeleid kreeg technologie een voorname rol, daarom karakteriseert Velzing (2013) dit als "technologiebeleid". De opkomst van informatietechnologie en ontwikkeling van de personal computer door Apple en IBM leidde tot onrust bij de regering omdat Nederland achterliep. In 1979 leidde UvA-hoogleraar Experimentele Natuurkunde en Philips Natlab directeur Rathenau de Commissie Rathenau die de maatschappelijke gevolgen van technologieën (voornamelijk micro-elektronica en computerchip) onderzocht en de commissie legt daarbij een

verband met de werkgelegenheid. Het werd duidelijk dat Nederland snel een technologiebeleid moest ontwikkelen.

De daaropvolgende maatregelen van EZ volgden twee lijnen: R&D-financiering van generieke aard en marktgerichtheid van kennisinstellingen. Zo werd de regeling Technische Ontwikkelingskredieten (TOK), die al in 1949 was ontwikkeld ter indiening van het Marshallplan, nieuw leven ingeblazen in de jaren tachtig. Grote bedrijven werden aangespoord om aanvragen in te dienen. De helft van de financiële middelen op het gebied van innovatievermogen van bedrijven werd van 1976 tot 1983 besteed via de TOK (Velzing, 2013). De Stichting voor de Technische Wetenschappen (STW) die in 1981 werd opgericht, benadrukte de nieuwe koers. Zij bevorderde toegepaste technische onderzoeken door projecten te toetsen op wetenschappelijke kwaliteit én toepassingsmogelijkheden. Verder kwam de generieke innovatieregeling INSTIR (feitelijk de voorloper van WBSO), gericht op de bevordering van R&D-investeringen in het mkb maar in feite lukte het vooral grote bedrijven ook hiervoor subsidies te verwerven.

Het technologiebeleid liep tot ongeveer 1990. Opvallend is dat de specifieke aard van het beleid met aandachtspunten verschoof naar generiek. Er werd niet zozeer naar kansrijke bedrijfssectoren gekeken, maar naar algemene technologiegebieden. Eén van de instrumenten hierbij waren de Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (IOP's), gericht op "fundamenteel-strategisch onderzoek bij universiteiten en onderzoeksinstituten te versterken in een richting die aansluit bij de innovatiebehoeften van het Nederlandse bedrijfsleven". Grote bedrijven wisten beter hun weg te vinden in deze overheidssteun (bijvoorbeeld via INSTIR) dan het reguliere mkb.

Tot slot, eind jaren tachtig markeerde deze periode ook de start van uitvoeringsorganisaties omdat het ministerie van EZ de taken 'maken' en 'uitvoeren' van beleid uit elkaar haalde, om onafhankelijkheid van beleidsambtenaren van bedrijven te waarborgen. In 1988 ontstond het agentschap StiPT (tegenwoordig RVO) dat onder meer de TOK en IOP's uitvoerde.

Periode 1990-2000

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Globalisering en Europese interne markt krijgt economisch steeds meer vorm en wordt institutioneel verankerd;
- Periode van voorwaardenscheppend beleid, waarbij marktwerking en deregulering centraal staan; en
- Triple-helix-model voor innovatie wordt belangrijker, met een voorzichtige terugkeer van industriebeleid in de vorm van 'picking winners'.

De jaren negentig worden getekend door de oprichting van de EU en economisch goede tijden. Op het gebied van innovatie is er verdere samenwerking tussen bedrijven, instellingen en overheden. De Koude Oorlog is ten einde en politicoloog Fukyama betoogt dat hiermee ook "het einde van de geschiedenis" is gekomen: er zal geen ideologische evolutie meer kunnen plaatsvinden en de bestuursvorm van de (westerse) liberale democratie lijkt het eindstation. In 1992 wordt de Europese Unie door het Verdrag van Maastricht opgericht. Voor lidstaten geldt een vrij verkeer van werknemers, goederen, diensten en kapitaal en verder werken lidstaten samen op het terrein van buitenlandbeleid, politiek en justitie. Tevens wordt het Europees Parlement opgericht en worden er afspraken gemaakt voor begrotingsdisciplines (omdat Europese economieën nu meer verbonden en van elkaar afhankelijk zijn). Internationale tribunalen van de VN worden ingesteld om de misdaden in Joegoslavië en Rwanda te onderzoeken en bestraffen. Ook wordt besloten tot de oprichting van het Internationaal Strafhof in 1998 te Den Haag. In 1995 komt de World Trade Organisation (WTO) tot stand en in 1999 wordt de Euro (onzichtbaar) ingevoerd.

In de Nederlandse politiek kwam het eerste 'paarse' kabinet tot stand met PvdA, VVD en D66 en zonder confessionele partij. Tijdens dit kabinet beleefde Nederland een hoogconjunctuur en daarmee groeiden de middelen voor maatschappelijke prioriteiten en was er lastenverlichting voor burgers en bedrijven. De coalitiesamenwerking werd voortgezet in het tweede kabinet-Kok. Echter duurden de problemen op de arbeidsmarkt nog voort, pas eind jaren negentig was de werkloosheid lager dan in de jaren zeventig. Toen waren de overheidsfinanciën ook voor het eerst in twee decennia, ondanks inspanningen van de kabinetten-Lubbers en -Kok, gesaneerd en kwam er een eind aan het EMU-tekort.

De samenleving veranderde in deze tijd drastisch met de komst van het internet in 1990, wat in 1994 omgedoopt werd tot het Wereld Wijde Web. De meeste huishoudens in het westen hebben een computer met een besturingssysteem van Microsoft dat destijds een monopoliepositie had.

De neoliberale discours zette door in de jaren negentig en het innovatiebeleid bleef hierdoor beïnvloed. Het paarse kabinet profileerde zich met het MDW-programma: Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Er werd meer overgelaten aan de markt, en generieke stimulering werd verkozen boven specifieke. Het macro-economische karakter van de nota *Economie met open grenzen* (1990) sloot hierop aan: het gaat om voorwaardenscheppend beleid. Instrumenten zoals de WBSO (1994) werden ontwikkeld. Het kabinet en de Kamer waren niet bijzonder geïnteresseerd in innovatiebeleid – innovatie werd niet benoemd in de regeerakkoorden van kabinet-Kok – en het beleid op dit gebied werd voornamelijk gedreven door enkele Kamerleden. Er was wel sprake van vergrote aandacht voor de rol van kennis, onder andere door de nota *Kennis in beweging,* en er was oog voor samenwerking. Op het gebied van kennis werd gewerkt aan een publieke kennisinfrastructuur door FES-maatregelen ICES-KIS-1 en ICES-KIS-2.

In 1999 ontstond, als reactie op de lobby voor Nederland Distributieland, ook de denktank Stichting Nederland Kennisland om aandacht te vragen voor kennis als concurrentiefactor. Oprichter Frans Nauta zou in 2003 tevens de eerste secretaris worden van het Innovatieplatform dat in de jaren daarna de dialoog tussen bedrijfsleven, kenniswereld en overheid zou organiseren en zou adviseren over innovatiebeleid van EZ en het kennisbeleid van OCW. Het concept van Nationale Innovatiesystemen omvatte de nadruk op samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven, overheidsinstellingen en kennisinstellingen. Innovatie kreeg naast eerdergenoemde hoofdlijnen R&D en marktgerichtheid, ook lijnen gericht op kennisdeling en clustering, zodat netwerken zouden ontstaan. Kennisinstellingen raakten zodoende meer betrokken bij het beleid van ministerie van EZ. Naast de al bestaande STW en IOP's werd deze kennis- en samenwerkingsfocus in de jaren negentig gekenmerkt door oprichting in 1997 van de Technologische Top Instituten (TTIs). De publiek-private samenwerking die werd opgezet dankzij deze Instituten leidden tot sterke kennisvalorisatie, sectorale innovatiekracht en cofinancieringsstructuren. Tegelijkertijd versterkte de opzet bestaande netwerken en gevestigde belangen en stond daarmee innovatie van buitenaf in de weg. Het clusterbeleid van EZ gaf ambtenaren de ruimte voor een eigen invulling en voor invloed van lobbygroepen en grote bedrijven. Dit leidde tot, wat Velzing (2013, p. 139) noemt, een 'picking-winners'-beleid.

In deze jaren toonde zich ook een stroevere omgang tussen EZ en Senter (nu RVO) en verschilden beleidsmakers en beleidsuitvoerders in cultuur. Door de taakverdeling veranderde ook de activiteit van het ministerie. Er was behoefte aan verantwoording (de jaarlijkse verantwoordingsdagen), transparantie en evaluaties van het effect van maatregelen. Zo werden Kamervragen gesteld over de steun aan bepaalde bedrijven en industrieën (bijvoorbeeld vliegtuigconcern Fokker en de Technolease-constructie).

Periode 2000-2010

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Turbulente economische ontwikkelingen en de opkomst van onder andere China als economische grootmacht;
- Kenniseconomie en innovatie krijgen een centrale rol in het denken over de Nederlandse concurrentiepositie;
- Innovatie wordt een Europees doel met het streven naar 3 procent R&D-investeringen (van het bbp); en
- 'Backing winners' wordt de onderliggende dominante visie op innovatie en ondernemerschap.

De overgang naar een nieuw millennium was een turbulente periode waarin de internetzeepbel knapte, Europese landen overgingen op de Euro en de start van de Westerse 'War on Terror' plaatsvond. De aanslagen in New York op 11 september 2001 schokten de wereld en leidden direct tot ingrijpende veranderingen. Deze periode startte een reeks van terroristische aanslagen bijvoorbeeld in Londen, Madrid maar ook in Nederland met de moord van Theo van Gogh. De onrust werd in Nederland verwoord door partijen zoals de LPF met als boegbeeld Pim Fortuyn. De moord op Pim Fortuyn bracht verdere instabiliteit in het politieke landschap. De beginperiode van het millennium werd politiek bestuurlijk gekenmerkt door kabinetten onder leiding van het CDA met minister-president Jan Peter Balkenende.

In de start van het millennium zwakte de economische groei van de jaren negentig af, maar geleidelijk aan herstelde deze zich. Het knappen van de internetzeepbel leidde tot een economische recessie en dit zorgde tegelijkertijd voor de bekoeling in overheidsuitgaven. In 2008 kreeg de globale economie een enorme klap met de start van de kredietcrisis. De kabinetten hebben in deze periode, met bezuinigingen, onder andere de staatsschuld teruggebracht naar onder de 50 procent, maar werden ingehaald door de kredietcrisis waarin geld beschikbaar moest komen om geen algehele bankencrisis te krijgen. De kredietcrisis zorgde voor een economische krimp en oplopende werkloosheid. In dezelfde periode startte de opmaat naar de eurocrisis.

In 2000 werden er in Lissabon op een Europese top afspraken gemaakt gericht op het concurrentievermogen van de Europese economie. Dit vestigde specifieke aandacht op Europa om de Europese Unie tot een van de meest concurrerende kenniseconomieën in de wereld te positioneren. In deze periode werden doelstellingen als jaarlijks 3 procent economische groei, een arbeidsparticipatie van 70 procent en R&D-investeringen ter hoogte van 3 procent van het bbp afgesproken. In Nederland zorgde dit beleid voor het oprichten van het Innovatieplatform en een strategie van 'backing-winners', oftewel het ondersteunen van de sterke 'sleutelgebieden' die internationaal kunnen concurreren.

Op maatschappelijk en geopolitiek gebied was de opkomst van China een belangrijke ontwikkeling. In 2001 werd China lid van de WTO en dit leidde tot andere geopolitieke verhoudingen. De omvang van de Chinese internationale handel groeide exponentieel, waar het Chinese handelsoverschot in 2000 circa 24 miljard dollar was was dit in 2010 gegroeid naar circa 180 miljard dollar. De Europese Unie breidde zich in deze periode uit met 12 landen, voornamelijk in Centraal- en Oost-Europa. De snelle groei van het internet en voornamelijk sociale media zorgden voor meer directe toegang tot informatie wereldwijd.

Periode 2010-2015

Belangrijkste observaties in deze periode:

- De grote recessie leidt tot een economische crisis met forse bezuinigingen en loopt door in de eurocrisis;
- Oplopende en hoge werkloosheid leidt tot een focus op nieuw ondernemerschap als remedie; en
- Een groeiende invloed van opkomende industrielanden in geopolitieke en wereldwijde economische ontwikkeling.

De periode 2010 tot en met 2015 wordt gekenmerkt door de (nasleep van de) grote recessie, de eurocrisis en de Arabische Lente. Door onrust in de Arabische Wereld en toenemende instabiliteit in meerdere landen nam het aantal vluchtelingen dat naar Europa kwam snel toe. De Europese Unie kreeg gezamenlijk met deze grote stroom vluchtelingen te maken, wat leidde tot de opkomst van Euro-sceptische partijen en bewegingen. In Noord-Europese landen ontstond tevens een negatieve beeldvorming over Zuid-Europese landen en overheidsfinanciën voornamelijk naar aanleiding van de staatsschuldencrisis in 2009. Binnen Nederland kwam er aandacht voor krimpregio's en regionale verschillen. Demografische druk in bepaalde regio's (veelal grensregio's) zorgde voor onzekerheden met betrekking tot de beroepsbevolking, de woningmarkt en economische ontwikkeling (PBL, 2010).

In Nederland begon de lange periode van Mark Rutte als minister-president en de VVD als grootste partij. De VVD regeerde vanaf 2010 samen met het CDA en gedoogpartner PVV als minderheidskabinet. In dit kabinet waren bezuinigingen de kern, maar het kabinet viel na het terugtrekken van gedoogpartner PVV in 2012. Het daaropvolgende kabinet bestond uit een centrumlinkse formatie, waar de VVD samen met de PvdA ging regeren.

Economisch was in deze periode het effect van de kredietcrisis op de economie nog voelbaar. De economie zat aan het begin van de periode in een recessie en kreeg een volgende klap te verwerken met de Europese staatsschuldencrisis nadat Griekenland aangaf niet meer voor zijn eigen staatsschuld te kunnen zorgen. Dit zorgde voor druk op de Europese monetaire unie en de Euro. De verweving van banken en investeerders met staatsobligaties over de hele Eurozone maakte de situatie complexer, waarbij hard beleid richting landen met staatsschuldenproblematiek zou kunnen leiden tot een bankencrisis elders. In deze periode na de kredietcrisis kreeg Nederland te maken met een oplopende en hoge werkloosheid, die in deze periode (2010-2015) piekte op 7,4 procent in 2014. Het zou zeven jaar duren voor de werkgelegenheid weer terug was op het niveau van voor de crisis. De economische groei klom richting het einde van deze periode weer op naar meer dan 2 procent per jaar.

In 2011 startte Nederland met het topsectorenbeleid waarin negen sectoren die van belang waren binnen de kenniseconomie geselecteerd en gestimuleerd werden. Deze sectoren werden gezien als de belangrijkste aanjagers voor economische groei en innovatie. De focus lag op het stimuleren van samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en overheid. Het versterken van publiek-private samenwerking zou leiden tot méér mobilisatie van middelen aan de private kant. Aan het eind van deze periode groeide ook de aandacht voor jonge innovatieve bedrijven en jong ambitieus ondernemerschap. De overtuiging dat deze bedrijven bijdragen aan de belangrijke maatschappelijke opgaven en het transitievermogen van de economie kreeg vorm.[11] De politieke aandacht voor startups begon toen de werkloosheid hoog was en nieuwe werkgelegenheid welkom was. Dit leidde tot de oprichting van StartupDelta, met steun van het ministerie van EZ.

Aanleiding voor het topsectorenbeleid was ook de veronderstelling dat deze sectoren de Nederlandse internationale concurrentiepositie het best zouden kunnen verbeteren. Het vestigingsklimaat werd een belangrijke factor omdat het aantrekken van internationale bedrijven een positieve bijdrage zou leveren en internationaal talent van belang werd geacht voor het R&D-vermogen. Publiek en politiek ontstond er onrust naar aanleiding van de "Panama Papers" en de rol die belastingvoordeel speelde voor sommige multinationals.

Maatschappelijk en geopolitiek is een aantal ontwikkelingen belangrijk geweest op de beleidscontext van deze periode. China kondigde in deze periode haar "Belt and Road Initiative" af waarin grootschalige infrastructurele investeringen werden gedaan in kwetsbare landen, bijvoorbeeld door havens over te nemen en spoor- en

11 Kamerbrief (17 maart 2014). Ambitieus ondernemerschap: een agenda voor startups en groeiers.

snelwegen aan te leggen. Dit ten behoeve van de nieuwe zijderoute en meer verbinding met Europa en Afrika. Hiermee vergrootte China haar invloed in Europese en Afrikaanse landen. De ingezette groei vanaf begin 2000 werd in deze periode doorgezet en de omvang van het handelsoverschot groeide van circa 180 miljard dollar naar circa 600 miljard dollar. Het aandeel van China in de wereldeconomie groeide in deze periode van 12 naar 16 procent. Tegelijkertijd annexeerde Rusland in deze periode de Krim waarmee de spanningen in Oekraïne en aan de NATO-oostgrens opliepen. De spanning werd verder vergroot met het neerhalen van MH17, waarbij Nederland direct betrokken raakte.

Periode 2015-2020

Belangrijkste observaties in deze periode:

- Brede welvaart en maatschappelijke transities krijgen een grotere rol in economisch beleid;
- Aandacht voor klimaat en natuur leidt tot eerste concrete obstakels rondom ruimte, economie en energie; en
- Globalisering lijkt terug te lopen met de vorming van regionale blokken.

In de periode van 2015 tot en met 2025 kregen de Eurosceptische ontwikkelingen hun grootste en meest ingrijpende hoogtepunt met het referendum van Brexit. De maatschappelijke weerstand die door een aanhoudende vluchtelingencrisis en wantrouwen na de eurocrisis groter werd kreeg hiermee een gezicht in Europa. In dezelfde periode begon Trump aan zijn eerste termijn als president van de VS met een protectionistisch beleid. Door deze 'deglobaliserende' ontwikkelingen kwam de vrije handelseconomie onder druk te staan. Verschillende handelsverdragen kregen hierdoor vorm. Nationaal steeg de druk op de woningmarkt, eindigde een gerechtelijke uitspraak de PAS-regeling wat leidde tot de stikstofcrisis en werd de gaswinning in Groningen afgebouwd. Regionale overheden kregen meer verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld op het sociaal domein.

Aan het begin van deze periode was het kabinet Rutte-II actief, dit bestond uit een coalitie tussen links en rechts, met VVD en PvdA. De nadruk lag op bezuinigingen in de nasleep van de economische crisis. Het kabinet werd opgevolgd door kabinet Rutte-III, een centrumrechts kabinet met de VVD, D66, CDA en CU. Dit kabinet stond in het teken van investeringen aansluitend op economische groei. De inkomstenbelasting ging omlaag en de rentestand was laag, wat leidde tot een grotere begrotingsruimte voor de overheid. Er kwam een grotere roep om als overheid een rol te pakken door te investeren in de toekomst, en de samenleving in verhouding te brengen met de financiële sector (WRR, 2016). Het kabinet reageerde hierop door aan te geven dat de politiek betrokken moet blijven om dit evenwicht te bewaken en de weerbaarheid tegen financiële schokken te vergroten.[12] Deze keuze voor investeringen was bijvoorbeeld terug te zien bij de oprichting van het Nationaal Groeifonds onder dit kabinet dat in 2020 officieel werd aangekondigd. In 2018 gaf het kabinet ook aan meer te willen investeren in bedrijven via Invest-NL.

De jaarlijkse groei van de Nederlandse economie lag tussen de twee en drie procent en de werkloosheid daalde fors. De economische crisis uit het begin van de vorige periode was daarmee voorbij. Deze positieve ontwikkelingen gingen samen met spanningen op de wereldmarkt. Het referendum over de Brexit in 2016 was een eerste klap waar de Nederlandse economie mee te maken kreeg, aangezien Nederland als handelsland een sterke relatie heeft met het VK. De officiële ingangsdatum van Brexit was pas in 2020, waardoor de ontwikkelingen in handel relatief stabiel bleven tot het einde van deze periode. Deglobalisering was ook buiten de EU een thema, onder president Trump begon in 2018 een aantal handelsconflicten tussen de VS en de EU en de VS en China. Europa versterkte haar positie wel met een handelsverdrag met Canada, het CETA-verdrag.

12 Kamerbrief 141 (20 december 2016). Toekomst financiële sector.

Maatschappelijke transities en thema's raakten ook in een stroomversnelling in deze periode. Brede welvaart werd steeds gangbaarder met betrekking tot economisch beleid. De Verenigde Naties stelden in 2015 bijvoorbeeld de Sustainable Development Goals op en in Nederland werd een Brede welvaartsindicator ontwikkeld door de Rabobank en de Universiteit Utrecht. Dit leidde in 2016 tot een parlementair onderzoek naar het brede welvaartsbegrip en verzoeken tot structurele meting van brede welvaart, die werden opgevolgd bij het CBS met de Monitor Brede Welvaart.[13] Deze ontwikkelingen kregen in Nederland een sterk gezicht vanwege de druk op de ruimte. In de Randstad kregen de verstedelijkingsopgave en herontwikkeling van bedrijventerreinen aandacht, terwijl ook steeds duidelijker werd dat ruimte voor de economie belangrijk was. Op het gebied van natuur en landbouw werd met het afschaffen van de PAS-regeling de opmaat naar de stikstofcrisis gelegd. Deze werd in 2019 ook als zodanig genoemd. Wereldwijd werd in 2019 een Klimaatakkoord gesloten in Parijs, waar landen zich gezamenlijk committeerden aan het terugdringen van de CO2-uitstoot en het opwarmen van de aarde onder de twee graden te houden.

Periode 2020-2025

Belangrijkste observaties in deze periode:

- COVID19-crisis en hernieuwde aandacht voor kwetsbare productieketens en afhankelijkheden (in Europa);
- Groeiende aandacht voor (sleutel)technologie als uitgangspunt van economische vernieuwing; en
- Geopolitieke spanningen leiden tot de wens voor meer strategische autonomie (zowel Europees als Nationaal).

De periode 2020 tot en met 2025 wordt gekenmerkt door een ruwe start met de COVID19-crisis, gevolgd door de oorlog in Oekraïne en politiek-bestuurlijke onrust vanwege de Toeslagenaffaire. De aanpak van het kabinet om de COVID19-crisis aan te pakken en de onrust rondom de toeslagenaffaire leidden ertoe dat het vertrouwen in de politiek een dieptepunt bereikte (SCP, 2024). Deze ontwikkeling heeft ook zijn uitwerking gehad op de provinciale en landelijke verkiezingen. Het politieke landschap is verder gepolariseerd met verschuivingen vanuit het electoraat naar de linkse en rechtse tegenpolen. Voor het eerst sinds 2010 ontstond er in 2024 een kabinet waarin niet de VVD de grootste partij was en waarvan niet Mark Rutte minister-president zou zijn.

De economie wordt het best gekenmerkt door de effecten van de COVID19-crisis en de wereldwijde schok in de economie. Door onder andere de lockdowns kreeg de wereldmarkt een enorme schok te verduren, waardeketens kregen te maken met verschillende verstoringen en het consumentengedrag veranderde vanuit noodzaak. De economie veerde echter krachtig terug, mede door een omvangrijk steunpakket van het Nederlandse kabinet, voor een deel door rechtstreekse ondersteuning van salariskosten en vaste lasten van alle werkgevers in het bedrijfsleven (via de NOW en de TVL) en voor een deel door gerichte steun van bepaalde bedrijven en sectoren zoals scale-ups (via de COL). Na een forse krimp in de eerste periode van dit tijdvak veerde de economie tegen het einde van de crisis in 2022 hard terug. In de financiële crisis van 2008 was het aantal werkzame personen pas na 30 kwartalen weer op het oorspronkelijke niveau (2010-2016), bij de COVID19-crisis al na 5 kwartalen.

In de periode daarna werden periodes van minimale krimp afgewisseld met kleine groei. De stagnatie van de afgelopen jaren was Europees breed een aandachtspunt. Het rapport van Draghi (2024) over de Europese industrie en de stagnatie door het achterblijven van productiviteitsgroei draagt bij aan nieuwe ontwikkelingen rondom industriepolitiek. Het vraagstuk van strategische autonomie en het versterken van de Europese positie op sleuteltechnologieën is nauw aan deze ontwikkelingen verbonden. De scheefgroei tussen de Verenigde Staten en Europa wordt door het rapport van Draghi voornamelijk toegewezen aan de 'internet-boom' en de Tech-sector.

13 Tweede Kamer der Staten Generaal (20 april 2016). Parlementair onderzoek Brede Welvaartsbegrip.

Europa loopt achter op investeringen en innovatie in nieuwe (sleutel)technologieën en wordt door demografische ontwikkelingen gedwongen om te kijken naar het verbeteren van arbeidsproductiviteit om economische groei te bewerkstelligen. In het Draghi-rapport wordt herhaald dat Europa moet streven naar een 3-procent doelstelling voor R&D-uitgaven, zoals aan het begin van de eeuw werd afgesproken tussen Europese landen. Hiermee leeft de aandacht voor R&D-intensiteit op. Het kabinet Schoof nam de doelstelling om 3 procent van het bbp in 2030 in R&D te investeren expliciet gericht op het regeerprogramma als speerpunt van het innovatiebeleid.

In deze periode neemt het debat over het Nederlandse vestigingsklimaat toe. In begin 2020 verplaatst Unilever het hoofdkantoor officieel naar het VK, mede dankzij discussies over de dividendbelasting. In 2023 wordt er wederom gedebatteerd over het vestigingsklimaat, waar het vertrek van de hoofdkantoren van Shell, Unilever en DSM mede de aanleiding voor vormde. De toenemende regeldruk, druk op schaarse ruimte, mensen en energie en een ongunstig belastingklimaat worden genoemd als redenen dat het vestigingsklimaat onder druk staat.[14]

Maatschappelijk ontstaan er meer discussies die sterk verweven zijn met ontwikkelingen op strategische autonomie en zelfredzaamheid. De oorlog in Oekraïne heeft het perspectief op defensie-uitgaven en de defensie-industrie veranderd ten gunste van het nationaal belang. Voor het eerst in een lange tijd behalen meer NATO-landen de norm en lijkt veiligheid een minder vanzelfsprekend gegeven dan gedacht. De (geplande) investeringen in defensie en defensie-industrie stijgen. Wereldwijd zijn er geopolitieke spanningen met Rusland en China, maar ook binnen de NATO tussen Europa en de Verenigde Staten. De politieke ontwikkelingen bij bondgenoten zoals de VS en in Europese Lidstaten vergroten ook de wens tot strategische autonomie als land binnen de Europese Unie. De stijgende energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne leidden tot inflatie en versnelden de overgang naar duurzame energiebronnen.

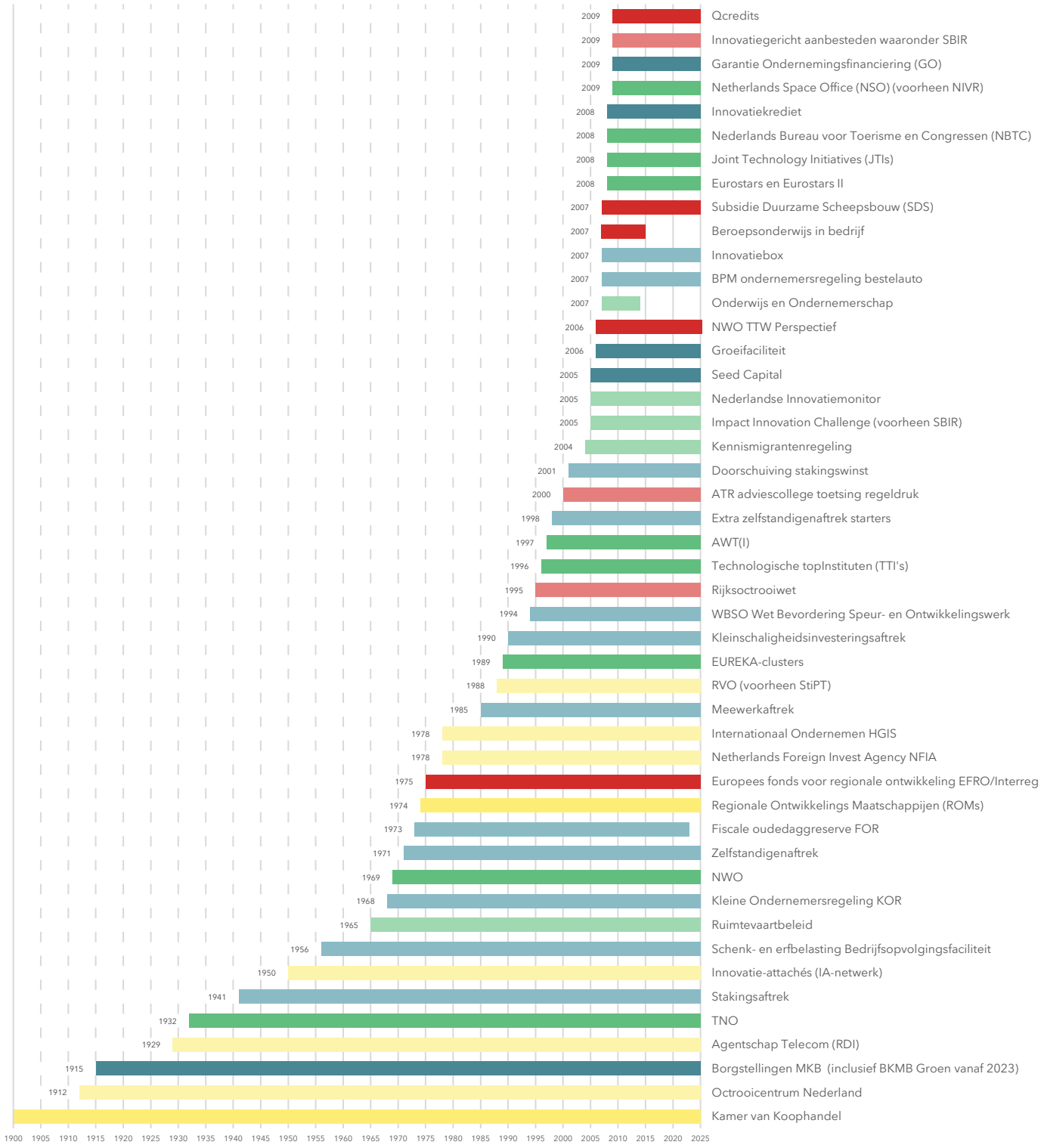
Binnen Nederland zijn dezelfde ontwikkelingen een bron van spanning in de samenleving. Nederland bereikt een recordaantal inwoners in 2024 met 18 miljoen personen. Het geboortecijfer is lager dan het sterftecijfer. Voor het eerst sinds decennia is het aantal Nederlanders dat 67 jaar wordt groter dan het aantal Nederlanders dat 18 jaar wordt. Buitenlandse migratie is de voornaamste bron van groei van de (beroeps)bevolking geworden. Dit verlicht de druk op het arbeidsaanbod maar leidt ook tot spanningen in de samenleving waarbij het sentiment ten opzichte van immigranten negatiever wordt. Waar dit in voorgaande periodes voornamelijk gericht was op seizoenarbeiders of niet-Westerse immigranten begint het sentiment rondom expats en buitenlandse studenten in deze periode ook negatiever te worden. Deze spanning wordt extra versterkt door de tekorten op de woningmarkt en de enorme druk op het ruimtegebruik in Nederland. Hierdoor is de strijd om de schaarse ruimte in Nederland nog feller geworden. De keuzes om beschikbare ruimtes te gebruiken voor wonen, economie, recreatie, natuur of voor belangrijke transities worden hierdoor steeds belangrijker.

2.2 Overzicht van beleidsinstrumenten in de tijd

De figuren hieronder geven een grafisch overzicht van de instrumenten die actief zijn ingezet in de periode 2020-2025. De eerste figuur geeft een overzicht van de instrumenten die al voor 2010 zijn ingezet en de tweede figuur van de instrumenten die vanaf 2010 zijn ingezet. Voordat we per tactisch doel reconstrueren hoe de huidige beleidsmix vorm heeft gekregen, geven deze figuren een overzicht van de instrumenten die al voor de te beschouwen periode actief zijn. De figuren geven inzichten in wanneer een instrument van start is gegaan, in welk jaar het instrument is gestopt en het type instrument dat is ingezet.

14 Tweede kamer der Staten Generaal. (2023). Plenair Verslag: Debat over het vestigingsklimaat in Nederland.

Figuur 2.1 Overzicht ondernemerschaps- en innovatiebeleid gestart < 2010 (niet uitputtend)



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 2.2 Overzicht ondernemerschaps- en innovatiebeleid > 2010 (niet uitputtend)

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

De figuren laten zien dat het gros van de instrumenten al voor 2020 onderdeel is van de beleidsmix: 72 van de in totaal 98 (hier onderscheiden) instrumenten zijn al voor 2020 actief. Het is van belang om mee te nemen dat een aantal instrumenten voor 2020 is gestart en gestopt, maar deze nog wel uitbetalingen doen in de evaluatieperiode en dus nog terugkomen op de EZ-begroting. Er zijn 26 instrumenten sinds 2020 gestart. Van deze 26 zijn er 3 voor 2025 stopgezet. Naast deze stopgezette instrumenten is er een relatief groot aantal tijdelijke instrumenten zoals de Nationaal Groeifonds-projecten.

Het valt op dat voornamelijk generieke middelen al langer onderdeel zijn van de beleidsmix. Dit geldt bijvoorbeeld voor (fiscale) ondernemerschapsregelingen die veelal zijn gestart in periodes van mindere economische tijden. De continuïteit in middelen is terug te zien bij bijdragen aan (internationale) organisaties. Zo zijn TO2-instellingen, RVO, KvK, ROM's en octrooiorganisaties al meerdere decennia onderdeel van de beleidsmix. Dat dit langdurig loopt kan

als logisch worden beschouwd met het oog op de continuïteit van deze organisaties en de taken die ze vervullen in de beleidsmix.

Een laatste observatie is dat subsidies gemiddeld genomen een minder lange looptijd hebben, hier is ook vaker een specifieke ingreep zichtbaar (al dan niet op basis van politieke wensen). Bij specifieke doelen is het ook logischer dat de looptijd minder lang van aard is, omdat deze gericht is op een specifiek marktfalen tijdens het opzetten van het instrument.

2.3 Beleidsreconstructie per tactisch doel

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van het beleid en de ingezette instrumenten per tactisch doel. Dit is een feitelijke weergave van het beleid in de periode 2020-2025.

2.3.1 Ondernemerschapsbeleid

B1. Verbeteren toegang tot financiering

Binnen het strategische doel behorende bij het ondernemerschapsbeleid is één van de tactische doelen financiering. Er is in dit tactische doel gekozen voor een beleidsmix van directe financiering, garanties en fondsen. Deze richten zich op de variatie aan bedrijven in Nederland, van het brede mkb en het grootbedrijf tot innovatieve bedrijven, startups en spin-offs. Deze beleidsmix omvat de (co)financiering van een aantal organisaties die zorgen voor de verstrekking van ondernemersfinanciering, zoals de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en Invest-NL. Daarnaast vallen de financiële instrumenten onder dit tactische doel. Er is samenhang tussen dit tactische doel en C2 bevorderen innovatie in het bedrijfsleven en C5 Ondersteunen startups en scale-ups. Instrumenten als ETCI, Innovatiekrediet, VFF en TTW dragen ook bij aan toegang tot financiering.

Er zijn elf instrumenten die primair aan dit doel bijdragen, daarnaast is er ook nog flankerend beleid zoals de Financieringsgids. Een al lang bestaand instrument binnen dit instrumentarium wordt gevormd door de ROM's. Deze organisaties zijn gefaseerd opgericht. De eerste regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn opgericht in de jaren '70 en '80 voornamelijk in de grotere regio's buiten de Randstad zoals de NOM (1974), LIOF (1975), OostNL (1975) en de BOM (1983). In 2007 kwam hier Impuls Zeeland bij en vanaf 2019 is met de oprichting van Horizon Flevoland (2019), ROM Utrecht Region (2020) en Rom InWest (2021) het landelijk dekkende netwerk compleet gemaakt. Invest-NL is in dezelfde periode als de laatste drie ROM's opgericht, naar aanleiding van een gebrek aan kapitaal voor projecten met grote maatschappelijke meerwaarde vanuit de markt en een gebrek aan durfkapitaal voor startups en scale-ups.[15] Dit was toegezegd in de Miljoenennota 2017 van het kabinet om in diezelfde kabinetsperiode een voorstel uit te werken voor een financieringsinstelling, op basis van de observatie dat landen met een 'National Promotional Bank or Institution' het beduidend beter deden op dit terrein.

Naast de organisaties zijn er voornamelijk financiële regelingen die als instrument onder dit tactische doel vallen. Negen van de tien financieringsinstrumenten waren al actief vóór 2020. De enige nieuwkomer is het Fonds Alternatieve Financiering (Dutch Alternative Credit Instrument) in 2021. Dit fonds is door Invest-NL samen met het Europees Investeringsfonds (EIF) in het leven geroepen om het aanbod van funding voor alternatieve financiers te

15 Kamerbrief (10 februari 2017). De oprichting van een Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling: Invest-NL.

vergroten om zo de slagkracht om leningen te verstrekken aan ondernemers te vergroten. Hiermee vermindert de afhankelijkheid van bancaire financiering.[16]

De BMKB is een van de oudste instrumenten die al sinds 1915 bestaat, er zijn echter door de jaren heen uitbreidingen op de regeling gemaakt zoals de Borgstelling Scheepsnieuwbouw (2013) en de BMKB-Groen (2022). Vier andere regelingen waren ook al vóór 2010 actief. De Seed Capital regeling is in 2005 gestart, de Groeifaciliteit in 2007, de Garantie Ondernemersfinanciering in 2009 en Qredits in 2009. De Seed Capital regeling is gericht op startend ondernemerschap in de vroege fase door het ontwikkelen van de markt voor durfkapitaal, terwijl de laatste drie middelen crisisinstrumenten (gestart in de toenmalige financiële crisis) zijn, gericht op het verminderen van afhankelijkheid van bancaire financiering, die toen sterk terugliep. Twee regelingen zijn in 2015 opgericht, waaronder de Dutch Future Fund en Dutch Venture Initiative. Dit zijn durfkapitaalregelingen gericht op vroege fase ondernemerschap en scale-up financiering, in aansluiting op de groeiende aandacht voor startend ondernemerschap. De Vroege Fase Financiering (VFF) van RVO is een specifieker instrument, gericht op startende innovatieve bedrijven en om valorisatie bij bestaand (klein) mkb (<50 werknemers) te vergroten. De VFF is gestart in 2014 en zag tussentijds een aanpassing in 2021. Vanaf 2018 is verkend hoe de regeling effectiever ingezet kan worden in regionale ecosystemen in samenwerking met de ROM's. Dit leidde tot een aanpassing in 2021 waarbij een regionale module is toegevoegd.

Het doel van deze beleidsmix is om de toegang tot kapitaal en de kapitaalmarkt te vergroten. Hierbij wordt er een gezonde kapitaalmarkt gerealiseerd zodat bedrijven over de gehele leeftijd toegang hebben tot kapitaal. Financiële middelen en fondsen worden voornamelijk gezien als een noodzakelijke schakel binnen het EZ-beleid om toekomstig verdienvermogen in Nederland veilig te stellen. Door aanvullend aan de markt te opereren met fondsen en vehikels is het mogelijk om bedrijven die hieraan bijdragen te steunen op plaatsen waar de markt niet instapt. Specifiek wordt een aantal redenen genoemd die per instrument verschillen waarom de overheid zijn ingrijpen legitimeert:

- Klassieke falens op de kapitaalmarkt, waaronder informatieasymmetrie;
- Het versnellen of aanjagen van transitieopgaven waarin de markt onvoldoende instapt in risicovolle projecten, bijvoorbeeld door een onzekere lange terugverdientijd of hoog risico-rendement;
- mkb minder afhankelijk te maken van bancaire sector (in crisistijden);
- Meer bedrijven de kans te bieden te starten en door te groeien naar vervolgfinanciering en opschaling; en
- Toegang tot kapitaal vergroten op momenten dat de markt niet instapt en dan in het bijzonder het vergroten van de markt van durfkapitaal.

De legitimering van deze middelen zal constant een cyclus moeten doorlopen omdat er een gevarieerde en dynamische kapitaalmarkt bestaat die hierop actief is. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de totstandkoming van Invest-NL, waarbij de Raad van State adviseerde de doelstellingen en grenzen scherp te stellen om marktverstoring uit de weg te gaan. In de Eerste Kamer kwam het tot een motie waarin een aantal senatoren tegen de oprichting betoogde omdat democratische controle en marktverstoring niet werden gewaarborgd.[17] Deze motie vond geen doorgang en de oprichting sloot aan bij langgekoesterde wensen van het grootste deel van de senatoren.[18]

---

16 Memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van EZ (2025).

17 Kamerbrief (12 januari 2019). Machtiging tot oprichting van de Nederlandse financierings- en ontwikkelingsinstelling Invest-NL.

18 Eerste Kamer (12 november 2019). Debat machtigingswet oprichting Invest-NL.

Binnen het tactisch doel Financiering wordt er zo gekozen tussen een beleidsmix van financiële regelingen of organisaties. De instrumenten zijn óf een financiële regeling óf organisaties die financiële middelen en fondsen beheren. Acht middelen zijn enkel gericht op het mkb, waarvan drie voor (jong) innovatief mkb. Eén middel is gericht op meerdere doelgroepen waaronder (jong innovatief) mkb, grootbedrijf en multinationals. In totaal zijn twee van de tien middelen zowel een organisatorisch als financieel middel (of uitvoerder van). Eén middel (en tevens een organisatie) heeft een tussentijdse aanpassing gehad in de doelstelling. Voor Qredits bracht de COVID-19-crisis een aanpassing in de doelstelling om ook bedrijven in crisistijd te ondersteunen.

B3. Vormgeven goede wet- en regelgeving en regeldruk

Het derde tactische doel binnen het strategische doel een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat is adequate wet- en regelgeving met het oog op een adequate balans in de regeldruk voor bedrijven en de kaderstelling van de overheid. Dit tactische doel is tevens randvoorwaardelijk voor het innovatiebeleid. De meerwaarde van wetten en regels is groot voor het ondernemersklimaat en de samenleving maar gaat gepaard met een discussie over het behoud van concurrentiepositie.[19] De legitimering van dit tactische doel ligt in het feit dat adequate wet- en regelgeving ten eerste beleidsdoelstellingen (en daarmee publieke en maatschappelijke waarden) dient door rechten te verstrekken en plichten te stellen aan alle rechtspersonen zoals arbeidsrechten, milieubescherming en consumentenbescherming. Daarnaast leidt wet- en regelgeving tot een gelijk speelveld voor ondernemers en verschaft het stabiliteit. Wet- en regelgeving kan echter de concurrentiepositie van een land ondermijnen omdat de bijkomende structurele regeldrukkosten productiviteitsgroei in de weg kunnen zitten (lastenverzwaring door de tijdsinvestering die regelgeving vergt, kostenverhoging en overregulering met strenge rapportage-eisen). [20]

De balans tussen regulering en stimulering van bedrijvigheid is een politiek debat, en beslissingen over veel wetten en regels vallen buiten het ministerie. Het ministerie kan wel in beeld brengen wat de wetgeving voor gevolgen heeft voor de mate van regeldruk. Zo heeft het ministerie van EZ het adviesorgaan ATR als instrument dat beslisinformatie ontsluit aan de wetgever vanuit het regeldrukperspectief op basis waarvan regering en parlement kunnen beoordelen of de regeldruk proportioneel is. Het is ook de taak van het ministerie om zijn eigen beleid aan te passen aan actuele wet- en regelgeving. Hierbij hoort het oog te hebben voor uitvoerbaarheid en voor een goede afstemming van wetten en regels van diverse niveaus op het gebied van ondernemingsklimaat en innovatie. Daarnaast moet het ministerie bedrijven informeren over huidige wetten en regels en aankomende veranderingen, om zoveel waar mogelijk te zorgen voor duidelijkheid en voorspelbaarheid. De continue zorg over regeldruk is er ook omdat met name het mkb niet de capaciteit en/of kennis in huis heeft om zijn compliance voldoende op orde te hebben. Daarom liggen er taken voor het ministerie van EZ op het gebied van dienstverlening, transparantie en vermindering van regeldruk.[21]

---

19 Concurrentiestrijd tussen Europese landen wordt verminderd door onder meer gezamenlijke wetgeving op Europees niveau (EU) en internationale verdragen. Keerzijde is dat supranationale wetgeving ook het nationale beleid kan inperken. Een deel van de complexiteit bij de inzet op dit tactische doel zit in de gelaagdheid van wet- en regelgeving. Internationale verdragen en Europese wetten overstijgen of bepalen Nederlandse regelgeving. Bovendien kan lagere wet- en regelgeving op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau van elkaar verschillen. Dit maakt het voor ondernemers lastig te doorgronden waaraan zij moeten voldoen of waar zij recht op hebben/op welke regelingen ze aanspraak kunnen maken.

20 Kamerbrief (9 december 2024). Actieprogramma minder druk met regels.

21 Een ander aspect van succesvol beleid op het gebied van wet- en regelgeving is de naleving van wetten en regels, maar hiervoor ligt geen verantwoordelijkheid bij het ministerie van EZ. Wel moet het ministerie zorgen dat in het ontwerp van instrumenten naleving door bedrijven uitvoerbaar is. Een actueel onderwerp voor ondernemers is striktere duurzaamheidswetgeving zoals CSRD, wat een grote inzet vraagt van accountants en bedrijven.

De activiteiten die het ministerie uitvoert in het kader van dit tactische doel omvatten de kosten van het Adviescollege Regeldruk en alle uitgaven voor het Actieprogramma 'Minder druk met regels' en zijn voorgangers.

De regeldruk heeft een grotere politieke prioriteit gekregen bij de afgelopen twee kabinetten en daarom hebben er intensiveringen plaatsgevonden in het beleid, de laatste jaren is dat te zien aan de begrotingspost 'Betere Regelgeving'. Dit startte in 2018 met de lancering van een nieuw regeldrukprogramma dat de ondernemer centraal stelt in het aanpakken van de regeldruk.[22] Onderdeel hiervan was de mkb-toets (effectentoets mkb) waar in de voortgangsrapportage van 2020 uit naar voren kwam dat mkb-ondernemers te weinig ervaren van de regeldrukverlaging. Daarom werd in 2022 een nieuwe instrument 'Het mkb indicatoren onderzoek' ingezet met een nieuwe sectorspecifieke aanpak gericht op zes sectoren: kappers, hotels met restaurant, metaalbedrijven, producenten van voedingsmiddelen, bouw- of onderhoudsbedrijven en kledingwinkels.[23] De actielijnen zetten zich voort in het Actieprogramma 'Minder druk met regels' dat eind 2024 is gelanceerd.[24] Een andere belangrijke ontwikkeling in het instrumentarium van het ministerie van EZ is de Instellingswet voor het onafhankelijk adviesorgaan Adviesgroep Toetsing Regeldruk (ATR). De ATR is in 2000 door het ministerie opgericht als een tijdelijk college en is verantwoordelijk voor zowel het adviseren over aanpassingen van wetgeving in beleid als het signaleren van regeldruk in de totstandkoming van nieuwe regelgeving. In 2023 is op advies van de Raad van State de Instellingswet voor het ATR opgesteld, waarmee het een permanente adviescollege wordt. Deze wet is pas in 2025 geaccordeerd door de Tweede en de Eerste Kamer door vertragingen als gevolg van kabinetswisselingen. Met de Instellingswet zal de taak van ATR op enkele punten uitgebreid worden, onder meer met de advisering voor BNC-fiches, en is een capaciteitsuitbreiding nodig van aanvankelijk 8 fte naar 20 fte in 2025.

Het valt op dat de beleidsmix stuurt op juiste afstemming tussen verschillende instanties, op maatwerp per sector en op de betrokkenheid van de gebruikers om de juiste knelpunten in kaart brengen. Feedback van de gebruikers en evaluatie van de effectiviteit zijn onderdeel van het ontwerp van de instrumenten. Het bereiken van het mkb blijft een continue zorg voor beleid bij het ministerie. De aanpak richt zich op alle ondernemingen en maakt enkel onderscheid naar specifieke segmenten of sectoren.

B4. Bevorderen beschikbaarheid van menselijk kapitaal

Dit beleid vormt een aparte bijlage bij dit rapport. In dat rapport is ook de beleidsreconstructie opgenomen.

B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid

Het tactische doel B5 valt onder het strategische doel een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat, maar de activiteiten zijn belegd in het cluster Intellectueel Eigendom en Strategie (voor zover het kennisveiligheid betreft) bij de directie Innovatie & Kennis. Intellectueel eigendomsbeleid schept de randvoorwaarden om te kunnen innoveren (strategisch doel C). Daarnaast heeft het beleid raakvlakken met andere ministeries zoals VWS (geneesmiddelenbeleid in relatie tot octrooibeleid) en BZ (handelspolitiek, ontwikkelingssamenwerking), LVVN (octrooi-kwekersrecht). De middelen hebben als doel het realiseren van een modern intellectueel eigendomssysteem dat aanzet tot kennisbenutting en kennisbescherming, wat ten goede komt aan ondernemerschapsklimaat en innovatiepraktijken. Intellectuele eigendomsrechten maken het mogelijk dat ondernemers vruchten kunnen plukken van hun investering. Zonder deze bescherming wordt financiering minder aantrekkelijk, (ook wel bekend als het 'free-rider' probleem). De uitdaging voor beleid is om de balans te bewaren

22 Kamerbrief Keijzer (2018). Programmabrief merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018-2021.

23 Om de regeldruk binnen bedrijven te verminderen, heeft de overheid een regeldrukprogramma opgesteld. Zo krijgen ondernemers gelijkwaardig verdeelde kosten, kansen en werkdruk. Het programma is te vinden via rijksoverheid.nl.

24 Kamerbrief (9 december 2024). Actieprogramma minder druk met regels.

tussen enerzijds beschermen van rechthebbenden en anderzijds het belang van andere marktdeelnemers om ook te kunnen concurreren. Bescherming is daarom nooit onvoorwaardelijk en onbegrensd.

Een beperkt aantal instrumenten en regelingen beschrijft de activiteiten die plaatsvinden binnen dit tactische doel. De activiteiten die onder dit tactische doel vallen zijn (vaak) niet één op één te koppelen aan budgetten, het gaat immers ook om regelgeving.

Van de huidige instrumenten onder dit tactische doel stamt een deel uit de jaren '70 in navolging van de ondertekening van het Europees Octrooiverdrag in 1973. Nederland is aangesloten bij het BBIE en bij de WIPO. Het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE) is een samenwerking tussen de Benelux-landen en een voortzetting van de eerdere Benelux Merkenbureau en Benelux-Bureau voor Tekeningen of Modellen (beide opgezet in de jaren '70). Vanaf 2007 zijn deze organisaties verenigd onder het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE). De bijdrage aan de World Intellectual Property Organization (WIPO) is in 1970 gestart. De veranderingen in de inzet bij dit tactische doel zijn gevoed door de samenwerkingen op IE op Europees niveau en de evaluatie van het IE-systeem in 2018. In de EU wordt een unitair octrooi en het eengemaakt octrooigerecht ontwikkeld waaraan EZ ook financieel bijdraagt.[25] Nederland investeert veel in de totstandkoming hiervan omdat Nederland, als land met veel innovatieve bedrijven maar een kleine thuismarkt, baat heeft bij een eengemaakt gerecht. Het voordeel van een octrooi voor een groot deel van de EU is dat één procedure kan worden verkregen en dat kan worden gehandhaafd bij één gezamenlijke rechter. Dit maakt de internationale handel en innovatiesamenwerking makkelijker voor bedrijven.

Uit de beleidsevaluatie door Technopolis (2018) volgde dat het IE-systeem op onderdelen verbeterd en meer toegankelijker gemaakt kan worden voor gebruikers. De aanbevelingen leidden tot modernisering van de octrooiwet en een strenger octrooibeleid, waarvoor momenteel een wetsvoorstel in ontwikkeling is. Hierin wordt de kwaliteit van een octrooi strenger bewaakt wat uiteindelijk betekent dat er minder octrooien uitgegeven zullen worden. De octrooien die wel worden verleend betekenen dan dat iets echt een uitvinding is die iets toevoegt aan de stand van de techniek. De gedachte hierachter is dat hiermee innovatie beter wordt gestimuleerd en de geconstateerde toestroom van veelal buitenlandse octrooien van inferieure kwaliteit (waar Nederlandse bedrijven last van hebben) kan worden tegengegaan.

Daarnaast vallen onder dit tactische doel de activiteiten op het terrein van kennisveiligheid zoals de Nationale leidraad kennisveiligheid en het Kennisveiligheidsloket, waarin veel wordt samengewerkt met andere ministeries. Het waarborgen van de nationale veiligheid, economische weerbaarheid en belangen, door het voorkomen van ongewenste of risicovolle kennisoverdracht, is een grotere prioriteit geworden voor de overheid vanwege geopolitieke ontwikkelingen zoals de oorlog in Oekraïne. Samenwerking met kennisinstellingen op het gebied van kennisveiligheid is één van de non-financiële instrumenten van de overheid en met het opstellen van de Nationale

25 Unitair octrooi en eengemaakt octrooigerecht, met een divisie in Nederland. Het Eengemaakt Octrooigerecht (in het Engels: Unified Patent Court, UPC) is een nieuwe Europese rechtbank voor octrooien. Het UPC is de gespecialiseerde rechtbank die rechtszaken behandelt over Europese octrooien en unitaire octrooien (gedurende een overgangsperiode tot 2030 nog samen met de nationale rechtbanken). Met de komst van het UPC is de rechtsgang voor alle landen die de UPC Overeenkomst hebben bekrachtigd (de UPC-landen) bij één enkele Europese rechtbank gecentraliseerd. Een beslissing van het UPC is bindend voor alle UPC-landen. Het UPC bezit rechtsmacht over alle bestaande en toekomstige Europese octrooien die in een of meerdere UPC-landen van kracht zijn, met uitzondering van Europese octrooien waarbij de octrooihouder een zogenoemde 'opt out' heeft ingediend. Dergelijke uitgesloten Europese octrooien blijven onder de rechtsmacht van alleen de nationale rechters vallen.

Leidraad Kennisveiligheid (2022) en met het Loket Kennisveiligheid geeft de overheid hier uitvoering aan.[26] Ook de bijdrage aan de Wet bevordering integriteit en beveiliging onderzoek (WIBO) is onderdeel van het beleid op (het voorkomen van ongewenste) kennisoverdracht binnen internationale samenwerkingen. Om de economische weerbaarheid te versterken investeerden de ministeries van Defensie, BZK en Economische Zaken meer in HGIS.

De beleidsmix vertoont financiële bijdragen aan het ontwikkelen van instituties en aan uitvoerende taken voor zowel IE-beleid als kennisveiligheid. Er zijn meerdere middelen en regelingen om stappen te zetten op de twee thema's van het tactische doel. De activiteiten van het ministerie op het terrein van IE omvatten ook dienstverlenende activiteiten aan gebruikers van het IE-systeem waartoe tevens de coördinatie van het Octrooicentrum Nederland dient. Gebruikers zijn zowel grote en kleine bedrijven en universiteiten als het maatschappelijk middenveld. Eén van de agendapunten voor IE-beleid is een toegankelijkere dienstverlening voor het mkb.

B6. Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat

Een sterk vestigings- en investeringsklimaat beoogt bij te dragen aan een ecosysteem dat ondernemerschap versterkt en bevordert. De bijdrage van een aantrekkelijk vestigings- en investeringsklimaat is een toename van ondernemerschap, kwalitatief beter ondernemerschap en internationale aantrekkingskracht. Dit zorgt voor een betere doorgroei van bestaand ondernemerschap, inspireert mensen om te ondernemen, versterkt het Nederlandse mkb, trekt buitenlandse bedrijven aan en creëert aandacht in het buitenland voor Nederlandse bedrijven. Dit is van belang voor de samenleving omdat een sterk bedrijfsleven voorziet in het betalen van sociale voorzieningen en inkomen en zingeving biedt aan mensen en bijdraagt aan maatschappelijke opgaven.

De overheid legitimeert (de continuïteit in) de instrumenten onder dit tactische doel omdat ze voorspelbaarheid en bestaanszekerheid wil bieden voor ondernemers. De beleidsmix voor dit tactische doel bestaat uit een combinatie van fiscale regelingen (ondernemerschapsregelingen en bedrijfsopvolgingsregelingen), faciliterend (voorspelbaar) beleid en één organisatie gericht op internationale acquisitie: NFIA. Er zijn 15 activiteiten waarvan 12 financiële regelingen die in te delen zijn als fiscale ondernemerschapsregelingen, bedrijfsopvolgingsregelingen en bijzondere regelingen. De meeste regelingen zijn terug te vinden bij de fiscale ondernemerschapsregelingen zoals de zelfstandigenaftrek, MKB-winstvrijstelling, meewerkaftrek etc. Onder de bijzondere regelingen vallen vrijstellingen en verlaagde tarieven, zoals de BPM-vrijstelling voor bedrijfsauto's. Naast de financiële regelingen vallen ook de MKB-Deals en flankerend beleid zoals de Monitor Ondernemingsklimaat en impacttoets nationale koppen onder dit tactische doel.

Dit tactische doel is één van de grotere in absolute aantallen van instrumenten. De middelen hebben verschillende doelgroepen, zoals zelfstandigen, mkb-bedrijven, grootbedrijven en dus één middel gericht op buitenlandse bedrijven. In één geval is een instrument specifiek gericht op één sector, via het verlaagde btw-tarief voor logiesverstrekking. Met de Monitor Ondernemingsklimaat krijgt de overheid inzichten in de verbeterpunten. In de memorie van toelichting op de laatste begroting wordt een aantal verbeterpunten aangestipt zoals regeldruk, voorspelbaarheid van beleid en sentiment over het bedrijfsleven. Hiermee wordt het ingrijpen verder gelegitimeerd op basis van inzichten uit de doelgroep.

Alle activiteiten waren al voor de evaluatieperiode een instrument, veel van de fiscale regelingen zijn al langdurig actief. Alle instrumenten zijn recent geëvalueerd (afgelopen vijf jaar) met uitzondering van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. De twee internationale instrumenten zijn gestart in de jaren '70. In 1978 ging

[26] Kamerbrief (31 januari 2022). Voortgang en vooruitblik aanpak kennisveiligheid hoger onderwijs en wetenschap.

voor het eerst publiek geld naar internationale acquisitie (NFIA). De fiscale regelingen zijn ingesteld om bepaald gedrag bij ondernemers te stimuleren, bijvoorbeeld investeringen zoals bij de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. De regelingen zijn alle in verschillende jaren gestart, waarbij de zelfstandigenaftrek de laatste is met een wijziging. De oudste regeling is de stakingsaftrek sinds 1941 om lasten bij bedrijfsbeëindiging te verlagen gevolgd door de zelfstandigenaftrek (1971) om ondernemerschap te stimuleren. De startersaftrek bestaat sinds 1982 en is voor startende bedrijven gestapeld op de zelfstandigenaftrek. De startersaftrek was bij ingang van de regeling gericht op het "bevorderen van bereidheid startersrisico te lopen en verbeteren van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt". [27] De meewerkaftrek is gericht op meewerkende partners (echtgenoot/echtgenote) in bedrijven en bestaat sinds 1985; destijds kon een partner niet in dienst genomen worden maar dit is inmiddels niet meer het geval (Schwartz et al., 2024). De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek bestaat sinds 1990 en stimuleert investeringen vanuit het bedrijfsleven. De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2020 gefaseerd afgebouwd om het verschil tussen ZZP'ers en werknemers te verkleinen. Dit werd in de Miljoennota 2020 beschreven als onderdeel van "een breed pakket aan maatregelen om ongewenste effecten van de toename van flexibele dienstverbanden en zelfstandigen tegen te gaan door de institutionele verschillen tussen groepen te verkleinen." Vanaf 2023 wordt de afbouw versneld omdat het kabinet, in lijn met de aanbevelingen van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling, de belasting van verschillende typen werkenden meer in evenwicht wil brengen. Dit gebeurt met het verhogen van het lage vpb-tarief naar 19 procent, het afschaffen van de doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon en het verder afbouwen van de zelfstandigenaftrek. De grootste begrotingspost is de mkb-Winstvrijstelling, gericht op het stimuleren van ondernemerschap en positieve maatschappelijke spillovers. Bij de instelling van dit instrument was het doel om de fiscale druk tussen box-1- en box-2-ondernemerschap in evenwicht te brengen.

De regelingen voor bedrijfsopvolging zijn in de jaren '50 opgezet met het oog op het behouden van familiebedrijven door overnames binnen de familie te vereenvoudigen. Over de tijd heen zijn er aanpassingen van de regeling geweest zoals een verruiming in 2010 en een aanpassing in 2025. De regeling werd in 2010 verruimd om betere bescherming te bieden aan familiebedrijven; bedrijfsoverdrachten moesten daarnaast niet onnodig worden belemmerd door fiscale claims. In 2025 is de periode van doorzetting verkort van vijf jaar naar drie jaar om aanspraak te blijven houden op de Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Dit werd gedaan om oneigenlijk gebruik van de regeling (schijnvoortzetting) te voorkomen en reële bedrijfsopvolging te stimuleren en werd veranderd naar aanleiding van de evaluatie van de regelingen in 2022.[28]

De budgettair grootste verandering in dit tactische doel is de structurele verlaging van de zelfstandigenaftrek en de afschaffing van de vrijstelling van BPM op bestelauto's vanaf 2025. De vrijstelling van BPM op bestelauto's is afgeschaft met uitzondering van volledig elektrische bestelbusjes. Dit om elektrisch rijden te stimuleren en zo bij te dragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de overheid. Er is een instrument voor extra aftrek voor startende zelfstandigen, deze blijft wél in stand omdat het nieuw ondernemerschap stimuleert en daarmee als doeltreffend wordt beschreven.[29]

B7. Goede toegankelijke publieke dienstverlening voor ondernemers

Goede toegankelijke publieke dienstverlening draagt bij aan het strategische doel uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. Voor de effectiviteit van haar beleid is het voor de overheid van belang om ondernemers adequaat te informeren over haar diensten én in haar diensten aansluiting te vinden bij de behoeften van

27 MvT, Kamerstukken II 1983/84, 18262, nr. 3.
28 Memorie van toelichting 2025 begroting EZ en Kabinetsreactie evaluatie fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen (9 december 2022).
29 Memorie van toelichting (2023).

ondernemers. Outcomes voor dit doel zijn kwalitatief goede dienstverlening, adequate voorlichting, informatievoorziening en een actueel Handelsregister. het Handelsregister draagt bij aan rechtszekerheid in economisch verkeer. Digitalisering van de dienstverlening is een van de focuspunten in de verbetering ervan.

De overheid legitimeert haar adviserende activiteiten omdat advisering vanuit de markt niet toegankelijk is voor alle bedrijven, met name het mkb. De adviserende en informerende taak is bovendien nooit afgerond omdat er jaarlijks zo'n 10 procent turnover in het ondernemersbestand is, dus dat er ieder jaar veel nieuwe ondernemers zijn. Het Handelsregister fungeert als een publiek goed en de data leveren toegevoegde waarde voor de samenleving als geheel en legitimeren publieke investering.

Een van de uitdagingen voor publieke dienstverlening is de versnippering van diensten. Hierdoor kunnen ondernemers de instrumenten niet vinden of ervaren significante administratieve lasten met de aanvragen. Door versnippering kan er bovendien ingeboet worden op effectiviteit omdat verschillende departementen en organisaties niet op hetzelfde informatieniveau zitten en/of niet goed afgestemd zijn.[30] Het coördineren en stroomlijnen van dienstverlening is daarom hoofdzaak van dit tactische doel.

Voor het ministerie van EZ concentreert dit tactische doel zich op de activiteiten van de KvK en RVO die zowel budget ontvangen voor zichzelf als uitvoeringsorganisaties, als voor de instrumenten die zij beheren. Daarnaast heeft het ministerie ook programma's die de dienstverlening aan ondernemers rijksbreed coördineren. Deze activiteiten zijn niet één op één te koppelen aan budgetten.

In het kader van versterken van de publieke dienstverlening is het traject Werk aan Uitvoering (WaU) in 2021 opgezet dat dienstverlening en uitvoering van beleid duurzaam wil verbeteren. Dit is een programma (onder coördinatie van de minister van SZW) waarin departementen, publieke dienstverleners en medeoverheden samenwerken als één overheid. De doelstellingen zijn het verbeteren van digitale oplossingen, het versterken van ambtelijk vakmanschap en het vereenvoudigen van wet- en regelgeving. EZ draagt hieraan bij door dienstverlening aan ondernemers te verbeteren. Het eerdere programma Dienstverlening (2018) van EZ had al een basis gelegd voor digitale dienstverlening. Met de in 2023 gelanceerde actieagenda mkb-dienstverlening (2024-2026) wordt aanvullend gewerkt aan het toekomstbestendig maken en het behouden van het brede mkb in Nederland. Ook staat in dit programma de integrale benadering centraal om te zorgen voor stroomlijning tussen verschillende lagen van de overheid op het gebied van transitiethema's. Ook uitvoeringsorganisaties zoals KvK, RVO en de ROM's werken in dit verband samen aan één propositie naar ondernemers.

De KvK heeft een adviserende en informerende rol en beheert daarnaast het Handelsregister. De Wet op de Kamer van Koophandel werd in 2013 herzien om de publieke dienstverlening te verbeteren en te moderniseren en digitaliseren. De wetsherziening van de Wet KvK leidde tot een extra financiering vanuit het ministerie van EZ omdat de wettelijke heffingen van inschrijfplichtigen werden afgeschaft om ondernemers te ontzien in hun financiële lasten en er een gat in de financiering ontstond. De KvK werd tevens gereorganiseerd en kreeg naast haar bestaande taken (zoals beheer van het Handelsregister en voorlichting) ook nieuwe taken zoals de verantwoordelijkheid voor innovatiestimulering en het beheer van ondernemerspleinen. De werkzaamheden van de KvK zijn sindsdien verder uitgebreid en omvatten meer dan wettelijk is vastgelegd. De KvK ontvangt veelvuldig opdrachten van ministeries, ook wel eens op EU-niveau. Deze aanvullende opdrachten gaan niet altijd gepaard met een financiële vergoeding. De discussie over de financieringssystematiek speelt ook voor het Handelsregister. Naar aanleiding van de evaluatie

30 Op basis van interviews. Tevens wordt versnippering (als barrière voor ondernemers) benoemd in de Staat van de uitvoering (rijksoverheid, 2024).

in 2018 van de Handelsregisterwet is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd in 2024 en 2025: zo moet het Handelsregister heringericht worden voor de bescherming van persoonsgegevens tegen onder meer marketeers, en wordt om een jaarlijkse bijdrage gevraagd voor entiteiten in het Handelsregister om kosten te dekken van het register. De nieuwe financieringsstructuur is uitgesteld en in 2025 wordt een definitief voorstel verwacht. De rol van intensieve gebruikers van het Handelsregister, almede ministeries naast EZ die ook gebruikmaken van het register is een punt van discussie. Het ontbreken van een financieringsstructuur levert vertraging in het updaten en het digitaliseren van het Handelregister op.

RVO is een agentschap dat zich richt op het adviseren en ondersteunen van ondernemers op het gebied van duurzaamheid (MVO), internationaal zakendoen, agrarisch ondernemen en innovatie. RVO is in 2014 ontstaan uit de fusie tussen AgentschapNL en Dienst Regelingen. Ten grondslag hieraan lag de motivatie van het kabinet om één loket te vormen voor ondernemers waarin uitvoerende dienstverlening onder één organisatie zou vallen. Het agentschap heeft een breed takenpakket gekregen waaronder taken om ondersteunende regelingen uit te voeren en innovatief en duurzaam ondernemen te stimuleren. Daarnaast zorgde deze reorganisatie voor efficiëntie en kostenbesparing. Uit de doorlichting van RVO van 2022 komt naar voren dat de RVO doeltreffend is geweest in haar dienstverlening maar dat er winst te behalen valt op kostenefficiëntie. Een deel van de efficiëntie zou ook moeten zitten in clustering van de opdrachten die vanuit het ministerie van EZ komen. Het integreren voorkomt dubbelen en geeft ruimte tot flexibiliteit.

In de beleidsmix bij dit tactische doel ligt de nadruk op het werk (en het functioneren) van de uitvoeringsorganisaties. Het ondernemings- en vestigingsklimaat heeft baat bij voorspelbaarheid van dienstverlening (onder meer door meerjarige regelingen). Een heldere rolverdeling van uitvoeringsorganisaties draagt hieraan bij en vergroot bovendien de effectiviteit van beleid doordat vindbaarheid en expertise zijn geborgd. In principe gaat de KvK over de bredere facetten van ondernemerschap en informeert en ondersteunt ze KvK-ondernemers (en is ze ook het eerste loket dat alle bedrijven zien als ze zich gaan registreren) en de RVO voert regelingen uit voor EZ en adviseert ondernemers over subsidieregelingen en inhoudelijke financiering. In de afgelopen jaren is naar voren gekomen dat er ook overlap is in de taken, met name het adviserende onderdeel en het contact met bedrijven die de RVO meer is gaan ontwikkelen in het kader van stimulering van duurzaam en innovatief ondernemen. Het kan zijn dat de KvK en RVO andere doelgroepen van ondernemers bedienen (qua grootte van bedrijf/fase van bedrijf/ambitie van bedrijf), maar de overlap blijft daarin bestaan. De RVO-frontoffice en KvK werken samen om gebruikers naar de juiste instantie te leiden.

2.3.2 Innovatiebeleid

C1. Uitvoeren missiegedreven Innovatiebeleid

Het tactische doel van missiegedreven innovatiebeleid beoogt om via coördinerend beleid, financiële middelen en ambtelijke capaciteit bij te dragen aan het innovatielandschap gericht op economische en maatschappelijke impact. Op coördinerend vlak is gekozen voor een regierol in missiegedreven innovatiebeleid (sinds 2019) en het opstellen van de Nationale Technologiestrategie (uitgebracht in 2024). Financieel wordt er bijgedragen aan subsidies en regelingen die innovatie bevorderen zoals de MIT & PPS-innovatie. De ambtelijke capaciteit wordt ingezet op flankerend beleid. Er is overlap met de doelen C2 innovatie bedrijfsleven versterken, C3 excellent toepassingsgericht kennisstelsel, C4 valorisatie van kennis en C7 versterken concurrentiekracht en vernieuwing sectoren. Dit is terug te zien aan specifieke instrumenten zoals SBIR, de Venture Challenge en Europese fondsen die óók bijdragen aan dit tactische doel.

In de periode dat het topsectorenbeleid werd ingericht zijn er verschillende middelen opgezet gericht op grootschalige samenwerkingen (PPS/TKI) en middelen gericht op individuele bedrijven (MIT). De beleidsmix focust op de driehoek bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid. Meerdere instrumenten zijn dan ook gericht op het versterken van publiek-private samenwerkingen. Het ministerie draagt hierin inhoudelijk bij als deelnemer in de topsectoren. De middelen richten zich op verschillende doelgroepen ondernemers. De MIT is specifiek gericht op innovatieve mkb-bedrijven terwijl de TKI-regelingen (en PPS-toeslagen) zich richten op grootschalige samenwerking in de triple-helix. De instrumenten onder dit doel zijn samen te vatten onder drie lijnen: 1) MIT-Regelingen gericht op mkb 2) PPS-Toeslag (tegenwoordig PPS-Innovatie) gericht op grootschalige samenwerking en 3) Economische ontwikkeling en technologie als overige post.

In 2013 werd de MIT geïntroduceerd als één van de middelen om innovatie aan te jagen in de economische sectoren die belangrijk werden geacht door het kabinet (de topsectoren).[31] De specifieke motivatie was dat deze sectoren de meeste potentie hadden om Nederland versneld een kenniseconomie te laten zijn. Het versterken van de innovatiekracht van het mkb zou bijdragen aan het innovatievermogen van Nederland omdat ze als motor voor innovatie werd gezien. De prominentere positie van technologie en de bijdrage op maatschappelijke transitieopgaven vanaf 2019 zorgden voor een uitbreiding van instrumenten onder dit tactische doel. Hiermee veranderde het topsectorenbeleid rond 2019 in het missiegedreven innovatiebeleid. Sinds 2021 is de MIT bijvoorbeeld niet meer gericht op topsectoren maar op de Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) binnen het missiegedreven innovatiebeleid, in aansluiting op deze transitie.

Alle instrumenten waren al vóór 2020 actief en de oudste zijn ingesteld in 2013. De instrumenten onder deze post zijn voornamelijk ontstaan in de periode van het topsectorenbeleid, waaronder de MIT (2013), MIT voor de regio's (2015), PPS-innovatie (2013; in de vorm van TKI-toeslag, in 2017 PPS-Toeslag, sinds 2023 PPS-Innovatie) en TKI ondersteuning (2013).

De MIT is na een evaluatie in 2023 verlengd tot 2030 (na een tussentijdse verlenging met één jaar). De MIT heeft bij aanvang als specifiek doel om innovatie binnen topsectoren te vergroten, hoewel missiegedreven innovatiebeleid of een technologiestrategie vaak verbonden is aan sectoroverstijgende vraagstukken. Hetzelfde geldt voor de PPS-toeslagenregelingen, waar het instrument in eerste instantie gericht was op het bevorderen van innovatie binnen een specifieke topsector. De regeling is bij verlenging niet aangepast om meer cross-sectorale samenwerking op te nemen in de opzet van het instrument ondanks de aanbevelingen uit de evaluatie. De aard van de projecten zou binnen het missiegedreven beleid passen.[32] Het programma ondersteunende activiteiten TKI's is afgebouwd en de PPS-toeslag is in 2023 overgegaan in de PPS-innovatie als nieuwe regeling.

Opvallend is dat de structuur van middelen uit het topsectorenbeleid wordt doorgezet onder het missiegedreven innovatiebeleid en sinds 2024 óók een relatie heeft met de Nationale Technologiestrategie.

C2. Bevorderen innovatie in het bedrijfsleven

Dit tactische doel omvat een aantal financiële instrumenten en wordt daarnaast ingevuld met coördinerend beleid. Coördinatie vindt plaats binnen het ministerie, en het ministerie is deelnemer aan verscheidene overlegtafels om invloed uit te oefenen op de keuzen van andere departementen, bedrijfsleven en kennisinstellingen en hun koepels. Tot de coördinerende activiteiten rekent EZ innovatief aanbesteden, met onder meer SBIR (sinds 2025 Innovation Impact Challenge) als instrument, en de financiering en aansturing van RVO. Daarnaast is het ministerie in de

31 Kamerbrief (22 november 2012). MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT).
32 Kamerbrief (30 september 2021). Aanbieding resultaten evaluatieonderzoek PPS-toeslagregeling.

onderzoeksperiode actief geweest als deelnemer in de topsectoren (zie tactisch doel Missiegedreven innovatiebeleid), en heeft zo inhoudelijk gestuurd.

De activiteiten zijn gespreid over de clusters van I&K: cluster Innovatie-instrumenten voor Bedrijven, cluster Publiek-Private samenwerking (PPS) en cluster Bilaterale Innovatiesamenwerking en cluster EU. De uitvoering ligt voor een groot deel belegd bij RVO (uitvoering van diverse regelingen), waardoor er ook samenhang is met het tactische doel B7. De instrumenten bestaan uit een mix van generieke (bijvoorbeeld WBSO) en specifieke instrumenten (bijvoorbeeld Eureka). Daarnaast is een aantal Europese instrumenten met nationale bijdragen een onderdeel van dit tactische doel (bijvoorbeeld EFRO).

De meeste instrumenten onder dit tactische doel waren al actief bij de start van de evaluatieperiode. Het instrument van de innovatieprestatiecontracten (IPC's) was formeel nog aanwezig maar stond op de begroting zonder budget; na 2017 zijn er geen nieuwe toekenningen meer geweest. Na de evaluatie in 2023 (gezamenlijk met MIT) is de regeling definitief gestopt. De SBIR is gestopt onder die naam maar is voortgezet als Innovation Impact Challenge. De oudste instrumenten zijn de Eureka clusters (1989) gevolgd door de WBSO (1994). Eureka is een pan-Europees middel, ingesteld om R&D-ontwikkelingen over grenzen heen te stimuleren in de vorm van samenwerkingen tussen Europese actoren en deelnemende landen buiten Europa. De WBSO is in 1994 gestart met als doel om private R&D-investeringen te stimuleren en de Nederlandse technologische positie te versterken. De WBSO sluit aan bij de tijdsperiode waarin voorwaardenscheppend beleid de norm was. De WBSO dient in 2025 nog steeds hetzelfde doel. Onder de Eureka-clusters vallen verschillende programma's waar subsidie op aangevraagd kan worden. De SBIR is gestart in 2005 om bij te dragen aan innovatief aanbesteden, waarmee innovaties sneller in de markt ingezet kunnen worden. De Innovatiebox (voorheen octrooibox) en het Innovatiekrediet zijn respectievelijk in 2007 en 2008 gestart. De Innovatiebox richt zich specifiek op technologische innovatie in de vorm van belastingvoordeel over de winst uit deze technologische innovatie. Daarnaast is de Innovatiebox een middel om het vestigingsklimaat in Nederland te versterken. Het innovatiekrediet is daarentegen een middel aan de 'voorkant' van het R&D-proces, gericht op het ondersteunen van de financiering van ondernemers met hoog risicovolle innovatieprojecten.

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) werd in 1975 opgericht door de EU om in (achtergebleven) regio's ondersteuning te bieden aan productieve investeringen en infrastructuur. EFRO wordt in Nederland uitgevoerd voor vier landsdelen (Noord, Oost, Zuid, West). Het middel draagt bij aan het verkleinen van economische verschillen tussen regio's in Europa en het verbeteren van de concurrentiepositie en werkgelegenheid in de sterkere regio's. Momenteel lopen er programma's met perioden van 2021 tot 2027.

De meeste van deze instrumenten (vooral gewogen naar volume) zijn gelegitimeerd vanuit marktfalen: de opbrengsten van innovatie reiken verder dan de bedrijven die erin investeren. Daarom subsidieert de overheid alle innovatie, vrijwel zonder voorwaarden te stellen aan de aard van deze innovaties. De twee qua uitgaven en bereik grootste instrumenten, de WBSO (1994) en de Innovatiebox (2007) zijn al lang onderdeel van het instrumentarium en worden uitgevoerd door de RVO en de belastingdienst.

De nationale regelingen zijn voornamelijk generiek. De Europese middelen (deels ondergebracht in C7) zijn vaker specifiek, bijvoorbeeld gericht op specifieke technologie zoals bij de JTI's. Twee nationale regelingen zijn vormgegeven als aftrekpost bij de loon- of vennootschapsbelasting en de uitvoering ligt bij RVO en de belastingdienst. Alle ondernemingen die voldoen aan de voorwaarden en die zichzelf melden, kunnen gebruikmaken van deze regelingen, en het exacte budgettaire beslag is pas na afloop vast te stellen.

Eén van de nationale regelingen is een zachte lening (Innovatiekrediet): deze wordt verstrekt aan ondernemers die een aanvraag doen en voldoen aan de voorwaarden. Als ondernemers daartoe in staan zijn, betalen ze ook de lening en rente daarop terug. Doordat de overheid zich richt op bovengemiddeld risicovolle leningen (waartoe private financiers niet bereid zijn), is de verwachting dat een deel van de verstrekte leningen niet wordt terugbetaald. De overige Nederlandse instrumenten zijn een subsidie.

Naast de Nederlandse regelingen zijn er Europese subsidies gericht op innovatie (deels ondergebracht bij C7). De EFRO is een relatief omvangrijke subsidieroute, waarin EZ een faciliterende en coördinerende rol vervult waarbij cofinanciering wordt verstrekt en uitvoeringskosten worden gemaakt. De overige Europese regelingen zijn met name bedoeld voor bedrijven die internationaal samenwerken, en worden deels gefinancierd uit Europese middelen.

C3. Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel

Het derde tactische doel binnen het innovatiebeleid richt zich op het realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel. Dit betekent dat publiek ontwikkelde kennis benut wordt voor innovatie bij bedrijven en voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De gewenste resultaten zijn meer oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen en (tegelijk) een sterker verdienvermogen van bedrijven. In het beleid ligt de nadruk op het versterken van de kennisinfrastructuur door het stimuleren van toegepast onderzoek en op onderzoek binnen publiek-private samenwerkingsverbanden. Naast op samenwerkingen tussen bestaande kennisinstellingen en bedrijven, richt het beleid zich ook op de ontwikkeling van startups en spinouts (bedrijven voortkomend uit kennisinstellingen).

Onder dit tactische doel vallen vooral de bijdragen aan instituten, zoals de TO2-instellingen (Marin, Deltares, TNO, NLR), NWO-TTW, Holst Centrum, Faciliteiten toegepast onderzoek (FTO), de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie, SBO en NWO. Ook is er een sterke samenhang met activiteiten zonder begrotingspost of elders op de begroting, zoals het valorisatiebeleid ten aanzien van onderzoeksinstellingen, het Actieplan innovatie en valorisatie en de Subsidieregeling Regeneratief Geneeskundig Onderzoek. De beleidsinstrumenten uit tactisch doel C3 Kennisinfrastructuur hangen nauw samen met andere tactische doelen, voornamelijk C4 kennisvalorisatie, maar ook C2 innovatievermogen en C7 concurrentievermogen. In C3 Kennisinfrastructuur ligt de nadruk in het instrumentarium op instituten. In de begroting zijn de bijdragen aan de verschillende TO2-instellingen, de bijdrage aan NWO en de bijdragen aan (overige) instituten te zien.

De overheid zag de legitimatie voor dit beleid in de fragmentatie in de Nederlandse kennissector en de achterstand van Nederland op het gebied van kennisvalorisatie.[33] Kennisinstellingen en bedrijven werkten onvoldoende samen, met name een effectieve toepassing van onderzoeksresultaten in de praktijk ontbrak. Dit verslechterde het Nederlandse innovatievermogen en bracht de marktpositie in gevaar. Missiegedreven innovatiebeleid was het antwoord hierop. Uit de Kamerbrief 'Kennis met impact (2019)' kwam naar voren dat Nederland nog steeds achterliep als het gaat om kennisvalorisatie.[34]

Om investeringen in toegepast onderzoek effectief te laten landen is gekozen voor TO2-instellingen en rijkskennisinstellingen (RKI's) als instrument ook omdat zij beschikken over onderzoeksfaciliteiten. [35] TO2-instellingen hebben de taak om kennis te ontwikkelen, toe te passen en te verspreiden als strategische

33 Kamerbrief (2011). Naar de Top: het bedrijvenbeleid in actie(s).
34 Kamerbrief (2019). Kennis met impact.
35 Kamerbrief (2017). Strategische Agenda Onderzoeksfaciliteiten TO2-instellingen.

kennispartner voor de rijksoverheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, om samen maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

De ontwikkeling van het missiegedreven innovatiebeleid, waarin kennisvalorisatie en maatschappelijke impact (met name door technologische innovatie), treft ook de taakstelling van NWO. Zo is het domein Toegepaste en Technische Wetenschappen uitgebreid en ontvangt NWO TTW aanvullende subsidies vanuit het kabinet, zoals van het ministerie EZ. NWO is ook een van de financiers van de Kennis- en Innovatieconvenant (2020-2023 en 2024-2027) dat samenwerking tussen wetenschap, bedrijfsleven en maatschappij gericht op innovatie stimuleert. NWO ontwikkelt innovatieprogramma's en calls voor het KIC volgens de themagerichte KIA's zoals water of bodem en de generieke KIA's zoals maatschappelijk verdienvermogen. In lijn met het missiegedreven innovatiebeleid beschikt NWO over diverse financieringsmiddelen zoals NWO Perspectief (sinds 2006) en het Take-Off programma (sinds 2016) met haalbaarheidsstudies en vroege fase ontwikkeling ter stimulering van startups, scale-ups en spin-offs die voornamelijk terug te vinden zijn bij tactisch doel C4.

De beleidsmix wordt gekenmerkt door financiële bijdragen aan algemene kennisinstellingen zoals de TO2 instellingen, RKI's en NWO-TTW. Het ministerie heeft geregeld gebruik gemaakt van de mogelijkheid van incidentele beschikkingen om bijdrage te leveren een andere kennisinstituten dan de TO2 instellingen (bijvoorbeeld Holst en Wetsus), dit werd echter juridisch knelpunt. Het ministerie gaf de voorkeur aan incidentele financiering, om te voorkomen dat de organisaties de status van structureel kennisinstituut van het Rijk zouden verkrijgen. Om op legitieme wijze ondersteuning te blijven bieden heeft het ministerie van EZ in 2023 de SBO-regeling ingericht (Subsidieregeling Strategisch Belangrijke Onderzoeksprogramma's). SBO is volgens de begroting ook de enige subsidieregeling binnen dit tactisch doel. Een aantal programma's is afgelopen zoals investeringen in fundamenteel toegepast onderzoek en innovatieve onderzoeksprogramma's. HOLST is terecht gekomen bij de nieuwe SBO-regeling. Vanaf 2023 is er budget gekomen voor de faciliteiten van toegepast onderzoek TO2 en RKI. Ook is het ministerie van EZ met OCW mede-opdrachtgever en financier van Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI).

C4. Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek

Het vierde tactische doel betreft de valorisatie van kennis en onderzoek dat gaat om het benutten van wetenschappelijke kennis in de praktijk door bijvoorbeeld productontwikkeling of toepassing zodat er economische en maatschappelijke waarde wordt gecreëerd. Dit doel sluit nauw aan op tactisch doel C3, dat gaat over het realiseren van een toepassingsgericht kennisstelsel. De beleidstheorieën zijn zeer overeenkomstig, zo hebben zij gelijke *intermediaire outcomes* namelijk, privaat-publieke samenwerkingsverbanden, startups/spin-offs/scale-ups, en delen zij de *outcomes*, te weten, het benutten van kennis in de praktijk, het vergroten van het verdienvermogen en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het verschil tussen de twee doelen ligt voornamelijk in de doelgroep en het type instrumentarium dat daarbij past. C3 gaat over de kennisinfrastructuur en de rol van instituten daarin, terwijl C4 zich specifieker richt op het aanjagen en financieren van bepaalde (thematische) valorisatieactiviteiten en de marktontwikkeling van toepassingsgerichte innovaties. Beide doelen dragen bij aan de Nederlandse kenniseconomie met een sterk innovatievermogen. De financiële instrumenten zijn zichtbaar in de begroting, interventies gericht op aanjagen veel minder en daar heeft het ministerie ook een flankerende rol omdat de financiering van universiteiten grotendeels loopt via het ministerie van OCW.

De overheid legitimeert de subsidiering van valorisatieactiviteiten omdat de sterke kennispositie van Nederland nog onvoldoende benut wordt voor maatschappelijke en economische toepassingen en omdat de marktvalorisatie

onvoldoende oppakt.[36] Relatief weinig onderzoekers aan publieke kennisinstellingen kiezen voor valorisatie via ondernemerschap. Een van de aspecten van marktfalen bij valorisatie zijn de externe spillovers van kennisontwikkeling, zoals brede toepassingen, nieuwe bedrijvigheid en maatschappelijke baten. Deze kunnen niet volledig door bedrijven zelf geïnternaliseerd worden en weerhouden bedrijven ervan om te investeren. De opbrengsten van valorisatie kunnen begrepen worden als een publiek goed. Ook geldt voor valorisatieactiviteiten een lange ontwikkeltijd door een grote mate van samenwerking met diverse actoren – een gehele kennisketen – wat onzekerheid met zich meebrengt. Met name in de vroege fase van ontwikkeling zijn de risico's het grootst, en daar ligt een gat in de financiering. Doordat de overheid investeert in valorisatie en marktcreatie door middel van innovatief aanbesteden, door subsidieregelingen voor ondernemers en door onderzoeksgelden aan onder meer publiek-private samenwerkingen en kennisinstellingen, draagt de overheid bij aan het creëren van economische en maatschappelijke waarde uit nieuwe kennis.

Het instrumentarium van dit tactisch doel bestaat voornamelijk uit onderzoeksgeld, financiering voor innovatie-ontwikkeling en leningen. Een aantal instrumenten hoort bij het Toekomstfonds namelijk Onco Research, TTT en Smart Industry.[37] Het Toekomstfonds komt uit 2015 en stelt (risico)financiering beschikbaar ten behoeve van valorisatie. Het uitgangspunt voor de inrichting van het fonds was een duurzame financieringscyclus waarbij de opbrengsten van succesvolle innovaties terugvloeien in het fonds. Bij aanvang was er een onderscheid tussen een onderzoeksdeel en een bedrijvendeel (startups/scale-ups) maar in 2024 is besloten deze te integreren omdat het onderzoeksdeel niet rendabel genoeg bleek en daardoor op lange termijn niet levensvatbaar. In 2019 is de regeling Thematische Technology Transfer (TTT) gepubliceerd die samenwerking tussen onderzoekinstellingen in bepaalde thema's stimuleert door te investeren in de oprichting van kennisstarters. Door middel van een eenmalig fonds (TTT-fonds) wordt dit ondersteund.

REGMED staat voor regeneratieve geneeskunde; sinds enkele jaren is er meer aandacht voor innovatie op dit gebied. Activiteiten hierop waren eerder onderdeel van het Valorisatieprogramma van EZ en OCW (gestart 2010 en geëindigd 2019), daarna ook in de TTT (8 miljoen euro voor consortia regmedxb/dcva), en als project van het Nationaalgroeifonds (RegMed XB), en onlangs ook via de regeling SRGO (in 2024 30 miljoen euro).

Naast financieringsinstrumenten wordt er binnen dit tactisch doel gewerkt aan Internationale handels- en technologiesamenwerking, missiegedreven innovatiebeleid (inclusief KIC 2024-2027 en nationaal groeifondsprojecten) en, samen met ministerie OCW, aan het valorisatiebeleid inclusief het valorisatie-ecosysteem.

De beleidsmix beslaat zowel specifieke als generieke middelen en bedient meerdere fases van bedrijven. Valorisatie wordt over het algemeen gezien als een tactisch doel dat moeilijk te instrumentaliseren is en tegelijk als een onderwerp waar veel departementen instrumenten op hebben.

C5. Ondersteunen van startups en scale-ups

Het tactische doel van integraal ondersteunen bij start- en scale-ups sluit aan bij de in 2014 ingezette koers waarin de meerwaarde van jonge innovatieve bedrijven aan maatschappelijke transitieopgaves terug kwam in beleidsmatige keuzes. De groep wordt gezien als cruciaal voor productiviteitsgroei en daarmee verdienvermogen. Startups en scale-ups zijn de katalysator voor economische vernieuwing en acteren als aanjager van maatschappelijke transities. Er is specifieke aandacht voor techstartups omdat deze kunnen zorgen voor disruptieve

36 Kamerbrief (2022). Actieplan innovatie en valorisatie. Innovatie met Impact.

37 Andere instrumenten en regelingen van het Toekomstfonds zijn Innovatiekrediet (IK),Vroege Fase Financiering (VFF), Seed Capital, Dutch Venture Initiatieven (DVI) en de ROM's.

innovaties en in afwijkende omstandigheden opereren en méér afhankelijk zijn van durfkapitaal en langere investeringstijden. Dit geldt in het bijzonder voor de groep daarbinnen die wordt aangeduid als deeptechstartups. Er is overlap/samenhang tussen dit tactische doel en tactische doelen gericht op het versterken van het vestigingsklimaat in Nederland zoals B1 Financiering en B3 Wet- en regeldruk. Bij doel C5 ligt de nadruk op beleid dat direct invloed heeft op de doelgroep van startups en scale-ups.

De overheid legitimeert haar ingrijpen door de bijdrage van startups aan economische groei en oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen, en benoemt dat Nederland achterblijft in het succesvol opschalen van startups. Een aantal gebreken ligt daaraan ten grondslag bijvoorbeeld omtrent valorisatie, toegang tot kapitaal en toegang tot talent. Dit tactische doel beoogt via flankerend beleid, het financieren van een aanjaagorganisatie en door het beschikbaar stellen van investeringskapitaal bij te dragen aan verbeterde omstandigheden voor startups en scale-ups. Via meerdere instrumenten en activiteiten wordt het starten van een bedrijf makkelijker gemaakt, de toegang tot kapitaal, netwerken, markten en talent vergroot en wordt er geïnvesteerd in startups en scale-ups met lange ontwikkeltijden.[38] De uitkomsten hiervan moeten leiden tot een sterk startup- en scale-up-ecosysteem dat zichzelf versterkt via de *pay it forward* cultuur uit succesvolle doorgegroeide startups en serie-ondernemers.

Via Techleap wordt er onder één noemer bijgedragen aan het Nederlandse startup- en scale-up-ecosysteem. In de toelichting op de begroting van 2025 wordt aangegeven dat er méér focus komt op deeptech, aansluiting op de Nationale Technologie Strategie en groeimarkten. Hierdoor blijven dezelfde instrumenten actief maar met een ander accent. De instrumenten sluiten hier al op aan, waarbij het Deep Tech Fonds al gericht is op technologisch gedreven onderdelen. Er is ook een aantal instrumenten gericht op het opschalen en internationaliseren van startups, zoals ScaleNL en missie naar CES, en er zijn middelen om internationale startups in Nederland te laten vestigen in de vorm van het startupvisum. Eén instrument is Europees, gericht op late-fase-financiering via de Europese Investeringsbank.

De grootste wijziging bij de instrumenten van dit tactische doel is de vermindering van het budget van Techleap (van 35 miljoen euro voor de voorgaande vier jaar naar 17.9 miljoen euro voor de volgende drie jaar) en de verdubbeling van het Deep Tech Fund. Hiermee is specifieker accent gelegd op regelingen als middel om bij te dragen aan het ecosysteem en heeft Techleap een meer gefocust vervolg gekregen voor drie jaar. Dit wordt verder toegelicht door, via middelen die onder andere tactische doelen vallen, verder bij te dragen aan de obstakels op de kapitaalmarkt zoals de Seed Capital-regeling. Tussen het Deep Tech Fund en European Tech Champions Initiative (ETCI) is in 2024 een verschuiving geweest om beter aan te sluiten op de beleidsdoelen. Dit komt onder andere doordat follow-on investeringen in het Deep Tech Fund sneller volgen dan initieel geraamd.[39] Het One Single Hub fonds ontvangt volgens de begroting van 2025 geen geld meer.

C6. Versnellen digitale transitie van bedrijfsleven

Het tactische doel van digitale transitie beoogt via de instrumenten bedrijven te ondersteunen in de digitale transitie. Door bij te dragen aan het verbeteren van digitale vaardigheden, toegang tot digitale oplossingen te vergroten en kennis & bewustwording te creëren bij bedrijven wordt de transitie versneld. Onder dit tactische doel worden meerdere activiteiten genoemd zoals de European Digital Innovation Hubs (EDIH), Smart Industry, Mijn Digitale Zaak, mkb Digiwerkplaatsen en flankerend beleid. Er is in de beleidsmix gekozen voor een combinatie van subsidies, leningen en flankerend beleid. De EDIH en Mijn Digitale Werkplaats hebben samenhang met doelen

38 Rijksoverheid (26 mei 2023). Kabinet richt ambitieus startup- en scale-upbeleid op deep tech en marktkapitaal.
39 Memorie van toelichting (2025). Begroting ministerie van EZ.

gericht op het vestigingsklimaat. Aan de hand van interviews komt naar voren dat de European Digital Innovation Hubs een belangrijk onderdeel zijn binnen het cluster dat zich richt op het vestigings- en ondernemersklimaat.

Het instrument mkb Digitale Werkplaats is in 2019 van start gegaan. De digitale werkplaatsen zijn voortgekomen uit het bredere mkb-actieplan dat in 2018 is opgesteld door EZ. Het mkb-Actieplan benadrukt het belang van het mkb voor Nederland en noemt het dan ook het *fundament van de economie*. Binnen het mkb-Actieplan worden meerdere uitdagingen benoemd en zijn er activiteiten die beogen bij te dragen aan de uitdagingen van het mkb, waaronder dus ook de digitale transitie. Het doel van de mkb Digitale Werkplaats is om enerzijds het mkb te ondersteunen in hun digitale uitdagingen en anderzijds studenten kennis te laten maken met de beroepspraktijk. Hiermee dient het instrument zowel een arbeidsmarktdoel als een bedrijfsmatig doel. Het instrument loopt in 2025 af en dit is terug te zien in de teruglopende begroting.

Opvallend is de specifieke aandacht voor de digitale transitie voor het mkb en de samenhang met vestigings- en ondernemersklimaatdoelen. Er is een sterke samenhang met de strategie digitale economie van EZ, belegd bij de directie Digitale Economie. Daarnaast valt op dat het instrument mkb Digitale Werkplaats zich richt op bedrijven en studenten om die met elkaar in verbinding te stellen om digitale vraagstukken op te lossen, wat geen specifieke innovatiedoelstelling lijkt te zijn maar zich meer richt op transitiedoelstellingen. Binnen de digitale werkplaatsen zijn er tevens grote verschillen in opzet, vraagstukken en niveaus van aangehaakte kennis- en onderwijsinstellingen.

C7. Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren

Binnen dit tactisch doel wordt gewerkt aan economische vernieuwing en versterking van de concurrentiekracht van specifieke sectoren (die bijdraagt aan het verdienvermogen). De sectoren waarop gefocust wordt zijn luchtvaart, ruimtevaart, hightech maakindustrie (HTSM, IPCEI micro-elektronica), maritieme maakindustrie (maritieme innovatieprojecten, scheepsbouw), defensie-industrie (Nationaal en Europees niveau) en toerisme. Er worden diverse instrumenten ingezet binnen deze sectoren/industrieën zoals programma's en subsidieregelingen. Steun komt voornamelijk neer op financiële bijdragen. Ook zijn er bijdragen aan de instituten ESA, NBTC, NML en RDI. Daarnaast staan er drie fondsen op de begroting, Nationaal Groeifonds (betreft overboekingen van middelen uit NGF-begroting naar EZ-begroting), Defensie Fonds en JTF, die overigens nauw samenhangen met andere doelen (waaronder C1).

De overheid legitimeert interventie via deze instrumenten in deze specifieke industrieën omdat ze bijdragen aan het missiegedreven innovatiebeleid en de verschillende industrieën nauw aansluiten op een groot aantal technologieën van de Nationale Technologiestrategie. Een aantal bijdragen is in Europees verband, zoals ESA, en vereisen een jaarlijkse Nederlandse bijdrage (verplichtingsbudget). Hiermee zijn de baten niet enkel het bijdragen aan ontwikkelingen in deze sector, maar worden de instrumenten ook gelegitimeerd door de primaire toegang tot kennis en informatie in deze samenwerkingsverbanden, die van cruciaal belang zijn gericht op strategische autonomie en medezeggenschap aan Europese projecten.

Opvallend in de beleidstheorie is dat verduurzaming een plek krijgt in dit tactische doel, zo worden verduurzamingsstrategieën (binnen luchtvaart en scheepsvaart) en duurzaam verdienvermogen als uitkomsten gezien die ten goede komen aan economische vernieuwing. De klimaattransitie is reden voor acties op economische diversiteit en economische weerbaarheid van regio's (gedekt door EU-instrument: Just Transition Fund). Dit sluit aan op de ingeslagen koers van het missiegedreven innovatiebeleid zoals bij doel C1. De specifieke sectoren spelen, met hun sleuteltechnologieën, voor het ministerie ook een centrale rol in de verduurzamingsopgave. Verduurzaming van de eigen sector maar ook in de ontwikkeling van de sleuteltechnologieën om elders toegepast te worden.

Daarnaast valt in dit tactische doel de aanwezigheid van de vele groeifondsprojecten op, die alle een eigen post op de begroting hebben. Het Nationale Groeifonds is in september 2020 gelanceerd om het duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken. Op het terrein van EZ moest het fonds bijdragen aan het versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen en aan het benutten van maatschappelijke transities. De NGF- projecten die door EZ zijn ingediend en die zijn gehonoreerd zijn geselecteerd vanwege hun bijdrage aan deze ambities, maar ze passen ook bij de recente route van de Nationale Technologiestrategie. Andere instrumenten die vanaf 2020 zijn geïntroduceerd onder dit tactische doel zijn de EuroQCI (2021) en EuroHPC (2021). Beide instrumenten zijn Europese middelen met een nationaal gedeelte, gefocust op supercomputers bij EuroHPC en quantumtechnologie bij EuroQCI. Dit sluit aan bij het missiegedreven innovatiebeleid (C1) en de focus op de Nationale Technologiestrategie.

Onder dit tactische doel is ook het beleid gericht op een aantal specifieke sectoren geschaard. Dat beleid is soms van recente datum en kent soms een langere geschiedenis. Het gaat om de Maritieme sector (sinds 2005 is de maritieme sector een sleutelgebied, in 2015 kwam het kabinet met de Nederlandse Maritieme Strategie en vanaf 2025 is er de Regeling Maritieme Innovatieprojecten), toerisme (in de vorm van de bijdrage van EZ aan het Nationaal Bureau voor Toerisme en Congressen en een verlaagd btw-tarief voor logiesverstrekking), ruimtevaart en de vliegtuigindustrie. Ook de gerichte investeringen in de microchipsector die het kabinet op 28 maart 2024 presenteerde ('Beethoven') zijn te zien als een investering in de randvoorwaarden in een voor Nederland essentiële sector. Op het terrein van ondernemingsklimaat gaat het binnen 'Beethoven' om een totaal van 1,7 miljard euro, waarvan 1,3 miljard euro uit het NGF komt. Naast investeringen in mobiliteit (via I&W) en woningbouw (via BZK) gaat het om 450 miljoen euro voor het Versterkingsplan Hightech Microchip-Talent, die overigens pas vanaf 2025 tot uitgaven op de EZ-begroting leiden. Dit bedrag is in zijn geheel bedoeld voor menselijk kapitaal en sluit ook aan bij dat tactische doel.

Het valt op dat in de legitimering van het beleid en bepaalde middelen meer nadruk is komen te liggen op versterking op strategische autonomie en medezeggenschap in Europese projecten (zoals Defensiefonds en ESA). De lucht- en ruimtevaart krijgt wel specifiek aandacht in de beleidstheorie. Het is een sector waar veel potentie zit voor uitbreiding van economische activiteiten. De positie van Nederland in mondiale ruimtevaartsector is opvallend dankzij de ESTEC in Noordwijk. In recent beleid worden ruimtevaarttechnologie en wetenschappelijke kennis op het gebied van satellietdata ook gezien als kansrijk voor maatschappelijke toepassingen buiten de ruimtevaart, zoals landbouw, waterbeheer en mobiliteit. In de langetermijnvisie (2024), naar aanleiding van de evaluatie van het ruimtevaartprogramma uit 2022, wordt benadrukt dat de internationale positie onder druk staat (daarom is er sinds 2022 het Nationaal Programma Ruimtevaart).

Een aantal instrumenten op de begroting is tijdens de evaluatieperiode gestopt. Dit betreft bijvoorbeeld de hyperloop en Subsidie Duurzame Scheepsbouw. Het ruimtevaartbeleid heeft een ophoging gezien in 2022. Dit werd verder onderbouwd omdat de ruimtevaartsector – wereldwijd én in Nederland – bovengemiddelde groeicijfers laat zien en bovengemiddeld bijdraagt aan innovatie en maatschappelijke opgaven. De algemene innovatieprogramma's zijn afgebouwd, ten faveure van specifieke programma's zoals de NGF-projecten. Maritieme innovatieprojecten zijn het nieuwste instrument en dit staat sinds 2025 op de begroting.

De grootste aanpassing vormt een aanpassing van het verlaagde btw-tarief voor logiesverstrekking, welke bestaat sinds 1969 met als doel om prijzen in de toerismesector laag en aantrekkelijk te houden en tegelijkertijd hogere marges voor ondernemers in de sector te realiseren. De regeling is van toepassing op meerdere sectoren. In 2026 is er een aanpassing in het beleid en wordt de regeling afgeschaft behalve voor kampeerterreinen. De motivering hiervoor is een toenadering naar fiscale eenvoud en een grote opbrengst.

2.4 Appreciatie beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers

De tientallen beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers die zijn geïnterviewd, hebben naast veel informatie en inzichten over de vormgeving van het beleid, ook hun appreciatie gegeven over de rationale, werking en effectiviteit van de instrumenten zoals zij deze waarnemen. Dit kan worden samengevat in drie hoofdpunten:

- Het EZ-beleid wordt gewaardeerd om zijn continuïteit, voorspelbaarheid en solide basis van generieke instrumenten. Beleidsmakers en gebruikers zien dat Nederland beschikt over een breed en consistent instrumentarium dat startups/scale-ups, innovatie en strategische sectoren ondersteunt. Grote projecten zoals Beethoven en instellingen als Invest-NL versterken het beeld van slagkracht en strategische focus;
- Tegelijkertijd is er kritiek op de beperkte flexibiliteit van het beleid. Nieuwe uitdagingen zoals netcongestie, geopolitieke druk en behoefte aan duurzame ontwikkeling van de economie vragen om sneller aanpassingsvermogen en grotere budgettaire ruimte. Het beleidslandschap is complex en versnipperd, vooral in kennisvalorisatie en mkb-ondersteuning, waardoor effectiviteit verloren gaat;
- De rode draad in de waarderingen is dat EZ sterk is in stabiliteit en investeringen, maar kwetsbaar is in toegankelijkheid, flexibiliteit en eenvoud van (het geheel aan) beleidsinstrumenten.

Meer specifiek zijn de volgende conclusies getrokken:

- Het beleid op het terrein van ondernemerschap en innovatie is een combinatie van generiek en specifiek beleid. Generiek beleid betreft vaak fiscale randvoorwaarden die een groot beslag op het budget leggen en, uit angst voor aantasting van het vestigingsklimaat, niet gemakkelijk aangepast worden. Dat maakt de budgettaire speelruimte op specifiek beleid kleiner;
- Generiek beleid was altijd te zien als een aantrekkelijke basis voor alle bedrijven. Voor bepaalde groepen bedrijven kon daar, additioneel, specifiek beleid aan toegevoegd worden. Deze keuze is gerechtvaardigd in een tijd waarin arbeid, ruimte en nettoegang onbeperkt aanwezig zijn. Nu er sprake is van toenemende schaarste, kan effectief generiek beleid bedrijven aantrekken en stimuleren die zo'n beroep doen op arbeid, ruimte of nettoegang, dat ze bedrijven die we in Nederland belangrijk vinden vanuit specifiek beleid, in de weg zitten. Hier kunnen generieke en specifieke instrumenten elkaar dus tegenwerken;
- Bij de waardering van het ondernemerschapsbeleid vallen vaak termen als betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Continuïteit in instrumenten en regelingen wordt belangrijk gevonden. Voor nieuwe knelpunten of randvoorwaarden voor duurzaam ondernemerschap zoals netcongestie is daardoor minder ruimte in de beleidstheorieën en de beleidsmix. Het ministerie, zo wordt ervaren, lijkt in zijn ondernemerschapsbeleid minder gemakkelijk mee te kunnen bewegen met nieuwe uitdagingen;
- Vooral binnen het strategische doel 'Uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat' is het merendeel van het beleid generiek. Alleen bij tactisch doel 'Toegang tot financiering' zijn enkele groene financieringsinstrumenten en is Invest-NL een instelling die expliciet specifiek beleid uitvoert (geldt deels ook voor de ROM's). Voor het overige gaat het om het bieden van goede randvoorwaarden aan alle ondernemingen. Soms worden generieke regelingen gebruikt voor specifieke doelen, zoals specifieke tenders voor Seed Capital of de Thematische Technology Transfer (TTT). Het merendeel van het specifieke, op verduurzaming gerichte, instrumentarium is onderdeel van een ander strategisch doel 'Verduurzaming van het Nederlandse bedrijfsleven', dat tegenwoordig onder een ander ministerie valt;
- Binnen het strategische doel 'Innovatiebevordering & economische vernieuwing sectoren' is er qua aantal instrumenten meer specifiek beleid. Alle bedrijven kunnen een beroep doen op de WBSO en de Innovatiebox, maar er zijn additioneel veel instrumenten die zich richten op innovatie met kennis uit Nederlandse kennisinstellingen, op techstartups (via onder meer Techleap) en op innovaties die expliciet richting geven en bijdragen aan transities (het missiegedreven innovatiebeleid en de NGF-programma's). De Nationale

Technologie Strategie, onderdeel van het missiegedreven innovatiebeleid, is een formele bevestiging van de groeiende aandacht voor geopolitiek en strategische industriepolitiek;

- Sectoren die al langer ondersteuning krijgen zijn de maritieme industrie, de vliegtuigindustrie en de ruimtevaart. Ook de sector toerisme krijgt ondersteuning van EZ, waarbij het grootste instrument – verlaagd btw tarief logiesvertrekking – per 1 januari 2026 (grotendeels) vervalt, maar bijvoorbeeld de NBTC en UNWTO wel een jaarlijkse subsidie blijven houden. Een schaalsprong in sectorondersteuning is gemaakt met het project Beethoven, waar onder regie van EZ in 2024 2,5 mld. euro (voor een periode van zes jaar) aan overheidsgeld ter beschikking is gekomen, waarvan 450 mln. euro op EZ-domein (uit te geven vanaf 2025). De geopolitieke dynamiek maakt dat het echter nodig kan zijn om vaker met nog grotere bedragen te reageren op onverwachte gebeurtenissen, waar andere landen ook forse budgetten kunnen inzetten. De EU heeft inmiddels omvangrijke instrumenten als de chips-act, die ook omvangrijke matching vergen. Het gevoel bestaat dat daar nu beperkt instrumentarium of budget voor is;
- Voor marktrealisatie en valorisatie van nieuwe kennis is publiek-private samenwerking een belangrijke route. Bedrijven werken in PPS-en samen met onderzoeksinstellingen, kunnen invloed uitoefenen op de onderwerpen van onderzoek en kunnen de uitkomsten snel toepassen in hun bedrijf (of er wordt gestimuleerd dat er nieuwe bedrijven ontstaan). Dit past bij Nederland en er zijn veel verschillende instrumenten op ontstaan. In het missiegedreven innovatiebeleid is de aanpak steeds om verschillende stakeholders te organiseren rondom thema's in plaats van binnen sectoren. Hoewel het doel van kennisvalorisatie steeds onderstreept wordt, komt ook steeds naar voren dat het lastig is om hiervoor (doeltreffende en doelmatige) instrumenten vorm te geven. Publieke kennisinstellingen en financiers (TKI, TO2, NWO-TTW) vervullen een belangrijke functie, maar maken het landschap ook complex. De TKI's hebben een deel van de rol van RVO overgenomen in de verdeling van middelen, waardoor ondernemers en onderzoekers nu met twee publiek betaalde financiers te maken hebben. De wijze waarop het ministerie verschillende (ook niet TO2-) instituten ondersteunt, en de hoeveelheid instituties die ondersteund wordt ('wildgroei'), kunnen echter tot onduidelijke constructies leiden in de begroting en tot onduidelijke rolverdeling in het beleid. Naast de TKI's uit het topsectorenbeleid heeft ook het NGF tot nieuwe instituten en organisaties geleid;
- Het ministerie van EZ valt positief op door het feit dat het zijn eigen afzonderlijke beleidsinstrumenten veelvuldig evalueert. Het ministerie stuurt op verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. De bestaande beleidsmix wordt daardoor door veel beleidsmedewerkers ervaren als een selectie van gewaardeerde en bewezen instrumenten. Tegelijkertijd speelt, bijvoorbeeld in de ondernemersfinanciering, wel compartimentalisering. Als instrumenten onvoldoende werken worden ze aangepast, het is nu echter niet mogelijk voor publieke of private ondernemersondersteuners om geld dat via één instrument niet wordt benut in te zetten voor een ander instrument terwijl daar wel behoefte aan is zodra er onderbenutting is in een specifiek instrument;
- Het gebeurt echter niet vaak dat meerdere instrumenten naast elkaar worden gelegd omdat het vergelijken van instrumenten niet of slecht mogelijk wordt geacht; uitzonderingen zijn op het terrein van bedrijfsfinanciering, met de recente meta-evaluatie van het risicokapitaalinstrumentarium en het IBO - bedrijfsfinanciering (2024). Door instrumenten in isolatie te evalueren, kan het zijn dat het grotere overzicht over waarom bepaalde instrumenten wel of niet nodig zijn, ontbreekt. Ook deze periodieke rapportage biedt overigens nog geen integrale benadering. De Innovatiebox en zelfstandigenaftrek zijn bijvoorbeeld wel onderdeel van deze periodieke rapportage, maar zij worden bij het vestigen of starten van een onderneming door de ondernemer gelegd naast de Vpb-tarieven, die echter geen onderdeel zijn van deze periodieke evaluatie;
- In het innovatiebeleid wordt gewaardeerd dat in Nederland alle fases van een bedrijf worden ondersteund. Het ontwikkelen van parels en unicorns is een veelgehoorde ambitie in het beleid. Er starten veel bedrijven, maar

te weinig groeien door (in Nederland). Nederland blijft achter in durfkapitaal om startups verder te brengen, daarom is er enthousiasme over Invest-NL, maar ook behoefte aan een nog omvangrijker fonds;
- Er wordt tegelijk gewezen op de nadruk van het innovatiebeleid op het hoogste rendement van een investering, wat leidt tot een versterking van de sterkere sectoren en regio's in plaats van regionale ontwikkeling en brede welvaart voor alle gebieden en regio's. Het economische beleid kan inclusiever en meer op maatschappelijke waarde gericht worden dan dat het nu doet;
- Veel betrokkenen zien dat EZ en de uitvoeringsorganisaties moeite hebben het mkb te bereiken. Initiatieven om mkb-bedrijven te ondersteunen in digitalisering blijven kleinschalig, terwijl de opbrengst voor arbeidsproductiviteit groot kan zijn. Er is de afgelopen periode veel geïnvesteerd in R&D op een laag TRL-niveau (via het NGF). Het verspreiden via toepassingen op een hoog TRL-niveau bij het mkb heeft niet evenredig veel aandacht gehad. De KvK heeft een beperkt mandaat en instrumentarium.[40] Er zijn veel niet-publieke maar wel publiek gefinancierde organisaties op verschillende niveaus actief in ondersteuning van mkb- dienstverlening. Er is behoefte aan vereenvoudiging zodat er meer verschillende bedrijven benaderd kunnen worden. Het actieprogramma dienstverlening mkb maakt hierin de eerste stappen.

2.5 Reflectie op basis van beleidsreconstructie

Tussen 2020 en 2025 bleven strategische en tactische doelen in het EZ-beleid grotendeels onveranderd. Wel kregen verduurzaming en geopolitieke ontwikkelingen meer invloed, vooral binnen innovatiebeleid en sectorondersteuning. Generiek beleid vormt nog steeds de basis, met grote regelingen zoals de WBSO, Innovatiebox en fiscale instrumenten voor ondernemers. Deze blijven grotendeels ongewijzigd, omdat zij bijdragen aan een internationaal concurrerend vestigingsklimaat. De zelfstandigenaftrek, de FOR, de vrijstelling van BPM op bestelauto's en het verlaagde btw-tarief voor logies zijn afgebouwd of beëindigd. Specifiek beleid groeide juist. Het Nationaal Groeifonds (NGF), publiek-private samenwerkingen (PPS), Invest-NL en (toekomstige) programma's zoals Beethoven zorgen voor meer gerichte ondersteuning van innovatieve bedrijven en strategische sectoren. Ook de nadruk op ecosysteemversterking en missiegedreven innovatiebeleid nam toe. Hierdoor verschuift de inzet van generieke starterssteun naar meer gerichte stimulering van scale-ups, hightechbedrijven en sectoren zoals de semicon-, maritieme en luchtvaartindustrie. EZ legitimeert beleid op dit moment niet alleen door het tegengaan van marktfalen, maar ook door het versterken van ecosystemen en transities.

Dit kan worden samengevat in zes thema's:
- Beleidsstructuur en strategische doelen blijven onveranderd (2020–2025). Er zijn gedurende de periode 2020–2025 geen nieuwe strategische doelen toegevoegd, maar bestaande instrumenten werden beïnvloed door verduurzaming en geopolitieke ontwikkelingen. Vooral de aandacht voor transitiefalen en het versterken van ecosystemen markeren een verschuiving in de beleidsmix. Geopolitieke ontwikkelingen geven tegenwoordig meer richting aan innovatiebeleid dan in eerdere periodes;
- Generiek beleid: stabiliteit en beperkte aanpassingen. Generiek beleid vormt nog steeds de basis van het EZ-beleid. Grote instrumenten zoals de WBSO en de Innovatiebox blijven vrijwel ongewijzigd, omdat zij bijdragen aan R&D-investeringen en een aantrekkelijk(er) vestigingsklimaat. Alleen enkele fiscale regelingen zijn aangepast: de zelfstandigenaftrek wordt versneld verlaagd, de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de vrijstelling van BPM op bestelauto's zijn beëindigd en het verlaagde btw-tarief voor logies vervalt vanaf 2026. Deze

40 Tot op heden is het verbinden van een adviserende taak aan een registrerende taak niet toegestaan volgens de wet. Om anticiperend te werk te gaan (bijvoorbeeld juridische ontwikkeling rondom portretrecht melden bij fotografen) moet de KvK haar register en informatie- en adviestaak verbinden. Dit is echter per wet verboden omdat het om een commerciële handeling zou gaan.

aanpassingen zijn vooral gemotiveerd door arbeidsmarkt- en inkomensoverwegingen en door de wens om het btw-stelsel te vereenvoudigen;

- Meer specifiek beleid en innovatiebevordering. Naast generiek beleid is specifiek beleid gegroeid. Het missiegedreven innovatiebeleid, publiek-private samenwerkingen (PPS) en het Nationaal Groeifonds (NGF) stimuleren innovatie gericht op maatschappelijke missies. Invest-NL en programma's zoals Techleap ondersteunen startups en scale-ups, al is de steun voor Techleap beperkt en groeit de rol van Invest-NL aanzienlijk. De Nationale Technologie Strategie versterkt de focus op strategische technologieën. Daarmee verschuift het beleid van brede starterssteun naar meer gerichte stimulering van scale-ups en hightechbedrijven;
- Sectorondersteuning en geopolitieke dynamiek blijven belangrijk. Sectorondersteuning blijft een zichtbaar onderdeel van het EZ-beleid. Traditionele sectoren zoals de maritieme industrie, luchtvaart en ruimtevaart ontvangen al langer steun. Met het Beethoven-programma is een schaalsprong gemaakt in de ondersteuning van de semiconsector, waar ook het arbeidsaanbod wordt versterkt. Geopolitieke dynamiek bepaalt steeds vaker de keuzes voor specifieke sectoren en benadrukt het belang van strategische posities in internationale waardeketens;
- Meer aandacht voor dienstverlening en arbeidsaanbod. In het ondernemerschapsbeleid is meer aandacht gekomen voor niet-financiële ondersteuning. De Kamer van Koophandel kreeg een groter mandaat en de regeldruk werd verminderd. Voor specifiek arbeidsaanbodbeleid kiest EZ voor flankerend beleid en samenwerking met andere ministeries. Het Actieplan Groene en Digitale Banen benadrukt de inzet op arbeidsmarktkrapte in de klimaat- en digitale transitie. Tijdelijke middelen uit het NGF en grote investeringen in talentontwikkeling via Beethoven versterken deze inzet, maar zijn eindig;
- Coronasteunmaatregelen hebben impact. De coronacrisis bracht uitzonderlijke maatregelen die grotendeels buiten de EZ-begroting vielen. Met de NOW-regeling en steun voor zelfstandigen werd in totaal 45 mld. euro ingezet om bedrijven en werkenden door de crisis heen te helpen. Deze steun had grote gevolgen voor de financiële positie van ondernemingen en werkt nog jaren door, onder meer via terugbetalingsverplichtingen. Hoewel tijdelijk, en buiten de scope van deze periodieke rapportages, beïnvloeden de coronamaatregelen indirect de strategische doelen van EZ.

3 Beleidstheorieën

Beleidstheorieën over het innovatie- en ondernemerschapsbeleid op strategisch en tactisch niveau bepalen de doelen en legitimering van het beleid. Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorieën en scherpt deze aan, waarbij de noodzaak tot overheidsingrijpen wordt afgewogen tegenover potentiële neveneffecten.

3.1 Het opstellen en aanscherpen van de beleidstheorieën

Het uitgangspunt van een periodieke rapportage is de beleidstheorie over het gevoerde beleid. Deze beleidstheorie ondersteunt een analyse van de synthese van het beleid op tactisch en uiteindelijk strategisch niveau. Een beleidstheorie is een onderliggende veronderstelling of gedachtegang over hoe en waarom bepaald beleid tot gewenste resultaten zou moeten leiden, inclusief de afwegingen die de overheid maakt om in te grijpen ten opzichte van het risico op overheidsfalen. Op die manier helpt de beleidstheorie beleidsmakers om ex ante keuzes te onderbouwen en erover te communiceren en ex post om beleidsinstrumenten en de beleidsmix te evalueren op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Een algeheel oordeel over de beleidsmix (opgebouwd uit de verschillende activiteiten, instrumenten en organisaties) is aan de orde in deze periodieke rapportage.

3.1.1 Onderdelen van een beleidstheorie

Een beleidstheorie begint met een probleemanalyse. Daarin wordt uitgelegd wat de legitimatie van de overheid is om in te grijpen op een markt (in het kader van marktfalen) of welke knelpunten het beleid wil oplossen om bijvoorbeeld systeem- en transitiefalen te adresseren (wat vaak bestaat uit een complex geheel van meerdere gelijktijdig optredende marktfalens). Het formuleren van de probleemanalyse aan de hand van verschillende vormen van falen, zoals marktfalen wanneer de markt niet goed functioneert, systeemfalen wanneer bestaande routines of structuren tekortschieten of transitiefalen wanneer gewenste veranderingen uitblijven, biedt onderbouwing voor de legitimiteit van ingrijpen. Deze benadering vanuit 'falens' maakt inzichtelijk wat de aanleiding is voor het overheidsingrijpen en wat moet worden afgewogen tegen het falen van diezelfde overheid bij de invoering van beleid (zoals bijvoorbeeld de neveneffecten die het beleid met zich meebrengt).

Vervolgens legt de beleidstheorie vast waarom wordt verwacht dat het beleid de gewenste resultaten of verbeteringen oplevert ten opzichte van de alternatieve situatie waarin niet wordt ingegrepen. Beleidsmaatregelen bestaan vaak uit meerdere onderdelen die met elkaar samenhangen, zoals het ontplooien van activiteiten, het inzetten van instrumenten en het optuigen van organisaties. Elk onderdeel kan bovendien meerdere effecten hebben. Hierdoor ontstaan ketens van oorzaken en gevolgen. Een beleidstheorie helpt om deze ketens overzichtelijk en gestructureerd in beeld te brengen en te evalueren. De operationalisering is vaak een visuele weergave met een blokken- en pijlenschema, waarin stap voor stap wordt weergegeven en beschreven hoe de verschillende onderdelen bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen (op tactisch niveau) en uiteindelijk maatschappelijke doelen (op strategisch niveau).

Een beleidstheorie bestaat in de praktijk uit vijf onderdelen, die worden weergegeven als 'blokken' in een figuur of schema:

- De inputs van het beleid zijn alle middelen die worden ingezet en bestaan over het algemeen uit financiële middelen en menskracht (ambtelijke capaciteit);
- De activiteiten van het beleid zijn alle handelingen die in het kader van het beleid en de ingezette middelen (kunnen) worden uitgevoerd en bestaan bijvoorbeeld uit activiteiten, instrumenten en organisaties;
- De outputs zijn de directe resultaten van het beleid (uit een combinatie van inputs en activiteiten); zoals geleverde producten en/of diensten in de vorm van bijvoorbeeld versterkte financiering, informatievoorziening en netwerktrajecten;
- De (intermediate) outcomes beschrijven de gevolgen van de outputs, dat wil zeggen de effecten van het beleid in economie en samenleving, waarbij het gaat om zowel gewenste als ongewenste effecten. Intermediate outcomes volgen direct uit de outputs, en zijn daarmee eerste-orde-effecten van het inzetten van beleid die vaak op relatief korte termijn te meten zijn. Outcomes zijn tweede-orde- (en eventueel derde-orde-)effecten van wat het beleid feitelijk beoogt te bereiken. Ze hebben een directe relatie met het op te lossen falen uit de probleemanalyse waarmee de beleidstheorie start en zijn vaak pas op lange termijn meetbaar. Ook eventuele (ongewenste) neveneffecten worden onder outcomes geschaard; en
- De (intermediate) impacts bestaan uit de uiteindelijke maatschappelijke effecten van het beleid op strategisch niveau. Hierbij gaat de intermediate impact over de impact die het beleid op een deelterrein beoogt te hebben en de impact over wat de beleidsterreinen tezamen beogen te bereiken. Vaak is het onderscheid tussen korte en lange termijn ook hier relevant.

Het doel van de beleidstheorie is om de (causale) verbanden tussen de verschillende onderdelen zichtbaar te maken en aannemelijk te maken dat deze keten van effecten in de praktijk optreedt. Aan de hand van evaluaties van beleidsinstrumenten kan vervolgens worden gemeten in hoeverre de causale relatie aannemelijk is en als dat zo is, hoe sterk dit verband is en op welke wijze het bijdraagt aan het realiseren van doelen.

Een beleidstheorie beschrijft ook de externe invloeden. Dit zijn factoren waarop de beleidsmakers geen (directe) invloed kunnen uitoefenen en die alle onderdelen van de beleidstheorie kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld wet- en regelgeving op andere beleidsterreinen, in andere landen of door de EU afgedwongen, geopolitieke ontwikkelingen en het politieke klimaat. Deze invloeden worden hier benoemd als externe invloeden en kunnen behulpzaam zijn bij het doorgronden van de keuzes voor bepaalde vormen van beleid (ook in de tijd).

In dit rapport worden input, activiteiten, output, intermediate outcomes en outcomes weergegeven met donkerblauwe, blauwe, donkerpaarse, lichtpaarse en bruine blokken.[41] Ongewenste neveneffecten van overheidsingrijpen staan in oranje blokken, externe invloeden staan in een geel blok onderaan elke beleidstheorie. Activiteiten kunnen primair of secundair aan een tactisch beleidsdoel gekoppeld zijn – activiteiten die secundair gelinkt zijn, zijn met lichtblauwe blokken weergegeven onderaan de beleidstheorie. In principe zou een instrument of activiteit één doel moeten hebben om effectief en efficiënt te kunnen zijn.

3.1.2 Uitgangspunten en procesmatige aanpak

Om een goede aansluiting te maken met de kwantitatieve analyse van financiële middelen, gaan we uit van de beleidsmix (lees: de set van activiteiten in brede zin) in peiljaar 2024. De ex ante beleidstheorieën die zijn aangeleverd door het ministerie van EZ zijn gebruikt als uitgangspunt voor het beoordelen van beleid. Er zijn zowel beleidstheorieën op strategisch als tactisch doelniveau aangeleverd. Deze beleidstheorieën zijn middels overleg

[41] Dit geldt voor alle tactische doelen. Voor de strategische doelen zijn de donkerpaarse, lichtpaarse en bruine blokken gebruikt voor respectievelijk de outcomes, intermediate impact en impacts.

met verschillende medewerkers van het ministerie van EZ aangevuld, aangepast en aangescherpt om tot een consistent en gedragen beeld te komen van hoe beleidsinstrumenten en de beleidsmix in elkaar zitten en de beoogde doelen zouden moeten realiseren.

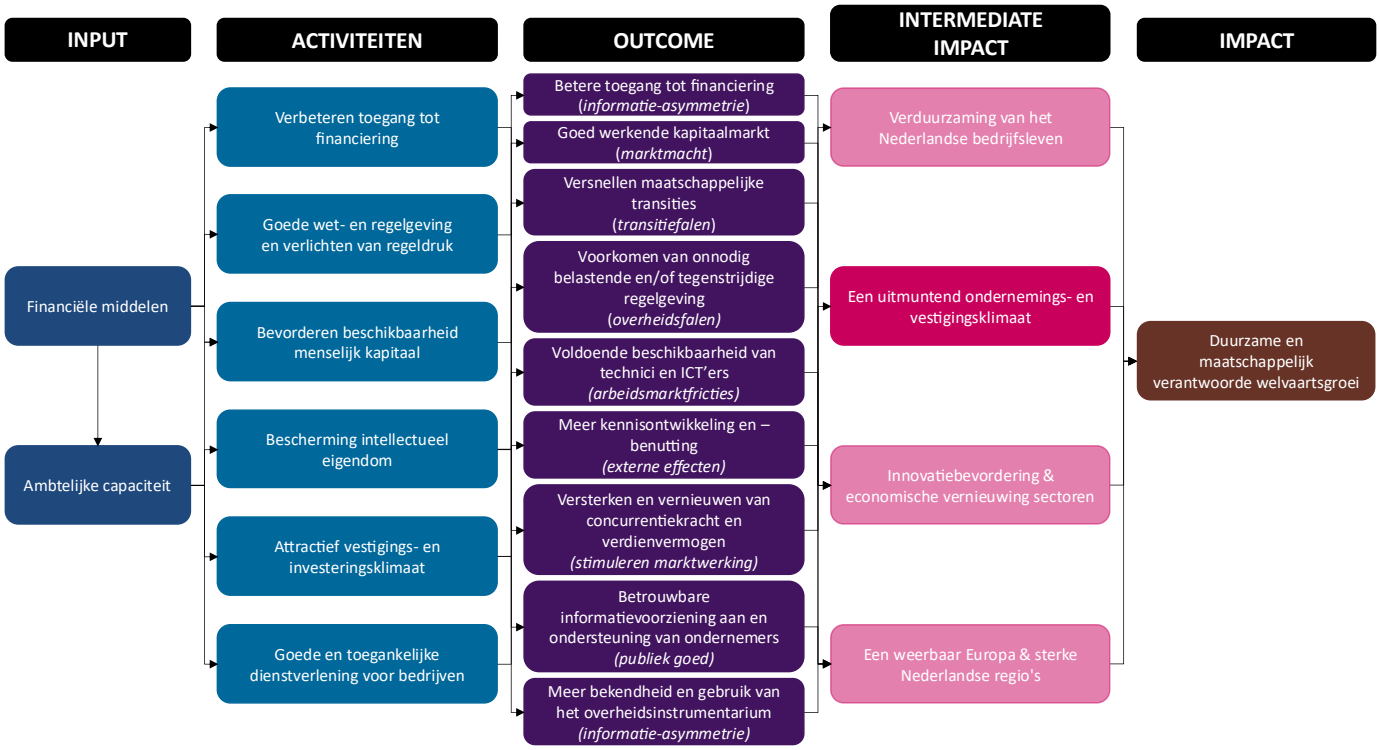
Een aantal stappen is hier van belang. Ten eerste zijn alle activiteiten uit de beleidstheorieën op tactisch doelniveau (in theorie) aan een begrotingspost te koppelen en is voor elke begrotingspost de activiteit te achterhalen. Ten tweede zijn alle activiteiten aan tactische doelen gekoppeld. Verschillende activiteiten blijken in de ex ante beleidstheorieën meerdere doelen te hebben. Er is voor gekozen om maximaal twee doelen toe te staan per activiteit – een primair doel en een secundair doel. Dit proces heeft geleid tot verplaatsing van sommige activiteiten, toevoeging van activiteiten die nog niet in de beleidstheorieën stonden en (in sommige gevallen) het weghalen van activiteiten die aan een te groot aantal tactische doelen verbonden zijn in de ex ante beleidstheorieën. Ten derde zijn de output en intermediate outcomes in de beleidstheorieën aangescherpt op basis van de input uit de beleidsreconstructie, informatie uit interviews, literatuurstudie, beleidsdocumenten, de landenvergelijking en de doorlichting van beschikbare evaluaties en ander materiaal, zoals monitors en fiches van RVO. Ten vierde zijn eventuele (ongewenste) neveneffecten aan de beleidstheorieën toegevoegd. Deze ontbraken in de ex ante beleidstheorieën, maar kunnen niet worden genegeerd, omdat er ten opzichte van het alternatieve scenario van niet-ingrijpen (vrijwel) altijd negatieve effecten van ingrijpen bestaan. Ten vijfde bestaan de inputs in alle gevallen uit financiële middelen en ambtelijke capaciteit (voor coördinatie en uitvoering van het beleid). Over de financiële middelen is de informatie compleet en uit de realisaties van 2024 te halen; de inzet van ambtenaren is niet toe te wijzen per tactisch doel (of per instrument of activiteit). Tot slot zijn de outcomes in de beleidstheorieën op strategisch doelniveau in lijn gebracht met de outcomes op tactisch doelniveau. Zodoende laat de beleidstheorie op strategisch doelniveau zien welke falens het beleidsterrein als geheel adresseert. De intermediate impacts komen overeen met de beschrijving van de strategische doelen van het ministerie van EZ en zijn zodoende onveranderd gebleven als te bereiken doelen van beleid. Hetzelfde geldt voor de impact die het beleid uiteindelijk beoogt.

3.2 Beleidstheorieën ondernemerschapsbeleid

De algemene strategische doelstelling van het ondernemerschapsbeleid is om te zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. De overheid richt zich op het bieden van de juiste randvoorwaarden aan bedrijven en ondernemers, waardoor zij investeringen kunnen doen, werkgelegenheid kunnen creëren en nieuwe producten, diensten en processen kunnen ontwikkelen. Dankzij een sterk en concurrerend bedrijfsleven en aantrekkelijk ondernemings- en vestigingsklimaat kan de brede welvaart op een hoog niveau worden gehouden. Door toetreding te vergemakkelijken bevordert een goed ondernemingsklimaat tevens de bedrijvendynamiek, waarbij nieuwe spelers de – in theorie – minder efficiënte bedrijven vervangen en de output van de economie toeneemt. In internationaal opzicht is het van belang dat een gelijk speelveld wordt geborgd, zodat bedrijvigheid en ondernemerschap niet onnodig uit Nederland wegtrekken. Nederland wil dit concreet vormgeven door bij de top 10 van meest concurrerende landen in de wereld te behoren.

Om deze doelstellingen te realiseren richt het beleid zich op het wegnemen van verschillende knelpunten, zoals op de financieringsmarkt, in het kader van regeldruk en op het gebied van de beschikbaarheid van menselijk kapitaal. Ook worden de vindingen en creaties van bedrijven beschermd middels het intellectueel eigendomsbeleid. (Nieuw) ondernemerschap wordt fiscaal gestimuleerd en er wordt ingezet op gerichte acquisitie van buitenlandse bedrijven en investeringen. Ten slotte voorziet het beleid in goede en toegankelijke publieke dienstverlening voor bedrijven en het vergroten van de bekendheid met en het gebruik van het overheidsinstrumentarium.

Figuur 3.1 Overkoepelende beleidstheorie van het ondernemerschapsbeleid



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

De beleidstheorieën per tactisch doel worden één voor één behandeld. Uitzonderingen hierop zijn de tactische doelen met betrekking tot fysieke ruimte en ruimtelijke ordening (2) en het helpen van bedrijven in moeilijke tijden (8), die allebei door de opdrachtgever buiten de scope van deze periodieke rapportage zijn gelaten.

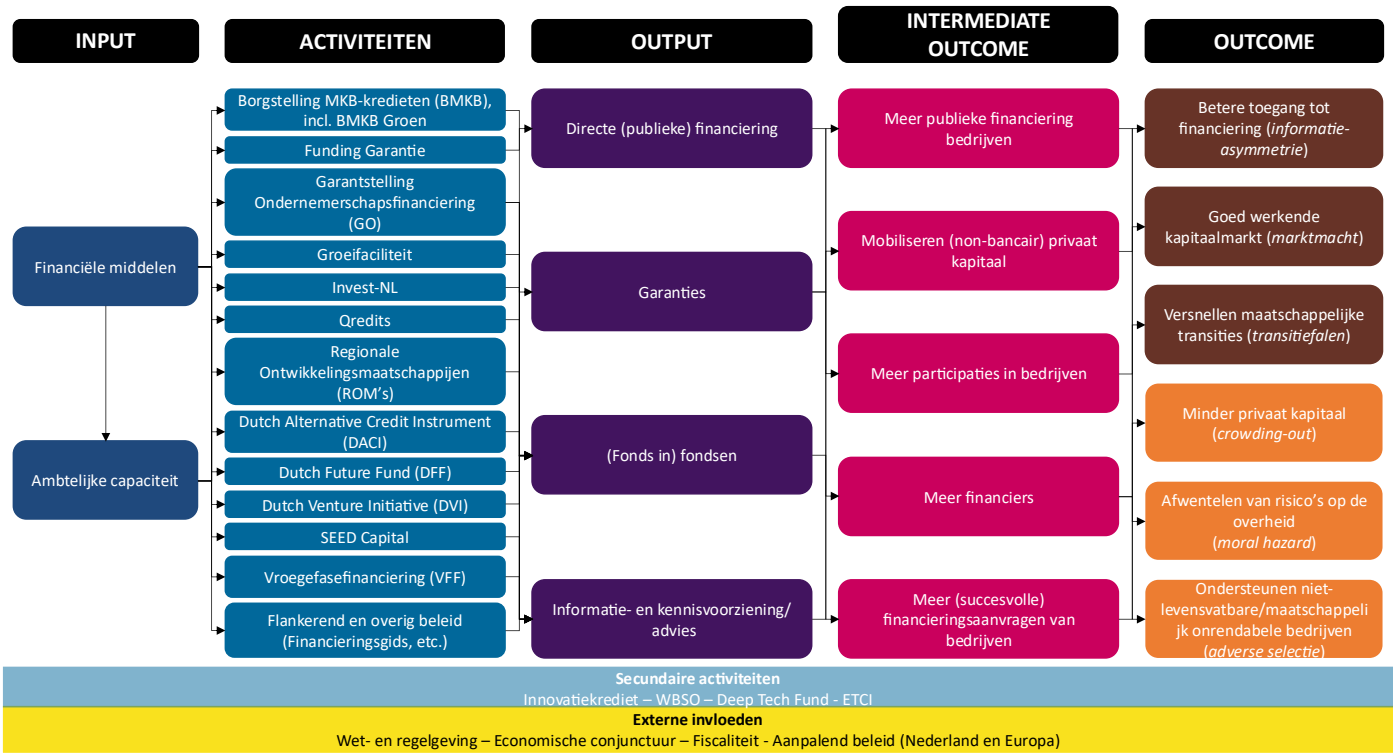
B1. Verbeteren toegang tot financiering

Het financieringsbeleid richt zich in de kern op drie vormen van falen. De eerste is het corrigeren van informatie-asymmetrie. Sommige bedrijven of projecten die vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk zijn, krijgen geen financiering via de markt doordat financiers onvoldoende zicht hebben op hun risico's of potentie en te hoge transactiekosten moeten maken om deze te achterhalen. Met name jonge bedrijven hebben – bij gebrek aan historische performance en/of onderpand – moeite om een betrouwbaar signaal af te geven. Dit speelt vooral als de omvang van de individuele vraag van bedrijven te klein is of de risico's te groot zijn voor financiers, in verhouding tot de kosten die moeten worden gemaakt om de transactie succesvol te realiseren. Ten tweede richt het beleid zich op het stimuleren van concurrentie en marktwerking op de kapitaalmarkt, onder meer door het stimuleren van durfkapitaal en door de marktmacht van dominante financiers (met name Nederlandse banken) te beperken en zo een breder palet aan financieringsmogelijkheden te creëren. Ten derde wordt financiering beschikbaar gesteld voor oplossingen die bijdragen aan maatschappelijke transities, zoals verduurzaming of digitalisering, die vanuit de private markt onvoldoende gefinancierd worden vanwege een lage verwachting van het private rendement.

De genoemde falens worden geadresseerd door in te grijpen op die delen van de financieringsketen waar de Nederlandse markt op dit moment onvoldoende functioneert. Het beleid dat hiervoor ingezet wordt bestaat uit een mix van directe en indirecte interventies, waaronder financiële instrumenten (zoals de BMKB en GO), bijdragen aan uitvoerende organisaties (zoals Invest-NL en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen) en flankerend beleid (zoals informatievoorziening via de FinancieringsGids). Deze activiteiten zijn afgestemd op verschillende typen

bedrijven en financiers in diverse levensfasen (waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen durfkapitaal en financiering voor het bredere mkb), zodat bedrijven of projecten in elke fase van hun ontwikkeling toegang hebben tot financiering voor het realiseren van innovaties en groeiambitie. De ondersteuning bestaat uit directe publieke financiering, garantstellingen, bijdragen aan (fonds-in-)fondsen en toegankelijke informatie over financieringsmogelijkheden. Het instrumentarium wil voorkomen dat bedrijven vastlopen in verschillende ontwikkelingsfasen door het bieden van publiek risicokapitaal, het mobiliseren van privaat kapitaal en het participeren in bedrijven (via fondsen).

Figuur 3.2 Beleidstheorie voor 'Verbeteren toegang tot financiering'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Het verwachte effect van dit overheidsingrijpen is dat er meer publieke financiering beschikbaar komt voor bedrijven, er extra (non-bancair) privaat kapitaal wordt gemobiliseerd en dat het aantal participaties in bedrijven stijgt. Ook wordt verwacht dat er een bredere groep financiers actief wordt op de kapitaalmarkt en dat – uiteindelijk – meer bedrijven (succesvol) financiering aanvragen.

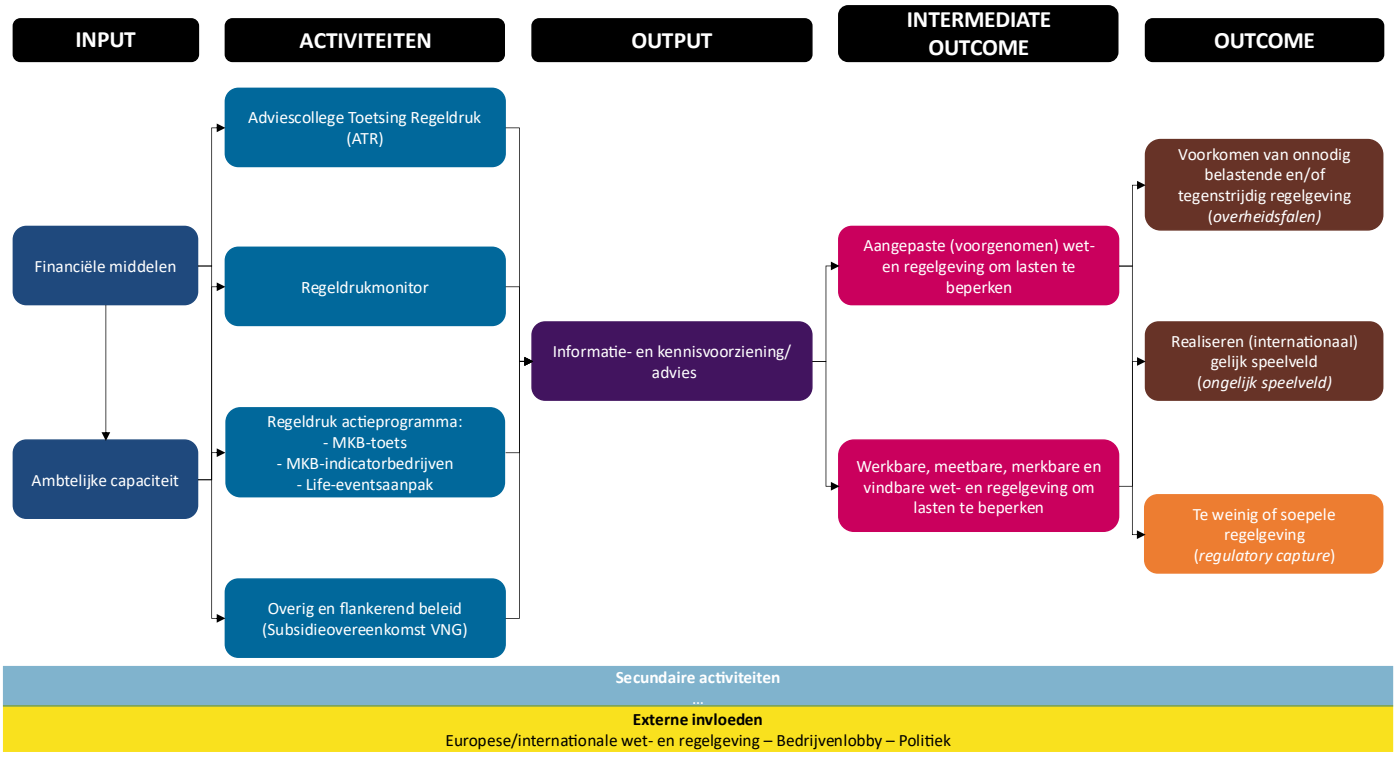
Overheidsingrijpen is niet kosteloos en kan de markt verder verstoren als de instrumenten niet goed zijn afgesteld. Potentiële neveneffecten van ingrijpen zijn verdringing van private investeerders (crowding-out), bedrijven en/of financiers die risico's afwentelen op de overheid (moral hazard) en de kans dat niet-levensvatbare of maatschappelijk onrendabele bedrijven in stand worden gehouden met publieke middelen (adverse selectie). Wanneer de overheid actief is op de financieringsmarkt kan dat toetreders ontmoedigen en kunnen bestaande aanbieders zich terugtrekken. Het gevolg is dat de financieringsmarkt verschraalt en kleiner wordt doordat private financiers slechts op een beperkt deel van de markt actief blijven. Het afwentelen van risico's op de overheid is mogelijk, omdat overheidsleningen of -garanties vaak goedkoper zijn voor bedrijven dan wat banken of investeerders voor leningen vragen. Er geldt bijvoorbeeld een lagere rente/premie, langere looptijd en minder strenge voorwaarden. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin (jonge) bedrijven en/of financiers grotere risico's

gaan nemen dan in een situatie waarin de overheid niet bijspringt. Ten slotte is het van belang om de voorwaarden niet te gunstig te maken, waardoor de drempel van financiering te laag wordt en niet op onrendabele in plaats van risicovolle en potentieel succesvolle aanvragen wordt geselecteerd.

B3. Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk

De kwaliteit van wet- en regelgeving en de daarmee gepaard gaande regeldruk zijn belangrijk om het ondernemingsklimaat in Nederland concurrerend en internationaal aantrekkelijk te houden. Spelregels zijn nodig voor een gelijk speelveld voor ondernemers en bescherming van consumenten en werkenden, maar moeten bedrijvigheid niet onnodig belasten en zo het ondernemerschap ontmoedigen. Door overheidsfalen kan een stapeling van regels en/of tegenstrijdige wetgeving ontstaan. Hierdoor zijn de administratieve lasten voor bedrijven te hoog en besteden bedrijven veel tijd en middelen aan juridisch advies, rapportages, vergunningen, meldplichten, audits en toezicht. Vooral kleinere bedrijven ondervinden hier veel last van en kunnen stoppen (of niet starten), terwijl grotere bedrijven kunnen besluiten de grens over te steken naar het buitenland (of niet in Nederland te investeren) als daar de lasten lager zijn. Ex ante en ex durante toetsing van wet- en regelgeving, in combinatie met voorstellen voor aanpassing en verbetering – bijvoorbeeld door bundeling, het voorkomen van tegenstrijdige regels en een goede fasering – kan helpen bij het corrigeren van dit falen.

Figuur 3.3 Beleidstheorie voor 'Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

De uitvoering van het beleid bestaat uit verschillende activiteiten die de kennis en informatie over regeldruk vergroten. De mkb-toets beoordeelt of nieuwe wet- en regelgeving werkbaar is voor mkb'ers door hen vroegtijdig te consulteren, met als doel de regeldruk te beperken en de invoering te optimaliseren. Daarnaast wordt er via het mkb-indicatorbedrijf een casus gemaakt waarin de (financiële) impact van nieuwe wet- en regelgeving wordt gemeten. Ten slotte is er de life-eventsaanpak die bij belangrijke bedrijfsbeslissingen (bijv. de aankoop van een bedrijfspand of het aannemen van personeel) inzichtelijk maakt tegen welke problemen ondernemers aanlopen. In

2024 is de Regeldrukmonitor gestart. Deze website geeft ondernemers informatie over regeldruk en waaraan men dient te voldoen voor een goede bedrijfsvoering. Geïntegreerd in deze website zijn de mkb-toets, het mkb-indicatorbedrijf en de life-eventsaanpak. Dit leidt ook nog eens tot onzekerheid en mogelijk minder investeringen.

Naast de informatievoorziening is er het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dit college toetst op regeldruk en adviseert over nieuwe wet- en regelgeving. Het kijkt daarbij vooral of de regels nodig, uitvoerbaar en zo eenvoudig mogelijk zijn. De beoordeling bestaat uit de noodzaak van maatregelen, de doelmatigheid van de uitvoering en de uitvoerbaarheid zelf. In de praktijk betekent dit dat er wordt gekeken naar administratieve lasten, informatieverplichtingen en toezichtkosten in relatie tot het beoogde doel van wet- en regelgeving. Het doel is om voorafgaand aan de invoering van wet- en regelgeving de effecten aan te geven en waar mogelijk te adviseren over het beperken van onnodige lasten. Ministers zijn verplicht om het advies van ATR mee te sturen naar de Tweede Kamer bij wetsvoorstellen. Het advies is niet bindend, maar heeft wel invloed omdat het dikwijls leidt tot aanpassingen om de administratieve lasten te verlagen en de uitvoerbaarheid te vergroten.

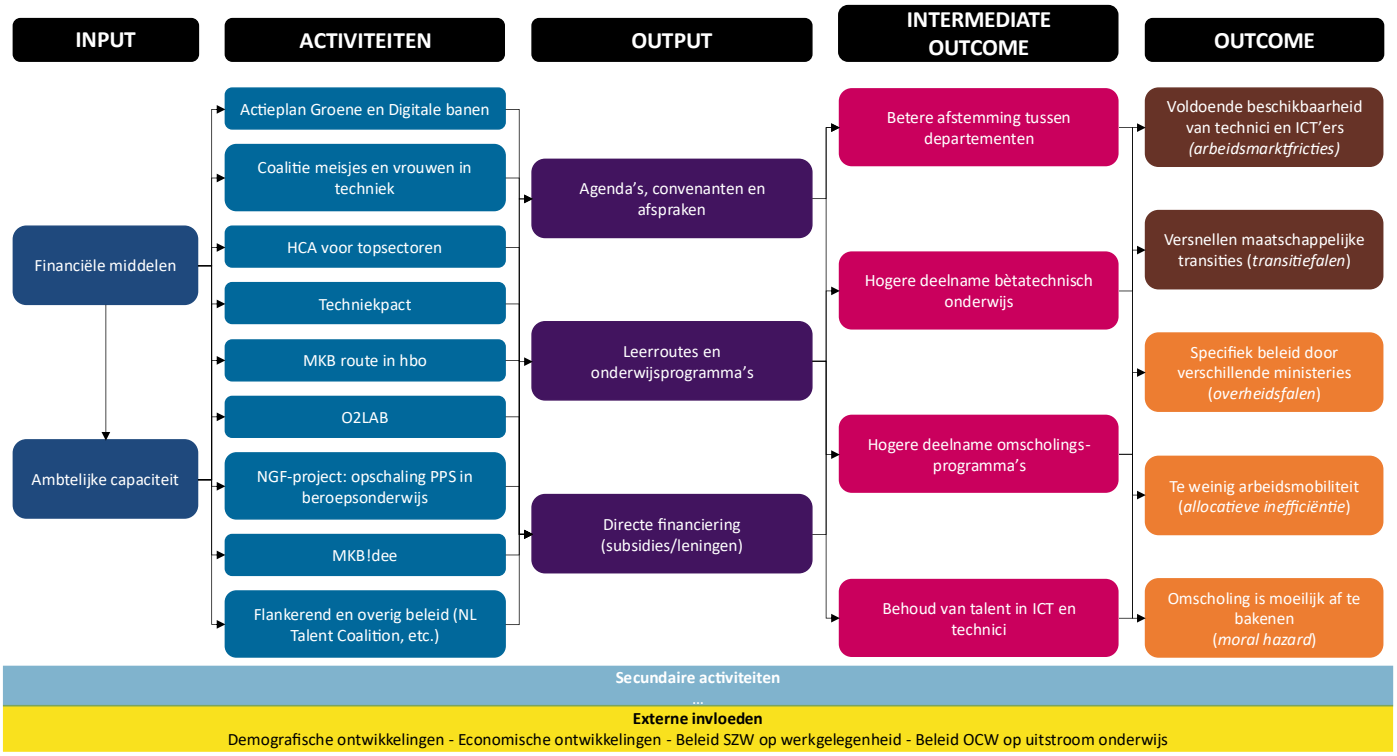
B4. Bevorderen van beschikbaarheid menselijk kapitaal

Door personeel met de juiste opleiding, talent en ervaring zijn ondernemers beter in staat om innovatief en ondernemend te zijn. Het ontbreekt in Nederland vooral aan technisch geschoold en ICT-personeel, hoewel de arbeidsmarktkrapte zich in de laatste jaren ook heeft uitgebreid naar andere sectoren. Op een efficiënte arbeidsmarkt zorgt het loonmechanisme in principe voor een optimaal evenwicht tussen vraag en aanbod van menselijk kapitaal. In de praktijk kent de arbeidsmarkt echter diverse fricties die dit optimale functioneren van de markt belemmeren. Voorbeelden hiervan zijn informatie-asymmetrie bij jongeren die voor een studiekeuze staan, en lock-in-effecten bij werkenden die in potentie baat zouden hebben bij omscholing. Dergelijke fricties kunnen beleid legitimeren om bij te sturen op de arbeidsmarkt. Knelpunten in cruciale sectoren, zoals ICT en techniek, kunnen voortkomen uit falens op de onderliggende productmarkten, bijvoorbeeld doordat negatieve externaliteiten (zoals CO2-uitstoot) niet worden ingeprijsd. Dit belemmert maatschappelijke transities en arbeidsmarktstromen naar beroepen en sectoren met de hoogste maatschappelijke opbrengsten (allocatieve inefficiëntie). Economisch gezien verdient het de voorkeur om die onderliggende falens aan te pakken, maar als dat niet lukt, kan arbeidsmarktbeleid gelegitimeerd zijn.

Het menselijk kapitaalbeleid is vooral faciliterend en coördinerend van aard. De beleidsactiviteiten kunnen in drie verschillende categorieën worden ingedeeld. Ten eerste gaat het om agenda's en afspraken (incl. convenanten) die zijn aangegaan met onder andere sociale partners, regio's en onderwijsinstellingen. Ten tweede zijn er initiatieven gericht op het stimuleren van ondernemende vaardigheden door leerroutes en onderwijsprogramma's. Het O2LAB is een initiatief van het Comité voor Ondernemerschap waarbij een financiële impuls wordt gegeven aan regionale samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen en ondernemers. De mkb-route in het hoger beroepsonderwijs koppelt studenten aan bedrijven in leerwerktrajecten. Ten slotte is er via een NGF-project beleid voor opschaling van publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs. Het doel is om de verschillende (ruim 400!) PPS-initiatieven op dit terrein te bundelen en te ordenen, zodat een consistente en efficiënte impuls wordt gegeven aan de toepassing van innovaties in de praktijk, het leven lang ontwikkelen in bedrijven (door publieke en private onderwijsinstellingen) en het opkrikken van het productiviteitsniveau van het mkb.

Het doel van deze activiteiten is om het arbeidsaanbod in technische beroepen te vergroten door hogere deelname in het technisch onderwijs en omscholingsprogramma's en om werkenden te behouden voor de sectoren waarin deze beroepen veel voorkomen. De gewenste uitkomst is een groter en kwalitatief beter aanbod van technisch geschoold personeel om de maatschappelijke transities te kunnen realiseren.

Figuur 3.4 Beleidstheorie voor 'Bevorderen van beschikbaarheid menselijk kapitaal'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Een punt van aandacht binnen dit tactische doel is dat meerdere ministeries momenteel specifiek arbeidsmarktbeleid voeren. Enkele voorbeelden: het ministerie van VWS is actief op het terrein van zorgpersoneel, Defensie in het werven van militairen en BZK stimuleert jongeren om in het veiligheidsdomein aan de slag te gaan. Ongecoördineerd leidt dit tot "vissen in dezelfde vijver" van schaarse werkenden, die ook nog eens aan de private markt worden onttrokken. Gebrek aan coördinatie zorgt voor *overheidsfalen*, zeker in een markt waarin arbeid schaars is. Een ander risico is dat gunstiger voorwaarden voor specifieke sectoren (beloning en werkzekerheid in de publieke sector en een complex stelsel aan toeslagen in andere sectoren) vaak als verworven rechten worden gezien die zich lastig laten inruilen voor ongunstigere arrangementen als het individu vertrekt naar een nieuwe en innovatiesector. Op termijn beperkt dit de arbeidsmobiliteit wat kan leiden tot nieuwe *allocatieve inefficiënties* op de arbeidsmarkt. Specifiek voor omscholingsprogramma's ligt *moral hazard* op de loer, doordat criteria in de praktijk moeilijk af te dwingen en te definiëren zijn. Als gevolg hiervan volgen werkenden programma's die ze ook vaak zelf kunnen financieren of die maatschappelijk weinig meerwaarde kennen. Het inrichten van dit soort regelingen vergt een zorgvuldige afbakening, die weer kan leiden tot onderbenutting.

B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid

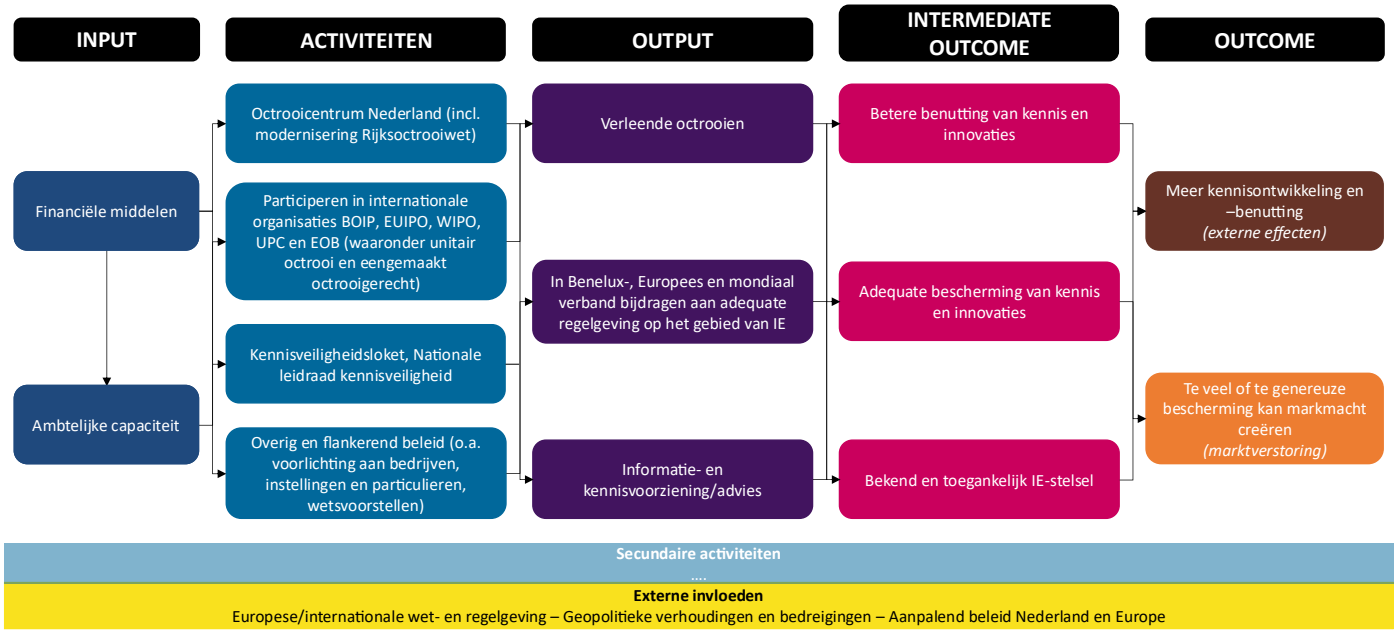
Kennis en informatie hebben eigenschappen van een publiek goed: zij zijn doorgaans niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar. Meerdere partijen kunnen dezelfde kennis tegelijkertijd gebruiken zonder dat de waarde afneemt en het gebruik is moeilijk te beperken tot een specifieke groep. Zonder juridische bescherming zouden bedrijven hun kennis en creaties onvoldoende kunnen vermarkten, wat ertoe leidt dat zij minder zouden investeren in innovatie en kennisontwikkeling dan maatschappelijk gewenst is. Bescherming van intellectueel eigendom – zoals met octrooien – corrigeert dit marktfalen door tijdelijk uitsluitingsrecht te bieden en het eigendom juridisch vast te leggen. Door de kennis tegelijkertijd toegankelijk te maken, kunnen andere bedrijven de kennis ook benutten en daarop voortbouwen in vervolginnovaties. Een evenwichtige inrichting van het intellectueel eigendomsbeleid,

waarin zowel kennisontwikkeling als kennisdeling wordt gestimuleerd, optimaliseert de positieve externe effecten van kennis.

Het Octrooicentrum Nederland (OCNL) functioneert als de octrooiverlenende instantie in Nederland. OCNL draagt zorg voor het naleven van verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgeving en internationale verdragen en is verantwoordelijk voor het uitvoeren van wettelijke taken met betrekking tot het verlenen en registreren van octrooien. Het Nederlandse intellectuele eigendomsbeleid is sterk ingebed in een breder Europees en mondiaal stelsel. Nederland neemt actief deel aan internationale organisaties, zoals het BOIP, EUIPO, EPO, UPC en WIPO. Hiermee worden de belangen van Nederland behartigd bij de ontwikkeling van internationaal beleid en regelgeving. Deze internationale en binnenlandse activiteiten zorgen gecombineerd voor zowel bescherming als benutting van kennis en innovatie. Flankerend beleid gericht op voorlichting aan bedrijven, instellingen en particulieren zorgt ervoor dat de bekendheid en toegankelijkheid van het IE-stelsel geborgd blijven. Uiteindelijk dient dit te leiden tot optimale bescherming en benutting van intellectueel eigendom, waarmee innovatie wordt gestimuleerd en excessieve marktmacht moet worden voorkomen.

Daarnaast vallen onder dit tactische doel de activiteiten op het terrein van Kennisveiligheid, waarin het ministerie van EZ vaak in samenwerking met andere ministeries zorgt voor voorlichting en kaders ter bescherming van het weglekken van gevoelige kennis en ongewenste beïnvloeding door statelijke actoren.

Figuur 3.5 Beleidstheorie voor de 'Bescherming van intellectueel eigendom'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

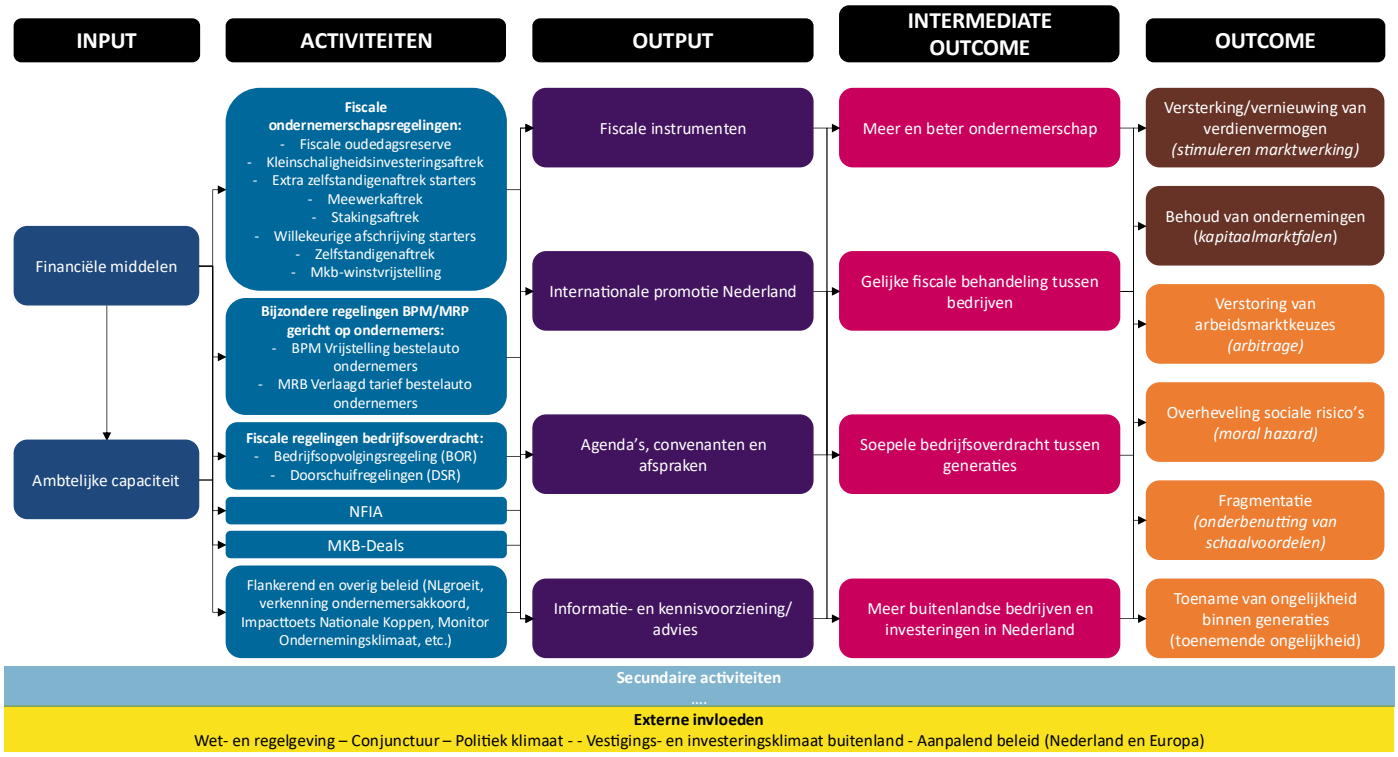
B6. Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat

Om ondernemers te ondersteunen bij het opzetten, laten groeien en het voortbestaan van hun onderneming zijn de juiste randvoorwaarden essentieel. Hoewel er niet altijd sprake is van een duidelijk marktfalen, kan een attractief vestigings- en investeringsklimaat een gezonde concurrentiedynamiek bevorderen en zodoende bijdragen aan marktefficiëntie. Voor zover het om innovatief ondernemerschap gaat, kan het stimuleren van ondernemerschap ook gelegitimeerd worden vanuit de kennisspillovers die daarmee gecreëerd worden of de mogelijke oplossingen voor maatschappelijke opgaven die dit oplevert. Om te voorkomen dat belastingen en kapitaalmarktfalen de

overdracht van gezonde bedrijven belemmeren, bevat het beleid fiscale maatregelen die bedrijfsoverdracht (tussen generaties) vergemakkelijken. Het aantrekken (en behouden) van buitenlandse bedrijven en investeringen kan gelegitimeerd zijn als informatiekosten leiden tot minder investeringen in Nederland dan maatschappelijk gewenst en als er een ongelijk speelveld ontstaat doordat sommige landen wel actief acquireren.

De beleidsactiviteiten bestaan uit een mix van fiscale regelingen, internationale promotie van Nederland middels de NFIA, afspraken en convenanten (via de mkb-deals) en flankerend beleid dat hoofdzakelijk toeziet op het verkrijgen van inzicht in de essentiële randvoorwaarden en belemmeringen in het ondernemingsklimaat. De fiscale ondernemerschapsregelingen – en, meer indirect, de bijzondere regelingen BMP/MRB gericht op bestelauto's – leiden tot meer en potentieel beter ondernemerschap. Sommige regelingen hebben een meer specifieke functie, zoals het voorkomen dat belastingheffing (in combinatie met kapitaalmarktfalen) bij overdracht van een bedrijf een belemmering vormt voor economisch gewenste bedrijfsoverdrachten (BOR en DSR). Ook zijn er regelingen met additionele doelstellingen, zoals het gelijktrekken van de fiscale behandeling tussen verschillende typen bedrijfseigenaren (mkb-winstvrijstelling, TBS-vrijstelling). De internationale promotie van de NFIA leidt potentieel tot meer buitenlandse bedrijven en investeringen in Nederland.

Figuur 3.6 Beleidstheorie voor 'Attractief houden van het vestigings- & investeringsklimaat'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Tegelijkertijd kent dit beleid ook een aantal relevante neveneffecten. Fiscale ondernemerschapsregelingen kunnen leiden tot arbitrage op de arbeidsmarkt, waarbij zelfstandigheid fiscaal wordt bevoordeeld boven loondienst, ook als de feitelijke arbeidsrelatie nauwelijks verschilt. Dit kan zorgen voor inefficiënte allocatie van arbeid en oplopende sociale zekerheidskosten (als deze ondernemers zich niet verzekeren en terechtkomen in de vangnetten die publiek gefinancierd zijn), wat neerkomt op een vorm van moral hazard. Bij internationale investeringspromotie bestaat het risico op een prisoner's dilemma: landen wedijveren met belastingvoordelen of zachte vestigingsvoorwaarden, zonder dat dit leidt tot extra reële economische waarde op mondiale schaal. Ook kunnen regelingen zoals de BOR

en DSR leiden tot toenemende vermogensongelijkheid binnen generaties, wanneer vermogende families profiteren van fiscale vrijstellingen. Ten slotte kent Nederland een relatief groot aantal zelfstandig ondernemers die niet de ambitie of potentie hebben om door te groeien. Dit leidt tot fragmentatie van productie, waardoor onvoldoende wordt geprofiteerd van schaalvoordelen en er onnodige transactiekosten optreden. Schaalvoordelen ontstaan bij het voorkomen van vaste kosten voor het bestieren van een onderneming en kennisspillovers tussen werkenden die eenvoudiger binnen een bedrijf tot stand komen dan tussen zelfstandige ondernemers.

B7. Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers

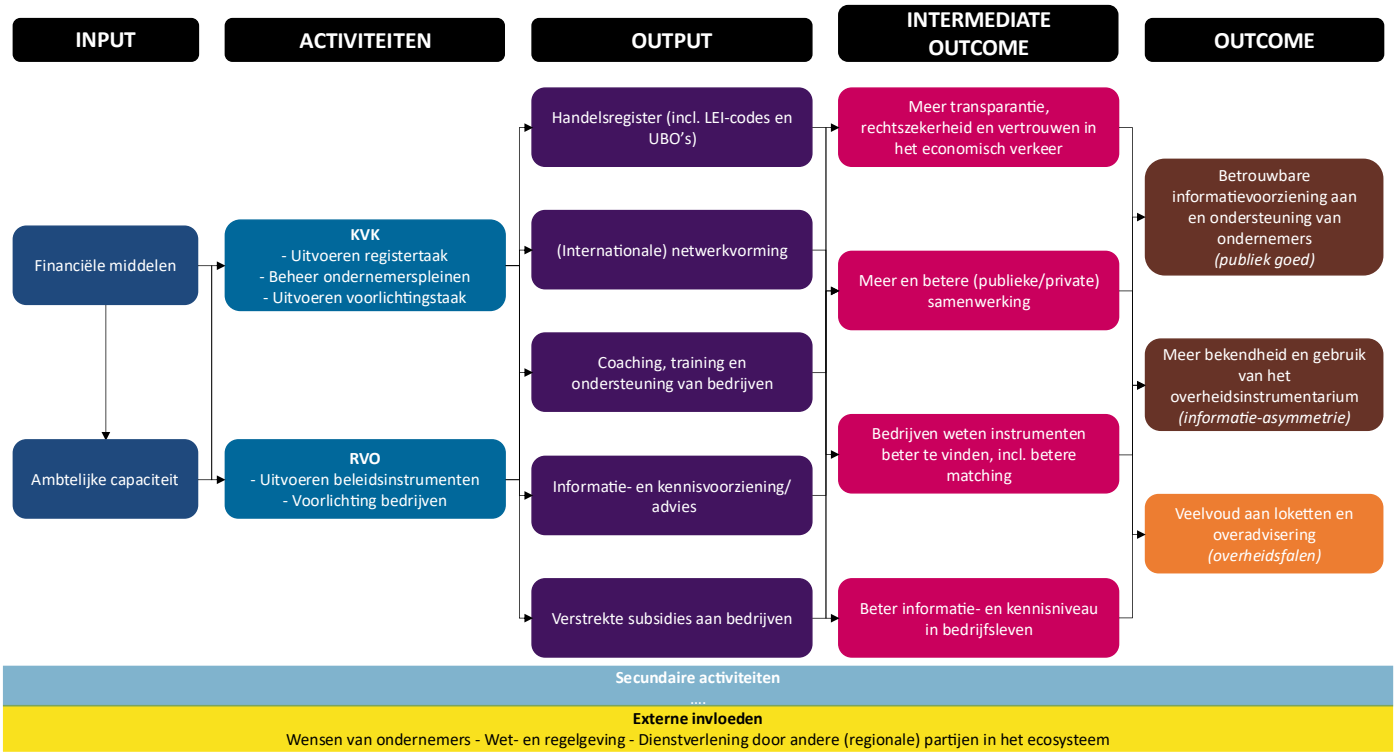
Ondernemers hebben soms behoefte aan ondersteuning, informatie en kennis, waarbij het – vanuit het perspectief van een publiek goed – optimaal is om deze centraal te organiseren. Ondernemers kunnen op deze manier eenvoudiger hun weg vinden en de juiste informatie ontvangen. Specifiek voor het Handelsregister geldt dat dit de transparantie, rechtszekerheid en vertrouwen in het economisch verkeer bevordert: marktpartijen beschikken zonder deze dienstverlening vanuit de overheid vaak niet over voldoende betrouwbare informatie over andere ondernemingen, zoals hun rechtsvorm, vertegenwoordigingsbevoegdheid of juridische status. Ook bij overheidsondersteuning in algemene informatie aan ondernemers (zoals over het starten of stoppen van een bedrijf, wet- en regelgeving, financiering en export en internationalisering) en over de verschillende beschikbare overheidsinstrumenten speelt informatie-asymmetrie een rol. Door het organiseren van netwerkevenementen en -platforms dragen publieke dienstverleningsorganisaties ook bij aan het oplossen van coördinatiefalen, zodat potentieel vruchtbare samenwerkingen tussen ondernemingen vaker tot stand komen.

Diverse overheidsorganisaties bieden ondernemers ondersteuning, waarbij het binnen dit tactische doel specifiek gaat om de Kamer van Koophandel (KvK) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Een belangrijke activiteit van de KvK is het beheer van het Handelsregister, waarin alle ondernemingen en rechtspersonen in Nederland verplicht staan ingeschreven. Dit register bevat informatie, zoals bedrijfsnaam, rechtsvorm, vestigingsadres, bestuurders en activiteiten. Andere organisaties (zoals bedrijven, banken en overheidsorganisaties) gebruiken dit register als officiële bron van bedrijfsinformatie, bijvoorbeeld om zaken te doen (en het voorkomen van fraude) of om data voor marktanalyse en beleidsvorming. De KvK biedt ook informatie aan ondernemers over het starten of stoppen van een bedrijf, wet- en regelgeving, financiering en export en internationalisering. De website en helpdesk, maar ook webinars en evenementen (ondernemerspleinen) worden hiervoor ingezet om informatie te verschaffen. Ten slotte heeft de KvK een aantal wettelijke taken, zoals het uitreiken van LEI-codes, registratie van UBO's en informatievoorziening over wetten (zoals het voorkomen van witwassen (Wwft)).

De RVO is een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid die ondernemers ondersteunt. RVO voert beleid uit in opdracht van onder andere het ministerie van EZ, het ministerie van LNV en de Europese Unie. Een kernactiviteit van RVO is het beheren en uitvoeren van subsidies, fiscale regelingen en financieringsinstrumenten. Door deze instrumenten worden bedrijven ondersteund om te investeren in innovatie, energie-efficiëntie en verduurzaming. Daarnaast ondersteunt RVO ondernemers bij het internationaal zakendoen, onder andere via handelsmissies, landeninformatie en exportfinanciering. Ten slotte fungeert RVO als kennispartner. De organisatie verzamelt en deelt data en beleidsinformatie ter ondersteuning van nationale en internationale beleidsdoelstellingen. Daarmee is RVO een schakel tussen beleid en praktijk, met als doel een concurrerende, duurzame en toekomstgerichte economie te bevorderen.

Figuur 3.7 Beleidstheorie voor 'Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

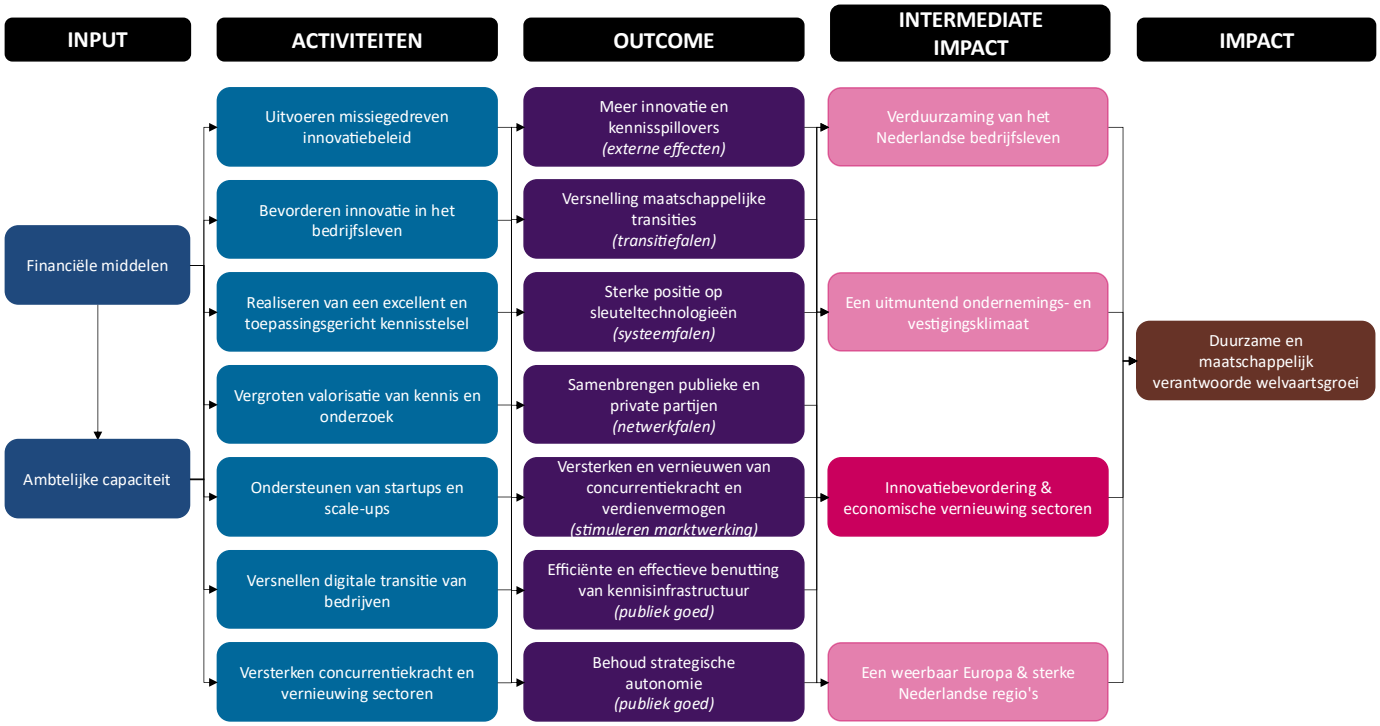
Beide organisaties dragen bij aan een efficiënt verloop van het economische verkeer en het verhogen van het informatie- en kennisniveau in het bedrijfsleven. Een betere bekendheid met beschikbare middelen en instrumenten verhoogt het doelbereik. Dit maakt het mogelijk om ondernemers te helpen te innoveren, verduurzamen en internationaal te groeien door middel van subsidies, advies en expertise. Een mogelijke valkuil is dat er 'overadvisering' plaatsvindt en dat er te veel en te complexe regelingen en loketten ontstaan als gevolg van de prikkel om dienstverlenend te werk te gaan. Hierdoor gaat een deel van de winst die wordt geboekt met het oplossen van marktfalen verloren. Ondernemers kunnen soms wat hulp gebruiken bij vragen. Diverse overheidsorganisaties bieden deze hulp, waarbij het hier gaat om de Kamer van Koophandel (KvK) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – Figuur 3.7. Ondernemers kunnen op deze manier eenvoudiger hun weg vinden en de juiste informatie ontvangen. Deze overheidsdienstverlening heeft als doel om bij te dragen aan het behoud en de versterking van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De input bestaat uit de middelen die naar de KvK en RVO gaan om hun taken uit te voeren.

3.3 Beleidstheorieën innovatiebeleid

Het innovatiebeleid op strategisch niveau beoogt bij te dragen aan het bevorderen van innovatie en economische vernieuwing. Innovaties en vernieuwing zorgen voor een verhoging van de (arbeids)productiviteit, waardoor de economie meer kan produceren tegen dezelfde inzet van arbeid en kapitaal. Op de langere termijn is innovatie zodoende cruciaal voor duurzame economische en welvaartsgroei. Innovaties spelen vaak ook een sleutelrol in het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zoals arbeidsmarktkrapte, toenemende druk op het zorgsysteem en klimaatverandering. In dit perspectief draagt het stimuleren van innovatie bij aan het versnellen van maatschappelijk gewenste transities. Ten slotte is er, door groeiende geopolitieke onzekerheden, aandacht voor de inzet van het

innovatiebeleid om strategische autonomie en onafhankelijkheid te waarborgen, bijvoorbeeld door het veiligstellen van sensitieve en cruciale technologieën in Nederland.

Figuur 3.8 Overkoepelende beleidstheorie innovatiebeleid



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Concrete doelstellingen van het innovatiebeleid – niet getoond in de beleidstheorie – zijn dat Nederland behoort tot de innovatieleiders in Europa en tot de Europese top 3 (zie ook hoofdstuk 6). Daarnaast is een inputdoelstelling geformuleerd door het beleid zo vorm te geven dat de totale R&D-investeringen stijgen tot minimaal drie procent van het bbp in 2030, conform de Lissabondoelstelling.

Om deze doelstellingen te realiseren richt het innovatiebeleid zich op het adresseren van verschillende vormen van falen. Via onder andere missies en het bevorderen van ecosystemen, stuurt het beleid op gerichte inzet van innovaties voor het versnellen van maatschappelijke transities en op sleuteltechnologieën waarop Nederland een onderscheidende concurrentiepositie kan opbouwen. Het generieke innovatiebeleid wordt vooral ingezet voor het bevorderen van innovatie en kennisspillovers, vanuit de gedachte dat bedrijven hier vanwege het bestaan van externe effecten onvoldoende uit eigen beweging in investeren. Concreet wordt beleid gevoerd om R&D-investeringen aan te jagen, door fiscale kortingen op R&D-input en -output en het (mede)financieren van risicovolle innovatietrajecten. Kennisinstellingen worden gefinancierd met als taak om de kennisinfrastructuur effectief en efficiënt te benutten en om – vaak via publiek-private samenwerking – de valorisatie van kennis te vergroten. Via sectorondersteuning en subsidies voor vernieuwende projecten, zoals projecten gefinancierd uit het Nationaal Groeifonds, wordt beoogd bij te dragen aan de verduurzaming en vernieuwing van het verdienvermogen.

C1. Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid

Missiegedreven innovatiebeleid bestaat uit het richten van innovatie op maatschappelijke uitdagingen en thema's. In tegenstelling tot generiek beleid biedt missiegedreven beleid een strategische koers voor innovatie-

inspanningen ondersteund met synergetische instrumenten over sectoren heen. De koers wordt bewust gestuurd door politiek bepaalde doelen, in plaats van overgelaten aan de markt. Expliciet beschreven missies versterken in theorie de beleidscoördinatie tussen ministeries, toezichthouders, kennisinstellingen en andere stakeholders, waardoor sectoroverschrijdende synergieën en schaalvoordelen ontstaan. Dit adresseert enerzijds transitiefalen, waarbij maatschappelijke transities, zoals verduurzaming en digitalisering, zonder gerichte sturing door de overheid vaak niet, te traag of onvoldoende van de grond komen. Anderzijds wordt systeemfalen aangepakt waarbij markten, instituties en netwerken niet vanzelf de coördinatie en samenwerking tot stand brengen die nodig is voor complexe innovaties.

De beleidsactiviteiten binnen het missiegedreven innovatiebeleid vormen een combinatie van enerzijds coördinatie en richting geven door prioriteiten vast te leggen in agenda's, convenanten en afspraken op systeemniveau, en anderzijds bedrijven en kennisinstellingen te ondersteunen in de concrete samenwerking en ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor de gestelde prioriteiten. Een kernactiviteit in de eerste categorie is het, samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen, uitwerken van Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) en het Kennis- en Innovatieconvenant (KIC 2024–2027). Hierin zijn de vijf maatschappelijke missies en drie doorsnijdende thema's – digitalisering, maatschappelijk verdienvermogen en sleuteltechnologieën – uitgewerkt.[42] Voor het laatste thema is de Nationale Technologie Strategie (NTS) van belang, waarin tien sleuteltechnologieën zijn geïdentificeerd die positieve maatschappelijke impact combineren met de kans op een unieke Nederlandse (concurrentie)positie. Activiteiten uit de tweede categorie bestaan primair uit de MIT- en PPS-Innovatie (voorheen PPS-toeslag)-regelingen. Hiermee wordt financiële ondersteuning geboden voor onder andere privaat-publieke R&D-samenwerking tussen bedrijven en onderzoeksorganisaties en de organisatie van evenementen die bedrijven helpen aansluiting te vinden bij de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI).

Deze tweesporenaanpak moet leiden tot meer publiek-private samenwerking, verhoogde R&D-inspanningen en sterkere valorisatie van kennis en technologie gericht op de gedefinieerde missies. Als dat wordt gerealiseerd zorgt deze aanpak voor versnelling van maatschappelijke transities en versterking van de prioritaire sleuteltechnologieën die behoren bij de missies.

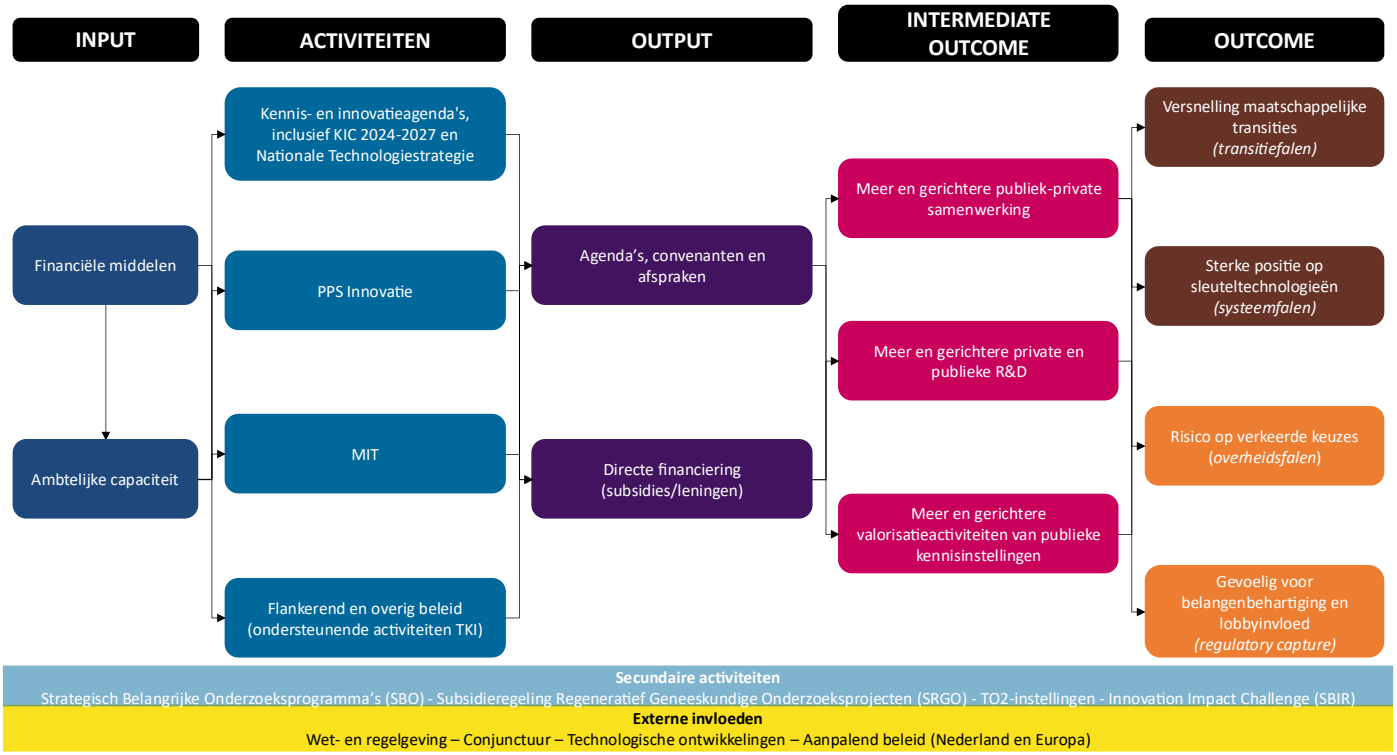
Uit de economische en beleidsliteratuur blijkt dat er ook verschillende valkuilen en risico's op neveneffecten zijn bij een meer sturende rol van de overheid. Een eerste belangrijke valkuil is dat de verkeerde keuzes worden gemaakt (overheidsfalen). De overheid beschikt mogelijk niet over alle relevante informatie om de maatschappelijk optimale richting en/of de snelheid van verandering te bepalen. Dit brengt het risico op het formuleren van te brede of vage missies zonder duidelijke richting, wat het moeilijk maakt om inspanningen te coördineren of succes te meten. Zonder heldere, meetbare doelstellingen en tijdlijnen dreigt een missie meer symbolisch dan transformatief te zijn. Een hiermee samenhangend probleem is een gebrek aan beleidscoherentie en -coördinatie. Omdat missies vaak meerdere sectoren en ministeries omvatten, ontstaat er bestuurlijke complexiteit. Wanneer coördinatie en regie ontbreken, kunnen verschillende instanties tegenstrijdige doelen nastreven, dubbel werk doen en kan de publieke financiering versnipperen. Dit ondermijnt de systemische aanpak die missies juist vereisen. Veel overheden zijn per beleidsterrein georganiseerd en niet in staat om dit type beleid effectief uit te voeren. Daarnaast wordt er vaak te weinig geïnvesteerd in monitoring en evaluatie. Missies vereisen voortdurend leren en bijsturing, maar veel programma's missen robuuste evaluatiekaders. Zonder goede feedbackmechanismen is het lastig om te bepalen wat werkt, waar moet worden bijgestuurd of hoe publieke middelen verantwoord worden ingezet.

---

42 Aan het missiegedreven innovatiebeleid wordt ook door andere ministeries bijgedragen, waarbij EZ verantwoordelijk is voor de coördinatie en het in werking stellen van het systeem.

Een tweede valkuil is het risico van belangenverstrengeling en *rent-seeking*. Er bestaat een gevaar dat gevestigde bedrijven of sectoren de agenda overnemen (*regulatory capture*) en dat innovatiebeleid wordt ingezet ter bescherming van bestaande businessmodellen in plaats van om vernieuwing te stimuleren. Grote missies met forse budgetten trekken vaak gevestigde belangen aan, waardoor nieuwe partijen en ideeën ondersneeuwen. Transparante besluitvorming, eerlijke selectieprocedures en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld kunnen dit risico beperken.

Figuur 3.9 Beleidstheorie voor 'Uitvoeren van het missiegedreven innovatiebeleid'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

C2. Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven

De meeste innovatie-inspanningen vinden plaats in het bedrijfsleven. Bedrijven zijn echter geneigd om minder te investeren in innovatie dan maatschappelijk gewenst is. Dit komt omdat hun innovaties vaak bredere maatschappelijke baten genereren die zij niet volledig kunnen internaliseren. Een winstmaximaliserend bedrijf weegt dergelijke externe effecten niet mee in haar investeringsbeslissingen. Zonder overheidsstimulering kan de innovatiekracht van bedrijven achterblijven, waardoor ook maatschappelijke doelen niet of te laat bereikt worden. Vergelijkbaar met het missiegedreven innovatiebeleid draagt het generieke innovatiebeleid dus ook bij aan het versnellen van transities, hoewel de instrumenten binnen dit doel vaak geen (of weinig) expliciete richting geven aan innovatie. Via Nederlandse deelname aan verschillende Europese/internationale innovatieprogramma's wordt beoogd om internationale technologische samenwerking te bevorderen. Dit bevordert grensoverschrijdende verbindingen en maakt nieuwe combinaties mogelijk, wat de kans vergroot op maatschappelijk waardevolle doorbraakinnovaties.

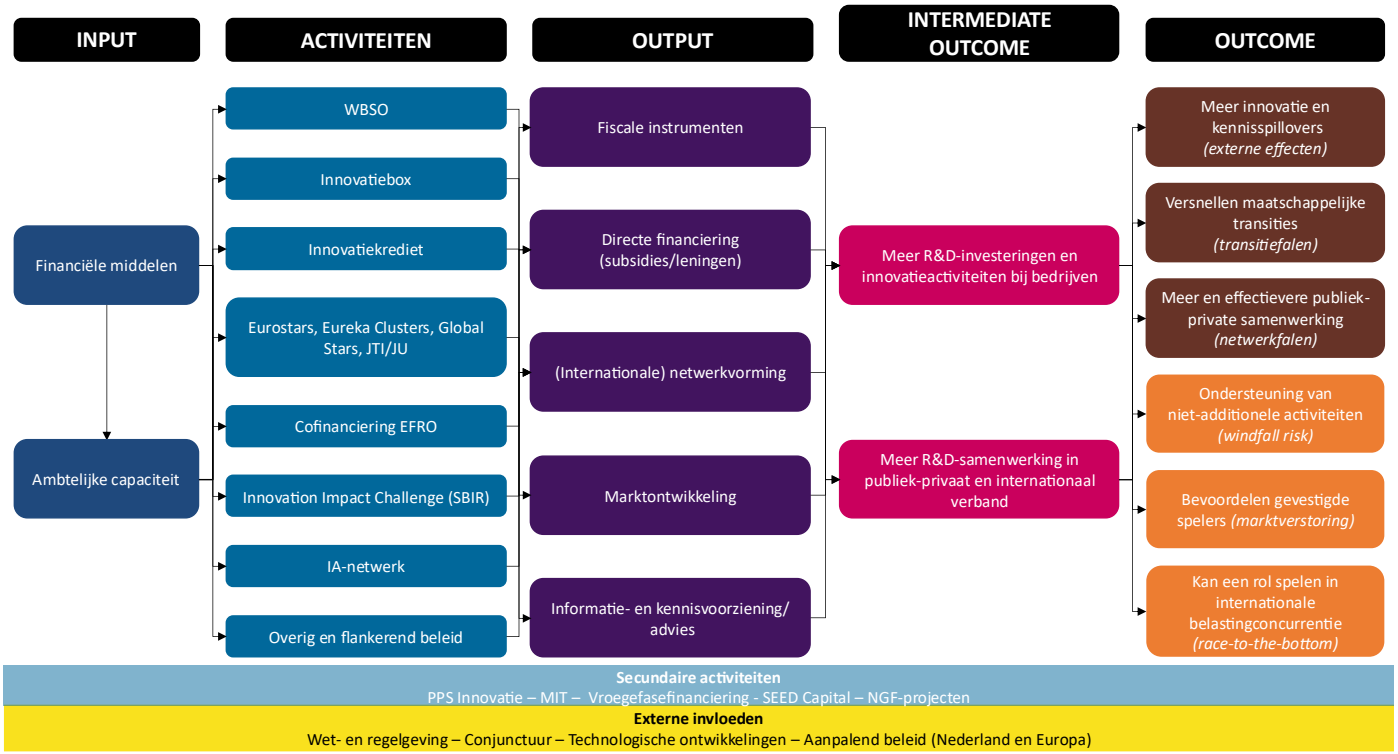
De beleidsmix richt zich primair op financiële ondersteuning van R&D-investeringen en innovatietrajecten, via fiscale prikkels en het verstrekken van subsidies en leningen. De kern wordt gevormd door twee grote generieke fiscale instrumenten. De WBSO verlaagt de loon- en niet-loonkosten van R&D-activiteiten, terwijl de Innovatiebox de

effectieve belastingdruk vermindert op winsten die voortkomen uit innovatie. Beide regelingen stimuleren private R&D-investeringen en dragen bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, maar verschillen wezenlijk in hun werkingsmechanisme, primaire doelgroep en de verdeling van voordelen.

Aanvullend zijn er diverse niet-fiscale financieringsinstrumenten. Het Innovatiekrediet verleent leningen voor risicovolle ontwikkelprojecten in het klinische en technische domein. Europese programma's met Nederlandse deelname en cofinanciering, zoals Eurostars, Eureka Clusters en JTI's/JU's, zijn specifiek gericht op het bevorderen van internationale technologische samenwerking. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt, aangevuld met rijkscofinanciering, ingezet om nationale beleidsdoelen op het gebied van innovatie en de transitie naar een koolstofarme economie te ondersteunen.

Tot slot zijn er instrumenten die bedrijven op een andere wijze aanzetten tot R&D-investeringen. Via de Innovation Impact Challenge (voorheen SBIR) fungeert de overheid als *launching customer* om innovatieve producten en ondernemingen een kans te geven. Op deze manier draagt de overheid bij aan marktontwikkeling voor innovaties. Het IA-netwerk, een wereldwijd netwerk van innovatieattachés gestationeerd op ambassades, consulaten en andere posten, ondersteunt kennisintensieve bedrijven bij het signaleren van kansen op het gebied van wetenschap, technologie en internationale innovatiesamenwerking.

Figuur 3.10 Beleidstheorie voor 'Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Gezamenlijk is deze beleidsmix erop gericht om de R&D-investeringen van bedrijven te verhogen. Dit helpt niet alleen bij om de overkoepelende doelstelling om 3 procent van het bbp aan R&D-investeringen te bereiken, maar genereert middels het aanpakken van falens ook economische en maatschappelijke waarde. Veel van deze instrumenten richten zich daarbij expliciet op het bevorderen van publiek-private en internationale samenwerking en het adresseren van netwerkfalen, bijvoorbeeld via netwerkvorming of grensoverschrijdende

innovatieprogramma's. Deze samenwerkingen vergroten de kans op technologische doorbraken en versterken de kennisspillovers die de kern vormen van de beleidslegitimatie.

Hoewel de legitimatie voor het stimuleren van innovatie bij bedrijven breed wordt gedragen (zie ook Hoofdstuk 6), kent ook dit beleid valkuilen en potentiële neveneffecten. Een bekende valkuil is dat bedrijven steun ontvangen voor innovatieactiviteiten die zij ook zonder overheidssteun zouden uitvoeren (*windfall risk*). Dit ondermijnt de doelmatigheid. Door vooral steun te geven aan projecten met hoge verwachte kennisspillovers en maatschappelijke waarde, kan dit risico zoveel mogelijk worden beperkt. Daarnaast kan ondersteuning aan gevestigde bedrijven toetredingsbarrières opwerpen voor nieuwe spelers (marktverstoring), vooral wanneer voordelen sterk neerslaan bij enkele grote marktpartijen. Aangezien innovatiestimulering vaak gepaard gaat met forse bedragen en betrekking heeft op internationaal opererende bedrijven, speelt ook het risico op internationale belastingconcurrentie (*race-to-the-bottom*). In dat geval worden publieke middelen inefficiënt ingezet, zonder noemenswaardige maatschappelijke meerwaarde. Internationale afstemming en coördinatie, bijvoorbeeld via het BEPS-project van de OESO, zijn van belang om dit te voorkomen.

C3. Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelstel

Voor een innovatieve economie is zowel fundamentele als toegepaste kennis nodig. Deze kennis ontstaat door onderzoek, maar wordt pas waardevol wanneer zij effectief wordt gedeeld, verspreid en benut. Het toepassingsgerichte kennisstelsel vervult een belangrijke rol in het ontsluiten van deze kennis en het vertalen ervan naar bruikbare oplossingen voor de praktijk.

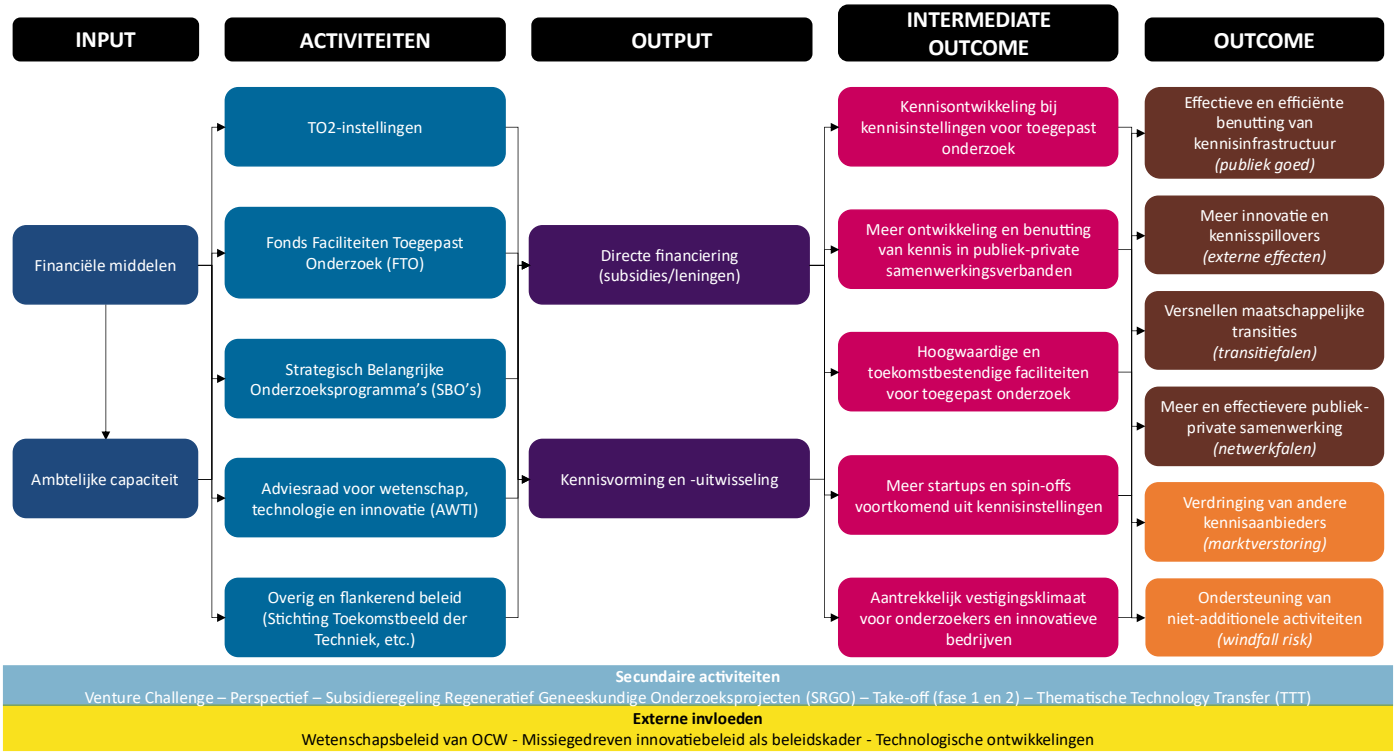
De strategische onderzoeksfaciliteiten van de verschillende kennisinstellingen kunnen worden beschouwd als een publiek goed. Door deze faciliteiten te centraliseren en beschikbaar te stellen, wordt de kennisinfrastructuur effectiever en efficiënter benut. Ook bedrijven die zelf niet over voldoende schaal of middelen beschikken, kunnen middels samenwerking met kennisinstellingen toegang krijgen tot hoogwaardige faciliteiten. Wanneer hier additionele innovaties uit voortkomen, geneert dit ook weer nieuwe kennisspillovers en positieve externe effecten die zonder overheidsbijdrage aan de kennisinstellingen minder snel of niet tot stand waren gekomen. De kennisinstellingen worden – middels de taakstelling die zij meekrijgen voor de rijksbijdrage – ook expliciet aangezet om de samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven. Dit draagt bij aan het oplossen van netwerkfalen, en stimuleert samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheden. Doordat het missiegedreven innovatiebeleid in toenemende mate als beleidskader fungeert, richt het toepassingsgerichte kennisstelsel zich tevens in toenemende mate op het bijdragen aan maatschappelijke transities.

De beleidsinzet voor het toepassingsgerichte kennisstelsel is primair gericht op het stimuleren van hoogwaardige kennisontwikkeling en -faciliteiten binnen toegepaste kennisinstellingen, en op het benutten van die kennis in publiek-private consortia en via spin-offs. De Toegepast Onderzoek Organisaties (TO2's), te weten TNO, WR,[43] Deltares, MARIN en NLR, ontvangen een structurele rijksbijdrage voor het ontwikkelen, toepassen en verspreiden van kennis voor maatschappelijke opgaven, voor het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en voor het beheren van strategische onderzoeksfaciliteiten. De regeling Faciliteiten Toegepast Onderzoek (FTO) ondersteunt hen verder in investeringen in hoogwaardige onderzoeksfaciliteiten die essentieel zijn voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Via de subsidieregeling Strategisch Belangrijke Onderzoeksprogramma's (SBO) ontvangen de onderzoeksinstituten Wetsus en Holst ondersteuning voor kennisontwikkeling gericht op maatschappelijke uitdagingen. Daarnaast levert de AWTI strategische kennis en

[43] De WR staat op de begroting van het ministerie van LVVN en is dus formeel geen TO2-instelling binnen artikel 2 van de EZ-begroting.

inzichten op het gebied van wetenschap, technologie en innovatie aan het kabinet en parlement. Ook is er beleid gericht op langetermijnverkenningen, zoals via de financiële en inhoudelijke betrokkenheid bij de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (STT). Deze activiteiten dienen te leiden tot meer innovatie bij bedrijven, meer en effectievere publiek-private samenwerking en – via deze twee routes – ook tot versnelling van maatschappelijke transities.

Figuur 3.11 Beleidstheorie voor 'Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

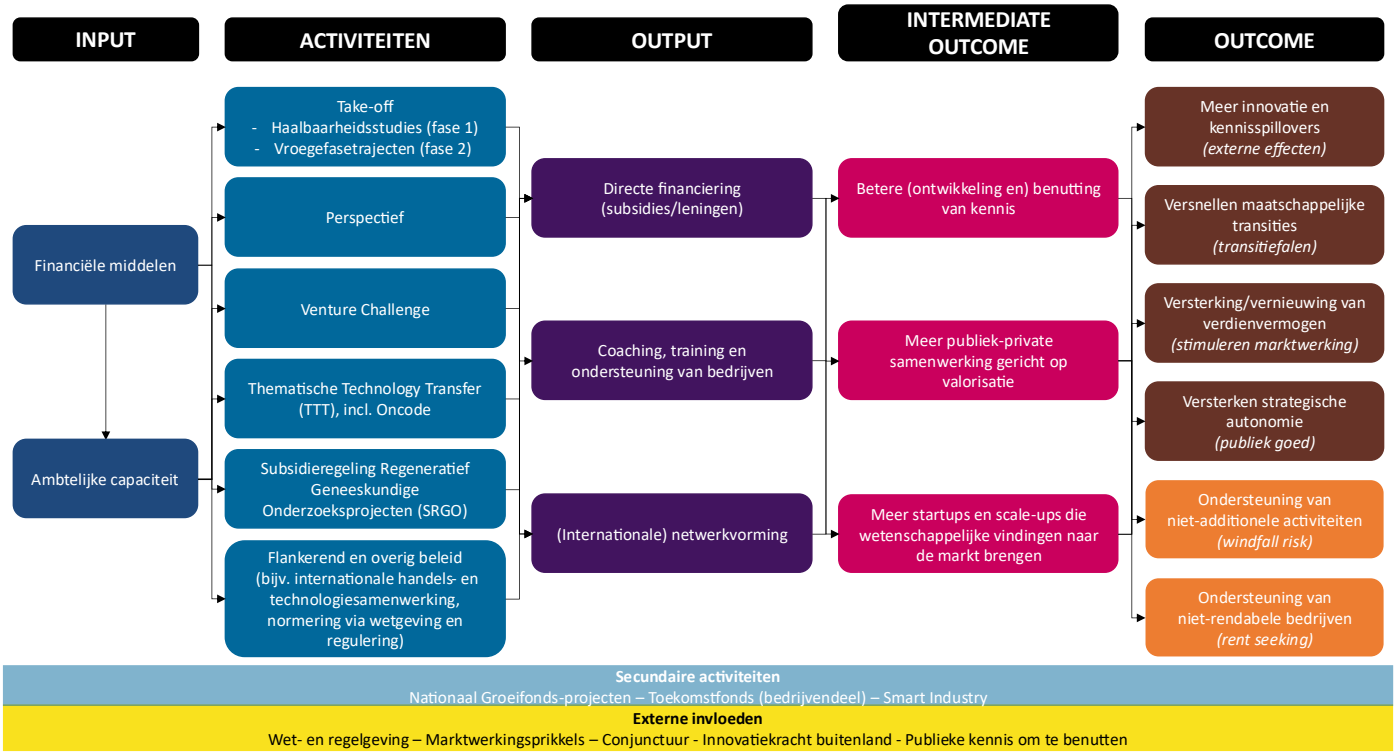
Een mogelijk ongewenst neveneffect van dit beleid is dat publiek gefinancierde instellingen door hun schaal, reputatie en gesubsidieerde kostenniveau een dominante positie kunnen verwerven. Hierdoor kunnen kleinere of private kennisaanbieders worden verdrongen. Dit kan een verstorende werking hebben op de markt voor kennisaanbieders en leiden tot een minder divers en dynamisch kennissysteem (marktverstoring). Ook ligt tunnelvisie op de loer als onvoldoende partijen een onafhankelijke visie kunnen laten horen, met als risico dat te veel wordt voortgebouwd op bestaande technologieën en alternatieve innovatiepaden onderbelicht blijven. Een goed ontworpen balans tussen publieke en private kennisaanbieders is daarom essentieel. Onevenwichtige toegang tot kennisaanbieders – bijvoorbeeld een eenvoudiger ingang voor grotere bedrijven en/of gevestigde spelers – kan ook leiden tot andere vormen van marktverstoring. Ook in dit tactische doel speelt het risico dat bedrijven een deel van de activiteiten ook zelf zouden kunnen uitvoeren en deze dus niet als additioneel beschouwd kunnen worden (*windfall risk*). Zeker waar dit beleid samenloopt met stimulering uit andere tactische doelen, is het belangrijk om scherp te sturen op additionele waardecreatie.

C4. Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek

Nederland behoort tot de wereldtop als het gaat om wetenschap, maar laat mogelijk kansen liggen bij de benutting van kennis. Dit kan komen doordat partijen die kennis bezitten (wetenschappers) en partijen die deze kennis kunnen toepassen (potentiële marktpartijen) elkaar onvoldoende weten te vinden. Partijen hebben bijvoorbeeld

onvoldoende zicht op potentiële kennispartners, hebben te lage prikkels om elkaar op te zoeken of de transactiekosten van samenwerking liggen te hoog om deze tot stand te brengen. Er ligt dan een taak voor de overheid om dit coördinatiefalen te voorkomen, bijvoorbeeld via activiteiten gericht op matchmaking en/of netwerkvorming. Bij de financiering van valorisatieactiviteiten kan bovendien asymmetrische informatie spelen, als potentiële financiers de risico's en potentie niet goed kunnen inschatten. Een andere reden voor een gebrekkige valorisatie, is dat de partijen die dit – al dan niet in samenwerking – mogelijk kunnen maken niet alle maatschappelijke waarde die dit creëert kunnen internaliseren of daartoe geen prikkel hebben. Een deel van de waarde komt in de vorm van externe effecten die de partijen niet meenemen in hun beslissing om te investeren in valorisatie.

Figuur 3.12 Beleidstheorie voor 'Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Het beleid faciliteert valorisatie via directe financiering en ondersteuning van (samenwerkings)trajecten die gericht zijn op het overbruggen van de kloof tussen onderzoek en marktintroductie. Er zijn in deze beleidsmix drie regelingen die worden uitgevoerd door het NWO-domein Toegepaste en Technische Wetenschappen (NWO-TTW). Met de Take-off-regelingen kunnen starters uit het academisch, hbo- of TO2-domein een lening krijgen om de haalbaarheid van nieuwe producten of diensten te verkennen. De Venture Challenge richt zich op startende ondernemers met een technologische vinding of toepassing uit wetenschappelijk onderzoek in de Life Sciences & Health-sector. Omdat ontwikkeltrajecten in deze sector vaak langdurig en kapitaalintensief zijn, helpt het programmadeelnemers via coaching en financiering bij het ontwikkelen van een levensvatbare businesscase. De subsidieregeling Perspectief ondersteunt grootschalige publiek-private consortia die onderzoeksprojecten rondom nieuwe technologie uitvoeren. De projecten moeten vallen binnen de Kennis- en Innovatieagenda's (KIA's) van het missiegedreven innovatiebeleid.

Naast deze NWO-programma's wordt valorisatie ondersteund via de Thematische Technology Transfer-regeling (TTT) en de Subsidieregeling Regeneratief Geneeskundige Onderzoeksprojecten (SRGO). De TTT-regeling stimuleert thematische samenwerking tussen ten minste drie onderzoeksorganisaties voor de uitvoering van een kennisoverdrachtplan, en biedt subsidies en leningen aan investeerders om risicofinanciering voor kennisintensieve startups mogelijk te maken. De SRGO stimuleert midden- en kleinbedrijven (mkb'ers) en wetenschappelijke instellingen om samen te werken bij onderzoek en ontwikkeling naar een nieuw product of dienst in de regeneratieve geneeskunde.

Deze beleidsmix is erop gericht om wetenschappelijke kennis beter te benutten, publiek-private samenwerking te versterken en de oprichting van startups (en daarna scale-ups) vanuit kennisinstellingen te stimuleren. Op deze wijze draagt het valorisatiebeleid bij aan het oplossen van de markt-, transitie- en coördinatiefalens die aan de basis liggen van het achterblijven van kennisbenutting in Nederland.

Ook in het valorisatiebeleid is het belangrijk om scherp te zijn op de additionaliteit van de ondersteunde projecten. Dit zit enerzijds in het risico op financiering van projecten die ook zonder hulp van de overheid zouden plaatsvinden (*windfall risk*), maar specifiek voor valorisatieprojecten speelt ook dat de stap naar de markt na afronding van de projecten vaak nog groot is. Te genereuze subsidiemogelijkheden kunnen ertoe leiden dat bedrijven zich vooral richten op het schrijven van voorstellen en het binnenhalen van projectsubsidies, in plaats van op commerciële exploitatie (*rent seeking*).

C5. Ondersteunen startups en scale-ups

Startups en scale-ups zijn jonge, innovatieve en technologiegedreven bedrijven met een schaalbaar businessmodel en een duidelijke groeiambitie. Doordat zij huidige marktstructuren verstoren en gevestigde spelers scherp houden, worden zij gezien als een belangrijke motor voor de versterking en vernieuwing van het Nederlandse verdienvermogen en de concurrentiekracht, het stimuleren van marktwerking en het vergroten van de economische dynamiek. Vanwege hun rol in het creëren van nieuwe bedrijvigheid sluit het startup- en scaleupbeleid ook nadrukkelijk aan op het ondernemerschapsbeleid en acteert het op het snijvlak van beide strategische doelen.

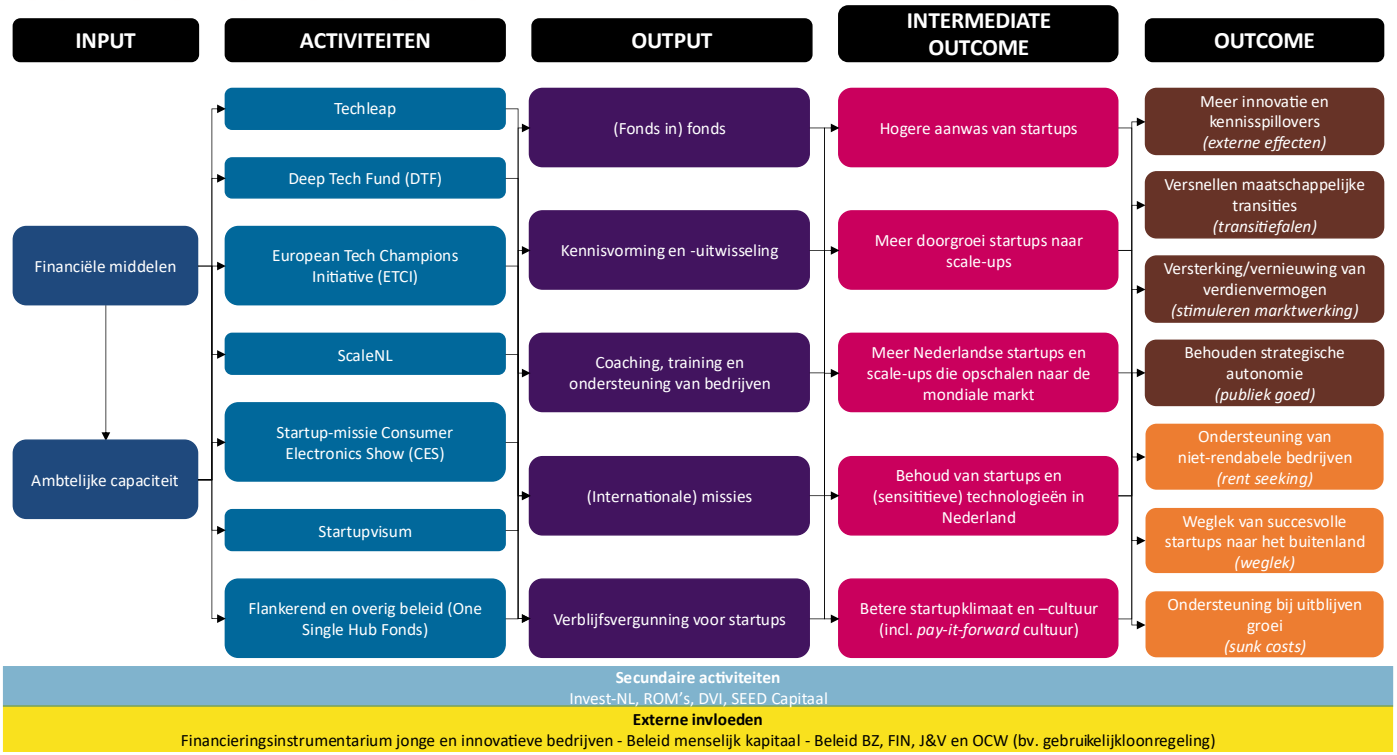
Door het succesvol naar de markt brengen van innovaties dragen startups en scale-ups bij aan maatschappelijke spillovers en in sommige gevallen bieden zij ook oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Wanneer succesvolle startups en scale-ups voor Nederland en Europa behouden blijven, dragen zij bij aan technologisch leiderschap en strategische autonomie – beide te beschouwen als publieke goederen. Doordat de (oprichters van) startups niet al deze waarde kunnen internaliseren, ontstaan er in potentie te weinig startups en scale-ups. Dit rechtvaardigt beleidsinspanningen om de oprichting van startups te stimuleren en hen te helpen door te groeien naar scaleup (en grownup).

Techleap fungeert als spil in de beleidsmix binnen dit tactische doel. Dit expertisecentrum richt zich op het verbeteren van de ondersteuning aan startups, vergaren van inzichten in het startup-ecosysteem en het vergroten van kennisuitwisseling. De focus ligt daarbij op 'deeptechondernemingen' die kunnen bijdragen aan maatschappelijke transities. Samen met stakeholders ondernemen zij acties om de toegang tot kapitaal, markten, talent en technologische of wetenschappelijke kennis voor startups en scale-ups te versterken.[44] Daarnaast voorziet het beleid in directe (publieke) financiering van startups en scale-ups via het Deep Tech Fonds (DTF) en het European Tech Champions Initiative (ETCI). (Fonds-in-)fondsen in samenwerking met Invest-NL en de Europese

[44] Enerzijds stimuleren van nieuwe startups op basis van wetenschappelijke kennis en anderzijds zorgen dat startups (en mkb-bedrijven) van buiten toegang hebben tot wetenschappelijke kennis (en faciliteiten).

Investeringsbank, van waaruit investeringen gedaan worden in kennisintensieve start- en scale-ups. Via de One Single Hub regeling werden subsidies verstrekt aan incubator- en acceleratorprogramma's en andere supportprogramma's binnen het Nederlandse ecosysteem die zich richten op het verbeteren van de voorzieningen voor innovatief ondernemerschap.

Figuur 3.13 Beleidstheorie voor 'Ondersteunen van startups en scale-ups'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Om de transitie van startup naar scale-up te maken wordt toegang tot internationale markten en netwerken van groot belang geacht. ScaleNL en de jaarlijkse startup-missie naar de Consumer Electronics Show (CES) zijn twee beleidsactiviteiten specifiek gericht op het ondersteunen van Nederlandse startups en scale-ups bij het verkrijgen van toegang tot internationale markten en in het bijzonder tot de Verenigde Staten (met name Silicon Valley). Het startupvisum is bedoeld voor innovatieve ondernemers van buiten de EU die in Nederland een bedrijf willen starten. Wanneer deze beleidsactiviteiten slagen in hun opzet dan vergroot dit de aanwas van startups, een versnelling van (en verhoging van de kans op) doorgroei naar de scale-upfase, en bevordering van internationale activiteit van Nederlandse ondernemingen. Daarnaast wordt beoogd om strategische technologieën en ondernemend talent voor Nederland te behouden. Deze intermediate outcomes leiden gezamenlijk tot meer startups en scale-ups met maatschappelijke waarde.

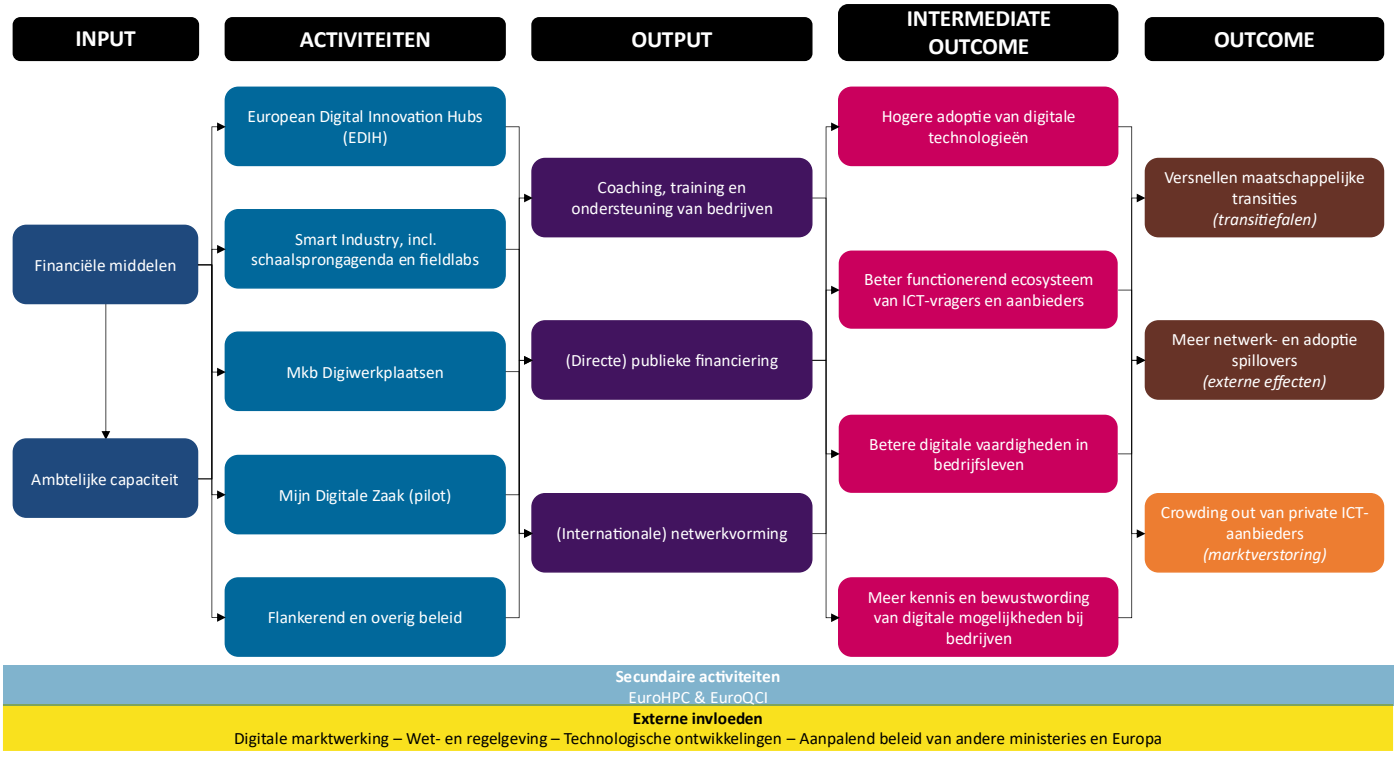
Daarbij is het van belang dat de beleidsinzet functioneert als springplank voor groei, en niet leidt tot structurele afhankelijkheid van publieke middelen. Er bestaat een risico op *rent seeking*, waarbij startups primair gericht raken op het verkrijgen van (publieke) investeringen zonder uitzicht op een duurzame marktpositie. Het Nederlandse instrumentarium werkt om deze reden weinig met directe subsidies en vaak met cofinanciering vanuit de markt. Aangezien het inherent is aan het startup-ecosysteem dat een aanzienlijk deel van de ondernemingen de markt niet succesvol betreedt, is het essentieel dat financiële ondersteuning selectief wordt ingezet en tijdig wordt beëindigd wanneer doorgroei uitblijft (*sunk costs*). Een aanvullend risico betreft het weglekken van maatschappelijke waarde:

succesvolle Nederlandse startups kunnen op termijn besluiten zich elders te vestigen of overgenomen worden door buitenlandse partijen (weglek). Zonder aanpalend beleid dat dit voorkomt – zoals onder andere wordt geprobeerd middels het creëren van een sterk ecosysteem waarin bedrijven worden verankerd in Nederland – kan de opgebouwde economische en technologische waarde (deels) in het buitenland terechtkomen.

C6. Versnellen digitale transitie van bedrijven en sectoren

Digitalisering kan beschouwd worden als één van de maatschappelijk gewenste transities. Door digitalisering vindt er innovatie plaats, ontstaan nieuwe werkzaamheden, verdienmodellen en markten. Er komen meer data beschikbaar die kunnen leiden tot nieuwe kennis, producten, diensten en toepassingen in alle sectoren. Zonder ondersteuning en coördinatie van de overheid kan de digitale transitie te laat of te langzaam op gang komen. Bij de adoptie van digitale technologieën spelen bovendien *netwerk- en adoptie-externaliteiten* een rol: de waarde van het gebruik neemt toe naarmate meer partijen dezelfde technologie (of standaard) gebruiken. Hierdoor kunnen individuele bedrijven geneigd zijn om vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig in digitalisering te investeren. Versnelling van de digitalisering van het bedrijfsleven, en zeker van het mkb, wordt ook noodzakelijk geacht om de *maatschappelijke uitdagingen* van onze tijd (bijvoorbeeld arbeidsmarktkrapte) op te lossen.

Figuur 3.14 Beleidstheorie voor 'Versnellen van de digitale transitie van bedrijven en sectoren'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

De beleidsmix bestaat uit ondersteuning van bedrijven en directe publieke financiering in de vorm van subsidies aan digitaliseringsinitiatieven. Zo worden via de Smart Industry-regeling en de pilot Mijn Digitale Zaak investeringen in digitale technologie bij mkb-bedrijven mede gefinancierd. De mkb-Digiwerkplaatsen koppelen studenten en onderwijsinstellingen aan bedrijven met een digitaliseringsvraagstuk. Een centrale rol is weggelegd voor de zes Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIH's) in Nederland. Deze hubs bieden toegang tot testfaciliteiten, technische expertise, training en advies over financieringsmogelijkheden voor digitale projecten. Ook ondersteunen zij ondernemers bij het vinden van samenwerkingspartners binnen en buiten hun regio. Veel van het beleid is

daarnaast gericht op coördinatie van vraag en aanbod in de digitale markt en het stimuleren van kennisdeling, onder andere via platforms en netwerkevenementen.

De beoogde effecten van deze beleidsinzet zijn een hogere adoptie van digitale technologieën, een beter functionerend ecosysteem van ICT-aanbieders, betere digitale vaardigheden in het bedrijfsleven en algeheel hoger kennisniveau over en bewustwording van digitale mogelijkheden. Deze effecten dragen bij aan een versnelling van de digitale transitie en het ontsluiten van bredere economische en maatschappelijke baten via de genoemde netwerk- en adoptie-externaliteiten.

Ondanks de potentie van digitalisering voor het bedrijfsleven, kent het beleid ook enkele mogelijke neveneffecten. Ten eerste bestaat het risico van *crowding out* van private ICT-aanbieders, vooral wanneer publieke ondersteuning (zoals advies, training of testfaciliteiten) concurrerend is met commerciële diensten. Hierdoor kunnen kleine of gespecialiseerde dienstverleners verdrongen worden, wat ten koste gaat van marktwerking en diversiteit in het aanbod. Ten tweede is digitalisering niet in alle gevallen even relevant of rendabel. Voor sommige bedrijven zijn de baten van technologische adoptie gering, bijvoorbeeld vanwege kleinschaligheid, lage digitaliseringspotentie of een afwezig netwerk van complementaire gebruikers. In dergelijke situaties zijn ook de netwerk- en adoptie-externaliteiten beperkt, wat de legitimatie voor overheidsinterventie verzwakt.

C7. Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren

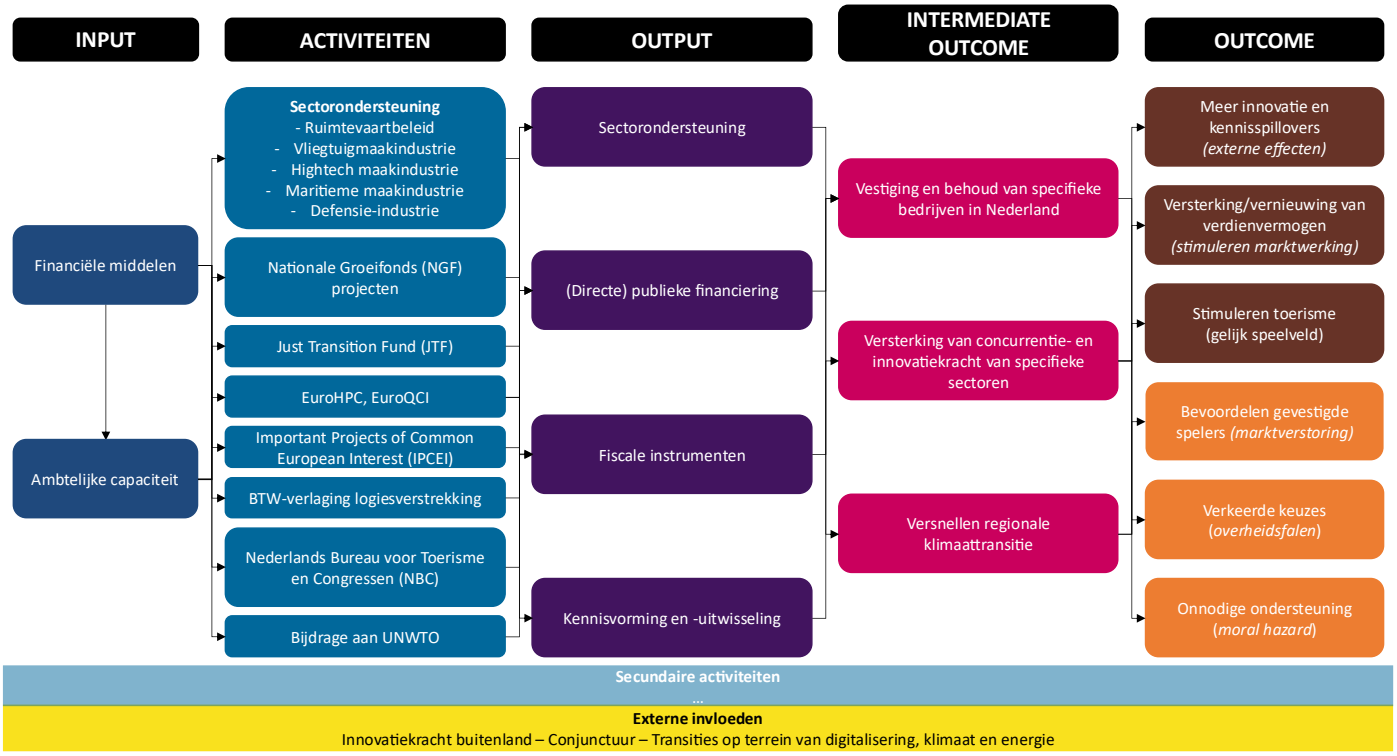
Door gerichte stimulering en versterking worden de concurrentiekracht en vernieuwing van specifieke sectoren bevorderd. Het gaat hier onder andere om de ruimtevaart, de vliegtuig- en maritieme maakindustrie, hightech en de defensie-industrie. Deze sectorondersteuning wordt deels gelegitimeerd vanuit het idee dat er maatschappelijke en economische meerwaarde wordt gecreëerd door deze economische activiteiten in Nederland te behouden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het gaat om sensitieve of cruciale technologieën of sectoren die door Nederlands marktleiderschap geopolitiek gezien van belang worden geacht. Het kan ook gaan om hoogwaardige werkgelegenheid en meer bedrijvigheid die deels terugvloeien in de staatskas via hogere belastingopbrengsten, hoewel dit zonder onderliggend marktfalen in de regel niet als welvaartsverhogend wordt beschouwd.

De ondersteuning richt zich wél vaak op innovaties en R&D-investeringen die mogelijk positieve spillovers generen voor de Nederlandse economie. Ook kan de overheid een aantal activiteiten als noodzakelijk of cruciaal benoemen. Bij defensie is dat waarschijnlijk legitiem vanwege het geweldsmonopolie van de overheid en het niet in grote mate afhankelijk willen zijn van andere landen. Voor andere sectoren kan hier een combinatie met positieve spillovers in de productieketen aan ten grondslag liggen, als deze sectoren gekoppeld zijn aan de maatschappelijke uitdagingen waaraan via het missiegedreven innovatiebeleid wordt gewerkt of wanneer de technologie waarin wordt geïnvesteerd onderdeel is van de NTS.

Naast bredere sectorondersteuning vallen er verschillende specifieke Europese initiatieven onder dit tactische doel. EuroHPC JU en EuroQCI zijn twee initiatieven op het gebied van supercomputing en het opzetten van een veilig pan-Europees communicatienetwerk op basis van kwantumtechnologie. IPCEI-projecten zijn grensoverschrijdende, hoog-innovatieve investeringsprojecten van bedrijven en/of onderzoeksinstellingen uit diverse EU-lidstaten gericht op strategische Europese doelen. Nederland neemt momenteel deel aan, of heeft een interessepeiling uitgeschreven voor, IPCEI-initiatieven op het gebied van microelectronica, waterstof, cloudinfrastructure en gezondheidszorg. Het Just Transition Fund (JTF) maakt deel uit van de Europese Green Deal en is bedoeld om regio's die het zwaarst lijden onder de klimaattransitie te ondersteunen. Versterken van het verdienvermogen gebeurt verder via tijdelijke NGF-projecten gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe technologie

en de toepassing daarvan. Deze projecten zijn ex ante beoordeeld op hun potentie om bij te dragen aan het duurzame verdienvermogen, en worden daar ook ex durante op gemonitord.

Figuur 3.15 Beleidstheorie voor 'Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren'



Bron: Ministerie van EZ (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Tot slot worden toerisme en evenementen gestimuleerd. Dit is gericht op het promoten van Nederland als aantrekkelijke bestemming en is opgeschoven richting aandacht voor een duurzame ontwikkeling van Nederland als bestemming. Hierin werd van origine een gelijk speelveld nagestreefd met andere landen, waardoor Nederland een aantrekkelijke plaats is en blijft om te bezoeken en te ondernemen. Er is tegenwoordig, naast de economische voordelen, meer aandacht voor de negatieve effecten van toerisme en evenementen voor de bevolking.

Net als bij het missiegedreven innovatiebeleid schuilt er een gevaar in het bevoordelen van gevestigde bedrijven of belangen, waardoor vernieuwing onvoldoende van de grond komt. Specifiek beleid leidt niet altijd tot goede keuzes, wat kan worden verminderd door de investeringen in bijvoorbeeld ruimtevaart, vliegtuigbouw, defensie, de maritieme sector en de hightechindustrie te koppelen aan de NTS (of in elk geval een consistente overkoepelende doelstelling) en periodiek te toetsen of de sectorondersteuning nog steeds aansluit op de maatschappelijke behoefte. Dan is synergie tussen maatschappelijke doelen en innovatie-inspanningen geborgd en wordt gewerkt aan maatschappelijk gewenste oplossingen. Ten slotte leidt specifiek beleid soms tot het onnodig ondersteunen van sectoren die zonder steun ook zouden bestaan en floreren of tot steun voor niet-levensvatbare economische activiteit die ook elders kan worden ingekocht.

4 Financiële analyse

De financiële analyse brengt in kaart wat het budgettaire belang is van de strategische en tactische doelen in deze periodieke rapportage en hoe dit is verdeeld tussen de tactische doelen alsmede de verdeling van financiële instrumenten.

4.1 Aanpak financiële analyse

De financiële analyse laat zien hoe middelen verdeeld zijn over strategische en tactische doelen. Daarbij is gekeken naar de koppeling van activiteiten met begrotingsposten en financiële instrumenten. Zo ontstaat inzicht in het budgettair belang van beleid en de budgetten en aard van de onderliggende instrumenten.

4.1.1 Werkwijze koppeling activiteiten aan begrotingsposten

Het startpunt voor de financiële analyse betreft de beleidstheorieën van het ministerie van EZ, waaruit alle activiteiten zijn gedistilleerd. Ook hebben we activiteiten geïdentificeerd in recente evaluaties om tot een zo compleet mogelijk beeld te komen. Dit resulteert in een lijst aan activiteiten per tactisch doel (en daarmee dus ook per strategisch doel). Vervolgens is op basis van deze lijst een koppeling gemaakt met begrotingsposten uit de begroting van het ministerie van EZ van 2025 (over de periode 2023-2025). Deze koppelingen zijn afgestemd met de opdrachtgever.

Sommige activiteiten komen meermaals voor in de beleidstheorie, bijvoorbeeld in twee verschillende tactische doelen. Dit is mogelijk omdat sommige activiteiten of instrumenten primair gekoppeld kunnen zijn aan één tactisch doel, en secundair aan één of meerdere (andere) tactische doelen. Op basis van de afstemming met de opdrachtgever is bepaald bij welke van de tactische doelen deze activiteiten primair en secundair behoren. Dat leidt tot het plaatsen van een activiteit bij maximaal twee doelen in de beleidstheorie en in de financiële analyse slechts tot plaatsing bij het primaire doel.

Een deel van de activiteiten kent geen begrotingspost. Het gaat dan enkel om ureninzet van ambtenaren van het ministerie van EZ. De kosten van de ureninzet zijn in deze periodieke rapportage niet te kwantificeren en kunnen daardoor niet meegenomen worden in de financiële analyse (bovendien vallen de apparaatskosten in een ander begrotingsartikel).

In sommige gevallen zijn verschillende activiteiten gekoppeld aan eenzelfde begrotingspost. Te denken valt aan relatief kleine activiteiten die onderdeel uitmaken van een begrotingspost voor diverse uitgaven van directies binnen het ministerie van EZ. Daarnaast zijn er begrotingsposten waarvan onduidelijk is op welke activiteit deze post betrekking heeft of onduidelijk is of de begrotingspost volledig benut wordt voor de gekoppelde activiteiten. Te denken valt aan begrotingsposten voor diverse uitgaven van directies binnen het ministerie van EZ. Deze begrotingsposten zijn (in afstemming met de opdrachtgever) gekoppeld aan de activiteit ‘overig’. Het budgettair belang van de begrotingsposten wordt op deze manier wel meegenomen in de analyse, maar niet expliciet toegewezen aan een activiteit.

De financiële analyse van de periodieke rapportage is gericht op strategische doelen B en C. Een deel van de activiteiten ziet echter primair op strategisch doel D 'weerbaar Europa en sterke Nederlandse regio's' en secundair op strategische doelen B en C. In afstemming met de opdrachtgever en het ministerie van Financiën is bepaald dat deze activiteiten en instrumenten meegenomen dienen te worden in de periodieke rapportage, waarbij ervan uitgegaan kan worden dat de feitelijke secundaire doelen (met betrekking tot de doelen B en C) toch als primair kunnen worden beschouwd ondanks dat ze bij D staan. Dit betekent dat we ervan uitgaan dat een activiteit of instrument primair gekoppeld is aan een tactisch doel uit strategische doelen B of C (in plaats van aan strategisch doel D). Dit instrument kan vervolgens ook secundair gekoppeld zijn aan andere tactische doelen in B en C (in plaats van de initiële tertiaire koppeling die we uitsluiten).

Ten slotte zijn de realisaties in de periode 2020-2024 gekoppeld aan de lijst door middel van de begrotingsposten (uit de begroting van 2025).[45] Begrotingsposten die niet voorkomen in de lijst zijn dus niet meegenomen, te denken valt bijvoorbeeld aan posten die betrekking hadden op COVID-19-steunmaatregelen in 2022, die vallen onder een aparte periodieke rapportage.

4.1.2 Uitgangspunten en procesmatige aanpak

De financiële analyse is gebaseerd op de beleidstheorieën, zoals vastgesteld in het vorige hoofdstuk. In de financiële analyse gaan we uit van de gerealiseerde kasuitgaven en ontvangsten in 2024. Fiscale regelingen zijn extracomptabel meegenomen. Voorts zijn enkele financiële bedragen meegenomen voor de koppelingen van activiteiten en instrumenten aan het primaire tactische doel. Het budgettaire belang van de secundaire koppeling is niet meegenomen om dubbeltellingen te voorkomen.

Activiteiten en instrumenten met enkel ureninzet van ambtenaren kennen geen budgettair belang in deze analyse. Voor de begrotingspost bij de activiteit 'overig' is een uitsplitsing gemaakt naar het budgettaire belang van specifieke activiteiten indien het budgettair belang daarvan bekend is en er een evaluatie beschikbaar is.[46] In alle andere gevallen is de begrotingspost bij de activiteit 'overig' niet uitgesplitst. We rapporteren op het niveau van een 'categorie' van activiteiten volgens de begroting.[47] Tabel 4.1 geeft de categorieën die in de analyse voorkomen.

Tabel 4.1 Typen activiteiten in het financieel overzicht

Garanties	Bijdragen aan (internationale) organisaties	Ontvangsten
Leningen	Bijdragen Baten-Lasten diensten	Opdrachten
Storting begrotingsreserve	Bijdragen aan ZBO / RWT	Ureninzet
Subsidies	Bijdrage aan medeoverheden	Overig
Fiscale regelingen		

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

45 Het gebruiken van de begroting van 2025 als basis voor de begrotingsposten en 2024 voor de realisaties levert geen mismatch op: de begrotingsposten uit 2025 dekken meer dan 99 procent van het gerealiseerd budgettaire belang in 2024.

46 Wanneer geen budgettair belang beschikbaar is heeft uitsplitsing geen effect op de financiële analyse omdat op het niveau van categorieën wordt gerapporteerd. Wanneer geen evaluatie beschikbaar is kan er geen beoordeling worden gemaakt van het instrument dat bij de begrotingspost hoort.

47 Kamerstukken II 2024/25, 36600 XII, nr. 2, p. 5.

Met betrekking tot de garanties en leningen merken we op dat de getoonde bedragen geen betrekking hebben op de omvang van de uitstaande leningen en garanties. In paragraaf 4.2 gaan we in op de omvang daarvan.

- Voor leningen wordt de uitgifte geboekt als uitgave in de begroting, naast ook de uitvoeringslasten. Bij aflossing van de lening ontstaat dus een ontvangst en ook de ontvangst van rentebaten leidt tot een ontvangst.
- Voor garanties komen de uitvoeringslasten en ontvangsten (premies) terug op de begroting en de verliesdeclaratie. De uitstaande garanties zijn apart opgenomen in de begroting.[48]
- Begrotingsreserves zijn bedoeld om inkomsten uit premies en uitgaven voor schades, die over de jaren kunnen fluctueren, te verevenen. De reserve wordt aangehouden om als buffer te dienen voor uitgaven indien bedrijven niet aan hun terugbetalingsverplichtingen kunnen voldoen inzake leningen bij financieringsinstellingen waarop een borgstelling of garantie afgegeven is.

4.2 Financiële analyse

De financiële analyse geeft het budgettaire belang van de strategische en tactische doelen in deze periodieke rapportage weer. De analyse begint met een overzicht van het budgettaire belang per strategisch doel, nader uitgesplitst naar beleidsartikelen 2 (Bedrijvenbeleid: innovatie en ondernemerschap voor duurzame welvaartsgroei) en 3 (Toekomstfonds), alsook de extracomptabele fiscale regelingen. Te zien is dat het budgettaire belang bij strategisch doel ondernemerschap tot 2025 stabiel is gebleven, en in 2025 daalt. De daling is vooral toe te schrijven aan een daling in de omvang van de fiscale regelingen (met name afschaf van de BPM-vrijstelling voor bedrijfsauto's). Voorts merken we op dat de omvang van activiteiten onder de beleidsartikelen sterk afgenomen is sinds 2022 (deels samenhangend met minder stortingen in de begrotingsreserves van garantieregelingen, e.e.a. samenhangend met de COVID-crisis). Het budgettaire belang bij strategisch doel innovatiebeleid is toegenomen in de afgelopen jaren. Ook hier is het grootste gedeelte van deze stijging toe te schrijven aan de fiscale regelingen (grotere budgetten voor WBSO en Innovatiebox), maar merken we op dat de omvang van de activiteiten onder beleidsartikel 2 ook sterk toegenomen is (met name door de NGF-projecten).

Tabel 4.2 Overzicht per strategisch doel en beleidsartikel

	Ondernemerschap						***Innovatiebeleid***					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	***2025***	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	***2025***
Art. 2 (mln.)	612	332	175	343	360	*299*	651	692	806	1.250	1.231	*1.516*
Art. 3 (mln.)	359	234	46	22	47	*83*	62	41	26	61	101	*158*
Fiscaal (mld.)	7,3	7,5	7,8	7,7	7,7	*6,3*	3,7	3,9	4,3	4,9	5,1	*5,3*
Totaal (mld.)	**8,2**	**8,1**	**8,0**	**8,1**	**8,1**	***6,7***	**4,4**	**4,6**	**5,1**	**6,2**	**6,4**	***7,0***

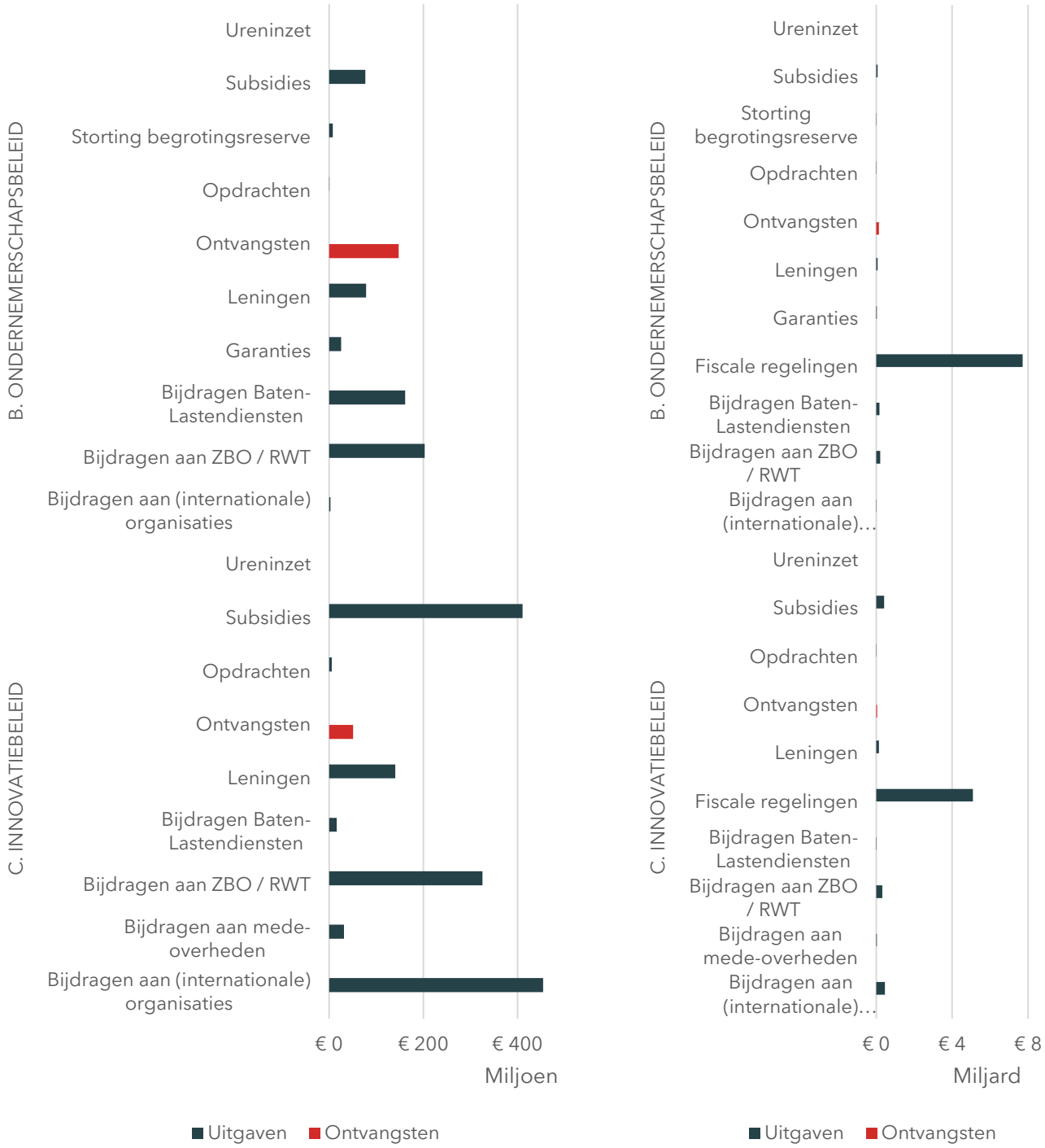
Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de omvang van alle categorieën. De categorieën zijn uitgesplitst naar de strategische doelen. Te zien is dat (afgezien van fiscale regelingen) bijdragen aan ZBO/RWT (totaal 528 mln. euro), subsidies (487 mln. euro) en bijdragen aan (internationale) organisaties (457 mln. euro) de grootste omvang kennen.

48 Kamerstukken II 2024/25, 36600 XII, nr. 2, p. 36.

De fiscale regelingen bedragen in totaal 12,8 mld. euro. Zoals in paragraaf 4.1 is opgemerkt staan uitstaande garanties separaat op de begroting. In 2024 bedroegen de uitstaande garanties ruim 1,5 mld. euro.

Figuur 4.1 Omvang van de categorieën in de financiële analyse zonder (links) en met (rechts) fiscale regelingen

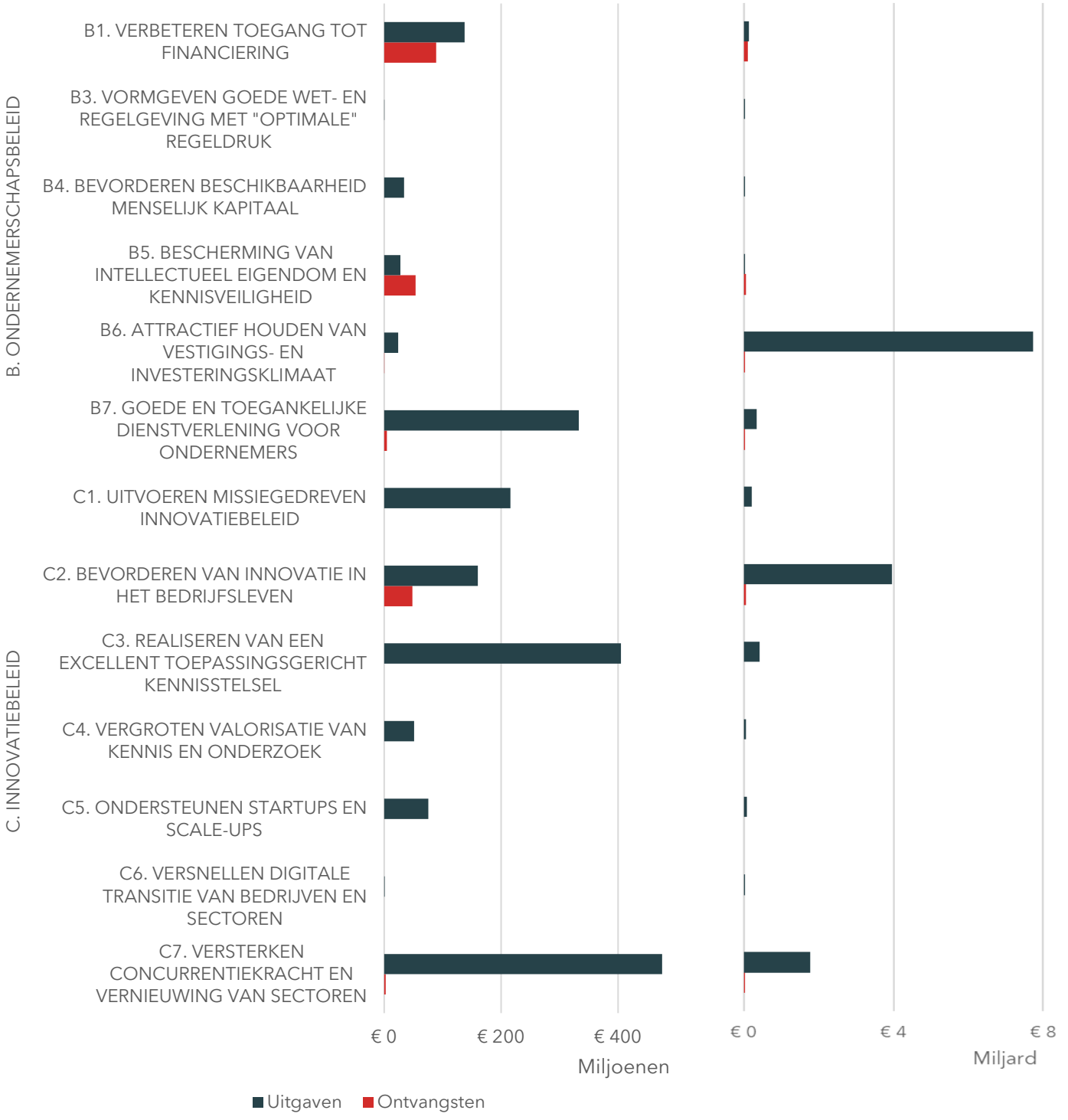


Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.2 (links) laat het budgettaire belang zien op het niveau van alle tactische doelen (zonder fiscale regelingen). Te zien is dat de tactische doelen 'C7', 'C3' en 'B7' een groot deel van de uitgaven bevatten. Figuur 4.2 (rechts) laat

zien dat de fiscale regelingen bijna 90 procent van de totale uitgaven behelzen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een aantal fiscale regelingen, zoals de mkb-winstvrijstelling, zelfstandigenaftrek, Innovatiebox en WBSO. In de alinea's over deze tactische doelen gaan we daar nader op in.

Figuur 4.2 Omvang van de strategische doelen zonder (links) en met (rechts) fiscale regelingen



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Ondernemerschapsbeleid

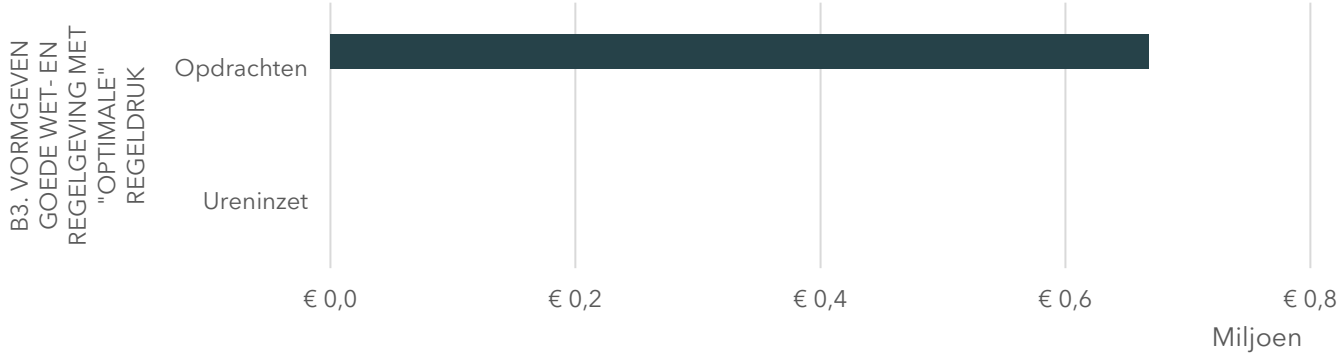
De onderstaande figuren hebben betrekking op strategisch doel 'uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat'. Figuur 4.3 geeft het budgettaire belang weer van het tactische doel 'verbeteren toegang tot financiering'. Te zien is dat de uitgaven uit verschillende financiële onderdelen bestaan (garanties, leningen etc.). In totaal is 138 mln. euro uitgegeven in 2024, en zijn er 89 mln. euro aan ontvangsten. De ontvangsten zien op de verschillende financiële onderdelen zoals rente-inkomsten uit leningen.

Figuur 4.3 Verbeteren toegang tot financiering

Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.4 laat zien dat de uitgaven voor het tactische doel 'vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk' naast ureninzet enkel uit opdrachten bestaat en dit ongeveer 0,7 mln. euro bedraagt. Het is aannemelijk dat het grootste deel van de activiteiten onder dit tactische doel enkel ureninzet betreft.

Figuur 4.4 Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk

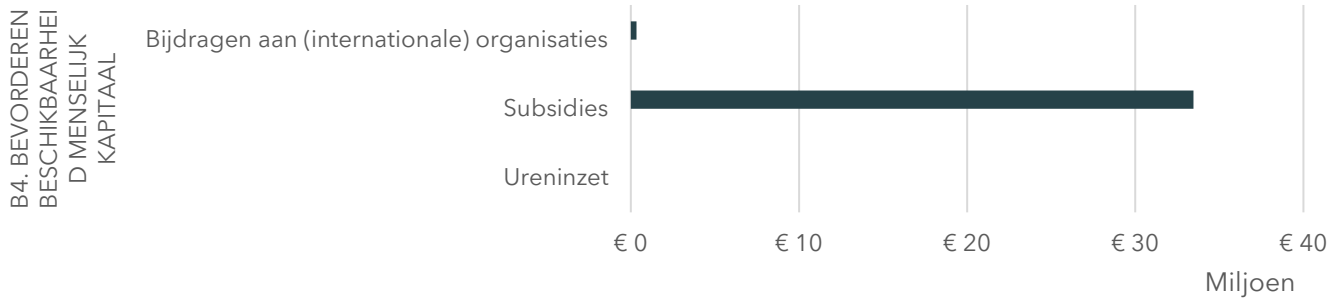


Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.5 laat de uitgaven zien voor het tactische doel 'bevorderen beschikbaarheid menselijk kapitaal'. In totaal bedragen de uitgaven 34 mln. euro, die voornamelijk bestaan uit subsidies. Figuur 4.6 geeft het budgettaire belang weer van tactisch doel 'zorgen voor kennisveiligheid en bescherming intellectueel eigendom'. De totale uitgaven in 2024 bedragen 27 mln. euro, terwijl de ontvangsten 54 mln. euro bedragen. Bijdragen aan Baten-Lastendiensten zien op het Octrooicentrum. De ontvangsten zijn toe te schrijven aan de opbrengsten uit de Rijksoctrooiwet.[49]

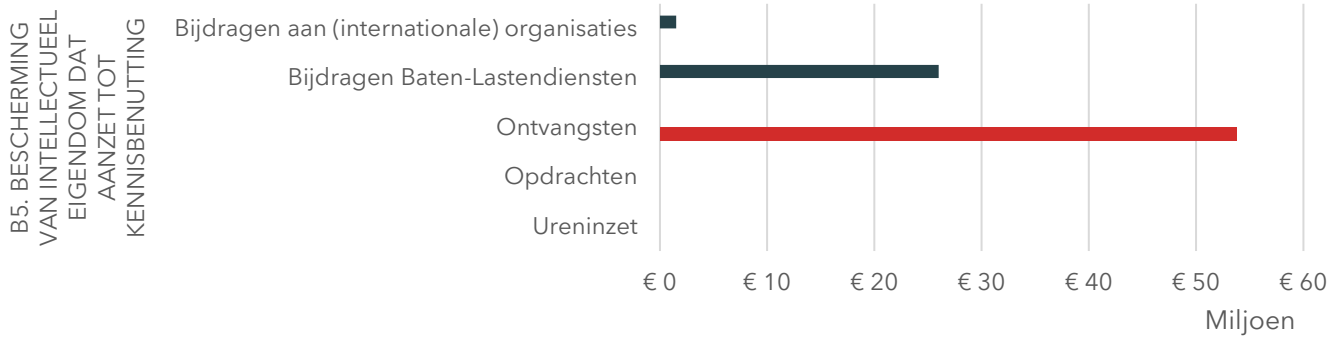
[49] Kamerstukken II 36740 XIII, nr. 1, p. 85.

Figuur 4.5 Bevorderen beschikbaarheid menselijk kapitaal



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

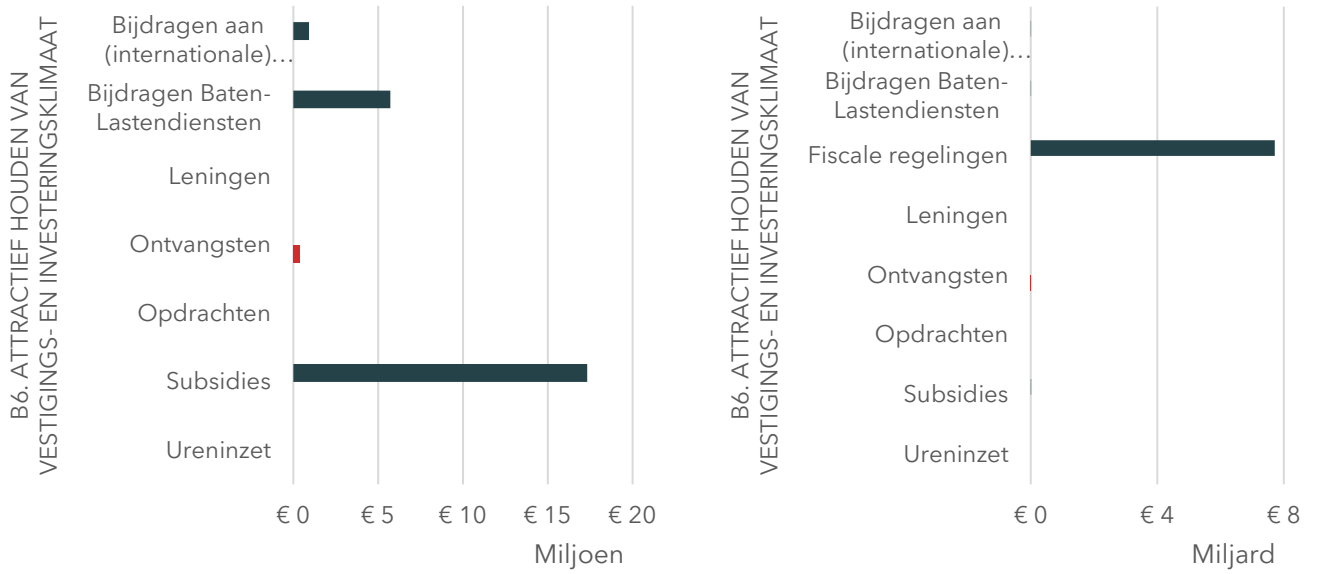
Figuur 4.6 Zorgen voor kennisveiligheid en bescherming intellectueel eigendom



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.7 geeft het budgettaire belang weer van het tactische doel 'attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat'. In de rechterfiguur is te zien dat het budgettaire belang van de (extracomptabel meegenomen) fiscale regelingen (7,7 mld. euro) vele malen groter is dan de overige activiteiten. Als we de fiscale regelingen zouden weglaten (linkerfiguur) gaat het om 24 mln. euro aan uitgaven en 0,4 mln. euro aan ontvangsten in 2024.

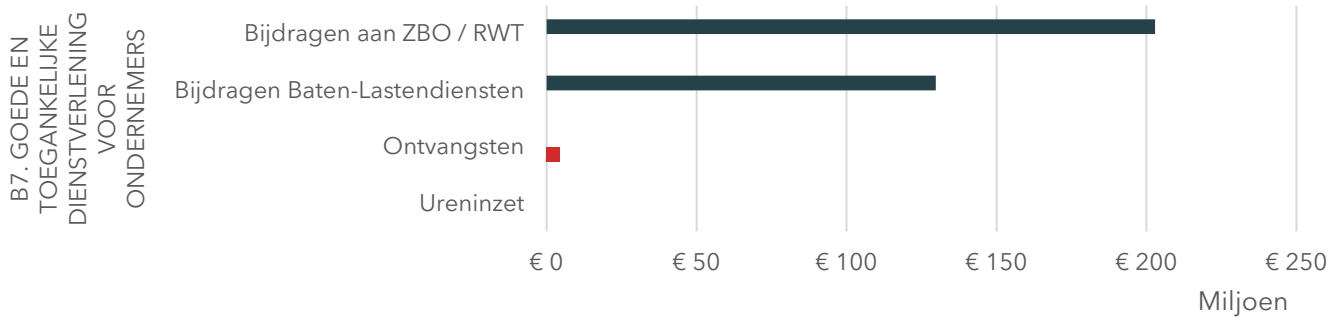
Figuur 4.7 Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat zonder (links) en met (rechts) fiscale regelingen



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.8 ziet op tactisch doel 'goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers' en betreft voor een deel bijdragen aan ZBO's/RWT's (uitvoeringsinstanties zoals de KvK en de RVO).[50] De totale uitgaven onder dit tactisch doel bedragen 333 mln. euro, terwijl de ontvangsten 5 mln. euro bedragen.

Figuur 4.8 Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

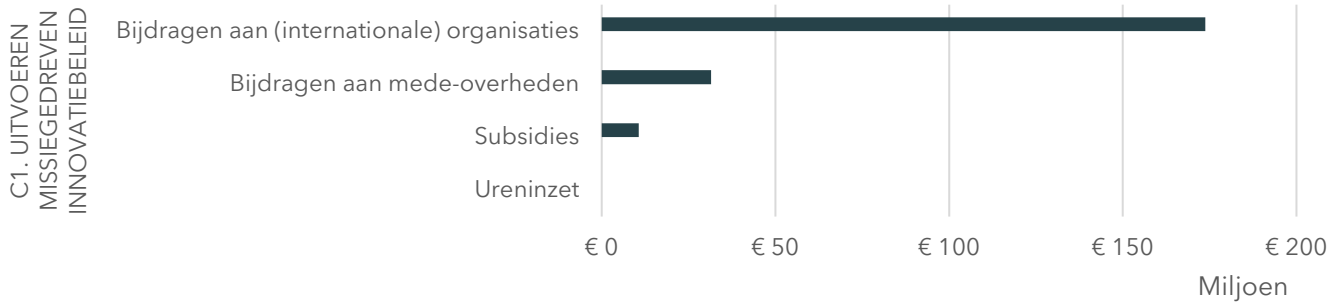
Innovatiebeleid

De volgende figuren hebben betrekking op het strategische doel 'innovatiebevordering en economische vernieuwing sectoren'. In Figuur 4.9 is weergegeven hoe het budgettaire belang van tactisch doel 'uitvoeren

50 Kamerstukken II 36740 XIII, nr. 1, p. 90.

missiegedreven innovatiebeleid' verdeeld is. In totaal gaat het om 216 mln. euro aan uitgaven. Het financiële onderdeel 'Bijdragen aan medeoverheden' ziet op de MIT-regeling.[51]

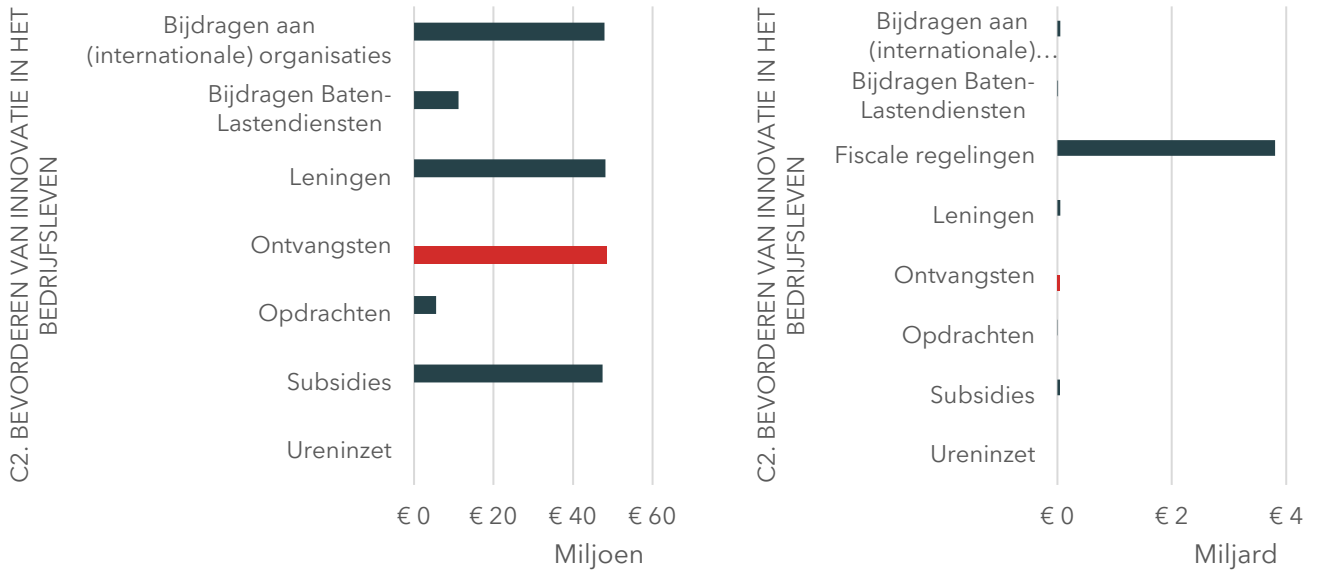
Figuur 4.9 Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.10 geeft het budgettaire belang weer van het tactische doel 'bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven'. In de rechterfiguur is te zien dat het budgettaire belang van de (extracomptabel meegenomen) fiscale regelingen (3,8 mld. euro) wederom vele malen groter is dan van de overige financiële onderdelen. Als we de fiscale regelingen zouden weglaten (linkerfiguur) gaat het om 160 mln. euro aan uitgaven en 48 mln. euro aan ontvangsten in 2024.

Figuur 4.10 Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven



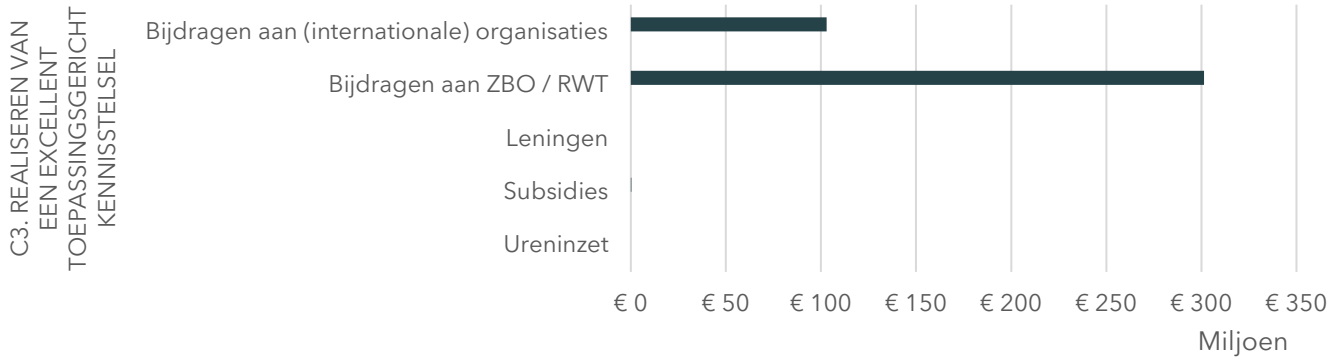
Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.11 betreft de uitgaven voor het tactische doel 'realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel'. De totale uitgaven, voornamelijk bijdragen, tellen op tot 405 mln. euro in 2024. Figuur 4.12 laat het

[51] Kamerstukken II 36740 XIII, nr. 1, p. 129.

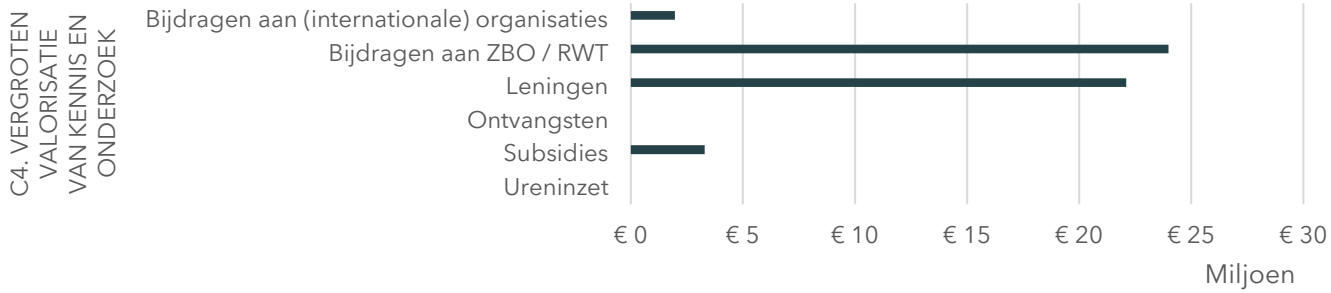
budgettaire belang zien van tactisch doel ‘vergroten valorisatie van kennis en onderzoek’. Het totaal aan uitgaven bedraagt hier 51 mln. euro.

Figuur 4.11 Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

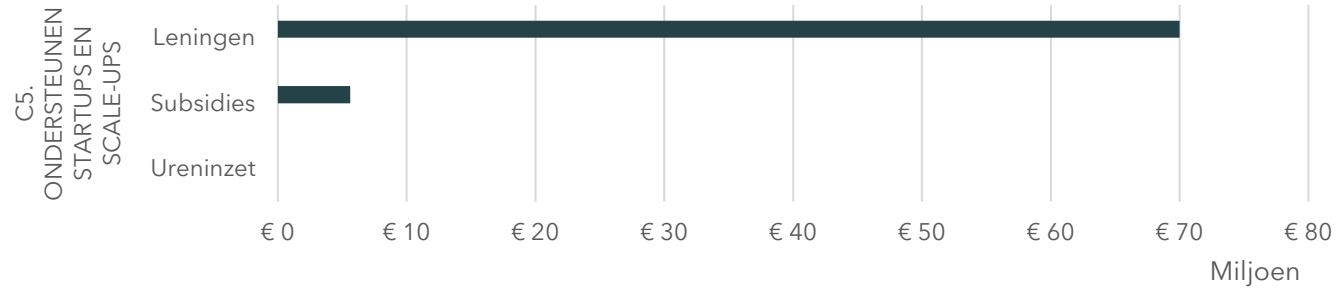
Figuur 4.12 Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

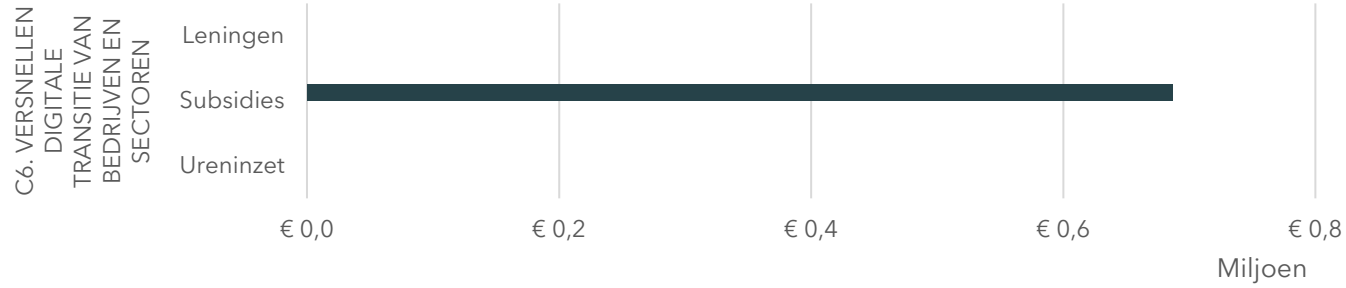
In Figuur 4.13 is het budgettaire belang weergegeven van tactisch doel ‘ondersteunen startups en scale-ups’. Te zien is dat dit voornamelijk uit leningen bestaat. De totale uitgaven in 2024 bedragen 76 mln. euro. Figuur 4.14 laat het budgettaire belang zien van tactisch doel ‘versnellen digitale transitie van bedrijven en sectoren’ welke enkel uit subsidies bestaat en 0,7 mln. euro bedraagt. Figuur 4.15 (links) laat het budgettaire belang van tactisch doel ‘versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren’ zien (zonder fiscale regelingen), waarbij de totale uitgaven 475 mln. euro bedragen en de ontvangsten 2 mln. euro in 2024. De fiscale regelingen bedragen 1,3 mld. euro (rechterfiguur).

Figuur 4.13 Ondersteunen startups en scale-ups



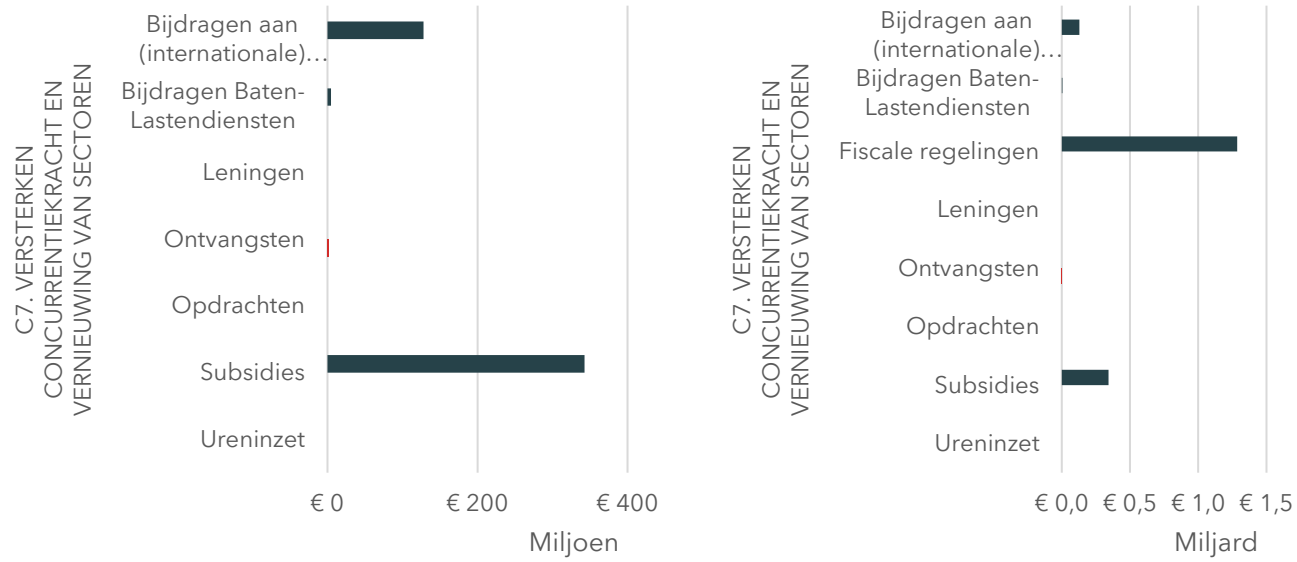
Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.14 Versnellen digitale transitie van bedrijven en sectoren



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Figuur 4.15 Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren zonder (links) en met (rechts) fiscale regelingen



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

5 Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Wat is het bewijs voor de beoogde effecten van het beleid? Een analyse van uitgevoerde evaluaties geeft een gedetailleerd beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid, waaruit mede blijkt dat er trouw wordt geëvalueerd. Op het niveau van de tactische en strategische doelen bieden periodieke monitors inzicht.

5.1 Doorlichting evaluaties

Evaluaties van beleid zijn de belangrijkste bron over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Deze evaluaties worden op verschillende manieren uitgevoerd, veelal passend bij de mogelijkheden daartoe. Zo zijn de econometrische mogelijkheden bij het evalueren van een fiscaal instrument groter dan bij het evalueren van een door de overheid gefinancierde instelling. Daardoor is de hardheid van de conclusie ook anders, wat niet per se iets zegt over de kwaliteit van het bewijs. Het is wel belangrijk dat gestreefd wordt naar een zo helder mogelijke evaluatie waarbij het essentieel is dat conclusies worden getrokken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid, zeker als een activiteit, instrument of instelling al langere tijd actief is.

5.1.1 Aanpak bij het doorlichten van de evaluaties

Van alle activiteiten in de beleidstheorieën (peiljaar 2024) is allereerst bepaald tot in hoeverre deze geëvalueerd zijn. Activiteiten worden hierbij onderverdeeld in de volgende categorieën:

- **Geëvalueerd in de relevante beleidsperiode**, er heeft een evaluatie plaatsgevonden in de periode 2020-2025;
- **Geëvalueerd in een eerdere beleidsperiode**, er heeft vóór 2020 een evaluatie plaatsgevonden;
- **Evaluatie heeft (nog) niet plaatsgevonden**, er is (nog) geen evaluatie geweest (dit betreft veelal projecten gefinancierd met middelen uit het NGF en heeft betrekking op nieuwe activiteiten die nog niet geëvalueerd zijn); en
- **Overig/n.v.t.**, dit zijn activiteiten die in de beleidstheorieën onder flankerende en overige activiteiten zijn geschaard en waarvoor geen evaluatie is voorzien.

De beoordelingen over het beleid zijn gebaseerd op de meest recente evaluatierapporten en, wanneer deze beschikbaar zijn, op de fiches die RVO daarover heeft opgesteld. [52] Conform de RPE 2022 (Staatscourant, 2022) en de handreiking Periodieke Rapportage (ministerie van Financiën, 2025) maken we een onderscheid naar doeltreffendheid (oftewel effectiviteit) en doelmatigheid (oftewel efficiëntie). De doeltreffendheid beschrijft de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd zijn of worden dankzij het ingezette beleid. De doelmatigheid gaat over de mate waarin de prestaties en effecten van het beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd. Voor doelmatigheid maken we een verder onderscheid naar doelmatigheid van de uitvoering, oftewel de uitvoeringskosten bij de overheid en administratieve lasten bij aanvragers in verhouding tot de ingezette beleidsmiddelen, en de doelmatigheid van het beleid, oftewel

[52] Sommige activiteiten zijn in de periode 2020-2025 zelfstandig geëvalueerd en tevens als onderdeel van een bredere evaluatie, zoals bij Smart Industry en MKB!dee. In dergelijke gevallen baseren we ons op de zelfstandige evaluatie, omdat die dan doorgaans hoger scoort op de effectladder (d.w.z. 'harder' bewijs oplevert).

de effecten van het beleid in verhouding tot de inzet van beleidsmiddelen en ongewenste neveneffecten (dit onderscheid wordt soms de 'microdoelmatigheid' of 'kleine doelmatigheid' versus de 'macrodoelmatigheid' of 'grote doelmatigheid' genoemd).[53]

Voor zowel doeltreffendheid als doelmatigheid hanteren we vijf categorieën:

- **Wel of grotendeels**, er is in de evaluatie een duidelijke conclusie getrokken over dat de regeling wel of grotendeels doeltreffend/doelmatig is;
- **Deels**, er zijn verschillende doelstellingen en/of (sub)instrumenten en het oordeel over doeltreffendheid/doelmatigheid in de evaluatie verschilt per doelstelling/(sub)instrument;
- **Niet of beperkt**, er is in de evaluatie een duidelijke conclusie getrokken over dat de regeling niet of beperkt doeltreffend/doelmatig is;[54]
- **(Nog) niet onderzocht**, er is (nog) geen evaluatie geweest of er wordt in de evaluatie expliciet aangegeven dat de evaluatie zich (nog) niet richt op uitspraken met betrekking tot doeltreffendheid/doelmatigheid; [55,56] of
- **Onzeker**, er is een evaluatie geweest die zag op de doeltreffendheid/doelmatigheid, maar een duidelijke conclusie over doeltreffendheid/doelmatigheid ontbreekt.[57]

Het komt voor dat één evaluatie meerdere activiteiten bestrijkt of meerdere instrumenten beoordeelt. Het oordeel over doeltreffend- en doelmatigheid is dan doorgaans op het niveau van de combinatie van activiteiten waar de evaluatie betrekking op heeft. Wanneer evaluaties specifieke conclusies trekken over de doeltreffend- en doelmatigheid op instrumentniveau en deze substantieel variëren over de verschillende instrumenten, dan nemen we dit mee in het oordeel. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de evaluatie van de fiscale ondernemersregelingen (Schwartz et al., 2024), waarin een achttal fiscale ondernemersregelingen worden geëvalueerd. Een deel van deze regelingen lijkt op basis van de evaluatie doeltreffend, terwijl een ander deel dat niet is. Bovendien is een aantal regelingen reeds afgeschaft (of is de instroom gestopt), wat een ander licht werpt op een regeling dan wanneer een instrument nog volop wordt gebruikt. Box 5.1 verduidelijkt de wijze waarop we tot een oordeel over de doeltreffendheid/doelmatigheid zijn gekomen aan de hand van dit voorbeeld over fiscale ondernemersregelingen.

Het beoordelen van activiteiten op basis van evaluaties is geen exacte wetenschap. Om de zorgvuldigheid te waarborgen, zijn alle beoordelingen in een eerdere fase van het onderzoek voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

---

53 In de RPE 2022 worden neveneffecten zowel onder doeltreffendheid als onder doelmatigheid beschouwd. Wij beschouwen dit echter als onderdeel van de doelmatigheid.

54 Een 'niet of beperkt' oordeel wordt soms ook gegeven als er sprake is van verschillende doelstellingen en (sub)regelingen waarvan een groot deel niet doeltreffend/doelmatig is.

55 We hanteren de categorie '(Nog) niet onderzocht' ook voor evaluaties die geen uitspraak doen over macrodoelmatigheid zonder expliciet aan te geven dat de evaluatie zich hier niet op richt. We bevelen het ministerie aan om de onderzoeksbureaus te verzoeken vaker expliciete uitspraken te doen over macrodoelmatigheid in de evaluatierapporten, ook al zou het oordeel daarvan in veel gevallen 'Onzeker' kunnen luiden. Het onderdeel macrodoelmatigheid zou ook onderdeel kunnen zijn van de RVO-fiches over de evaluaties.

56 Voor instellingsevaluaties zetten we de macrodoelmatigheid vrijwel altijd op (nog) niet onderzocht, omdat deze hierin bijna nooit worden meegenomen.

57 Sommige evaluaties geven expliciet een oordeel in de vorm van 'grotendeels/deels/niet doeltreffend'. Als een dergelijk expliciet oordeel ontbreekt in het evaluatierapport, dan is beoordeeld of uit de conclusies toch een oordeel kan worden afgeleid. Mocht dit laatste niet lukken, dan komt dit instrument in de categorie onzeker. Het komt ook voor dat er in het evaluatierapport expliciet wordt aangegeven dat de doeltreffendheid/doelmatigheid onzeker is. Ook dan komt deze in de categorie onzeker.

Box 5.1 Voorbeeld beoordelingen evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen

Deze evaluatie beoordeelt acht fiscale regelingen voor IB-ondernemers op doeltreffendheid, doelmatigheid (van zowel uitvoering als beleid) en neveneffecten. In de samenvatting zijn voor elke regeling tabellen opgenomen met expliciete oordelen per aspect. Voor de meeste regelingen luidt het oordeel over de doeltreffendheid: niet of zeer beperkt doeltreffend. Deze regelingen vallen daarmee in onze categorie 'Niet of beperkt doeltreffend'. De evaluatie wijst daarnaast op relatief hoge uitvoeringslasten bij deze regelingen. Op basis daarvan classificeren wij deze als 'Niet of beperkt doelmatig' wat betreft de uitvoering. Omdat deze regelingen bovendien een aanzienlijk budgettair beslag kennen en weinig doeltreffend blijken, worden ze ook 'Niet of beperkt doelmatig' geacht op het niveau van het beleid.

Voor twee regelingen wijkt het oordeel af. Met betrekking tot de mkb-winstvrijstelling concludeert de evaluatie dat deze zeer beperkt doeltreffend is op de doelstelling 'ondernemerschap stimuleren' en doeltreffend op de doelstelling 'realiseren globaal evenwicht'. De TBS-vrijstelling kent enkel de doelstelling 'realiseren globaal evenwicht' en is daarop doeltreffend. Deze komen daarmee in onze categorie 'Wel of grotendeels doeltreffend'. De evaluatie geeft aan dat de uitvoeringslasten van deze twee regeling relatief laag zijn, waarmee deze 'Wel of grotendeels doelmatig' zijn wat betreft de uitvoering. Voor de mkb-winstvrijstelling geeft de evaluatie aan dat deze een groot budgettair beslag kent en er sprake is van ongerichtheid. De TBS-vrijstelling kent een klein budgettair beslag. Gecombineerd leidt dit tot 'Deels doelmatig' wat betreft het beleid.

Bron: Schwartz et al. (2024), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Tot slot beschouwen we ook de bewijskracht van de uitkomsten van de evaluaties. Hiervoor hanteren we de effectladder (SEO, 2020). Deze effectlader kent vijf treden die oplopen van 'mogelijk (in)effectief' naar 'bewezen (in)effectief', zoals beschreven in Tabel 5.1.[58]

Tabel 5.1 De SEO-effectlader laat zien hoe 'hard' de in de evaluaties gebruikte onderzoeksmethoden zijn

Niveau	Naam	Voorbeelden	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard), natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie volgens Theeuwes methode	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Mixed methods, econometrie zonder duidelijke behandel- en controlegroep	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, tijdreeks en/of cross-sectionele analyse, aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering, benchmarking	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen/analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO (2020), bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

[58] Deze effectladder is gebaseerd op de Maryland Scientific Methods Scale (SMS). De SMS is een beoordelingssysteem dat wordt gebruikt om de wetenschappelijke kwaliteit van evaluatieonderzoek naar interventies of preventieprogramma's te classificeren. De schaal helpt om te beoordelen hoe sterk het bewijs is dat een bepaald programma of interventie daadwerkelijk effect heeft gehad. De SMS is oorspronkelijk ontwikkeld om interventies met betrekking tot criminaliteitspreventie te beoordelen.

5.1.2 Overzicht op strategisch doelniveau

Op strategisch niveau zijn voor ondernemerschaps- (Figuur 5.1) en innovatiebeleid (Figuur 5.2) overzichten gemaakt op basis van aantallen activiteiten (grijs) en budgettair belang (rood). Deze overzichten gaan in op de mate waarin het beleid is geëvalueerd (bovenste panelen), de doeltreffendheid van het beleid volgens de evaluaties (middelste panelen) en de doelmatigheid (onderste panelen).

Ondernemerschapsbeleid

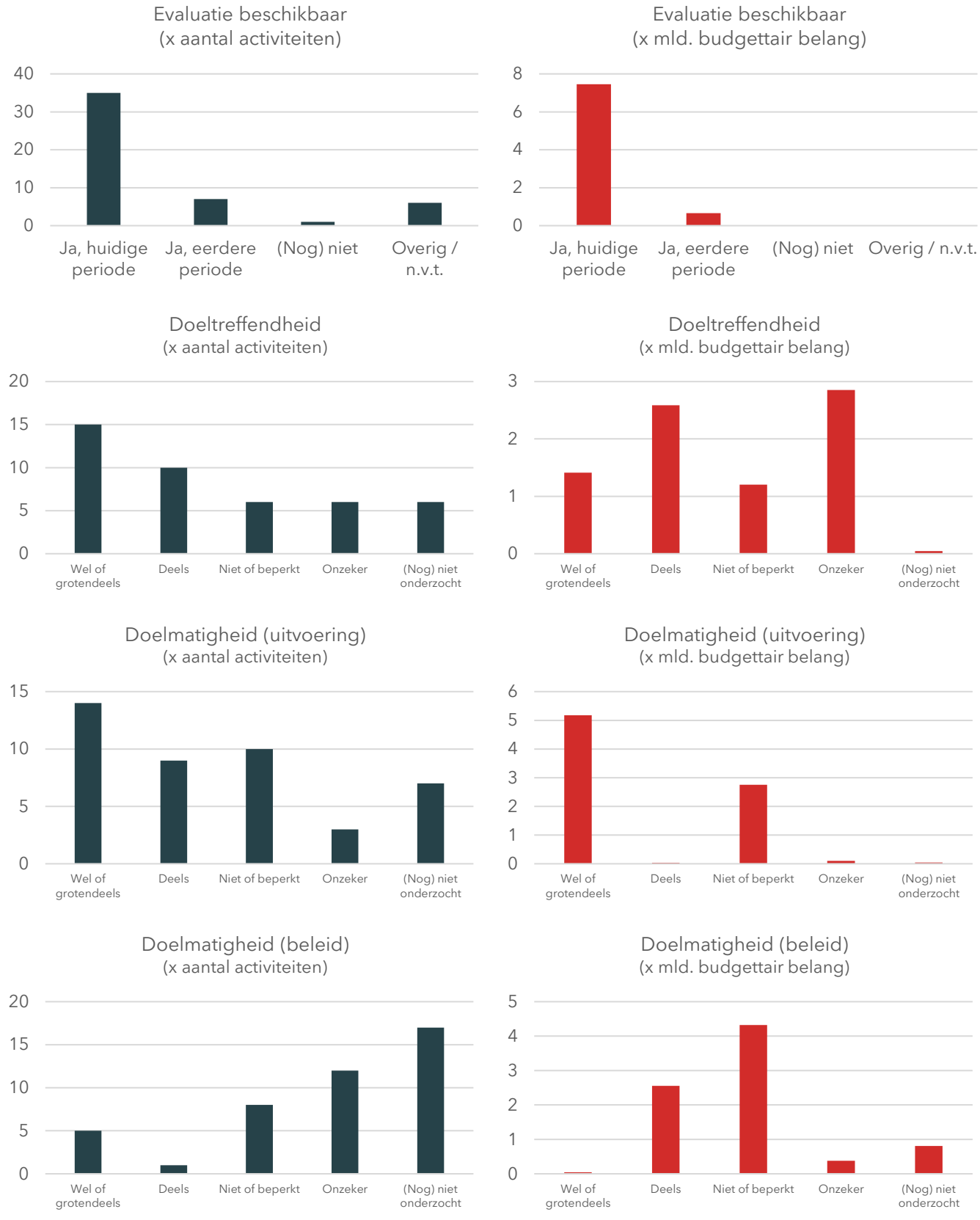
Voor het ondernemerschapsbeleid kunnen we vaststellen dat veruit de meeste activiteiten zijn geëvalueerd in de periode vanaf 2020. Dit geldt in nog grotere mate gewogen naar het budget dat met beleid is gemoeid. Dit is zichtbaar in de bovenste twee panels van Figuur 5.1. Enkele delen van het regeldrukactieprogramma zijn (nog) niet geëvalueerd en daarvan kan afgevraagd worden of alle hieronder vallende activiteiten een evaluatie vergen. De meeste activiteiten die in de vorige periode zijn geëvalueerd worden inmiddels uitgefaseerd (bijv. fiscale ouderdomsreserve en Mkb!dee). Voor de Kamer van Koophandel, voor het laatst geëvalueerd in 2018, loopt in dit jaar een nieuwe evaluatie.

De doeltreffendheid van het gevoerde beleid laat een diffuus beeld zien. De meerderheid van de instrumenten blijkt doeltreffend (in elk geval deels), maar er is ook een vrij groot deel niet of beperkt doeltreffend of het effect is onzeker. Dit beeld is nog iets negatiever als wordt gewogen naar budgettair belang, doordat fiscale regelingen doorgaans grotere budgetten kennen en minder goed scoren op doeltreffendheid. Ongeveer twee derde van de activiteiten en middelen wordt doelmatig uitgevoerd volgens de evaluaties.

Als we kijken naar beleidsdoelmatigheid dan valt op dat dit vaak niet wordt onderzocht en als dat wel zo is blijkt doorgaans sprake van een beperkte doelmatigheid. Dit geldt des te meer als gewogen wordt naar budgettair belang. Ruim 4 miljard euro van het gevoerde beleid (met name fiscale regelingen) blijkt in dat geval niet of beperkt beleidsdoelmatig te worden besteed; voor ongeveer 2,5 miljard euro geldt een gedeeltelijke doelmatigheid; het restant (ongeveer 1,2 miljard euro) is onzeker of nog niet onderzocht. De beleidsdoelmatige instrumenten zitten vrijwel allemaal in tactisch doel B1. Verbeteren toegang tot financiering.

Bij het weglaten van de fiscale regelingen (zie Bijlage D) heeft dit gevolgen voor de verdeling van het budgettaire belang in de onderstaande figuren. Dit is het gevolg van de grotere budgettaire omvang van fiscale regelingen ten opzichte van de resterende activiteiten. Het aandeel budgettair belang (zonder fiscale regelingen) waar de beleidsdoelmatigheid nog niet onderzocht is komt dan neer op 86 procent, ten opzichte van 10 procent (met fiscale regelingen). Op het niveau van de beoordeling van doeltreffendheid verandert de verdeling nauwelijks, de beoordeling van de fiscale regelingen is namelijk uiteenlopend. Dit is anders bij de doelmatigheid, daar leidt het weglaten van de fiscale regelingen ertoe dat minder regelingen als niet of beperkt doelmatig zijn beoordeeld, aangezien die beoordelingen fiscale regelingen betreffen.

Figuur 5.1 Veruit de meeste activiteiten van het ondernemerschapsbeleid zijn recent geëvalueerd



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Innovatiebeleid

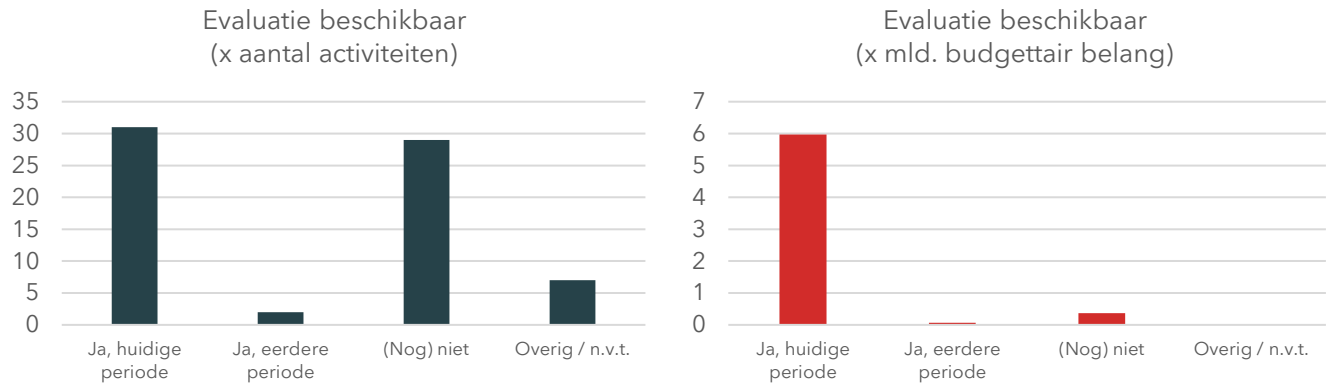
Van het innovatiebeleid is ongeveer de helft van de activiteiten nog niet geëvalueerd. Dit betreffen met name NGF-projecten en sectorspecifieke activiteiten primair gerelateerd aan tactisch doel C7.[59] Deze zijn vaak pas na 2020 van start gegaan. Als de evaluaties worden beoordeeld op basis van de ingezette middelen, dan is het overgrote deel van de ingezette middelen wel geëvalueerd. Dit is mede te danken aan de WBSO en de Innovatiebox (beide geëvalueerd in de huidige periode) die ongeveer drie kwart van de totale middelen beslaan.

Wat betreft de doeltreffendheid van activiteiten blijkt dat vrijwel alle middelen ten minste deels doeltreffendheid worden besteed. Slechts een zeer klein deel is beperkt doeltreffend (qua budget betreft dit enkel de MIT-regeling) en een ander deel moet nog worden onderzocht.

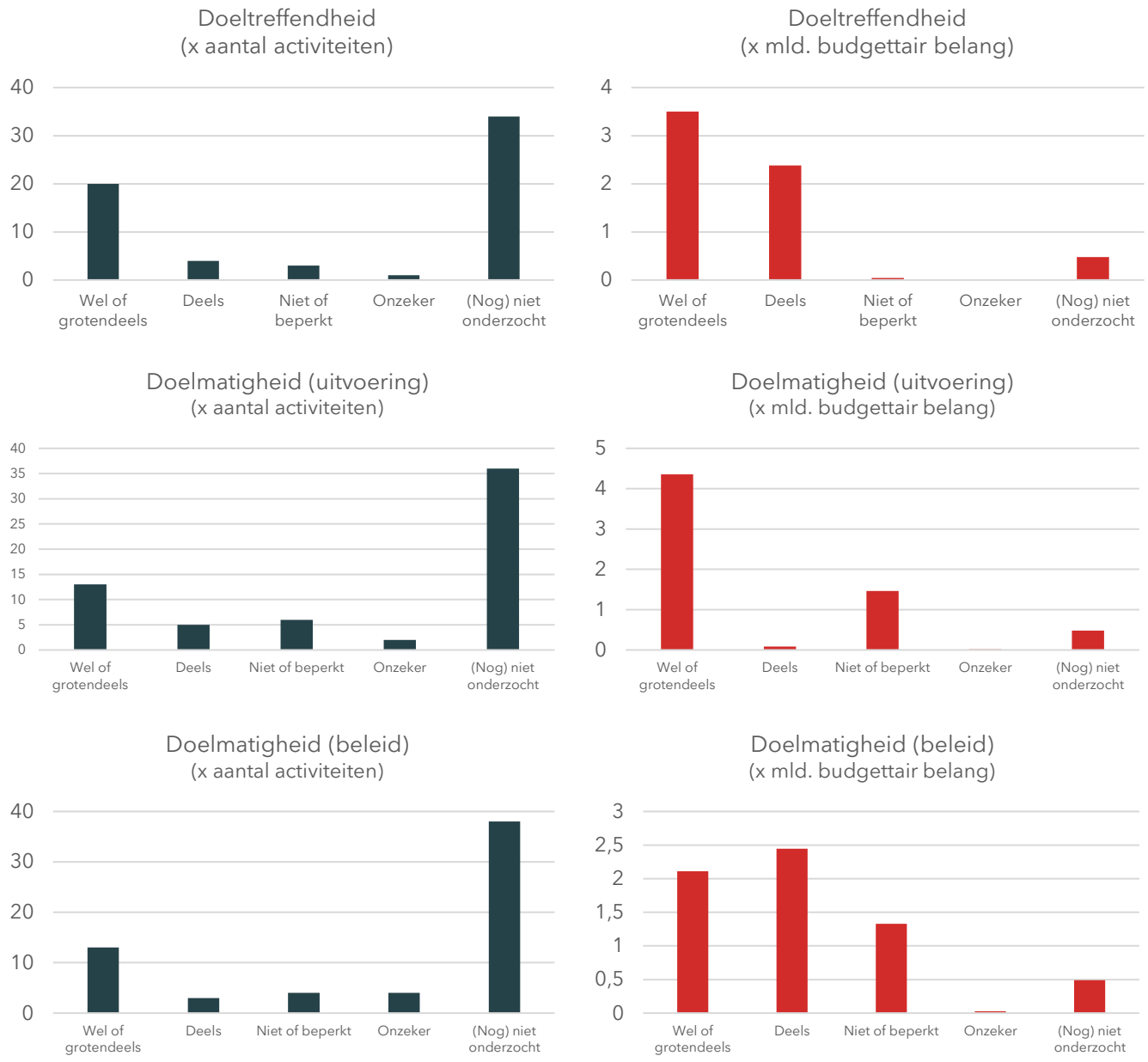
De doelmatigheid van de uitvoering is voor de grotere activiteiten over het algemeen onderzocht en in orde. Per activiteit gemeten is iets meer dan de helft van de onderzochte activiteiten uitvoeringsdoelmatig. Dat betekent dat vooral de activiteiten met kleinere budgetten minder uitvoeringsdoelmatig zijn. Voor de beleidsdoelmatigheid is een groot deel van de onderzochte activiteiten grotendeels beleidsdoelmatig. Gewogen naar ingezette middelen wordt zeventig procent van de middelen op z'n minst deels beleidsdoelmatig besteed. Twintig procent is niet of beperkt beleidsdoelmatig – dit betreft met name het verlaagde btw-tarief op Logiesverstrekking die per 1 januari 2026 wordt afgeschaft.

Bij het weglaten van de fiscale regelingen (zie Bijlage D) heeft dit om dezelfde reden als bij het ondernemerschapsbeleid gevolgen voor de verdeling van het budgettaire belang in de onderstaande figuren. Bij de doeltreffendheid daalt het budgettaire belang van wel of grotendeels en deels doeltreffende activiteiten, terwijl de rest gelijk blijft. Hetzelfde geldt voor het budgettaire belang van de wel en grotendeels en deels doelmatige activiteiten. Het aandeel budgettair belang (zonder fiscale regelingen) waar de beleidsdoelmatigheid nog niet onderzocht is komt dan neer op 37 procent, ten opzichte van 8 procent (met fiscale regelingen). Op het niveau van de (ongewogen) beoordelingen van doeltreffend- en doelmatigheid blijft de verdeling in stand, onder innovatiebeleid betreft het immers maar vier fiscale regelingen.

Figuur 5.2 Ongeveer de helft van de activiteiten en veruit het grootste deel van het budgettaire belang is recent geëvalueerd



[59] Dit komt ook deels omdat elk NGF-project als aparte activiteit wordt beschouwd.



Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

5.1.3 Evaluatie uitkomsten op tactisch doelniveau

Hieronder volgt een gedetailleerd overzicht van alle evaluaties per tactisch doel en per activiteit (Bijlage C geeft een overzicht van alle evaluaties).

B1. Verbeteren toegang tot financiering

De activiteiten met betrekking tot het verbeteren van toegang tot financiering worden over het algemeen positief geëvalueerd, zowel op doeltreffendheid als doelmatigheid (van uitvoering en beleid).

De BMKB en Qredits zijn langer lopende activiteiten die een duidelijk marktfalen adresseren en waarvan de additionaliteit met behulp van econometrische methodes is aangetoond. Ditzelfde geldt voor DVI, SEED Capital en

VFF – hoewel deze regelingen korter bestaan. Ook het evaluatierapport van de ROM's komt tot een positief oordeel op doelmatigheid en doeltreffendheid. Wel is het opvallend dat het kwantitatieve deel van de evaluatie geen éénduidig, onbetwist positief effect laat zien van ROM-participaties op bedrijfsprestaties winst, omzet, werkgelegenheid en S&O-inspanningen.[60]

De Groeifaciliteit en GO zijn minder positief geëvalueerd. Voor beide regelingen is het gebruik zeer beperkt en/of de additionaliteit moeilijk aan te tonen. De Groeifaciliteit is reeds afgeschaft (per januari 2025) mede naar aanleiding van de evaluatie en IBO bedrijfsfinanciering (2024). De GO krijgt een positieve beoordeling voor beleidsdoelmatigheid (maar niet voor doeltreffendheid) omdat de cumulatieve opbrengsten hoger zijn dan de kosten voor de overheid – de vraag is echter of dit een valide reden is voor beleidsdoelmatigheid. Het evaluatierapport voor de GO oppert verschillende beleidsopties, waaronder één die het instrument afschaalt en behoudt als economisch crisisinstrument. Het IBO bedrijfsfinanciering (2024) beveelt aan het garantieplafond (en dus de maximale risicoblootstelling) te verlagen en het instrument verder te behouden.

De evaluatie van Invest-NL betreft een tussentijdse evaluatie waarin nog geen uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid. Hetzelfde geldt voor DACI, DFF en het Deep Tech Fund (die laatste is primair gekoppeld aan tactisch doel C5). DACI en DFF zijn wel zijdelings meegenomen bij de evaluatie van Invest-NL. Gezien het budgettaire belang lijkt het wenselijk als hier op termijn ook volledige evaluaties over worden uitgevoerd (eventueel gebundeld).

Een evaluatie van de Funding Garantie vindt momenteel plaats, maar was te laat gereed om te betrekken in deze periodieke rapportage.

60 Later onderzoek van het ministerie van EZ suggereert dat een analyse van de participaties van de ROM's vraagt om een langere effectperiode, zie Span et al. (2024).

Tabel 5.2 Evaluaties van tactisch doel 'Verbeteren toegang tot financiering'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
BMKB	2022	5	mkb	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Qredits	2022	5	mkb (starters)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
DVI	2024	4	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
SEED Capital	2024	4	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Vroegefasefinanciering VFF	2024	5	mkb (starters)	Wel of grotendeels	Onzeker	Wel of grotendeels
ROM's	2022	5	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
Groeifaciliteit	2024	2	mkb	Onzeker	Wel of grotendeels	Onzeker
GO	2025	5	mkb en grootbedrijf	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Wel of grotendeels
Invest-NL	2022	1	mkb en grootbedrijf	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
DACI	2022	1	mkb en grootbedrijf	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
DFF	2022	1	mkb en grootbedrijf	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Funding Garantie	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

B3. Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk

De twee activiteiten met betrekking tot het vormgeven van goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk zijn beide positief geëvalueerd. In de evaluatie van ATR is te lezen dat zij alle prestatie-indicatoren hebben behaald en dat deze in de uitvoering ook zeer systematisch en volwassen te werk gaat. De mkb-toets heeft een relatief kleine evaluatie gehad die met name toezag op de doeltreffendheid, waarin is geconcludeerd dat deze toets meerwaarde heeft. Het zou goed zijn als de andere twee activiteiten van het regeldruk actieprogramma (mkb-indicatorbedrijven en life-eventsaanpak) in een volgende evaluatie ook meegenomen worden.

De Regeldrukmonitor bestaat nog relatief kort (2023) en is nog niet geëvalueerd. De vraag is of deze activiteit die enkel ureninzet van EZ-ambtenaren kent, geëvalueerd moet en kan worden.

Tabel 5.3 Evaluaties van tactisch doel 'Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)	2021	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
Regeldrukactieprogramma (mkb-toets, mkb-indicatorbedrijven, Life-eventsaanpak)	2021	2	mkb	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Regeldrukmonitor	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

B4. Bevorderen beschikbaarheid menselijk kapitaal

In de evaluatieperiode speelden tien activiteiten op het gebied van menselijk kapitaal, vijf waren al gestart voor 2020 en vier zijn juist geëindigd in deze periode. Dit sluit aan bij de aard van het flankerend beleid dat ook als doel heeft nieuwe instrumenten te testen. De tien activiteiten op het terrein van menselijk kapitaal richten zich op twee uitzonderingen na niet direct op ondernemingen maar op het financieren van organisaties die iets bijdragen aan het organiseren van meer technisch opgeleiden of het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Hiervan is alleen het (inmiddels beëindigde) Techniekpact geëvalueerd.

De twee (inmiddels beëindigde) uitzonderingen zijn MKB!dee en de Omscholingsregeling naar techniek en ICT, die alleen zijn geëvalueerd voor hun eerste openstellingen. De MKB!dee-regeling was vormgegeven als experiment; in 2024 zijn naar verwachting de laatste projecten afgerond (en subsidies verleend). De evaluatie in 2020 betrof een tussentijdse evaluatie. Doordat veel projecten nog niet waren afgerond waren de effecten nog onzeker. Een nieuwe (eind)evaluatie van Mkb!dee vindt momenteel plaats.

De acht organisatorische activiteiten hebben op één uitzondering na alle bescheiden middelen die worden verstrekt aan publieke uitvoeringsorganisaties, die meerdere deelactiviteiten uitvoeren. In de evaluatie zijn deze instrumenten gecombineerd beoordeeld, waarbij sommige instrumenten wel en andere minder doeltreffend zijn beoordeeld, waardoor de doeltreffendheid als 'deels' te kwalificeren is. Alleen het NGF-programma Opschaling PPS-en werkt met omvangrijke budgetten die via een door RVO uit te voeren subsidieregeling terecht kunnen komen bij PPS-en (in de praktijk vaak met een mbo- of hbo-instelling als penvoerder). Ook hier gaat het om een palet aan activiteiten die de afzonderlijke PPS-en weer uitvoeren. De outputs die het programma rapporteert laten een groot bereik zien, het is nog te vroeg voor evaluatie van de outcomes.

Tabel 5.4 Evaluaties van tactisch doel 'Bevorderen beschikbaarheid menselijk kapitaal'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
Actieplan Groene en Digitale Banen	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Bijdrage Techniekpact	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Techniek Inclusief	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Human Capital Agenda HCA voor topsectoren	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Maatregelen ten behoeve van Actieplan Groene en Digitale Banen	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
MBO-route HBO	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
NGF: opschaling PPS	2025	1	mkb en grootbedrijf	Onzeker	Onzeker	(Nog) niet onderzocht
O2-lab	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Omscholingsregeling techniek en ICT	2025	1	mkb en grootbedrijf	Deels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Mkb!dee	2020	2	mkb	Onzeker	Wel of grotendeels	Onzeker

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid

De meest recente evaluatie van het intellectuele eigendomsbeleid – die het grootste deel van de activiteiten binnen dit tactische doel beslaat – dateert uit 2018. De modernisering van de Rijksoctrooiwet – een belangrijke beleidsactiviteit binnen dit tactische doel – vloeide voort uit deze evaluatie en is zelf dus nog niet geëvalueerd. Gezien de tijd die sindsdien is verstreken en de beleidswijzigingen die hebben plaatsgevonden, is het de vraag in hoeverre de conclusies van deze evaluatie nog representatief zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2020–2025. De laatste evaluatie van het intellectuele eigendomsbeleid is uitgevoerd in 2018. Er vindt dit jaar een nieuwe evaluatie plaats van het intellectuele eigendomsbeleid. Voor het kennisveiligheidsbeleid is er nog geen evaluatie gepland in de SEA.

Tabel 5.5 Evaluaties van tactisch doel 'Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
Octrooicentrum Nederland (OCNL), incl. modernisering Rijksoctrooiwet	2018	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Onzeker	(Nog) niet onderzocht
Participeren in internationale organisaties BOIP, EUIP, WIPO, UPC en EOB (waaronder unitair octrooi en eengemaakt octrooigerecht)	2018	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Onzeker	(Nog) niet onderzocht
Kennisveiligheids beleid, waaronder Kennisveiligheidsloket en Nationale Leidraad Kennisveiligheid	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

B6. Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat

Een groot deel van deze activiteiten is geëvalueerd in de evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen. De evaluatie is over het algemeen kritisch op de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regelingen. Uitzonderingen zijn de mkb-winstvrijstelling en de TBS-vrijstelling, die doeltreffend worden geacht in relatie tot het doel "realiseren van een globaal evenwicht". De mkb-winstvrijstelling is volgens de evaluatie echter niet doeltreffend op het doel "stimuleren van ondernemerschap" en door de ongerichtheid waarschijnlijk ook niet macrodoelmatig. De evaluatie benadrukt tevens dat een aantal van deze regelingen als neveneffect de keuze tussen IB-ondernemerschap en werknemerschap verstoort. De FOR is inmiddels afgeschaft (per 2023), naar aanleiding van de vorige evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen (in 2017).

De BPM-vrijstelling en MRB verlaagd tarief voor bestelauto's van ondernemers zijn geëvalueerd als onderdeel van een bredere evaluatie naar bijzondere regelingen BPM en MRB. De evaluatie is kritisch op deze regelingen onder meer omdat deze zorgen voor een hogere uitstoot van broeikasgassen door bestelauto's en er betere alternatieven zijn om de beoogde doelstellingen te realiseren. Het advies is om in te zetten op ander beleid dat meer algemeen op alle ondernemers gericht is, in plaats van specifiek op ondernemen met bestelauto's, waarmee dezelfde doelen behaald kunnen worden zonder deze neveneffecten. De BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer is reeds afgeschaft per 1 januari 2025.

De bedrijfsopvolging- en doorschuifregelingen (BOR en DSR) zijn gezamenlijk geëvalueerd. Beide regelingen zijn als doeltreffend beoordeeld. De BOR is niet beleidsdoelmatig bevonden omdat gebruikers van de regeling in drie kwart van de gevallen voldoende vrije financiële middelen hebben om de erf- of schenkbelasting direct te betalen. De beleidsdoelmatigheid van de DSR kon niet (kwantitatief) worden getoetst. Daarnaast werd geconcludeerd dat beide regelingen hoge uitvoeringskosten kennen.

De NFIA is als doeltreffend en uitvoeringsdoelmatig beoordeeld. Over de beleidsdoelmatigheid is – gelijk aan de meeste instellingsevaluaties – geen uitspraak gedaan. Het programma mkb-deals heeft twee tussentijdse evaluaties gehad, die (nog) niet toezagen op uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Tabel 5.6 Evaluaties van tactisch doel 'Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	(Micro) doelmatigheid	(Macro) doelmatigheid
Fiscale oudedagsreserve (FOR)	2017	3	mkb	Onzeker	Niet of beperkt	(Nog) niet onderzocht
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	2017	3	mkb	Onzeker	Niet of beperkt	(Nog) niet onderzocht
Extra zelfstandigen aftrek starters	2024	4	mkb (starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Meewerkaftrek	2024	4	mkb (starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Stakingsaftrek	2024	4	mkb (starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Willekeurige afschrijving starters	2024	4	mkb (starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Zelfstandigenaftrek	2024	4	mkb (starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Mkb-winstvrijstelling	2024	4	mkb	Deels	Wel of grotendeels	Deels
TBS-vrijstelling	2024	4	mkb	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
BPM Vrijstelling bestelauto ondernemers	2022	2	mkb en grootbedrijf	Onzeker	Wel of grotendeels	Niet of beperkt
MRB Verlaagd tarief bestelauto ondernemers	2022	2	mkb en grootbedrijf	Onzeker	Wel of grotendeels	Niet of beperkt
Bedrijfsopvolgingsregelingen (BOR)	2022	4	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Doorschuifregelingen (DSR)	2022	4	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Niet of beperkt	Onzeker
NFIA	2020	3	mkb en grootbedrijf (internationaal)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
MKB-Deals	2023	1	mkb	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

B7. Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers

De twee instellingen voor overheidsdienstverlening aan ondernemers (KvK en RVO) worden beide positief geëvalueerd. Zoals (vrijwel) alle instellingsevaluaties scoren de evaluaties relatief laag op de effectladder en blijft de beleidsdoelmatigheid buiten scope.

Tabel 5.7 Evaluaties van tactisch doel 'Goede- en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
KvK	2018	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
RVO	2022	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Onzeker	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

De evaluatie van de KK stamt uit 2018 en ligt daardoor voor de periode van voor deze periodieke rapportage. Hierin werd geconcludeerd dat de KvK over het algemeen doeltreffende systemen heeft om ondernemers te ondersteunen en stimuleren. Wat betreft doelmatigheid was er destijds een aanzienlijke besparing doorgevoerd, zonder dat er aan dienstverlening was ingeboet. Het is niet vast te stellen tot in hoeverre deze conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid doorgetrokken kunnen worden naar de periode waar deze periodieke evaluatie op ziet.

Uit de evaluatie van RVO blijkt dat opdrachtgevers en klanten over het geheel genomen tevreden zijn met de geboden dienstverlening, wat duidt op een doeltreffende organisatie. De bestaande indicatoren en kengetallen, bijvoorbeeld uit de rijksbegroting, bieden echter onvoldoende basis om goed inzicht te hebben in en grip te houden op de doelmatigheid van RVO. Zodoende blijft de doelmatigheid onzeker.

C1. Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid

De Kennis- en Innovatieagenda's, KIC 2024 – 2027 en Nationale Technologiestrategie (NTS) zijn recent opgesteld en hebben zodoende nog geen evaluatie gehad. Deze worden geëvalueerd in de evaluatie van het missiegedreven innovatiebeleid als geheel, wat gepland staat voor 2026. De twee andere primaire activiteiten die gekoppeld zijn aan het uitvoeren van het missiegedreven innovatiebeleid worden wisselend geëvalueerd.

De MIT kent een kritische evaluatie waarin de doeltreffendheid van de regeling als geheel als beperkt is beoordeeld, hoewel het beeld per deelinstrument wel varieert. De uitvoeringskosten zijn relatief hoog terwijl de administratieve lasten (voor gebruikers) juist bescheiden zijn. Ten aanzien van de beleidsdoelmatigheid luidt de conclusie dat er ruimte is om deze te verbeteren, in lijn met de bescheiden doeltreffendheid van de meeste deelinstrumenten. Ook de sturing op nationale missies en regionale prioriteiten komt nauwelijks uit de verf, is weinig bekend bij de gebruikers en heeft waarschijnlijk nagenoeg geen effect volgens de evaluatie.

De evaluatie van de PPS-regeling concludeerde dat deze doeltreffend is geweest, met name omdat deze leidt tot jaarlijks circa 83 mln. euro aan additionele private bijdragen in onderzoek en ontwikkeling in PPS-verband. Daarnaast heeft de regeling bijgedragen aan netwerkvorming tussen kennisinstellingen en private partijen en aan het valoriseren van wetenschappelijke kennis naar het bedrijfsleven. De uitvoeringsdoelmatigheid is beperkt, door hoge uitvoeringskosten en complexiteit in de uitwerking van de regeling. De beleidsdoelmatigheid wordt uiteindelijk wel positief beoordeeld. Per euro besteed aan de PPS-toeslagregeling is de inschatting dat er 0,50 euro additionele private bijdrage aan PPS gerealiseerd is. Daarnaast wordt de toeslag zelf ook op PPS-onderzoek ingezet, waarbij er geen indicaties zijn dat dit bedrag kannibaliseert op andere financieringsstromen. Deze evaluatie had nog betrekking op de PPS-toeslag en niet op PPS-Innovatie, de opvolger die mede naar aanleiding van de evaluatie is voortgekomen uit de PPS-toeslag.

Tabel 5.8 Evaluaties van tactisch doel 'Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	(Macro) doelmatigheid
Kennis- en innovatie-agenda's, incl. KIC 2024-2027 en Nationale Technologiestrategie (NTS)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
MIT	2023	5	mkb (innovatief)	Niet of beperkt	Deels	Niet of beperkt
PPS-toeslag/PPS-innovatie	2021	5	mkb en grootbedrijf (innovatief)	Wel of grotendeels	Niet of beperkt	Wel of grotendeels

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

C2. Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven

Over het algemeen worden de (fiscale) instrumenten voor de stimulering van R&D-investeringen en innovatieactiviteiten positief geëvalueerd, waarbij er voor de Innovatiebox wel enkele belangrijke nuanceringen zijn met name waar het gaat om de R&D-stimulerende werking van deze fiscale regeling.

De WBSO is recent geëvalueerd en wederom doeltreffend en doelmatig bevonden. De evaluatie laat wel zien dat de doeltreffendheid afneemt over de jaren. De hypothese is dat dit met name komt doordat randvoorwaarden voor doeltreffendheid, zoals voldoende beschikbaarheid van R&D-personeel, in Nederland onder druk staan. De WBSO blijft volgens de evaluatie echter nog altijd het meest geschikte instrument om op grote schaal additionele R&D-investeringen bij bedrijven te stimuleren. De bang-for-the-buck (een maatstaf voor de verhouding tussen belastingkorting en additionele investeringen) in termen van R&D-investeringen ligt op 0,81 euro.[61] Daarnaast draagt de WBSO bij aan het vestigingsklimaat, als onderdeel van een bredere set aan locatiefactoren. Ook is de WBSO een uitvoeringsdoelmatige regeling met lage uitvoeringskosten en proportionele administratieve lasten ten opzichte van de baten voor (een ruime meerderheid van de) gebruikers.

De Innovatiebox is deels doeltreffend bevonden. De R&D-stimulerende werking is veel lager dan de WBSO (bang-for-the-buck van 0,54 euro in termen van R&D-investeringen), waarmee de regeling beperkt doeltreffend en niet beleidsdoelmatig is (er is een beter alternatief) in het stimuleren van innovatieve activiteiten. De regeling is wel grotendeels doeltreffend in het bijdragen aan een goed vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. De uitvoeringskosten liggen erg laag ten opzichte van bijvoorbeeld de WBSO (mede omdat de Innovatiebox gebruikmaakt van de voor de WBSO afgegeven S&O-verklaring) en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn eveneens laag.

Het Innovatiekrediet levert volgens de evaluatie een belangrijke bijdrage aan het realiseren en versnellen van innovatieprojecten en zorgt voor additionele innovatie-inspanningen. De stap naar de markt is voor veel ondernemers na het Innovatiekrediet echter nog steeds groot. Hierdoor zijn de effecten op bedrijfsresultaten

61 Dit betekent dat elke euro aan de WBSO gemiddeld 81 eurocent aan additionele R&D-investeringen oplevert.

minder positief dan de effecten op innovatie. De bang-for-the-buck voor het innovatiekrediet ligt hoog, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de revolverendheid van een deel van het krediet (een bang-for-the-buck van 1,50 euro in termen van S&O-investeringen in het derde jaar na toekenning).[62] De uitvoeringskosten zijn gedaald wat spreekt voor een doelmatige uitvoering.

Tabel 5.9 Evaluaties binnen tactisch doel 'Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	(Macro) doelmatigheid
WBSO	2025	5	mkb en grootbedrijf (innovatief)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Innovatiebox	2023	5	mkb en grootbedrijf (innovatief)	Deels	Wel of grotendeels	Deels
Innovatiekrediet	2024	5	mkb (innovatief)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Eurostars, Eureka Clusters, Global Stars, JTI/JU	2020	5	mkb (innovatief, internationaal)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Cofinanciering EFRO	2025	5	mkb (innovatief)	Wel of grotendeels	Deels	Wel of grotendeels
Innovation Impact Challenge (SBIR)	2025	2	mkb (innovatief, starters)	Niet of beperkt	Wel of grotendeels	Niet of beperkt
IA-netwerk	2025	1	mkb en grootbedrijf (internationaal)	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Eurostars, Eureka Clusters en JTI's zijn geëvalueerd in 2020. De instrumenten zijn doeltreffend bevonden in het stimuleren van R&D-inspanningen bij bedrijven (bang-for-the-buck van 0,91 euro in termen van S&O) en in het bevorderen van meer en betere internationale samenwerkingsverbanden. Over de langeretermijneffecten op onder andere productiviteit en bedrijfsprestaties heerst meer onzekerheid. De doelmatigheid van de uitvoering is hoog in vergelijking tot andere innovatieregelingen. Een kanttekening bij deze evaluatie is dat veel van de kwantitatieve analyses enkel betrekking hebben op Eurostars, het instrument met de meeste deelnemers. Inmiddels loopt er een nieuwe evaluatie waarin ook de programma's Globalstars en JU's (opvolger van de JTI's) worden betrokken.

De evaluatie van de rijkscofinanciering in EFRO concludeert dat EFRO-projecten substantieel bijdragen aan de innovatiecapaciteit in Nederland (en grensregio's) en dat de rijkscofinanciering wenselijke opschaling van de projecten mogelijk maakt. Het EFRO-dossier als geheel is relatief arbeidsintensief, zowel voor de uitvoerder als de aanvrager, maar de cofinanciering van Nederland voegt weinig extra uitvoeringskosten en administratieve lasten toe. De bang-for-the-buck in termen van S&O voor EFRO-projecten ligt ongeveer rond de 1 euro; wanneer enkel

62 Voor de bang-for-the-buck berekeningen is bij sommige evaluaties gerekend met het bredere begrip R&D-investeringen en in andere evaluaties met de smallere definitie van S&O-investeringen (zijnde het deel van de R&D-investeringen die in aanmerking komen voor de WBSO-regelingen). De bang-for-the-buck berekening in termen van S&O komen doorgaans lager uit dan in termen van R&D, omdat additionele investeringen in S&O gecorreleerd zijn met additionele investeringen in overige R&D.

gekeken wordt naar de nationale publieke financiering stijgt dit naar 1,5 euro. Ook voor EFRO geldt dat de langeretermijneffecten op productiviteit en economische groei meer onzeker zijn.

De evaluatie van de Innovation Impact Challenge (SBIR) concludeert dat de doelstellingen van het SBIR-instrument - oplossing van het maatschappelijke probleem en het (helpen) op de markt brengen van innovatieve producten - beperkt worden bereikt. Gezien het beperkt bereiken van de doelstellingen zal ook de doelmatigheid van het beleid ten hoogste beperkt zijn volgens de evaluatie. Er is wel een overwegend positief beeld over de doelmatigheid van de uitvoering van het instrument.

Voor het IA-netwerk is wel recent een beleidsadvies uitgebracht, maar hierin zijn de doeltreffend- en doelmatigheid niet beoordeeld.

C3. Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelstel

In 2025 zijn de TO2's voor de derde keer als geheel geëvalueerd volgens het daarvoor geldende EMTO-protocol. De evaluatie stelt vast dat de rijksbijdrage aan de TO2-instituten doeltreffend en doelmatig wordt ingezet. De kwaliteit van het onderzoek aan de TO2's en de maatschappelijke en economische impact die daarmee bereikt worden is als goed tot zeer goed beoordeeld. Ook de vitaliteit (lees: toekomstbestendigheid) van de instellingen staat er volgens de evaluatie momenteel nog goed voor. Op termijn kan deze onder druk komen te staan door mogelijke bezuinigingen en het gebrek aan structurele middelen voor vernieuwing, vervanging en exploitatie van onderzoeksfaciliteiten.

Tabel 5.10 Evaluaties van tactisch doel 'Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelstel'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
TO2-instellingen	2025	5	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Toekomstfondskrediet OnderzoeksFaciliteiten (TOF)	2023	2	mkb (innovatief, starters)	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Faciliteiten Toegepast Onderzoek (FTO)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Strategisch Belangrijke Onderzoeksprogramma's (SBO)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
AWTI	2023	1	mkb en grootbedrijf (innovatief)	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

Eén van de aanbevelingen uit de TO2-evaluatie is om de Faciliteiten Toegepast Onderzoek (FTO)-regeling structureel te maken. Deze regeling lijkt qua doelstelling maar niet qua aard op het Toekomstfondskrediet OnderzoeksFaciliteiten (TOF), die als onderdeel van de evaluatie van het onderzoeksdeel van het toekomstfonds zeer kritisch is geëvalueerd. Dit kwam met name omdat deze een beperkt bereik kent en een beperkte additionaliteit vanwege concurrentie met uiteindelijk aantrekkelijker alternatieven. De FTO-regeling is wezenlijk anders omdat deze een subsidie betreft in plaats van een lening. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze

regeling is nog niet onderzocht. Dit zal worden meegenomen in de volgende evaluatie van de TO2's (gepland voor 2029).

De AWTI is door een externe commissie geëvalueerd. Deze evaluatie zag echter niet toe op uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid. De evaluatie van Strategisch Belangrijke Onderzoeksprogramma's staat gepland voor 2027.

C4. Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek

De evaluaties van de verschillende instrumenten binnen het tactische doel ter bevordering van valorisatie laten overwegend positieve uitkomsten zien, met name op het vlak van doeltreffendheid en beleidsdoelmatigheid. De Venture Challenge krijgt hierbij de meeste waardering, in contrast met Perspectief, dat een gematigder beoordeling ontvangt.

Evaluatie van de haalbaarheidsstudies binnen het Take-Off programma (fase 1) is uitgevoerd als onderdeel van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds. Dit programma werd vastgesteld als doeltreffend maar bescheiden qua budget en bewerkelijk in de uitvoering. De inschatting is dat de beleidsdoelmatigheid hoger is dan andere onderdelen van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds. In diezelfde evaluatie is ook de TTT-regeling meegenomen. Van alle instrumenten binnen het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds lijkt dit instrument op dit moment het meest bij te dragen aan de gestelde beleidsdoelen. Het heeft volgens de evaluatie de potentie om uit te groeien tot een regulier valorisatie-instrument.

De evaluatie van de vroegefasetrajecten binnen het Take-Off programma (fase 2) is uitgevoerd als onderdeel van de evaluatie van de Vroegefasefinanciering. De vroegefasefinanciering als geheel (waar ook de projecten voor bedrijven uitgevoerd door RVO onder vallen) werd als doeltreffend en beleidsdoelmatig beoordeeld. De regeling draagt bij aan de kwaliteit en het volume van vervolgfinanciering, de economische effecten en het potentieel voor de toekomst zijn substantieel en er is veel aandacht voor maatschappelijke uitdagingen in het projectenportfolio. Over de uitvoeringsdoelmatigheid specifiek van het NWO-luik wordt geen duidelijke uitspraak gedaan, wel worden er de nodige aanbevelingen voor verbetering van (de uitvoering van) de regelingen gegeven.

Evaluatie van de Venture Challenge is zeer positief: uit 201 valorisatieprojecten zijn 145 bedrijven voortgekomen. Op basis van enquêtes en interviews beoordeelt de evaluatie dat dit zonder overheidssteun niet gebeurd was. De uitvoering van het beleidsinstrument op microniveau is doelmatig. De relatief beperkte inzet van overheidsmiddelen, ten opzichte van de hoge effecten die de deelgenomen projecten hebben geproduceerd maakt dat het beleidsinstrument zeer beleidsdoelmatig is gebleken.

Perspectief is volgens de evaluatie wel bevorderlijk voor het stimuleren van de wisselwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven in publiek-private samenwerkingen, maar minder voor het bevorderen van (commercieel) gebruik van resultaten van universitair technologisch onderzoek en innovatie. Wat betreft de uitvoeringsdoelmatigheid wordt gesteld dat het mogelijk is om de administratieve uitvoering van de regeling te verbeteren. De beleidsdoelmatigheid van Perspectief is onzeker: de kosten zijn volgens de evaluatie lastig in verhouding te plaatsen tot de beleidsdoelstellingen. De middelen die worden ingezet worden wel passend geacht voor de activiteiten die worden gefinancierd.

De evaluatie van de SRGO staat gepland voor 2029.

Tabel 5.11 Evaluaties van tactisch doel 'Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	(Macro) doelmatigheid
Take-off Haalbaarheidsstudie (fase 1)	2023	2	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Deels	Wel of grotendeels
Take-off Vroegefasetrajecten (fase 2)[63]	2024	5	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Onzeker	Wel of grotendeels
Venture Challenge	2024	2	mkb (innovatief, starters, specifieke sector)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Perspectief	2022	5	mkb en grootbedrijf (innovatief)	Deels	Niet of beperkt	Onzeker
Thematische Technology Transfer (TTT), incl. Oncode	2023	2	mkb (innovatief, starters)	Wel of grotendeels	Deels	Wel of grotendeels
Subsidieregeling Regeneratief Geneeskundige Onderzoeksprojecten (SRGO)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

C5. Ondersteunen startups en scale-ups

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten binnen het startup- en scale-upbeleid worden gekenmerkt door aanzienlijke onzekerheid. Over Techleap kunnen vooralsnog geen definitieve uitspraken worden gedaan, mede vanwege de unieke en beperkende omstandigheden waar zij mee te maken hadden tijdens de coronapandemie. ScaleNL en het startup-visum worden over het algemeen als doeltreffend beschouwd, maar over hun doelmatigheid zijn geen duidelijke conclusies beschikbaar. Daarnaast is een aantal instrumenten binnen dit tactische doel nog niet geëvalueerd.

Techleap (incl. het One Single Hub fonds) zijn in 2023 geëvalueerd. Het is in deze evaluatie niet mogelijk gebleken om de directe impact van Techleap te kwantificeren. Wel wordt aangegeven dat Techleap het ecosysteem beter in kaart heeft gebracht en een groot bereik heeft gehad onder startups en scale-ups. Door het ontbreken van een beeld van de doeltreffendheid, is ook de beleidsdoelmatigheid onzeker. StartupDelta (de voorganger van Techleap) is in vergelijking met ecosysteemaanjagers in het buitenland zeer efficiënt geweest. Techleap zelf, dat veel meer middelen heeft gekregen, in mindere mate. Dit is ook deels te wijten aan de beperkende omstandigheden tijdens de coronapandemie.

Op basis van verschillende groeicijfers en de percepties van deelnemers wordt ScaleNL als grotendeels doeltreffend beoordeeld. Deelnemers aan de Accelerator zijn geholpen in hun internationaliseringsstap en hebben, door het leggen van focus op de doelen die passen bij hun fase, een grotere kans om impact te maken. Het programma is minder impactvol geweest op de directe investeringen en deelnemers geven ook aan hier meer van verwacht te hebben. De kosten worden geschat op 25 duizend euro per deelnemer. Of dit beleidsdoelmatig is viel

63 Het Take-off programma wordt uitgevoerd door NWO-TTW. Dit betreft haalbaarheidsstudies en vroegefasetrajecten voor academische, hbo- en TO2-starters. De vroegefasetrajecten voor bedrijven worden uitgevoerd door RVO en vallen onder tactisch doel B1. 'Verbeteren toegang tot financiering'.

nog niet te zeggen, omdat veel van de beoogde effecten zich pas op langere termijn manifesteren. De investeringen lijken wel in lijn met andere acceleratorprogramma's, wat duidt op uitvoeringsdoelmatigheid. Deelname aan het programma kan aanleiding geven om als startup naar de VS te verhuizen. Eén respondent in de evaluatie geeft aan dit daadwerkelijk te overwegen.

Het startup-visum is positief beoordeeld. De aanvankelijke doelstelling van het aantrekken van enkele tientallen startups jaarlijks is ruimschoots behaald en in vergelijking met andere lidstaten doet Nederland het goed voor wat betreft het aantrekken van startups van buiten de EU. Daarnaast draagt de regeling bij aan het behoud van kennis in Nederland, bijvoorbeeld door voormalige studenten aan Nederlandse universiteiten die zich hier na hun studie hebben gevestigd als startup. Doelmatigheid is in deze evaluatie niet onderzocht.

De evaluatie van de startupmissie naar de CES vindt momenteel plaats, maar was te laat gereed om te betrekken in deze periodieke rapportage. Evaluatie van het DTF staat gepland voor 2027. Voor de Nederlandse deelname aan het ETCI is er nog geen evaluatie gepland in de SEA.

Tabel 5.12 Evaluaties van tactisch doel 'Ondersteunen startups en scale-ups'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	Doelmatigheid (beleid)
Techleap, incl. One Single Hub Fonds	2023	2	mkb en grootbedrijf (innovatief)	Onzeker	Deels	Onzeker
Deep Tech Fund (DTF)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
European Tech Champions Initiative (ETCI)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
ScaleNL	2024	2	mkb en grootbedrijf	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Onzeker
Startupmissie Consumer Electronic Show (CES)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Startup-visum	2022	3	mkb (innovatief, starters, internationaal)	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

C6. Versnellen digitale transitie van bedrijfsleven

De activiteiten gericht op digitalisering van het bedrijfsleven worden gemengd beoordeeld.

Het Smart Industry programma is geëvalueerd in 2021. De conclusie van deze evaluatie is dat de doeltreffendheid varieert voor de uiteenlopende onderdelen van het programma (doeltreffend voor wat betreft bewustwording en agendering, beperkter als het gaat om het daadwerkelijk activeren en ontwikkelen van digitale vaardigheden bij individuele bedrijven). Het programma als geheel werd beperkt uitvoeringsdoelmatig beoordeeld – mede vanwege de kosten en moeite (vanuit de partijen in de regio) die gepaard gaan met afstemming op landelijk niveau. Smart Industry Fieldlabs zijn ook meegenomen in de evaluatie van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds en werden daar als onvoldoende doeltreffend en doelmatig bevonden, mede omdat er uiteindelijk maar drie aanvragen (waarvan twee gehonoreerd) voor zijn ingediend. De Smart Industry Schaalsprongagenda 2022 – 2026 is ingesteld naar aanleiding van de evaluatie in 2021 en dus nog niet geëvalueerd.

De evaluatie van de Mkb-Digiwerkplaatsen in 2024 concludeerde dat deze digitale werkplaatsen doeltreffend zijn op beide doelstellingen (1) het leveren van een bijdrage aan de digitalisering van het micro-mkb en (2) studenten te laten leren en oefenen in de beroepspraktijk. Naar schatting kostte het in de periode 2019 - 2023 1.000 euro - 8.000 euro om één mkb'er en één student te helpen, wat later in de periode nog is gedaald naar 500 euro - 2.000 euro per bediende mkb'er en student. De digitale werkplaatsen zijn daarmee uitvoerings- en beleidsdoelmatig bevonden.

Ook bij de Pilot Mijn Digitale zaak verschilt de doeltreffendheid per onderdeel. Door de breedte zijn de meeste gebruikers echter positief over de bijdrage in termen van een hoger bewustzijn van digitaliseringsmogelijkheden en de mate waarin de subsidieregeling leidt tot sneller en/of beter doorvoeren van digitaliseringprocessen. Over de uitvoeringsdoelmatigheid wordt geconcludeerd dat deze relatief beperkt is vanwege de hoge uitvoeringskosten. Over de beleidsdoelmatigheid wordt in de evaluatie geen uitspraak gedaan.

De evaluatie van de European Digital Innovation Hubs (EDIH's) wordt (naar verwachting) meegenomen in EUcofinanciering Digital Europe die voorzien is voor 2025.[64]

Tabel 5.13 Evaluaties van tactisch doel 'Versnellen digitale transitie van bedrijfsleven'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	(Macro) doelmatigheid
Smart Industry, incl. schaalsprong en fieldlabs	2021	2	mkb (specifieke sector)	Deels	Niet of beperkt	Onzeker
Mkb Digiwerkplaatsen	2024	4	mkb	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels
Mijn Digitale Zaak	2023	2	mkb (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Niet of beperkt	Onzeker
European Digital Innovation Hubs (EDIH)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

C7. Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren

Een flink aantal van de sectorspecifieke activiteiten binnen dit tactische doel is nog niet geëvalueerd. Voor sommige staat ook geen concrete evaluatie gepland in de SEA. Deels zouden deze activiteiten betrokken kunnen worden bij de evaluatie van het missiegedreven innovatiebeleid (gepland voor 2026). De evaluatie van twee Europese initiatieven binnen dit tactische doel, EuroHPC en EuroQCI, staat gepland voor 2028. Het ruimtevaartbeleid is in 2025 geëvalueerd; de TSH Vliegtuigindustrie wordt in 2026 geëvalueerd en IPCEI: Microelektronica II (ME2) in 2027.

De NGF-projecten zijn vaak net opgestart en kennen daardoor nog geen evaluatie. Voor het project QuantumDeltaNL is wel een midterm review beschikbaar – deze ziet echter (nog) niet op uitspraken over doeltreffend- en doelmatigheid van het project. Ditzelfde geldt inmiddels voor het NGF-project Oncode Accelerator. Voor beide midterm reviews geldt dat deze hebben bijgedragen aan het besluit om de voorwaardelijke

64 De activiteit EDHI's staat op artikel 1 van de EZ-begroting. Dit betekent dat het budgettaire belang niet is meegenomen in deze periodieke rapportage.

toekenningen voor deze projecten grotendeels om te zetten in een definitieve toekenning. Evaluaties van de NGF-projecten op fondsniveau volgen vanaf 2026.

De evaluatie van de NSO concludeert dat deze op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering geeft aan het beleid en haar taken inzake ruimte en ruimtevaart. Ook de evaluatie van het Ruimtevaartbeleid is grotendeels positief over zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van de uitvoering. De macrodoelmatigheid in relatie tot maatschappelijke en economische opbrengsten wordt als goed beoordeeld, terwijl de macrodoelmatigheid ten opzichte van nationale veiligheid nog niet is vast te stellen. Het JTF heeft een tussentijdse procesevaluatie gehad die vooral toezag op de implementatie en uitvoering van het programma. De MIIP is intern geëvalueerd in 2018. Hierin wordt geconcludeerd dat er dat er indicaties zijn dat de subsidie MIIP effectief is. Betrekken van het mkb bij dit programma is een aandachtspunt. Het is onduidelijk tot in hoeverre deze conclusies kunnen worden doorgetrokken naar meer recentere jaren. De SDS is doeltreffend in het stimuleren van het aantal in Nederland gebouwde schepen met duurzame innovaties, maar beperkt doeltreffend daar waar het gaat om het verbeteren van de concurrentiekracht van de Nederlandse scheepsbouw. De uitvoeringsdoelmatigheid wordt positief beoordeeld, terwijl een duidelijke uitspraak over de beleidsdoelmatigheid ontbreekt.

Tot slot zijn er de activiteiten gericht op de toerismesector. Het verlaagde btw-tarief Logiesverstrekking is geëvalueerd als onderdeel van een bredere evaluatie naar verlaagde btw-tarieven. Daaruit volgt dat het instrument waarschijnlijk wel doeltreffend is, maar dat tegelijkertijd het verlagen van het btw-tarief geen doelmatig instrument is om internationaal toerisme te stimuleren dan wel een specifieke sector te ondersteunen. Als neveneffect kan er een denivellerende werking van uitgaan, omdat met name hoge inkomensgroepen van de voordelen genieten. Het kabinet brengt logiesverstrekking (excl. kampeerterreinen) en culturele goederen en diensten (excl. bioscopen en dagrecreatie) van het verlaagde btw-tarief naar het algemene 21%-tarief per 1-1-2026. Het NBTC wordt overwegend positief beoordeeld, waarbij de evaluatie wel aangeeft dat het lastig is om de doeltreffendheid objectief en gekwantificeerd aan te tonen en dat de doelmatigheid, bij gebrek aan bruikbare outputcijfers, niet direct kan worden bepaald.

Tabel 5.14 Evaluaties van tactisch doel 'Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren'

Activiteit	Jaar	SEO-effectladder	Doelgroep	Doeltreffendheid	Doelmatigheid (uitvoering)	(Macro) doelmatigheid
Agentschap telecom (RDI) - ruimtevaartdeel	2025	3	(mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Deels	(Nog) niet onderzocht
Netherlands Space Office (NSO)	2022	3	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht
Ruimtevaart beleid	2025	3	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Deels
Defensie Industrie Strategie	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Europees Defensiefonds (EDF)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
High Tech maakindustrie: IPCEI: Cloud-infrastructuur en services (CIS)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
High Tech maakindustrie:	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

IPCEI: Microelektronica II (ME2)						
High tech maakindustrie (Hyperloop)	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
EuroHPC	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
EuroQCI	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Just Transition Fund	2025	1	mkb en grootbedrijf	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Maritieme Innovatie Impuls Projecten (MIIP)	2018	2	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Maritieme maakindustrie	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Subsidieregeling Duurzame Scheepsbouw (SDS)	2024	3	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Deels	Wel of grotendeels	Onzeker
TSH Vliegtuigindustrie	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
NGF-projecten: QuantumDeltaNL, Oncode, PhotonDelta, NXTGEN HIGH TECH, NXTGEN ESA NSO RUIMTEVAART, HealthRI	2025	1	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht
Verlaagd btw-tarief Logiesverstrekking	2023	4	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Niet of beperkt	Niet of beperkt
Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC)	2024	2	mkb en grootbedrijf (specifieke sector)	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Onzeker
UNWTO bijdrage	(Nog) niet	-		(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht	(Nog) niet onderzocht

Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

5.2 Inzichten uit (periodieke) monitors

Periodieke monitors en statistische databronnen geven een beeld van de ontwikkelingen op strategisch doelniveau. Hiervoor hebben we volgende bronnen geraadpleegd:

- R&D-enquête CBS (R&D-intensiteit) ;
- Nederlandse Innovatie Monitor (verschillende vormen van innovatie);
- Monitor Ondernemingsklimaat (waardering ondernemingsklimaat door bedrijven);
- World Competitiveness Ranking (wereldwijde positie van Nederland);
- Global Innovation Index (wereldwijde positie van Nederland);

- European Innovation Scoreboard (relatieve score t.o.v. EU-gemiddelde in 2018);
- Financieringsmonitor (financieringsgat mkb / grootbedrijf);
- Monitor Brede Welvaart (subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid & vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu);
- Regeldrukmonitor (regeldrukkosten per jaar).

De in deze monitors gemeten indicatoren geven een beeld van de ontwikkelingen op macroniveau en worden – naast door beleid – beïnvloed door een scala aan factoren zoals de conjunctuur, geopolitieke ontwikkelingen, demografie etc. Het is daarom niet mogelijk om de causale relatie tussen het gevoerde beleid en deze indicatoren vast te stellen. Ze dienen slechts als indicatie en kunnen behulpzaam zijn bij het periodiek meten van de voortgang op beleidsdoelen.

De R&D-intensiteit bevindt zich gedurende de periode 2020-2025 tussen de 2,2 en 2,3 procent van het bbp en kent geen duidelijke trend in deze periode. Ook het deel van de R&D-investeringen dat door bedrijven wordt uitgevoerd (ongeveer twee derde) blijft in deze jaren op een vergelijkbaar niveau.

Verschillende innovatievormen, gemeten in de Nederlandse Innovatie Monitor, laten elke keer min of meer dezelfde trend zien: er is een lichte toename in innovatie-inspanningen aan het begin van de periode, maar deze nemen daarna geleidelijk af. Uitzondering hierop is de managementinnovatie (de mate waarin bedrijven nieuwe manieren van samenwerken, leidinggeven en organiseren implementeren). Hoewel deze indicator is gebaseerd op een subjectieve schaal en de verschillen daarom met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, lijken deze klein te blijven. Op de European Innovation Scoreboard is er een toename in de score van Nederland aan het begin van de periode, tot en met 2023, en daarna een (lichte) afname in 2024 en 2025. De ranking van Nederland ten opzichte van andere EU-landen blijft stabiel, met een derde plek in de gehele periode van 2020 tot en met 2025 (na Zweden en Denemarken). In Europees opzicht staat ook Zwitserland boven Nederland.

De waardering vanuit het bedrijfsleven voor het ondernemingsklimaat, is volgens de Monitor Ondernemingsklimaat gedaald van een 6,7 in 2022 via een 6,4 in 2023 naar een 6,0 in het vorig jaar. Deze ontwikkeling is consistent met de positie van Nederland op twee bekende internationale ranglijsten. Op de World Competitiveness Ranking van het IMD daalt Nederland van een 4e plek in 2020 naar een 10e plaats in 2025. Op de Global Innovation Index van het WIPO is er een daling van plek 5 naar plek 8 in 2024. In 2025 blijft deze 8^{e} positie behouden. Ten opzichte van Europese landen staat Nederland op de 4e plek, na Zwitserland, Zweden en Finland.

Met behulp van de financieringsmonitor kan het zogenoemde 'financieringsgat' worden berekend, oftewel het percentage bedrijven met een financieringsbehoefte die onvervuld blijft. Dit financieringsgat kan zowel worden veroorzaakt door fricties (zoals asymmetrische informatie en marktmacht op de kapitaalmarkt) als door financieringsaanvragen van bedrijven met te hoge risico's of een te laag rendement. Voor het mkb lijkt er sprake van een lichte daling in het financieringsgat. Voor het grootbedrijf fluctueert het percentage zeer sterk, waardoor dit lastig te interpreteren is.

Tabel 5.15 Indicatoren in periodieke monitors (2020–2025)

Bron	Indicator	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CBS	R&D-intensiteit *(% van bbp)*	2,27	2,22	2,18	2,23		
Nederlandse Innovatie Monitor	Radicale innovatie *(schaal van 1 t/m 7)*	5,0	5,2	5,2	5,1	5,0	
	Incrementele innovatie *(schaal van 1 t/m 7)*	4,3	4,5	4,3	4,2	4,1	
	Managementinnovatie *(schaal van 1 t/m 7)*	3,9	4,0	3,7	3,5	3,9	
European Innovation Scoreboard	Summary Innovation Index *(relatieve score t.o.v. EU gemiddelde in 2018)*	141,6	139,3	144,4	148,2	148,1	145,3
Monitor Ondernemingsklimaat	Waardering ondernemingsklimaat door bedrijven *(schaal van 1 t/m 10)*			6,7	6,4	6,0	
IMD	World Competitiveness Ranking *(positie Nederland)*	4	4	6	5	9	10
WIPO	Global Innovation Index *(positie Nederland)*	5	6	5	7	8	
Financieringsmonitor	Financieringsgat mbk *(% van bedrijven met niet-vervulde financieringsbehoefte)*	14	12	10	10		
	Financieringsgat grootbedrijf *(% van bedrijven met niet-vervulde financieringsbehoefte)*	15	3	12	8		
Regeldrukmonitor	Netto verandering regeldrukkosten *(mln/jaar)*	+1.389	+84	+280	+244	+1.057	
Monitor Brede Welvaart	Aantal brede welvaartsindicatoren dat per jaar verbetert dan wel verslechtert, gewogen naar het aantal indicatoren binnen een thema	+2,50	+1,64	+0,67	+0,50	-0,50	

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025) op basis van de monitors

Uit de Regeldrukmonitor volgt duidelijk dat de regeldrukkosten zijn gestegen. De regeldrukkosten zijn toegenomen met ongeveer drie miljard euro in de afgelopen jaren. Bij de helft hiervan gaat het om structurele regeldruk die steeds terugkeert, de andere helft van de toegenomen regeldrukkosten is eenmalig van aard.

Tot slot laat de Monitor Brede Welvaart zien dat de brede welvaart in Nederland is toegenomen over de afgelopen vijf jaar. De toename zit met name in de eerste drie jaren vanaf 2020. De belangrijkste beoogde impact van het ondernemerschaps- en innovatiebeleid is een duurzame en maatschappelijke welvaartsgroei. De thema's en indicatoren gemeten in de Monitor Brede Welvaart kunnen gezien worden als de beste benadering van deze impact. Hoewel veel indicatoren een (licht) negatieve trend laten zien, kan dit dus als bemoedigd worden opgevat.

5.3 Verbeteren van wijze van evalueren

De evaluatie van beleid is een kernonderdeel van evidence-based werken en leren. Het ministerie van EZ als verantwoordelijke voor het ondernemerschaps- en innovatiebeleid presteert op dit vlak over het algemeen goed. In de eerste plaats omdat het merendeel van het beleid structureel wordt geëvalueerd. Minstens zo belangrijk is dat regelingen die een kritische evaluatie hebben gehad, in de regel worden aangepast en/of afgebouwd. De doorlichting van de evaluaties van het EZ-beleid biedt echter ook een aantal aanknopingspunten om de wijze van evalueren verder te verbeteren.

Formuleer duidelijke doelstellingen (en denk na over eventuele neveneffecten) en maak deze meetbaar. Een noodzakelijke voorwaarde voor beleid is dat er een duidelijke doelstelling is. Het formuleren van duidelijke doelen en verwachte uitkomsten maakt dat doelen meetbaar gemaakt kunnen worden. Meetbaarheid is een voorwaarde voor het vaststellen van effectiviteit. Het *ex ante* opstellen van een beleidstheorie of een modelmatige inschatting van de effecten van beleid zijn hulpmiddelen om deze meetbaarheid te vergroten. In veel evaluaties is sprake van het reconstrueren van een beleidstheorie of de doelen van beleid op basis van beleidsdocumenten en Kamerbrieven. Dit is enerzijds positief, omdat er vanuit een duidelijke doelstelling wordt geëvalueerd, anderzijds mag worden verwacht dat er ook *ex post* een heldere beleidstheorie beschikbaar is van waaruit het beleid wordt uitgevoerd. Ten slotte valt zowel uit onze reconstructie als uit de doorlichting van de evaluaties op dat er niet altijd (voldoende) aandacht is voor neveneffecten van beleid. De overheid probeert door in te grijpen een markt-, systeem- of transitiefalen aan te pakken, wat betekent dat de maatschappelijk optimale situatie niet door de markt zelf wordt gegenereerd. Ingrijpen betekent een mogelijke verbetering, maar gaat vrijwel altijd gepaard met het introduceren van vormen van (overheids)falen en/of ongewenste gedragseffecten in de markt. In hoofdstuk 3 zijn de beleidstheorieën specifiek op dit punt aangescherpt. Uiteindelijk dient de analyse van de mate waarin neveneffecten optreden een prominentere plek te krijgen in de beleidsevaluaties (zowel ex ante, -durante als -post). Een verplichting om op dit soort neveneffecten te toetsen maakt evaluaties kwalitatief beter en evenwichtiger, waarmee aanpassingen van beleid op basis van evaluaties ook effectiever worden.

Leg de lat voor effectevaluaties hoger. Een robuust evaluatieontwerp vergroot de betrouwbaarheid van een impactevaluatie. Robuust betekent dat de wetenschappelijke lat hoog moet worden gelegd en er moet worden gestreefd naar een (quasi-)experimenteel design, waarin met een controle- en behandelgroep kan worden getoetst in hoeverre het beleid effectief is geweest – zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie Theeuwes. Zonder deze opzet is op voorhand al duidelijk dat er geen harde conclusies over effectiviteit kunnen worden getrokken. Om een dergelijke opzet bij meer evaluaties mogelijk te maken moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan:

- Een eerste voorwaarde voor een dergelijke wetenschappelijk gefundeerde impactevaluatie is dat er voldoende data beschikbaar moeten zijn waarmee op de juiste marge kan worden vastgesteld wat de effectiviteit van beleid is. Nederland kent een uitstekende data-infrastructuur bij het CBS. Het ministerie van EZ investeert bovendien nadrukkelijk in deze infrastructuur door voorafgaand aan evaluaties met het CBS een data-assessment uit te voeren. Uit deze assessments komt naar voren wat mogelijk is om de effectiviteit van beleid zo goed mogelijk te kunnen vaststellen. In evaluaties kan vervolgens beter worden aangegeven welke databehoefte er nog is, zodat in een volgende evaluatie de effectiviteit beter kan worden vastgesteld. Een concreet voorbeeld van dit laatste zijn de evaluaties van de Innovatiebox en WBSO. Daarin zijn stappen gezet om spillovereffecten (een belangrijke legitimering voor innovatiebeleid) in kaart te brengen. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de gebruikte methoden verder ontwikkeld moeten worden. Dit wordt nu opgepakt binnen het beleidsanalyselaboratorium (BAT-lab) van het ministerie;
- Ten tweede vergt een goede evaluatie steeds meer tijd en middelen om tot onderbouwde conclusies te komen, een trend die ook in het wetenschappelijk onderzoek zichtbaar is. Onderzoek wordt steeds kostbaarder, terwijl

er voor de uitvoering van evaluaties eerder minder tijd en middelen zijn dan meer. De kosten van de data-infrastructuur bij het CBS en het uitvoeren van empirisch onderzoek op wetenschappelijk verantwoorde wijze vraagt om een relatief grote tijdsinvestering. Toegang tot data en het koppelen van verschillende bestanden is een tijdrovende bezigheid die per project moet worden gerealiseerd in de remote-access omgeving van het CBS. Deze kosten stijgen sterk en worden niet altijd herkend door opdrachtgevers. Wetenschappelijke methoden verbeteren en vragen om steeds geavanceerdere modellen. Dat verbetert het onderzoek, de onderbouwing van bevindingen en de betrouwbaarheid van de conclusies en daarmee de besteding van publieke middelen. Standaardisering (bijvoorbeeld in de vorm van een datamodel dat over meerdere evaluaties heen ingezet kan worden) kan mogelijk helpen om de kosten in de hand te houden;

- Tot slot is de opdrachtgever gebaat bij duidelijke uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de review van evaluaties blijkt dat er in relatief veel evaluaties niet duidelijk wordt vastgesteld wat de conclusies zijn over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Als niet wordt aangetoond dat een regeling wel of grotendeels doeltreffend/doelmatig is, wordt er vaak geen duidelijke conclusie getrokken en luidt het oordeel doorgaans onzeker. Een expliciete conclusie die stelt dat beleid beperkt of deels doeltreffend en doelmatig is komt vrijwel nooit voor.[65] Het ministerie van EZ en de samenleving zijn gebaat bij duidelijke conclusies, ook al zijn die negatief over het gevoerde beleid.

Zoek naar manieren om recent ingevoerd beleid te beoordelen. Hoewel veel evaluaties zijn uitgevoerd in de evaluatieperiode 2020-2025 wordt niet altijd het beleid in deze periode beschouwd. Dat heeft te maken met databeschikbaarheid die vaak een jaar tot enkele jaren achterloopt en vooral met het meten van de outcomes van beleid. Outcomes worden pas na verloop van tijd zichtbaar, waardoor een deel van de evaluaties geen conclusies kan trekken over doeltreffendheid of doelmatigheid. Een aanbeveling is om bij nieuw beleid na een korte periode een procesevaluatie uit te laten voeren waarin de vraag centraal staat in hoeverre het beleid wordt uitgevoerd zoals het is bedoeld. Er kan dan hard worden gemeten op doelbereik (in hoeverre wordt de doelgroep van het beleid in voldoende mate bereikt) en kwalitatief inzicht worden verkregen over knelpunten en belemmeringen in de uitvoering waarop dan mogelijk kan worden bijgestuurd. Deze procesevaluatie ondersteunt de effectevaluatie waarin de werking van beleid centraal staat.

Zet meer in op het meten van doelmatigheid van beleid. Een relatief groot deel van de evaluaties trekt geen (onderbouwde) conclusies over de doelmatigheid van beleid. Doelmatigheidsconclusies hebben vaak primair betrekking op de uitvoering. Beleidsdoelmatigheid blijft daardoor onderbelicht, maar is van groot belang. Interventies en de mogelijke neveneffecten ervan dienen secuur te worden afgezet tegen het alternatief van niet-ingrijpen door de overheid. Dat dit minder vaak plaatsvindt in effectevaluaties heeft deels te maken met bovenstaande issues, maar zou door het ministerie van EZ in de evaluatieopzet meer aandacht kunnen krijgen. De vraag of het beleid het waard is geweest om te worden ingezet is voor een verantwoorde besteding van publieke middelen cruciaal.

Investeer in een instrumentarium om instellingen te evalueren. Vrijwel alle instellingsevaluaties komen tot een positief oordeel over doeltreffendheid, wat gezien de trede op de effectladder nauwelijks aantoonbaar is. Het ontbreekt in deze evaluaties vaak aan duidelijk meetbare indicatoren over doelbereik, meetbare doelen die moeten worden behaald qua effect en een zodanige besteding van publieke middelen dat er met deze middelen niet meer kan worden bereikt (of met minder middelen hetzelfde). Internationale benchmarking, vergelijkingen tussen

[65] Dit komt deels door een 'survivorship bias', oftewel dat ineffectieve regelingen al reeds eerder afgeschaft en/of aangepast zijn. Dit wordt gestaafd doordat voor een aantal instrumenten waarover negatief is geoordeeld aanpassingen zijn gedaan (zoals de BOR en de BPM-vrijstelling bestelauto ondernemer).

overheidsorganisaties en vergelijkingen met de markt zijn een manier om hier verbetering in te boeken. Verder is het belangrijk om niet alleen de activiteiten te beoordelen (hoeveel bedrijven zijn er geholpen), maar vooral te beoordelen of de inzet van beleid heeft geleid tot betere dienstverlening of producten. Naast benchmarking kan meer gebruik worden gemaakt van kwantitatief onderzoek op basis van KPI's en beleids- of budgetswijzigingen, inzichten uit casestudies en tevredenheidsonderzoek onder afnemers. Ook hier geldt dat neveneffecten onderbelicht zijn (meestal afwezig), wat vraagt om meer onderzoek naar onbedoelde effecten en de effecten van instellingen op bepaalde groepen bedrijven. Daarnaast wordt beleidsdoelmatigheid structureel niet onderzocht in instellingsevaluaties en vormt daarmee een 'blinde vlek'. Om hier invulling aan te geven zou overwogen kunnen worden om net als bij IBO's een besparingsvariant verplicht te stellen. Ten slotte zouden instellingsevaluaties moeten worden gekoppeld aan strategische heroriëntatie van deze instellingen en aan de verantwoording aan politiek en samenleving.

Beschouw ieder instrument afzonderlijk op de merites. Een aantal evaluaties analyseert meerdere regelingen tegelijkertijd. Vanuit de inhoud van beleid en efficiency is dit te rechtvaardigen. Het geeft bijvoorbeeld een meer integraal beeld van een set van instrumenten die als doel hebben om op een beleidsterrein marktfalen op te lossen. Het voorbeeld van de fiscale ondernemersregelingen is gegeven en ook het missiegedreven innovatiebeleid zou integraal moeten worden geëvalueerd. Wat vervolgens belangrijk is, is dat er niet alleen over het geheel een oordeel wordt gegeven, maar ook per instrument wordt geconcludeerd in hoeverre het beleid werkt zoals het is bedoeld (inclusief neveneffecten).

6 Inzichten uit literatuur en landenvergelijking

De literatuur over innovatie en ondernemerschap wijst op legitimering van beleid op basis van positieve externe effecten en informatie-asymmetrie. Nederland behoort bij de best presterende landen. In vergelijking met België, Denemarken en Zwitserland maakt de Nederlandse overheid een aantal andere keuzes.

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van ondernemerschaps- en innovatiebeleid besproken. Het is een overzicht van bestaande inzichten op voor het Nederlandse beleid relevante aspecten. In het tweede deel is een landenvergelijking aan de orde. Het Nederlandse beleid wordt vergeleken met dat van België, Denemarken en Zwitserland.

6.1 Literatuurstudie

Het doel van het literatuuronderzoek is om op basis van de wetenschappelijke literatuur inzicht te verkrijgen in wat wél en niet werkt voor innovatie- en ondernemerschapsbeleid. Het literatuuronderzoek geeft ook inzicht in mogelijke neveneffecten van innovatie- en ondernemerschapsbeleid en eventuele blinde vlekken.

6.1.1 Aanpak

De literatuuranalyse vindt plaats op basis van een selectie van (met name overzichts)artikelen in wetenschappelijke tijdschriften.

In de literatuuranalyse richten we ons op de volgende elementen:

- **Doelmatigheid/doeltreffendheid van instrumenten:** daarbij kijken we wat studies zeggen over verschillende instrumenten, en in welke mate deze doelmatig en/of doeltreffend zijn;
- **Beschrijving van de mechanismen:** daarbij kijken we naar de onderliggende theorie die mogelijk verklaart waarom bepaalde instrumenten tot bepaalde effecten leiden;
- **Neveneffecten:** worden er in de wetenschappelijke literatuur (zowel positieve als negatieve) neveneffecten gevonden bij instrumenten?
- **Relatie met innovatie-/ondernemerschapsbeleid:** op welke vlakken zijn innovatie- en ondernemerschapsbeleid complementair, en op welke vlakken werken ze elkaar mogelijk tegen?
- **Aanbevelingen/best practices:** welke concrete (beleids)aanbevelingen worden er in de wetenschappelijke literatuur gedaan?

6.1.2 Welke instrumenten komen naar voren in de literatuur?

De economische literatuur bevat resultaten voor een breed scala aan instrumenten. We verdelen deze instrumenten over de factoren in de klassieke productiefunctie $Y = f(K, L, T)$.[66] Daarbij staat Y voor de totale toegevoegde

[66] Bij deze beschrijving van de productiefunctie laten we de productiefactor "Natuur" (grondstoffen, energiebronnen, land) buiten beschouwing.

waarde, K voor de productiefactor kapitaal, L voor de productiefactor arbeid en T voor de productiefactor technologie.

Tevens verdelen we de instrumenten over vier aanvullende categorieën:

- **Het stimuleren van input:** beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren van input zijn erop gericht om het gebruik van de inputfactor aantrekkelijker te maken. Zo is in Nederland de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk erop gericht om R&D fiscaal aantrekkelijk te maken, en op die manier het gebruik van de inputfactor "technologie" te vergroten;
- **Het beschermen van output:** beleidsinstrumenten die zich richten op het beschermen van output hebben als doel om de output die aan de hand van inputs gerealiseerd wordt te beschermen omdat anders te weinig wordt geïnvesteerd. Het intellectueel eigendomsrecht is een voorbeeld van een beleidsinstrument dat de output beschermt;
- **Het stimuleren van output:** beleidsinstrumenten die gericht zijn op het stimuleren van output zijn erop gericht om de output *ceteris paribus* te stimuleren. Zo leidt menselijk kapitaalbeleid ertoe dat door opgedane vaardigheden een betere match op de arbeidsmarkt tot stand komt die de arbeidsinzet en -productiviteit verhoogt;
- **Ecosysteem / Wet- en regelgeving:** ecosysteembeleid omvat coördinerende beleidsinstrumenten die toezien op de connectiviteit tussen actoren die een rol spelen in een (regionaal) innovatieproces. Flankerende wet- en regelgeving omvat wet- en regelgeving die niet gericht is op innovatie dan wel ondernemerschap en de hoeveelheid wet- en regelgeving kan een invloed uitoefenen op de uitkomsten en het realiseren van doelen. Zo kan wet- en regelgeving rechtszekerheid bieden aan bedrijven, maar kan wet- en regelgeving ook zorgen voor administratieve lastenverzwaring.

Tabel 6.1 Verschillende (typen) beleidsinstrumenten grijpen op verschillende plekken in het productieproces aan

	Kapitaal	Arbeid	Technologie
Stimuleren input	Fiscale ondernemerschaps-regelingen; Kapitaalmarktregelingen; Buitenlandse investeringspromotie;	Menselijk kapitaal; Immigratieregelingen	Fiscale innovatieregelingen; Internationalisering; Missie georiënteerd beleid;
Stimuleren/beschermen output	Mededinging; Internationalisering	Menselijk kapitaal	Fiscale innovatieregelingen; Mededinging; Intellectueel eigendomsbeleid
Ecosysteembeleid Wet- en regelgeving			

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025).

Het doel van het indelen van instrumenten in bovenstaande categorieën, is het duidelijk weergeven waar in het productieproces verschillende instrumenten aangrijpen en hoe deze bijdragen aan het genereren van (economische) output. Tevens helpt deze structuur bij het identificeren van eventuele lacunes in het Nederlandse beleid. Tabel 6.1 geeft weer hoe we de beleidsinstrumenten die in de economische literatuur naar voren komen verdelen over de bovenstaande categorieën. Dit schema is geen harde wetenschap (sommige instrumenten zouden

ook beargumenteerd elders in het schema geplaatst kunnen worden), maar biedt een overzichtelijke indeling die helpt om de literatuur gestructureerd in beeld te brengen.

6.1.3 Inzichten uit de literatuur

Fiscale ondernemerschapsregelingen

Fiscale ondernemerschapsregelingen zijn regelingen die ondernemen, het starten of het behouden van een onderneming, aantrekkelijker maken door middel van fiscale instrumenten. In Nederland omvatten deze fiscale ondernemerschapsregelingen een breed scala aan instrumenten, waaronder bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling.

Acs et al. (2016) concluderen, op basis van een overzichtsstudie van het beschikbare bewijs in Westerse landen, dat voor veel ondernemerschapsbeleid gericht op het vergroten van het aantal ondernemers – waaronder fiscale regelingen – vaak een duidelijke legitimatie ontbreekt. Het is geen gegeven dat individuen voordeel behalen door ondernemer te zijn, en er is tevens geen indicatie dat er in de samenleving te weinig ondernemers zijn. Bovendien zijn deze maatregelen doorgaans niet doeltreffend en/of doelmatig in het stimuleren van maatschappelijk waardevol ondernemerschap. Zo leiden belastingvoordelen veelal tot zogenoemde *windfall gains*, waarbij vooral personen worden ondersteund die toch al van plan waren ondernemer te worden. Daarnaast resulteren ongerichte beleidsmaatregelen vaak in de oprichting van eenmanszaken met beperkte groeidoelstellingen en weinig focus op innovatie. Zij stellen dan ook dat ondernemerschapsbeleid expliciet gericht moet zijn op het oplossen van marktfalens die gelden voor mkb-ondernemingen, waardoor het ondernemerschapsbeleid vooral faciliterend, in plaats van stimulerend, dient te zijn. Aanvullend hierop concludeert de OESO (2023) dat voor veel van de fiscale regelingen ook een duidelijke doelstelling ontbreekt. Deze conclusie wordt ook onderschreven door de recente IBO Bedrijfsfinanciering (2024) en de evaluatie van de fiscale ondernemerschapsregelingen (Schwartz et al., 2024), bijvoorbeeld de stakingsaftrek. Uit de evaluatie van fiscale ondernemerschapsregelingen blijkt dat voor enkele van de Nederlandse fiscale ondernemerschapsregelingen het oorspronkelijke doel niet meer van toepassing is, en geldt voor een groot gedeelte dat het beoogde doel “ondernemerschap stimuleren” niet helder is (Schwartz et al., 2024).

Acs et al. (2016) en de OESO (2015) stellen dat door de grote verschillen tussen mkb-bedrijven de mate waarin ingrijpen gewenst is ook sterk verschilt. Acs et al. (2016) en de OESO (2015) concluderen echter beide dat de heterogeniteit van mkb-ondernemingen groot is. Het marktfalen dat overheidsingrijpen bij het innovatief mkb (o.a. startups) rechtvaardigt is mogelijk ook groter dan bij alle mkb-ondernemingen, wat generieke regelingen suboptimaal maakt. De OESO (2015) stelt dat mkb-bedrijven onderling sterk van elkaar verschillen, en dat bedrijfsomvang niet voldoende is om als criterium te hanteren bij het ontwikkelen van fiscale maatregelen, dit geldt evengoed voor een onderscheid naar bedrijfsleeftijd.

De OESO (2015) concludeert dat een gedeelte van de fiscale maatregelen wel bijdraagt aan een beter en neutraler belastingstelsel. De OESO (2015) stelt dat de asymmetrische behandeling van winsten en verliezen jongere, en daarmee vaak kleinere, bedrijven benadeelt doordat deze bedrijven in de beginfase van de onderneming vaker verliezen maken. Daarnaast kan het belastingsysteem ook onderscheid maken in de behandeling tussen de wijze waarop de onderneming gefinancierd wordt. Doordat mkb-ondernemingen relatief meer op eigen vermogen leunen, creëert dit een voordeel voor grotere bedrijven. Gerichte fiscale maatregelen kunnen de administratieve complexiteit voor mkb-ondernemingen echter ook verhogen. De OESO (2015) concludeert dat de administratieve

last van belastingen voor mkb-ondernemingen hoger ligt, waardoor het gelijke speelveld tussen mkb en grotere ondernemingen verstoord wordt.

Tevens geldt dat fiscale ondernemerschapsregelingen gericht op mkb-ondernemingen ook een verstorend effect kunnen hebben. De OESO (2015) concludeert dat dergelijke regelingen "*rent-seeking*" kunnen uitlokken, of ander gedrag van ondernemingen dat Baumol (1990) destructief ondernemerschap noemt. Dat wil zeggen, het kan ertoe leiden dat ondernemingen zoveel mogelijk voordeel proberen te halen uit de regelingen zonder dat dit ook tot een maatschappelijk voordeel leidt. De commissie Regulering van Werk (2020) concludeert in haar rapport dat fiscale voordelen voor mkb-ondernemingen een verstorende werking hebben op de arbeidsmarkt, doordat het fiscaal aantrekkelijker wordt voor personen om zich als zzp'er te laten inhuren dan als werknemer in dienst te gaan. Bovendien zijn deze fiscaalgedreven keuzes niet altijd rationeel en kunnen ze leiden tot problemen als zzp'ers zich onvoldoende scholen (langetermijninzetbaarheid), onvoldoende middelen reserveren voor de oude dag (pensioenopbouw) of ziek of arbeidsongeschikt worden en die risico's onvoldoende hebben afgedekt.

Kapitaalmarktregelingen

Kapitaalmarktregelingen richten zich op het verbeteren van de toegang tot kapitaal voor bedrijven. Kapitaalmarktregelingen omvatten daarbij instrumenten zoals bijvoorbeeld garanties, gesubsidieerde leningen en de financiering van eigen vermogen (Brown & Lee, 2018). Het merendeel van de kapitaalmarktregelingen richt zich primair op mkb-bedrijven (Brown & Lee, 2018). Nederlandse kapitaalmarktregelingen zijn belegd bij verschillende (semi-)overheidsorganen. Enkele voorbeelden van Nederlandse kapitaalmarktinstrumenten zijn de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO), Borgstelling mkb-Kredieten (BMKB), de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en Invest-NL.

Het is algemeen geaccepteerd dat er sprake is van marktfalen in de kapitaalmarkt als gevolg van informatie-asymmetrieën, in het bijzonder voor mkb- en jonge bedrijven (Brown & Lee, 2018; Audretsch et al. 2025). De informatie-asymmetrie refereert aan het gegeven dat een ondernemer over meer informatie over zijn onderneming beschikt dan een (externe) kapitaalverstrekkende partij. Dit leidt ertoe dat een kapitaalverstrekkende partij minder snel overgaat tot het verstrekken van financiering dan wanneer deze partij over dezelfde informatie als de ondernemer beschikt. Tevens hebben mkb- ondernemingen, en jonge ondernemingen in het bijzonder, beperkte mogelijkheden om hun kredietwaardigheid te signaleren richting externe partijen, bijvoorbeeld in de vorm van een vereist onderpand of reeds behaalde financiële resultaten (Henrekson & Stenkula, 2012). Dit zorgt voor hoge(re) transactiekosten aan de kant van de kapitaalverstrekker. Op basis van empirische studies concluderen Brown & Lee (2018) dat mkb-ondernemingen omwille van bovenstaande redenen moeite hebben met traditionele vormen van kapitaal, waaronder bancair kapitaal.

Brown & Lee (2018) en Acs et al. (2016) stellen dat ondanks het marktfalen in de kapitaalmarkt, overheidsingrijpen niet gelegitimeerd is zodra de overheid het marktfalen, en de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen, niet beter adresseert. Brown & Lee (2018) stellen dat het probleem van asymmetrische informatie zoals hierboven toegelicht ook voor overheidsinstrumenten bestaat. Als gevolg hiervan creëert dit ook voor overheden kosten voor *screening* van ondernemingen. Tegelijkertijd bestaat ook het risico dat overheidsinstrumenten tot ander gedrag van marktpartijen leiden (moral hazard). Immers, wanneer het risico van financiering van marktpartijen naar de overheid wordt verplaatst, is het belang van goede *screening* voor een marktpartij beperkter. Tevens gelden ook voor kapitaalmarktregelingen de risico's van politieke beïnvloeding door marktpartijen en een lage additionaliteit. Ten slotte kan het zo zijn dat marktpartijen zich van de meer risicovolle delen van de markt terugtrekken en alleen bedrijven bedienen met relatief lage risico's op default (adverse selectie), wat schadelijk kan zijn voor innovatieve en onzekere investeringen.

Er bestaan veel verschillende instrumenten die de toegang tot kapitaal voor mkb- en jonge ondernemingen beogen te vergroten. Brown & Lee (2018) verdelen deze instrumenten onder drie verschillende categorieën:

- **(Gesubsidieerde) leningen:** instrumenten die ondernemingen van een lening voorzien, dan wel private leningen subsidiëren;
- **Garanties:** instrumenten die het risico van financiering voor een kapitaalverstrekker beperken door een (gedeeltelijke) terugbetaling van de financieringssom te garanderen indien een onderneming in gebreke wordt gesteld;
- **Eigen vermogen (equity) financiering:** instrumenten die ondernemingen van liquiditeit voorzien in ruil voor aandelen binnen het bedrijf.

(Gesubsidieerde) leningen

Gesubsidieerde leningen zijn een veelvoorkomend instrument dat in Europa wordt ingezet om de toegang van mkb- ondernemingen tot de kapitaalmarkt te verbeteren (Infelise, 2014). Er zijn verschillende vormen van (gesubsidieerde) leningen, waaronder leningen die door de overheid aan de mkb-onderneming worden verschaft, maar ook private, c.q. bancaire, leningen met een gesubsidieerd rentepercentage (Brown & Lee, 2018).

Brown & Lee (2018) concluderen op basis van een overzicht van empirische studies dat de effectiviteit van gesubsidieerde leningen niet eenduidig is doordat programma's onderling van elkaar verschillen. Brown & Lee (2018) zien aanwijzingen dat gesubsidieerde leningen voor een specifieke ondernemer een positieve rol kunnen spelen, maar dat er geen consensus bestaat over het effect op de gehele populatie ondernemers.

Naast bovenstaande gesubsidieerde leningen, kennen meerdere Europese landen ook *National Promotional Banks and Institutions* (NPBIs). NPBIs zijn investeringsbanken die worden beheerd door (nationale) overheden met een mandaat voor het nastreven van maatschappelijke doelstellingen (Roxas *et al.*, 2025). NPBIs hebben als doelstelling om projecten, c.q. ondernemingen, die in lijn zijn met maatschappelijke doelstellingen, te financieren die niet door de markt gefinancierd worden. Daarmee wordt de additionaliteit als doelstelling opgenomen in het instrument en kan aan deze eis worden voldaan door een marktfalen in de kapitaalmarkt op te lossen. Ter Weel et al. (2019) wijzen erop dat het vereiste voor additionaliteit op gespannen voet staat met vereisten rondom marktconformiteit.

Mazzucato & Penna (2016) stellen dat NPBIs vier verschillende typen investeringen stimuleren: anticyclische financiering ten tijde van financiële crises, financiering van projecten met een lange termijn, gerichte investeringen in innovatieprojecten met een hoog risico en startups met een lang innovatietraject en het stimuleren van investeringen rondom maatschappelijke uitdagingen. Ook Roxas et al. (2025) en de evaluatie van Invest-NL (Dialogic, 2022) onderschrijven dat NBPIs ondernemingen kunnen voorzien van zeer langlopend vreemd vermogen en eigen vermogen.

Garanties

Garanties zijn een instrument dat het risicoprofiel van mkb-ondernemingen voor kredietverstrekkers naar beneden bijstelt, door garant te staan voor (een gedeelte van) de leensom bij ingebrekestelling. Garanties richten zich daarbij op het marktfalen waarbij mkb-ondernemingen ten opzichte van grotere ondernemingen onvoldoende onderpand hebben om hun risicoprofiel mee te verlagen (Brown & Lee, 2018). Doordat garantie de kredietverstrekker een (gedeeltelijke) terugbetaling verzekert bij ingebrekestelling, functioneert de garantie als onderpand en beperkt daarmee het marktfalen.

Brown & Lee (2018) stellen dat de empirische literatuur uitwijst dat garanties doeltreffend zijn, maar dat de doelmatigheid afhankelijk is van de vormgeving van het instrument. Acs et al. (2016) concluderen daarentegen dat garanties in beperkte mate doelmatig zijn doordat er ook aanwijzingen zijn voor een hoger rentepercentage dat niet kan worden verklaard op basis van een verhoogde kans op ingebrekestelling. Brown & Lee (2018) zien ook positieve maatschappelijke neveneffecten waaronder een positief effect op belastinginkomsten en werkgelegenheid.

Brown & Lee (2018) wijzen daarentegen ook op enkele risico's met betrekking tot de vormgeving van de garanties. Zo wijzen enkele studies uit dat hogere garanties tot een lagere additionaliteit leiden als gevolg van een moreel wangedrag-probleem, waarbij de ondernemer door de hogere garantie maar beperkte kosten draagt in het geval van ingebrekestelling. Tevens is de doelmatigheid afhankelijk van de functie waar het kapitaal voor aangetrokken wordt. Zo is de kans op ingebrekestelling hoger voor bedrijven die het aangetrokken kapitaal inzetten als werkkapitaal, dan voor bedrijven die het kapitaal inzetten voor investeringen in vaste activa, terwijl de economische baten groter zijn voor bedrijven die investeren in vaste activa.

Financiering eigen vermogen

Overheden financieren eigen vermogen van (jonge) ondernemingen door middel van participaties in (jonge) ondernemingen, in de literatuur ook wel aangeduid als publiek durfkapitaal (Engels: *"Government venture capital"*) (Brown & Lee, 2018). Deze financiering wordt doorgaans verschaft vanuit bedrijven waar overheden (op verschillend bestuurlijk niveau) onderdeel van uitmaken. In een studie van publiek durfkapitaal in Europa, concluderen Alperovych et al. (2020) dat publiek durfkapitaal-instrumenten in Europa vaak regionaal gericht zijn, verschillen in de mate waarin private cofinanciering vereist is en ook eisen kunnen bevatten omtrent sectorale gerichtheid.

Brown & Lee (2018) beschrijven de legitimering van publiek durfkapitaal aan de hand van het voorkomen van "dunne markten". Dat wil zeggen dat de markt voor durfkapitaal relatief weinig partijen kent (zowel aan de vraag- als aanbodzijde), en de overheid deze markt wil ontwikkelen door als speler actief te worden op de markt. Da Rin et al. (2006) zien daarentegen geen aanwijzingen dat de aanwezigheid van publiek durfkapitaal markten 'dikker' maakt. Alperovych et al. (2020) concluderen dat het richten van publiek durfkapitaal op economisch achtergestelde regio's mogelijk niet doeltreffend is met het oog op het aanjagen van economische ontwikkeling, wanneer structurele factoren die deze regio's op economische achterstand brengen niet opgelost worden. In dergelijke regio's dienen eerst de structurele factoren worden weggenomen om een vraag naar durfkapitaal te realiseren.

Alperovych et al. (2020) concluderen dat de doeltreffendheid van publiek durfkapitaal in het overbruggen van het financieringsgat, het aanjagen van innovatie en economische groei verbeterd kan worden wanneer publiek durfkapitaal samen met privaat durfkapitaal wordt ingezet ('blended finance'). Ook Brown & Lee (2018) concluderen in een overzichtsstudie dat publiek durfkapitaal doorgaans minder doeltreffend is dan privaat durfkapitaal, maar dat er aanwijzingen zijn dat ondernemingen die gefinancierd worden door zowel privaat als publiek durfkapitaal succesvoller zijn. Brown & Lee (2018) stellen dat publiek durfkapitaal maar in beperkte mate de vaardigheden die privaat durfkapitaal met zich meebrengt, bijvoorbeeld het professionaliseren van het management, kan repliceren. Alperovych et al. (2020) zien tevens aanwijzingen dat wanneer publiek durfkapitaal zich richt op specifieke sectoren, de effectiviteit van publiek durfkapitaal door leereffecten groter is.

Tegelijkertijd waarschuwen Brown & Lee (2018) voor verstorende effecten van het aanbieden van publiek durfkapitaal. Zij stellen dat deze vorm van financiering maar voor een beperkt aantal mkb-ondernemingen geschikt is. Door het aanbieden van publiek durfkapitaal in economisch achtergestelde regio's, zullen ook ondernemingen waarvoor vreemd vermogen een meer geschikte vorm van financiering is, gebruik willen maken van durfkapitaal.

(Buitenlandse) investeringspromotie

Buitenlandse investeringspromotie omvat activiteiten van overheden die tot doel hebben om (buitenlandse) investeringen aan te trekken (Harding & Javorcik, 2011). Deze activiteiten omvatten onder andere het imago van het land als een investeringsmogelijkheid te verbeteren, het genereren van investeringen door potentiële investeerders te identificeren, het faciliteren van investeringen door (buitenlandse) investeerders te assisteren en het investeringsklimaat te verbeteren (Harding & Javorcik, 2011). In Nederland voert de *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) activiteiten uit in het kader van buitenlandse investeringspromotie.

Harding & Javorcik (2011) concluderen op basis van data over investeringen vanuit de Verenigde Staten naar andere landen dat buitenlandse investeringspromotie een positief effect heeft op investeringen in een land vanuit de Verenigde Staten. Echter, zij concluderen dat dit effect niet significant is voor geïndustrialiseerde landen. Harding & Javorcik (2011) verklaren dit verschil vanuit de rol van buitenlandse investeringspromotie in het verkleinen van informatie-asymmetrie en het navigeren door (complexe) bureaucratie. Doordat er meer informatie beschikbaar is over geïndustrialiseerde landen en deze landen doorgaans bureaucratisch beter georganiseerd zijn, is het potentieel van buitenlandse investeringspromotie beperkt. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat in de afwezigheid van buitenlandse investeringspromotie, andere landen als doelland verkozen zullen worden.

De OESO (2024) stelt dat er ook verschillen bestaan in de bevoegdheden tussen nationale en regionale buitenlandse investeringspromotie-organisaties. De OESO (2024) stelt dat buitenlandse investeringspromotie-organisaties op regionaal niveau doorgaans meer bevoegdheden hebben in het ontwerpen van *incentives* voor buitenlandse investeerders. Op nationaal niveau concludeert de OESO (2024) dat buitenlandse investeerders doorgaans met meerdere organisaties binnen overheden contact moeten leggen om gebruik te maken van *incentives*. De OESO (2024) stelt om die reden dat het instellen van een buitenlandse investeringspromotie-organisatie als overkoepelend aanspreekpunt voor buitenlandse investeerders de complexiteit van buitenlandse investeringen verlaagt.

Creszensi et al. (2021) concluderen op basis van een studie van buitenlandse investeringspromotie in Europese landen dat, in lijn met de bovenstaande resultaten, buitenlandse investeringspromotie op nationaal niveau maar een beperkte rol speelt in het aantrekken van buitenlandse investeringen. Echter, zij laten zien dat buitenlandse investeringspromotie georganiseerd op regionaal niveau wel kan bijdragen aan het aantrekken van buitenlandse investeringen. Tevens zien Creszensi et al. (2021) dat dit positieve effect van regionale investeringspromotie sterker is voor economisch achtergestelde regio's en dat dit positieve effect zich concentreert in kennisintensieve sectoren. Creszensi et al. (2021) concluderen op basis van deze resultaten dat voor ontwikkelde economieën er bottlenecks voor buitenlandse investeringen bestaan op regionaal niveau die verminderd kunnen worden door regionale buitenlandse investeringspromotie met specifieke kennis over de regio.

Tegelijkertijd concluderen Rojec en Knell (2018) dat er momenteel nog geen brede consensus bestaat over de relatie tussen buitenlandse investeringen en kennis- c.q. productiviteitsspillovers. Door buitenlandse investeringen kan kennis vanuit deze buitenlandse bedrijven overgedragen worden aan binnenlandse bedrijven waardoor er kennisspillovers ontstaan. Rojec en Knell (2018) concluderen dat het bewijs voor de relatie tussen buitenlandse investeringen en kennisspillovers gemengd is, maar dat methodologisch betrouwbaardere studies wel een eenduidiger en positief effect laten zien.

Intellectueel eigendomsbeleid

Intellectueel eigendomsbeleid stelt uitvinders in staat om zich de baten die voortvloeien uit het gebruik van hun innovatie (gedeeltelijk) toe te eigenen. Een octrooi voorziet de uitvinder van een (tijdelijke) monopoliepositie waarmee uitvinders hun innovatie te gelde kunnen maken.

De legitimering van intellectueel eigendomsbeleid komt voort uit de economische eigenschappen van innovatie. Arrow (1962) stelt dat innovaties gekarakteriseerd kunnen worden aan de hand van drie belangrijke kenmerken: non-rivaliteit, geen of onvolledige uitsluitbaarheid en onzekerheid. Non-rivaliteit refereert aan het feit dat het gebruik van een innovatie door één partij het gebruik door een andere partij niet beperkt. Geen of onvolledige uitsluitbaarheid refereert naar het feit dat wanneer de innovatie bekend is, de uitvinder andere partijen niet kan beperken in het gebruik van de innovatie. De onzekerheid van de innovatie refereert aan het kenmerk dat de economische waarde van de innovatie pas kenbaar wordt nadat de innovatie tot stand is gekomen.

Arrow (1962) beargumenteert dat in de afwezigheid van intellectueel eigendomsbeleid deze eigenschappen ertoe leiden dat de uitvinder zich enkel de private baten van de uitvinding toe kan eigenen, waardoor innovaties die maatschappelijk waardevol zijn potentieel uitblijven of in mindere mate tot stand komen dan maatschappelijk optimaal is. Andere partijen voor wie de innovatie waardevol kan zijn zullen enkel een prijs betalen voor de innovatie zodra zij de economische waarde van de innovatie kunnen bepalen. Echter, zij kunnen deze waarde enkel bepalen zodra zij al kennis van de innovatie hebben, terwijl de uitvinder zijn innovatie niet wil delen als zijn private baten hierdoor naar nul tenderen. Intellectueel eigendomsbeleid stelt uitvinders in staat om hun innovaties te delen zonder dat zij de mogelijkheid verliezen om hier een prijs voor te vragen of doordat zij andere partijen in het gebruik van hun innovatie kunnen beperken. Intellectueel eigendom verschuift daarmee een deel van de sociale baten naar de private baten van de uitvinder die een prikkel krijgt om de kennis te delen.

Tegelijkertijd wijzen Arrow (1962) en Nordhaus (1969) op enkele mogelijke neveneffecten die uit de economische theorie volgen. Doordat octrooien de uitvinders een (tijdelijk) monopolie toekennen, wordt de innovatie suboptimaal gebruikt. Nordhaus (1969) stelt om die reden dat de duur waarin het octrooi de uitvinding van bescherming voorziet beperkt dient te worden. Omdat innovaties op elkaar voortborduren, wijst Arrow (1962) er tevens op dat de suboptimale allocatie die door octrooien wordt bewerkstelligd ook een effect heeft op toekomstige innovatie en het combineren van innovaties om tot nieuwe innovaties te komen (Scotchmer, 1991).

In de empirische literatuur is het effect van intellectueel eigendomsbeleid gemengd. Qian (2007) laat zien dat binnen de farmaceutische industrie, octrooien enkel in economisch ontwikkelde landen een positief effect hebben op de innovatieintensiteit van bedrijven. Galasso & Schankerman (2018) zien aanwijzingen voor een positief effect van betere octrooibescherming op de hoeveelheid innovatie binnen kleine bedrijven, terwijl dit voor grotere bedrijven niet het geval is. Moser (2005) documenteert op basis van innovatie in de 19e eeuw dat octrooibescherming ertoe leidt dat innovatieactiviteiten zich richten op sectoren die onder intellectueel eigendomsbescherming vallen. Williams (2017) concludeert in een overzichtsartikel dat het belang van patenten verschilt per industrie.

Lerner (2009) ziet daarentegen op basis van een regressieanalyse van beleidsveranderingen een negatieve impact van sterkere octrooibescherming op binnenlandse octrooiaanvragen. Ook Sakakibara (2001) ziet geen aanwijzingen voor een positief effect van sterkere octrooien op innovatieuitkomsten. Williams (2017) richt zich verder op het effect van de openbaarheidsverplichting van de octrooien. Zij documenteert zowel een *incentive* effect, alsook een *enablement* effect. Williams (2017) documenteert dat uit vragenlijsten volgt dat bedrijven door de openbaarheidsverplichting geen patenten aanvragen. Doordat deze partijen hun innovaties niet patenteren, kan

de openbaarheidsverplichting een effect hebben op de private baten van innovaties, dit is het *incentive effect*. Het *enablement* effect richt zich daarentegen op de mogelijkheid tot vervolginnovatie als gevolg van het de publieke kennis van de innovatie. Sampat & Williams (2019) documenteren dat patenten niet leiden tot minder vervolginnovatie. Wel wijzen zij erop dat in de afwezigheid van octrooien, bedrijven naar andere manieren zoeken om hun intellectueel eigendom te beschermen. Williams (2013) ziet voor een casus in de biomedische industrie dat dit leidt tot een negatief effect op vervolginnovatie. Furman et al. (2021) richten zich daarentegen op de tegenprestatie van octrooien, namelijk dat de kennis van de innovatie in het publieke domein komt. Zij concluderen dat de openbaarmaking van kennis in octrooien een positief effect heeft op vervolginnovatie, wat wijst op het belang van het kunnen combineren van innovaties om tot nieuwe innovatie te komen.

Menselijk kapitaal

Beleid dat zich richt op het verhogen van het menselijk kapitaal heeft vaak het verhogen van de vaardigheden van individuen als doelstelling. Het verhogen van vaardigheden middels (deeltijd)onderwijs is een voorbeeld van beleid rondom menselijk kapitaal, maar ook programma's die zich richten op 'soft' skills. Daarbij is beleid rondom menselijk kapitaal niet beperkt tot het verhogen van enkel startkwalificaties, maar ook de ontwikkeling van menselijk kapitaal gedurende de hele loopbaan.

Er bestaat in de economie consensus over het belang van menselijk kapitaal in het realiseren van economische groei (Goldin & Katz, 2008; Acemoglu & Autor, 2012). De ontwikkeling en verdeling van menselijk kapitaal interacteert daarbij met technologische ontwikkelingen (Acemoglu, 2023). Daarbij is de beschikbaarheid van menselijk kapitaal bepalend voor de richting van technologische ontwikkelingen (Acemoglu, 2023). Veranderingen in de verdeling van menselijk kapitaal hebben om die reden ook invloed op innovatie-uitkomsten. Bloom et al. (2020) stellen daarbij dat beleid rondom menselijk kapitaal, bijvoorbeeld verbeteringen in het onderwijs, de economie beter in staat stelt om het potentieel van technologische innovaties beter te benutten.

Bloom et al. (2019) stellen dat menselijk kapitaalbeleid op twee manieren invloed kan hebben op innovatie-uitkomsten. Het verhogen van het menselijk kapitaal leidt tot een grotere beschikbaarheid van werknemers die innovaties kunnen produceren. Door dit grotere aanbod komt een lagere evenwichtsprijs voor innovatie tot stand, wat ertoe leidt dat bedrijven tegen lagere kosten innovatie uit kunnen voeren. Er bestaat dus een optimale allocatie van mensen die zich bezighouden met het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten, naast het produceren van die producten en diensten. Bianchi & Giorcelli (2020) vinden aanwijzingen dat studenten in bèta-domeinen een grotere kans hebben een octrooi te bezitten en dat deze octrooien vaker in bèta-domeinen voorkomen. Tegelijkertijd zien Bianchi & Giorcelli (2020) dat er ook sprake is van weglekeffecten, waarbij studenten in bèta-domeinen hun diploma gebruiken om in andere sectoren werkzaam te zijn, zoals de financiële sector. Dit weglekeffect is sterker voor studenten die goed presteerden. Dit wijst erop dat programma's gericht op het vergroten van technische vaardigheden in het onderwijs niet de volledige vruchten plukken van een groter aanbod van technisch geschoolde arbeid.

Biasi et al. (2021) wijzen erop dat zowel verbeteringen in de kwaliteit van onderwijs als verbeterde toegang tot onderwijs een rol hebben in het realiseren van innovatie. Biasi et al. (2021) concluderen dat formeel onderwijs werknemers in staat stelt om hun kennisniveau beter aan te laten sluiten bij de huidige stand van kennis. Tevens zien zij dat een verbeterde toegang tot onderwijs een rol kan spelen door ook het potentieel van groepen die momenteel ondervertegenwoordigd zijn te benutten. Akcigit et al. (2025) concluderen aan de hand van simulaties op basis van data over Denemarken dat menselijk kapitaalbeleid gericht op getalenteerde studenten afkomstig uit gezinnen met lage inkomens R&D-subsidies complementeren, waarbij dit effect sterker is naarmate er sprake is van meer inkomensongelijkheid.

Programma's die zich richten op het verhogen van menselijk kapitaal hebben, met uitzondering van formeel onderwijs, daarentegen geen effect op ondernemerschapsuitkomsten zoals bedrijfsgrootte, winsten en inkomen uit het bedrijf. Hogendoorn et al. (2019) concluderen in een overzichtsstudie dat er geen causaal bewijs is voor de doeltreffendheid van menselijk kapitaalinterventies. Zij plaatsen daarbij vraagtekens bij de mate waarin ondernemerschap via programma's gestimuleerd kan worden. Ook Oosterbeek et al. (2010) zien met causale onderzoeksmethoden geen bewijs voor een positief effect van ondernemerschapsprogramma's op zelf gerapporteerde ondernemerschapsvaardigheden. Daarnaast zien Oosterbeek et al. (2010) dat ondernemerschapsprogramma's een negatief effect hebben op de intentie van studenten om ondernemer te worden. Von Graevenitz et al. (2010) stellen daarentegen dat dit negatieve effect maatschappelijk positief kan zijn wanneer ondernemerschapsprogramma's informatieve signalen geven aan studenten over hun ondernemerschapsvaardigheden. Dit suggereert dat ondernemerschapsprogramma's wel een positief effect hebben op de gemiddelde kwaliteit van ondernemerschap. Biasi et al. (2021) concluderen in een overzichtsstudie in lijn met Hogendoorn et al. (2019) dat formeel onderwijs ondernemerschap kan stimuleren. Huber et al. (2014) zien dat ondernemerschapsonderwijs in het primair onderwijs een positief effect heeft op non-cognitieve ondernemerschapsvaardigheden.

Immigratieregelingen

Immigratieregelingen hebben tot doel het aanbod van gekwalificeerd personeel te verhogen. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen maatregelen die immigratie voor het individu aantrekkelijker maken, en regelingen die het voor bedrijven makkelijker, dan wel voordeliger maken, om personen afkomstig uit het buitenland in te zetten. Voorbeelden van dergelijk beleid zijn expatregelingen en kennismigrantenregelingen en de verblijfsvergunningsregeling voor buitenlandse startups (startup visum).

Immigratieregelingen vormen daarbij onderdeel van het beleid op het aanbod van personeel dat innovaties kan realiseren. Zoals blijkt uit meerdere studies, zijn er aanwijzingen dat de effectiviteit van instrumenten die innovatie aan de vraagkant stimuleren beperkt wordt door een beperkte elasticiteit van het aanbod. Zo laten Lokshin en Mohnen (2013) en Howell & Brown (2023) zien dat stimuleringsmaatregelen aan de vraagkant ook leiden tot hogere lonen voor R&D-werknemers, wat erop wijst dat er een tekort is aan aanbod van R&D-personeel.

Bloom et al. (2019) stellen dat beleid gericht op het verwerven van kennismigranten om bovenstaande reden ook op korte termijn meer innovatie kan stimuleren. Kleven et al. (2014) vinden een groot positief effect van lagere belastingtarieven voor migranten met een hoog inkomen op het aantal migranten. Dit suggereert dat fiscale maatregelen doeltreffend kunnen zijn voor het vergroten van het aanbod kennismigranten. Akcigit et al. (2016) vinden aanwijzingen dat belastingtarieven een impact hebben op de vestigingskeuze van succesvolle innovators.

Doran et al. (2022) bestuderen de impact van immigratiebeleid op innovatie-uitkomsten. Zij laten zien dat speciale visa voor kennismigranten in de Verenigde Staten geen impact hebben op innovatie. Zij vinden dat visaregelingen vooral leiden tot substitutie tussen buitenlandse en binnenlandse werknemers. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat deze studie enkel het effect op bedrijfsniveau schat, en mogelijke evenwichtseffecten niet worden meegenomen. Kerr & Lincoln (2010) laten op basis van data in de Verenigde Staten zien dat een ruimer immigratiebeleid leidt tot meer innovatie die voornamelijk het gevolg is van meer innovatie door kennismigranten. Kerr & Lincoln (2010) zien dat ruimer immigratiebeleid geen effect heeft op arbeidsuitkomsten voor autochtone werknemers.

Fiscale innovatieregelingen

Fiscale innovatieregelingen kunnen grofweg worden onderverdeeld in uitgavengerelateerde en inkomensgerelateerde regelingen (Appelt et al., 2016). Regelingen die gericht zijn op R&D-uitgaven verlagen de kosten van het ontwikkelen van nieuwe technologieën of innovaties. Door de fiscale lasten op dergelijke activiteiten te verlichten, stimuleren deze regelingen aanvullende investeringen in R&D. In Nederland valt de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) onder deze categorie. Aan de andere kant richten inkomensgerelateerde regelingen zich op het bevorderen van de opbrengsten uit succesvolle innovaties. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde octrooiboxen, waarbij inkomsten uit innovaties, zoals patenten, onder een verlaagd belastingtarief vallen. De Nederlandse Innovatiebox is een voorbeeld hiervan.

Uitgaven-gerelateerd (R&D-tax credits)

Bloom et al. (2019) concluderen in een overzichtsstudie dat er consensus bestaat over het positieve effect van op uitgaven gebaseerde fiscale innovatieregelingen op R&D-uitgaven. Bloom et al. (2019) stellen op basis van een overzicht van micro- en macro-economische studies dat een procentuele verandering in de (fiscale) prijs voor R&D op lange termijn ongeveer tot een evenredige verandering in het R&D kapitaal leidt. Ook Appelt et al. (2016) concluderen in een overzichtsstudie dat fiscale innovatieregelingen leiden tot meer R&D-uitgaven binnen een bedrijf. Op basis van microdata uit 21 OECD-landen concludeert de OECD (2020b; 2022) dat gemiddeld genomen elke eenheid belastingvoordeel leidt tot 1,4 extra eenheden aan R&D-uitgaven (*inputadditionaliteit*). De studies van de OECD zien ook beperkte aanwijzingen dat het positieve effect niet enkel van toepassing is op bedrijven die al R&D-uitgaven doen (*intensieve marge)*, maar dat ook meer bedrijven R&D-uitgaven doen *(extensieve marge)*.

Binnen de economische literatuur zijn er ook aanwijzingen dat fiscale innovatieregelingen een heterogeen effect hebben. Dat wil zeggen dat bedrijven verschillend reageren op de fiscale innovatieregelingen. Dechezleprêtre et al. (2023) en OECD (2020b; 2022) verklaren relatief hoge elasticiteiten voor fiscale innovatieregelingen, doordat het onderzochte beleid heeft geleid tot het betrekken van meer (financieel beperkte) mkb-bedrijven. Dit is consistent met het beeld dat Lichter et al. (2025) schetsen voor hogere vennootschapsbelastingen. Zij zien dat vooral financieel beperkte bedrijven hun R&D-uitgaven verlagen als gevolg van hogere vennootschapsbelastingen. Tevens laten Lichter et al. (2025) zien dat er ook rekening dient te worden gehouden met de inputfactoren waarop de fiscale innovatieregelingen betrekking hebben. Ook Agrawal et al. (2020) laten zien dat fiscale innovatieregelingen een sterker effect hebben op R&D-uitgaven van kleinere bedrijven. Een nuancering hierbij is dat veel van deze studies (incl. OECD, 2020b; 2022) de echt kleine bedrijven buiten beschouwing laten (Brouwer et al., 2025).

Een negatieve relatie tussen de fiscale prijs van R&D-uitgaven en R&D-uitgaven hoeft echter niet te betekenen dat er ook sprake is van meer innovatie. Appelt et al. (2016) stellen dat er ook sprake kan zijn van het hernoemen van investeringen naar R&D-investeringen, dat de hogere R&D-uitgaven gedreven worden door hogere kosten voor R&D of dat enkel bedrijven met beperkte spillovers meer R&D-uitgaven doen. Dechezleprêtre et al. (2023) vinden geen aanwijzingen voor het hernoemen van investeringen als R&D-investeringen. Dechezleprêtre et al. (2023) vinden namelijk een positieve impact van fiscale innovatieregelingen op innovatie binnen bedrijven, maar ook tussen technologisch aangrenzende bedrijven. Deze positieve spillovers op technologisch aangrenzende bedrijven wijzen erop dat fiscale innovatieregelingen innovatie stimuleren, en dat er geen aanwijzingen zijn dat de additionele R&D-investeringen uitsluitend bestaan uit hernoemde investeringen.

In aanvulling hierop, stellen Bloom et al. (2019) dat er ook sprake kan zijn van een 'displacement' effect, waarbij bedrijven hun R&D-activiteiten op een andere plek uitvoeren, c.q. registreren. Fiscale innovatieregelingen vormen in dat geval onderdeel van internationale belastingconcurrentie. Knoll et al. (2021) zien aanwijzingen dat er sprake is van een mogelijk displacement effect. Op basis van Europese bedrijvendata concluderen zij dat internationale

bedrijven hun R&D-uitgaven in een land verhogen naarmate de fiscale prijs van R&D afneemt, maar dat dit ten koste gaat van R&D-uitgaven in andere landen waar het bedrijf actief is. Knoll et al. (2021) laten zien dat dit effect wel verschilt tussen verschillende typen bedrijven. Het displacement effect is namelijk groter voor grotere bedrijven die zich in elkaars nabijheid bevinden.

Lokshin & Mohnen (2013) concluderen dat fiscale innovatieregelingen in Nederland leiden tot hogere lonen voor R&D-werknemers. Zij laten zien dat een procentuele verandering van tien procent van de verhouding tussen de R&D-loonsom die onder de fiscale innovatieregeling valt en de totale R&D-loonsom leidt tot een verhoging van de R&D-lonen van ruim twee procent. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat hogere lonen ook kunnen wijzen op een hogere kwaliteit van R&D. Lokshin & Mohnen (2013) laten daarmee zien dat beleid gericht op het verhogen van het aantal werknemers die R&D uit kunnen voeren de effectiviteit en doelmatigheid van fiscale innovatieregelingen kan bevorderen.

Inkomen-gerelateerd (Octrooiboxen)

Bloom et al. (2019) stellen dat octrooiboxen geen economisch significante impact hebben op de hoeveelheid R&D en innovatie in een land. Zij wijzen erop dat octrooien relatief mobiel zijn, waardoor ook de inkomsten relatief makkelijk tussen landen verplaatst kunnen worden. Gaessler et al. (2021) zien ook geen aanwijzing voor een positief effect van octrooiboxen op het aantal patenten of toegenomen R&D uitgaven. Tegelijkertijd zien Gaessler et al. (2021) een significant, maar klein effect voor het overdragen van octrooien naar landen met lagere fiscale tarieven in de octrooibox. Daarbij dient te worden vermeld dat het merendeel van de studies omtrent octrooiboxen gebruikmaakt van data van voor of net na 2015, en daarmee het effect van het BEPS-project niet meenemen. Hierdoor zijn deze resultaten niet één-op-één te vertalen naar de huidige situatie. Invoering van een octrooibox kan tegelijkertijd de overdracht van octrooien *uit* een land verminderen, ingeval er sprake is van een onevenwichtig speelveld elders. Deze effecten zijn kleiner van omvang zodra er een (plaats van) ontwikkelingsclausule is verbonden aan de octrooibox.

Appelt et al. (2016) concluderen in een OECD-overzichtsstudie, dat octrooiboxen voornamelijk economisch voordeel geven aan grote, dan wel internationale bedrijven met succesvolle innovaties beschermd door patenten. Wel zien Appelt et al. (2016) dat in sommige landen een positief effect gevonden wordt voor octrooiboxen op innovatie. Voor Nederland concluderen Mohnen et al. (2017) dat de Innovatiebox leidt tot hogere R&D-uitgaven, maar dat het belastingvoordeel dat gegeven wordt door de Innovatiebox maar beperkt wordt ingezet voor R&D-uitgaven. Appelt et al. (2016) concluderen dat ten opzichte van de fiscale innovatieregelingen, octrooiboxen minder effectief zijn in het verhogen van R&D-uitgaven.

Gaessler et al. (2021) concluderen dat naast de ondoelmatigheid van octrooiboxen, de economische legitimering van octrooiboxen minder sterk is. Octrooien vormen zelf namelijk al een (gedeeltelijke) oplossing voor het marktfalen van de non-rivaliteit van kennis. De kennis die niet door octrooien beschermd wordt creëert om die reden de spillovers. Deze kennisspillovers vormen echter de legitimering voor overheidsingrijpen. Deze kritiek speelt daarentegen minder bij octrooiboxen die niet uitsluitend betrekking hebben op inkomen gegenereerd uit octrooien, maar op inkomen gegenereerd uit innovaties.

Niet-fiscale innovatiesubsidies

Niet-fiscale innovatiesubsidies voorzien bedrijven van een financiële bijdrage voor innovatiedoeleinden. Kenmerkend voor deze innovatiesubsidies is dat er geen garantie is dat de overheid de kosten van de innovatiesubsidies terugverdient (Brown & Lee, 2018).

Bloom et al. (2019) wijzen erop dat niet-fiscale innovatiesubsidies gericht ingezet kunnen worden op innovatie die de meeste spillovers genereert. Howell (2017) stelt een positief effect vast op basis van data over Amerikaanse niet-fiscale innovatiesubsidies. Wel concludeert ze dat dit positieve effect gedreven wordt door kleine bedrijven met beperkte financiële middelen, die door de niet-fiscale innovatiesubsidie prototypen kunnen ontwikkelen. Voor deze groep bedrijven is er sprake van crowding in van private investeringen. Voor grotere bedrijven bestaat dit positieve effect niet en is er juist sprake van crowding out.

Brown & Lee (2018) stellen daarentegen dat de vormgeving van niet-fiscale innovatiesubsidies moreel wangedrag kan uitlokken. Doordat er geen sprake is van een expliciete tegenprestatie of een terugbetaling van de subsidie, zitten er voor bedrijven geen consequenties verbonden aan ineffectief gebruik van de innovatiesubsidies. Daarnaast waarschuwen zij voor het zogenoemde "*killing them with kindness*"-principe, waarbij bedrijven die te veel inkomsten genereren met (vaak meerdere) innovatiesubsidies geen prikkel meer hebben om hun kosten terug te verdienen via de markt. Bedrijven die te veel inkomsten genereren met innovatiesubsidies, hebben minder prikkels om de kosten terug te verdienen via de markt.

Internationalisering

Een doelstelling op het terrein van internationalisering heeft betrekking op een grotere openheid van de economie. Enerzijds kan dit leiden tot meer concurrentie op de binnenlandse markt door de komst van buitenlandse bedrijven, terwijl het anderzijds ook kan leiden tot nieuwe afzetmogelijkheden die innovaties rendabel maken. Dit laatste mechanisme kan in gefragmenteerde internationale en kleine nationale markten van belang zijn.

Melitz & Redding (2021) benoemen enkele mogelijke kanalen door welke internationale handel innovatie kan beïnvloeden, maar stellen tegelijkertijd dat een duidelijke consensus ontbreekt. Enerzijds leidt meer internationale handel tot een grotere marktomvang, die een hogere omvang van vaste kosten van innovatie rendabel maakt. Ten tweede leidt internationalisering tot meer concurrentie tussen internationale bedrijven. Akcigit & Melitz (2022) stellen dat dit enerzijds tot meer innovatie kan leiden doordat bedrijven zich uit de meer concurrerende omgeving innoveren. Anderzijds is er ook sprake van een 'business stealing'-effect waarbij de baten van innovatie afnemen doordat internationaal concurrerende bedrijven een groter marktaandeel verkrijgen. Akcigit & Melitz (2022) en Melitz & Redding (2021) documenteren ook een derde effect, waarbij internationalisering leidt tot meer internationale kennisspillovers.

Akcigit & Melitz (2022) geven in een overzichtsartikel van de wetenschappelijke literatuur weer dat het effect van internationalisering door meer exportmogelijkheden op innovatie eenduidig positief is. Dit positieve effect lijkt sterker voor bedrijven die ook voor de toename in exportmogelijkheden al productiever waren. Voor importconcurrentie is er geen sprake van een eenduidig positief of negatief effect. Bloom et al. (2020) zien een positief effect op innovatie-uitkomsten in Duitsland, terwijl Autor et al. (2020) een negatief effect laten zien van importconcurrentie in de Verenigde Staten. Akcigit & Melitz (2022) stellen dat het negatieve effect in de Verenigde Staten in de studie van Autor et al. (2020) gedreven wordt door bedrijven met lagere winstmarges. Tevens bestaan er ook verschillen in innovatie-uitkomsten voor typen innovatie. Productinnovatie die leidt tot meer productdifferentiatie wordt gestimuleerd door meer importconcurrentie. Akcigit & Melitz (2022) laten in hun overzichtsartikel tevens zien dat (kennis)spillovers van import de mogelijk negatieve effecten van importconcurrentie kunnen mitigeren. Zo vinden Aghion et al. (2024) enkel een negatief effect op innovatie-uitkomsten in Frankrijk als gevolg van toegenomen importconcurrentie bij bedrijven die geen voordeel halen uit geïmporteerde Chinese goederen.

Missie-georiënteerd beleid

Missie-georiënteerd beleid betreft een pakket aan beleidsmaatregelen dat zich richt op het behalen van (maatschappelijke) doelstellingen met innovatie. Het beleid richt zich vooral op het vormgeven en het organiseren van het innovatieproces rondom een expliciet beschreven missie (Janssen et al., 2021). Daarbij richt het beleid zich tevens op meerdere stadia van de innovatiecyclus, worden zowel aanbod- als vraaggestuurde instrumenten ingezet en worden meerdere sectoren, beleidsdomeinen en disciplines bediend (Larrue, 2021). In Nederland vormt het missiegedreven innovatiebeleid een voorbeeld van missie-georiënteerd beleid – zie hoofdstuk 3.

Bloom et al. (2019) stellen dat missie-georiënteerd beleid gelegitimeerd kan worden aan de hand van de doelstelling zelf, bijvoorbeeld maatschappelijke doelstellingen als CO2-reductie of het voorkomen van ziektes, waarbij er tevens sprake is van een duidelijk marktfalen (of systeem- of transitiefalen). In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak transitiefalen aangedragen als legitimering van missie-georiënteerd beleid (Hekkert et al., 2020). Bij transitiefalen staat de richting (*"directionality"*) van innovatie centraal (Wieczorek & Hekkert, 2012). Als gevolg van coördinatieproblemen tussen marktpartijen, vraag en aanbod en verschillende beleidsdomeinen blijft de beoogde, maatschappelijk gewenste, verandering uit (Weber & Rohracher, 2012). Bloom et al. (2019) zien tevens de mogelijkheid van een politiek-economische legitimering van missie-georiënteerd beleid, wanneer middelen voor innovatie makkelijker vrijgemaakt kunnen worden zodra deze ook vanuit maatschappelijk oogpunt gelegitimeerd zijn. Henrekson et al. (2024) wijzen er daarentegen op dat niet ieder maatschappelijk probleem als missie kan worden opgevat. Succesvolle missies die ter ondersteuning van missie-georiënteerd beleid worden aangehaald bestaan vaak enkel uit het ontwikkelen van een specifieke technische mogelijkheid, niet uit het oplossen van systemische maatschappelijke opgaven (Henrekson et al., 2024).

In de economische literatuur is weinig bekend over de effectiviteit van missie-georiënteerd beleid (Hekkert et al., 2020; Henrekson et al., 2024;Janssen et al., 2019). Daarbij stellen Hekkert et al. (2020) en Janssen et al. (2021) dat er in de wetenschappelijke literatuur tevens nog geen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop missie-georiënteerd beleid geëvalueerd dient te worden. Tevens speelt mee dat door de wijze waarop missie-georiënteerd beleid is ingericht een valide *counterfactual* ontbreekt die een impactmeting mogelijk maakt (Bloom et al., 2019). Ook Juhász et al. (2023) onderschrijven deze conclusies, maar stellen tevens op basis van recent empirisch werk dat missie-georiënteerd beleid op lokaal niveau ook op de lange termijn een positief effect heeft. Een gedeelte van deze positieve effecten lijkt daarbij voort te komen uit publiek-private technologie-spillovers (Juhász et al., 2023). Gross & Sampat (2023) zien daarbij aanwijzingen voor een verandering in de richting van Amerikaanse innovaties naar innovaties in door de Amerikaanse overheid geselecteerde sectoren in het kader van grootschalige R&D-investeringen ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Kantor & Whalley (2025) zien daarentegen geen aanwijzingen voor een soortgelijk effect als gevolg van R&D-investeringen in ruimtevaart ten tijde van de Koude Oorlog. Zij concluderen dat de investeringen in ruimtevaart enkel een bescheiden economisch effect hebben gehad op de ruimtevaart- en gerelateerde sectoren. Tegelijkertijd stellen Janssen et al. (2019) en de commissie Evaluatiemethoden Systeem- en Transitiebeleid (2022) dat het evalueren van missie-georiënteerd beleid, dan wel systeembeleid, formatief evalueren vereist waarbij de voortgang richting het gespecificeerde einddoel centraal staat. Een dergelijke aanpak vereist een mix van methoden die zich elk richten op een afzonderlijke deelanalyse, maar ontslaat de beleidsmakers niet van een grondige evaluatie- en monitoringsstrategie.

Larrue (2021) wijst op enkele uitdagingen voor succesvol missie-georiënteerd beleid in verschillende stadia van de vormgeving van het beleid. Larrue (2021) stelt dat missie-georiënteerd beleid voldoende geïntegreerd en gefocust dient te zijn, om te voorkomen dat synergiën niet onbenut blijven. Hekkert et al. (2020) wijzen ook op het belang van een afgesproken tijdspad om continue urgentie te creëren. Tevens wijst Larrue (2021) op de uitdaging dat

gevestigde marktpartijen terughoudend kunnen zijn, doordat de transitie die missie-georiënteerd beleid probeert te bewerkstelligen de economische positie van deze marktpartijen kan aantasten. Hekkert et al. (2020) en Henrekson et al. (2024) stellen in het verlengde daarvan dat beleidsmakers zich ervan bewust dienen te zijn dat deelnemende actoren de oplossingen binnen een missie in hun voordeel proberen te sturen, met als gevolg dat de technologische variëteit binnen de missie afneemt. Janssen et al. (2021) stellen tevens dat de afstemming van belangen bepalend is voor de mate waarin er richting kan worden gegeven aan de missie.

Mededingingsbeleid

Mededingingsbeleid omvat de regulering van de concurrentie tussen bedrijven. Door de invloed van het mededingingsbeleid op de concurrentie in de markt, heeft het mededingingsbeleid ook invloed op innovatie- en ondernemerschapsuitkomsten. In Nederland wordt het mededingingsbeleid gehandhaafd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

De relatie tussen innovatie en de concurrentie-intensiteit volgt een omgekeerde U-curve (Aghion et al., 2005). Dat wil zeggen dat markten met weinig concurrentie geassocieerd worden met weinig innovatie. Naarmate de markt concurrerender wordt is er sprake van steeds meer innovatie. Echter, naarmate de markt zich beweegt naar een situatie van perfecte concurrentie neemt de innovatie weer af.

Aghion et al. (2015) leggen de bovenstaande relatie uit aan de hand van drie effecten: het "ontsnappingsconcurrentie"-effect, het Schumpeter-effect en het compositie-effect. Naarmate er sprake is van meer concurrentie in de productmarkt, hebben bedrijven meer baat bij innovaties die hen een economisch voordeel opleveren (het "ontsnappingsconcurrentie"-effect). Voor bedrijven die technologisch achterlopen, kan juist te veel concurrentie ontmoedigend werken. Ze denken dat ze de markt toch niet kunnen inhalen, waardoor ze minder geneigd zijn om te investeren in innovatie (het Schumpeter-effect). Als bedrijven technologisch gelijk aan elkaar zijn, speelt vooral het ontsnappingsconcurrentie-effect. Zijn er grote verschillen tussen bedrijven, dan werken beide effecten tegelijk. Doordat innovatie bepaald wordt door de mate van concurrentie in de markt, is de mate waarin bedrijven technologisch gelijk aan elkaar zijn ook afhankelijk van de mate van concurrentie in de markt (het compositie-effect).

Het compositie-effect leidt tot de omgekeerde U-curve die in de empirische literatuur gevonden wordt (Aghion et al., 2015). In een markt met weinig concurrentie is er sprake van minder innovatie zodra bedrijven technologisch aan elkaar gelijk zijn, terwijl er juist sprake is van meer innovatie bij bedrijven die technologisch achterlopen. Dit leidt ertoe dat deze markten zich naar een evenwicht bewegen waarbij bedrijven technologisch aan elkaar gelijk zijn. Een toename van concurrentie leidt om die reden tot meer innovatie. Wanneer er veel concurrentie is, is er juist sprake van het tegenovergestelde. Bedrijven die technologisch aan elkaar gelijk zijn innoveren meer, terwijl bedrijven die technologisch achterlopen minder innoveren. Hierdoor zal de markt zich voornamelijk bevinden in een situatie waarin bedrijven technologisch niet aan elkaar gelijk zijn. Een toename van concurrentie leidt om die reden tot juist minder innovatie.

Aghion et al. (2015) vinden aanwijzingen voor de validiteit van de bovengenoemde theoretische onderbouwing van de relatie tussen innovatie en concurrentie. Aghion et al. (2005) laten op basis van microdata in het Verenigd Koninkrijk zien dat de relatie tussen innovatie en concurrentie een omgekeerde U-vorm laat zien. Hashmi (2013) laat daarentegen een licht negatieve relatie zien tussen concurrentie en innovatie, maar verklaart dit door een verschil in gemiddelde technologische vergelijkbaarheid tussen bedrijven in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Tegelijkertijd zijn er geen studies die causale methoden toepassen om het effect van meer concurrentie op innovatie te schatten.

In de empirische literatuur blijft de relatie tussen mededingingsbeleid en (innovatief) ondernemerschap onderbelicht. Op basis van economische theorie kan van het handhaven van mededingingsbeleid worden verwacht dat dit toetredingsbarrières voor nieuwe bedrijven verlaagt. Hierdoor nemen de verwachte baten van het starten van een (innovatieve) onderneming toe en kunnen nieuwe ondernemingen op de markt concurreren met gevestigde bedrijven. Tegelijkertijd stelt Spulber (2023) dat te sterke concurrentie ook een negatief effect kan hebben op (innovatief) ondernemerschap. Spulber (2023) stelt dat gevestigde bedrijven ook de baten van (innovatief) ondernemerschap kunnen verhogen doordat het ondernemers in staat stelt hun onderneming te verkopen.

Babina et al. (2023) laten empirisch zien dat handhaving van het mededingingsbeleid leidt tot een toename van het aantal nieuwe bedrijven. Deze resultaten lijken aan te geven dat mededingingsbeleid effectief is in het verlagen van toetredingsbarrières en het creëren van een gelijk speelveld. Watzinger et al. (2020) bestuderen de effecten van de mededingingszaak rondom Bell Labs. Zij concluderen dat de handhaving van het mededingingsbeleid een positief effect heeft gehad op de innovatie-intensiteit in andere sectoren dan de sector waarin Bell Labs actief was.

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving en de naleving hiervan beïnvloeden economische uitkomsten binnen een land. Ash et al. (2025) laten empirisch zien dat meer wetgeving leidt tot hogere economische groei, door meer onzekerheid weg te nemen en daardoor specifieke investeringen te faciliteren. De (naleving van) wet- en regelgeving binnen een land vormt de institutionele setting die de (economische) interacties binnen een land reguleert. Zowel economische als politieke instituties hebben een invloed op economische uitkomsten. Economische instituties, waaronder eigendomsrechten, bepalen bijvoorbeeld de omvang van de baten van investeringen en innovaties en welke partijen deze baten ontvangen. Politieke instituties bepalen daarentegen de verdeling van macht over politieke actoren. Instituties, zoals de rechtstaat en democratie, reguleren de mate waarin verschillende politieke actoren hun macht uit kunnen oefenen. Op deze wijze bepalen politieke instituties de economische instituties die in een land tot stand komen.

De Nobelprijs voor de economie van 2024 is toegekend aan Acemoglu, Robinson en Johnson voor hun onderzoek naar de bijdrage van instituties aan economische groei. Centraal in hun onderzoek staat het onderscheid tussen inclusieve en extractieve instituties en de interactie tussen politieke instituties en economische instituties (Acemoglu et al., 2005). Inclusieve politieke instituties worden gekenmerkt door brede participatie van de samenleving in het politieke proces en de uitoefening van macht is onderworpen aan rechtstatelijke principes. Extractieve instituties worden daarentegen gekenmerkt door een hoge mate van concentratie van politieke macht bij een elite die (relatief) arbitrair haar politieke macht kan uitoefenen. Vrije markten met sterke eigendomsrechten zijn kenmerkend voor inclusieve economische instituties. Zwakke eigendomsrechten en toetredingsbarrières zijn daarentegen kenmerkend voor extractieve economische instituties.

Acemoglu (2025) stelt dat inclusieve instituties, zowel economisch als politiek, bijdragen aan economische groei en ontwikkeling in een land. Inclusieve economische instituties, zoals bijvoorbeeld eigendomsrechten, garanderen dat economische voordelen die behaald worden door investeringen of innovaties, (grotendeels) toekomen aan actoren die deze investeringen of innovaties uitvoeren. Tegelijkertijd staan inclusieve politieke instituties het proces van creatieve destructie toe, waardoor duurzame economische groei gerealiseerd kan worden. Immers, doordat politieke macht gelijkmatig is verdeeld onder een bredere groep partijen, worden technologische veranderingen die de economische positie van een politieke elite bedreigen in inclusieve politieke instituties *wel* doorgevoerd en *niet* in extractieve politieke instituties.

Tegelijkertijd kunnen er wel neveneffecten optreden bij de precieze invulling van de inclusieve politieke en economische instituties, voornamelijk in de vorm van regeldruk. Aghion et al. (2023) bestuderen het effect van arbeidsmarktregulering, in de vorm van "red tape" op innovatie-uitkomsten in Frankrijk. Zij laten zien dat bedrijven net onder de drempel van bedrijfsgrootte voor welke de "red tape" fors toeneemt, minder innoveren. Zij schatten het effect van "red tape" op innovatie-uitkomsten (patent aanvragen) op -5,7 procent. Wel bestaat er daarbij een verschil tussen incrementele en radicale innovatie.

Ecosysteem

Ecosysteembeleid kenmerkt zich door de focus te verleggen van de individuele onderneming naar de relaties tussen ondernemers en de beschikbaarheid van factoren die ondernemerschap, c.q. innovaties, stimuleren (Grandstrand & Holgersson, 2020). De beleidsinstrumenten hebben daarbij voornamelijk een coördinerende rol.

In de economische literatuur vormen ecosystemen geen eenduidig of vastomlijnd begrip (Audretsch et al., 2025). In de ecosysteembenadering staat de complementariteit tussen actoren binnen een ecosysteem centraal. Audretsch et al. (2025) stellen dat actoren in een ecosysteem de hulpbronnen en inputs van de exogene omgeving gebruiken maar in hun eigen productie ook nieuwe hulpbronnen voor andere actoren binnen het ecosysteem genereren. Tegelijkertijd schuilt achter het begrip een grote mate van heterogeniteit tussen ecosystemen (Brown & Mason, 2017).

De empirische literatuur rondom ecosystemen is beperkt. Het merendeel van de empirische literatuur richt zich enkel op één element van het ecosysteem, maar laat daarbij het kenmerkende aspect van ecosystemen, de relatie tussen de actoren, buiten beschouwing (Rocha et al., 2021). Empirische studies die zich richten op de connectiviteit binnen ecosystemen laten zien dat de connectiviteit van dealmakers binnen een ecosysteem een belangrijke bijdrage levert aan de dynamiek binnen ondernemerschapsecosystemen (Pittz et al., 2019).

Brown & Mawson (2019) richten zich op beleidsinterventies rondom ondernemingsecosystemen. Zij stellen dat netwerkeffecten en coördinatiefalen beleidsinterventies legitimeren. Dit falen toont zich zodra de relaties en connectiviteit tussen actoren binnen een ecosysteem niet tot stand komen. Tegelijkertijd laten Brown & Mawson (2019) zien dat beleid dat door verschillende landen gevoerd wordt met het oog op het versterken van ecosystemen zich daarentegen richt op individuele actoren binnen het ecosysteem. Brown & Mawson (2019) stellen om die reden dat dit beleid verbeterd kan worden door op de relaties tussen actoren binnen een ecosysteem te richten. Zij zien enkele voorbeelden van goed ecosysteembeleid wanneer de overheid een rol inneemt in het bij elkaar brengen van verschillende actoren binnen een ecosysteem of wanneer de overheden nieuwe expertise binnen het ecosysteem halen.

6.1.4 Resultaten: overzichtstabel

Op basis van de hierboven besproken resultaten uit de economische literatuur stellen we een overzichtstabel op van deze inzichten op instrumentniveau. Daarbij richten we ons op de volgende aspecten:

- **Instrument domein:** draag het instrument bij aan innovatie- en/of ondernemerschapsuitkomsten?
- **Economische legitimering:** zijn er in de economische literatuur sterke aanwijzingen voor het marktfalen dat het inzetten van het type instrument legitimeert? Is er vanuit economisch perspectief een gelegitimeerde reden voor overheidsingrijpen?
- **Doeltreffendheid/doelmatigheid:** zijn er in de economie aanwijzingen, c.q. conclusies, over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument?

- **Neveneffecten:** heeft het instrument onbedoelde gevolgen?

Economische legitimering

De meeste instrumenten kennen een economische legitimering. Uit het literatuuroverzicht volgt dat deze legitimering vaak gevonden wordt in een mogelijk marktfalen met verschillende oorzaken. Voor instrumenten die toezien op het verbeteren van innovatie-uitkomsten vormen de positieve externaliteiten van innovaties vaak de oorzaak van het marktfalen, dat wil zeggen dat de sociale baten van de innovatie groter is dan de private opbrengst. Dit legitimeert om die reden stimulerend beleid.

Voor instrumenten die toezien op het verbeteren van ondernemerschapsuitkomsten is er daarentegen juist sprake van een legitimering van faciliterend beleid. Het beleid dient zich vooral te richten op het slechten van barrières die een goed werkende markt in de weg staan, zoals informatie-asymmetrie. Voor fiscale ondernemerschapsregelingen vormt het creëren van een gelijk speelveld tussen ondernemingen een legitimering voor overheidsingrijpen. Echter, deze legitimering komt niet voort uit een marktfalen, maar uit een overheidsfalen.

Naast de legitimering in de vorm van marktfalen, geldt voor enkele instrumenten dat in de literatuur ook transitie- of systeemfalen worden benoemd. Deze twee vormen van legitimering komen voort uit coördinatieproblemen tussen private partijen die ertoe leiden dat de sociaal gewenste uitkomst zonder coördinatie niet gerealiseerd kan worden. Missie-georiënteerd beleid en ecosysteembeleid vormen hier enkele voorbeelden van.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Instrumenten verschillen in hun doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij merken we op dat de hoeveelheid empirisch onderzoek per instrument sterk verschilt tussen instrumenten, of er bestaat in de wetenschappelijke literatuur pas recentelijk consensus over de wijze van evalueren waardoor het empirische bewijs nog niet beschikbaar is.

Uit het overzicht volgt dat de vormgeving een belangrijke rol speelt in de doeltreffendheid van de instrumenten waardoor een eenduidig oordeel vaak uitblijft. Tevens geldt voor veel van de instrumenten dat het effect op de doelgroep vaak heterogeen is. Voor een groot gedeelte van de instrumenten die worden ingezet om innovatie te stimuleren wordt het positieve effect gedreven door een positief effect bij kleinere bedrijven. Voor ondernemerschapsinstrumenten geldt vaak dat de doelmatigheid verbeterd kan worden door de instrumenten te richten op een kleinere, beter afgebakende groep ondernemingen. Een gedeelte van de ondernemerschapsregelingen richt zich namelijk op brede groepen bedrijven, zoals alle mkb-ondernemingen.

Neveneffecten

Het merendeel van de beleidsinstrumenten die naar voren komen uit de economische literatuur kent neveneffecten. Deze neveneffecten nopen tot het vinden van een balans waarbij de positieve effecten van de instrumenten niet leiden tot grote verstorende werkingen.

Uit de economische literatuur volgt de sterke aanbeveling dat bij het instellen van instrumenten rekening dient te worden gehouden met de mogelijke neveneffecten die tot stand komen doordat het instrument ook de aantrekkelijkheid van andere keuzes die buiten de scope van het instrument liggen beïnvloedt. Zoals Acs et al. (2016) het verwoorden dienen beleidsmakers zich niet enkel te richten op het partiële maar op het algemene evenwicht. Een voorbeeld hiervan betreft fiscale ondernemerschapsregelingen die een verstorende werking kunnen uitoefenen op arbeidsmarktuitkomsten. Tevens kan beleid een gedragsreactie uitlokken die zich richt op

zoeken naar nieuwe manieren om te profiteren van beleid, het door Baumol (1990) benoemde onproductief ondernemerschap.

Bij de vormgeving van het beleid dient ook rekening te worden gehouden met het behoud van een gelijk speelveld tussen partijen. Impliciet kennen instrumenten doorgaans een voordeel toe aan een bepaald type bedrijven. Zo speelt voor fiscale innovatieregelingen dat deze vaker gebruikt worden door grotere bedrijven, doordat zij de vaste kosten van innovatie doorgaans eenvoudiger kunnen dragen. Hiermee kan echter in het ontwerp van de instrumenten rekening worden gehouden door bijvoorbeeld de korting te verhogen. Dit leidt ertoe dat instrumenten toetredingsbarrières versterken. Tevens geldt ook voor enkele van de instrumenten dat deze gevoelig zijn voor *regulatory capture*, waarbij bedrijven hun belangen proberen te verwerken in de vormgeving van het beleid.

Voor enkele instrumenten geldt dat zij in internationaal perspectief dienen te worden gezien waarbij concurrentie tussen landen een rol speelt. Voor deze instrumenten geldt dat zij in de context van internationale concurrentie doeltreffend zijn, maar tegelijkertijd bijdragen aan het 'gevangenendilemma' tussen landen. Coördinatie tussen landen zou in deze gevallen de voorkeur genieten boven de instrumenten die bijdragen aan deze internationale concurrentie.

Tabel 6.2 Overzicht van bevindingen uit de literatuur

	Overzicht bevindingen literatuur		
Instrument	**Legitimering**	**Doeltreffendheid/doelmatigheid**	**Neveneffecten**
Fiscale ondernemerschaps-regelingen (O)	Een duidelijke economische legitimering ontbreekt. Wel kunnen fiscale ondernemerschapsregelingen het gelijk speelveld herstellen dat als gevolg van een ongelijke fiscale behandeling van bedrijven verstoord wordt.	Geen aanwijzingen in de literatuur voor het stimuleren van (productief) ondernemerschap en innovatie-uitkomsten. Wel is het doeltreffend in het creëren van een gelijker speelveld.	Verstorende werking op arbeidsmarkt-keuzes en het uitlokken van 'rent-seeking'.
Kapitaalmarkt-regelingen (O)	Informatie-asymmetrie tussen kapitaalverschaffers en ondernemingen leidt tot marktfalen en legitimeert daarmee overheidsingrijpen.	Uit de literatuur ontstaat geen eenduidig beeld over de doeltreffendheid van kapitaalmarktregelingen. De doeltreffendheid is afhankelijk van de vormgeving van de desbetreffende instrumenten. Uit de literatuur volgt wel dat de instrumenten doelmatiger kunnen worden vormgegeven, doordat positieve uitkomsten bij een kleinere groep gerealiseerd worden dan waar deze instrumenten zich doorgaans op richten.	Mogelijkheid tot lage additionaliteit door het 'crowding-out' van private kapitaalverschaffers.
Buitenlandse investeringspromotie (I/O)	Informatie-asymmetrie tussen het herkomstland van kapitaalverschaffers en het doelland kan leiden tot marktfalen, maar daar is beperkt sprake van bij economisch ontwikkelde landen.	De doeltreffendheid is afhankelijk van de omvang van de informatie-asymmetrie. Tussen ontwikkelde landen is deze informatie-asymmetrie beperkt. Wel zijn er positieve uitkomsten op het aantrekken van buitenlands kapitaal op regionaal niveau, die	Buitenlandse investeringspromotie draagt bij aan het in stand houden van een gevangenendilemma door concurrentie tussen landen.

		zich concentreren in kennisintensieve sectoren. In de literatuur worden beperkt aanwijzingen gevonden voor een positief effect op innovatie-uitkomsten.	
Menselijk kapitaal (I/O)	Positieve externaliteiten als gevolg van kennisspillovers vormen een marktfalen en legitimeren daarmee overheidsingrijpen. Tevens vormt het een randvoorwaarde voor de absorptie van nieuwe kennis.	Menselijk kapitaal bepaalt in zekere mate de richting van innovaties. Er zijn aanwijzingen dat formeel ondernemerschapsonderwijs bijdraagt aan meer kwalitatief goede ondernemers.	
Immigratie-regelingen (I)	Positieve externaliteiten van kennismigranten, en het behoud van een internationale concurrentiepositie.	Uit de literatuur ontstaat het beeld dat immigratieregelingen gericht op kennismigranten een positief effect hebben op innovatie-uitkomsten. Op bedrijfsniveau zijn er aanwijzingen dat er sprake kan zijn van crowding-out van autochtone werknemers, maar op nationaal niveau zijn er lichte aanwijzingen dat het effect op innovatie positief is.	Het aantrekken van hoogopgeleide kennismigranten draagt bij aan het in stand houden van internationale concurrentie om talent. Tevens is er lokaal sprake van een grotere druk op de woningmarkt.
Fiscale innovatieregelingen (I)	Positieve externaliteiten als gevolg van kennisspillovers vormen een marktfalen en legitimeren daarmee overheidsingrijpen.	Uit de literatuur ontstaat het beeld dat kostengerelateerde instrumenten doeltreffend en vaak doelmatig zijn, waarbij dit effect zich voornamelijk concentreert bij kleinere bedrijven. Voor opbrengstgerelateerde instrumenten zijn er met uitzondering van effecten op het vestigingsklimaat, geen sterke aanwijzingen uit de literatuur van een positief effect op innovatieuitkomsten, maar dit hangt deels af van de vormgeving van het instrument.	Voor fiscale innovatieregelingen bestaat een risico op windfall gains die leiden tot een lage additionaliteit. Tevens geldt voor opbrengst-gerelateerde instrumenten in het bijzonder dat er in de literatuur aanwijzingen zijn dat deze instrumenten internationale belastingconcurrentie aanmoedigen.
Innovatiesubsidies (I)	Positieve externaliteiten als gevolg van kennisspillovers vormen een marktfalen en legitimeren overheidsingrijpen. Ook transitiefalen kan als legitimering dienen voor innovatiesubsidies.	Innovatiesubsidies leiden bij kleinere bedrijven tot positieve innovatieuitkomsten terwijl er bij grotere bedrijven sprake is van crowding-out.	Afhankelijk van de vormgeving kan het moreel wangedrag uitlokken en kunnen bedrijven zich richten op het financieren van hun activiteiten door middel van subsidies in plaats van omzet.
Internationalisering (I)	Schaalvoordelen en excessieve marktmacht.	In de literatuur is er geen eenduidig beeld rondom de doeltreffendheid van internationalisering op innovatieuitkomsten. Daarbij lijkt het effect van grotere	

		exportmogelijkheden wel positief te zijn.	
Missie-georiënteerd beleid (I/O)	Transitiefalen en coördinatieproblemen vormen marktfalen en legitimeren overheidsingrijpen.	In de literatuur is vooralsnog weinig bekend over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel is er inzicht in best practices van missie-georiënteerd beleid, waaronder de afbakening van de missie en de technologische neutraliteit.	Er is een risico op het bevoordelen van bestaande bedrijven die padafhankelijkheid creëren door het naar voren brengen van hun eigen oplossingen.
Intellectueel eigendomsbeleid (I)	Beperkte uitsluitbaarheid en non-rivaliteit van kennis vormen een marktfalen en legitimeren overheidsingrijpen.	Uit de literatuur ontstaat geen eenduidig beeld met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van intellectueel eigendomsbeleid. De doeltreffendheid en doelmatigheid lijken te verschillen tussen sectoren. Daarbij speelt het effect op vervolginnovatie een belangrijke rol.	Inefficiënte allocatie als gevolg van het toestaan van een (quasi-) monopoliepositie aan innoverende bedrijven. Ook dient te worden gekeken naar welke andere opties beschikbaar zijn voor bedrijven ter bescherming van hun intellectueel eigendom.
Mededingingsbeleid (I/O)	Excessieve marktmacht vormt een marktfalen en legitimeert overheidsingrijpen.	Mededingingsbeleid is doeltreffend in het slechten van toetredingsbarrières wat creatieve destructie mogelijk maakt. Op die manier leidt het tot betere innovatie- en ondernemerschapsuitkomsten.	Excessieve concurrentie in de productmarkt kan ertoe leiden dat de private baten van innovatie te laag worden.
Wet- en regelgeving (I/O)	Principaal-agent problemen vormen een marktfalen en vereisen afdwingbare (eigendoms-)rechten.	(Inclusieve) instituties dragen bij aan economische groei en laten creatieve destructie toe.	De hoeveelheid wet- en regelgeving kan leiden tot (onnodig) hoge administratieve lasten.
Ecosysteem (I/O)	Transactiekosten en netwerkeffecten	Nog weinig empirisch bewijs met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid.	

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025). De letters O, I of I/O achter de instrumentnaam noteren het domein van het instrument. Daarbij staat O voor ondernemerschap, I voor innovatie en I/O voor beide.

6.2 Landenvergelijking

De landenvergelijking over innovatie- en ondernemerschapsbeleid bestaat uit een vergelijking van het Nederlandse beleid ten opzichte van dat in België, Denemarken en Zwitserland. Deze landen zijn gekozen om de volgende redenen. België heeft op het terrein van innovatiebeleid de doelstelling om 3 procent van het bbp te investeren in R&D op een relatief korte termijn gerealiseerd door vanaf 2015 fors in te zetten op R&D-beleid. Tegelijkertijd schiet het arbeidsaanbod tekort doordat vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten, waardoor de baten van deze R&D-impuls niet altijd neerslaan in België. Denemarken voert regelmatig de ranglijst van meest innovatieve landen

in Europa aan.[67] Welke lessen zijn te trekken voor Nederland? Ook op het terrein van het stimuleren van ondernemerschap zijn er overeenkomsten tussen Denemarken en Nederland, al ligt de focus van het Deense beleid minder op Europese samenwerking dan het Nederlandse beleid. Ten slotte staat Zwitserland bekend als magneet voor internationale ondernemingen en heeft het land het beste ondernemersklimaat in Europa. De lage belastingdruk, excellente kennisinstituten en generiek beleid lijken hieraan ten grondslag te liggen.

6.2.1 Innovatieprestaties van Europese landen

De innovatieprestaties van de lidstaten van de Europese Unie (EU) verbeteren vanaf 2017 (EIS, 2025). In deze periode hebben de meeste EU-lidstaten de condities voor succesvolle innovatie, investeringen in R&D, de output van innovatie-inspanningen en de impact van innovatie verhoogd. Het European Innovation Scoreboard (EIS) rapporteert hierover (EIS, 2025) aan de hand van een aantal indicatoren. Voor België, Denemarken en Zwitserland wordt een verdiepende analyse uitgevoerd naar het gevoerde innovatiebeleid en de effecten daarvan.

European Innovation Scoreboard

Uit de analyses van EIS (2025) blijkt dat Denemarken, Zweden, Nederland en Finland de meest innovatieve EU-lidstaten zijn in 2024. Deze vier landen voeren sinds 2018 de lijst (in verschillende volgordes) aan. Als ook de niet-EU-lidstaten in Europa worden toegevoegd, voert Zwitserland de ranglijst aan. In 2025 is Nederland de nummer 3 op de lijst (en nummer 4 als Zwitserland wordt meegeteld), op korte afstand gevolgd door Finland. De prestaties van koploper Zwitserland zijn licht gedaald, waardoor de voorsprong ten opzichte van de EU-lidstaten is gedaald.

Het EIS (2025) scoort de prestaties van Europese landen op twaalf terreinen. Op het terrein van de kwaliteit van het menselijk kapitaal scoren Nederland en Finland beneden het gemiddelde van de vier EU-koplopers. In Nederland blijft de aanwas van het aantal afgestudeerden dat is gepromoveerd (en een nuttige bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van nieuwe ideeën tot innovaties) achter en in Finland heeft een relatief bescheiden deel van de bevolking een tertiair onderwijsniveau behaald. Waar het gaat om een attractief onderzoeksklimaat scoort deze top 5 ver boven het EU-gemiddelde, met veel internationale samenwerking tussen onderzoekers, veel goed-geciteerde publicaties en een relatief groot aandeel buitenlandse studenten en promovendi. Het beleid in Nederland om de instroom van buitenlandse studenten te beperken en de fiscale voordelen voor kennismigranten (onder wie promovendi) te verkleinen kan leiden tot een minder aantrekkelijk onderzoeksklimaat op zowel korte als langere termijn.[68]

Met betrekking tot de beschikbaarheid van breedband internet en inwoners met voldoende digitale kennis en vaardigheden bestaat hetzelfde positieve beeld. Hetzelfde geldt voor de inzet van ICT, het verbeteren van ICT-vaardigheden en het aantal ICT'ers dat werkzaam is. Dit leidt er vervolgens toe dat in Zwitserland, Zweden, Finland en Nederland de werkgelegenheid in kennisintensieve bedrijven en activiteiten ruim boven het EU-gemiddelde ligt.[69] Opvallend is dat Denemarken achterblijft waar het gaat om de werkgelegenheid in innovatieve bedrijven, wat voor een deel te maken heeft met de relatief sterke concentratie van kennisintensieve activiteiten in een beperkt aantal bedrijven. België scoort op veel van deze indicatoren ook boven het EU-gemiddelde, maar in beperktere mate. Wat opvalt ten opzichte van de top vijf is dat het aantal mensen dat investeert in de eigen lange-termijn

67 In de meest recente editie van de European Innovation Scoreboard neemt Denemarken de 2e positie in. In de edities van 2020 tot en met 2024 voerde Denemarken deze lijst aan.

68 Bijlsma et al. (2024) evalueren de kennismigrantenregeling in Nederland. Deze regeling levert een bijdrage aan het vestigingsklimaat doordat deze werkgevers ondersteunt in het aantrekken van kennismigranten. Werkgevers verwachten hun arbeidsvraag niet in te kunnen vullen met het binnenlandse arbeidsaanbod.

69 In de meeste recente editie van de EIS, 2025, is deze indicator niet meer beschikbaar.

duurzame inzetbaarheid onder het EU-gemiddelde ligt. In Nederland bestaan verschillende initiatieven om het aantal ICT'ers te vergroten en de digitale en technische vaardigheden (ook wel science, technology, engineering en mathematics (STEM)) van de bevolking te vergroten. Er zijn initiatieven om vrouwen te stimuleren om een technische opleiding te kiezen, met programma's die vanaf het funderend onderwijs trachten om meisjes warm te maken voor een technische opleiding en technisch beroep. In het Techniekpact (en de opvolgers daarvan) bestaan verschillende programma's om werkgevers en toekomstige werkenden met elkaar te verbinden door middel van bijvoorbeeld stages, docenten die in deeltijd werkzaam zijn in de techniek en het onderwijs en goede voorlichting om stigma's te voorkomen. De effectiviteit van deze initiatieven is moeilijk aan te tonen en veel knelpunten die al in 2013 zijn geconstateerd bestonden in 2020 nog steeds, zij het in wat mindere mate.[70] Tijdens het werkzame leven bestaan of bestonden regelingen om werkenden om te scholen, zoals een EZ-regeling voor omscholing naar ICT en techniek.[71]

Met betrekking tot de publieke investeringen in R&D zijn Zwitserland, Denemarken, Zweden, Finland en België koplopers. Het gaat hier om R&D dat wordt uitgevoerd binnen de overheidssector (GOVERD) en het hoger onderwijs (HERD).[72] Nederland loopt hier wat achter volgens het scoreboard. Hetzelfde beeld ontstaat op het terrein van private investeringen in R&D. Wanneer hieraan de kapitaalinvesteringen (in nieuwe machines, de aankoop van patenten en licenties) worden toegevoegd en bovendien wordt gekeken naar de innovatie-uitgaven per werkzame persoon, verslechtert het beeld voor Nederland tot ver onder het EU-gemiddelde. Wat hierbij opvalt is dat de ondersteuning van het bedrijfsleven bij R&D-investeringen juist hoog is in Nederland. Hier scoren Zwitserland, Denemarken, Zweden en Finland relatief slecht. Voor een deel hangt deze score samen met een sectorstructuur en voor een deel is de achterstand het gevolg van lagere R&D-investeringen (Erken et al., 2021). Een tweede kanttekening bij de lage scores van Nederland op innovatie-uitgaven is dat er vanaf 2012 in Nederland waarschijnlijk op een strengere manier is gemeten dan in andere landen (CBS, 2021).[73]

Het Belgische mkb weet bovengemiddeld succesvol product- en procesinnovaties te bewerkstelligen. In Zwitserland, Denemarken, Zweden en Finland zijn bedrijven vooral succesvol waar het gaat om productinnovaties. Nederland scoort ook goed, maar springt er minder uit dan de landen in de Europese top 5. Waar het gaat om de samenwerking tussen mkb'ers en andere bedrijven en instellingen, het aantal gezamenlijke publicaties en aanvragen voor patenten en licenties, en de mobiliteit van technisch geschoold personeel scoren Finland en Nederland sterk boven het EU-gemiddelde, gevolgd door Denemarken. Opvallend is dat de samenwerking tussen mkb'ers en andere bedrijven en instellingen in Zwitserland minder hoog scoort (maar dat het aantal aanvragen voor patenten en licenties wel erg hoog is) en dat de mobiliteit van technisch geschoold personeel in België en Zweden

---

70 Uit de evaluatie van Ter Weel et al. (2020) over de periode 2013-2020 blijkt dat een groot deel van de knelpunten uit 2013 ook in 2020 nog geldt, zoals de beperkte instroom in het technisch voortgezet onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

71 Deze regeling is in 2022 gestopt vanwege het beperkte gebruik (Ter Weel et al., 2022). Andere regelingen zijn of waren de SLIM-regeling (met als doel om leren en ontwikkelen in het MKB te stimuleren), NL Leert Door (om mensen te ondersteunen die hun baan zijn verloren tijdens de coronapandemie) en de subsidieregeling praktijkleren (met een tegemoetkoming voor de kosten die werkgevers maken voor de begeleiding van leerlingen, studenten en promovendi).

72 Deze concepten zijn vastgelegd door de OESO in het Frascatihandboek (OESO, 2015). GOVERD bestaat uit de R&D die wordt uitgevoerd binnen de overheidssector en bestaat uit uitgaven en personeel. HERD bestaat uit de R&D die wordt uitgevoerd in de hogeronderwijssector. Het gaat dan bijvoorbeeld om inspanningen van universiteiten.

73 Het CBS geeft aan dat strengere controles hebben geleid tot een lagere vaststelling van uitgaven aan machines voor nieuwe of sterk verbeterde producten en processen. Hierdoor scoort Nederland vanaf 2012 lager op deze indicator. Volgens het CBS zijn er verschillen tussen lidstaten bij de enquêtering en plausibiliteitscontroles. Dit kan betekenen dat de score van Nederland bij deze indicator niet helemaal goed internationaal vergelijkbaar is.

achterblijft. In België wordt dit geweten aan de relatief sterke verworvenheden die bestaan over het vaste arbeidscontract die oplopen met leeftijd.

Alle top 5 landen scoren hier onder het EU-gemiddelde op export van kennisintensieve producten en diensten. Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat exporterende bedrijven productiever en kennisintensiever zijn dan niet-exporterende bedrijven. Ook blijkt dat exporteurs groter en productiever zijn dan hun directe toeleveranciers (CPB, 2024). De mate waarin geproduceerde en verhandelde producten en diensten nieuw zijn, is hoog in Zwitserland, Finland, Denemarken en België en beneden het EU-gemiddelde in Nederland. Voor Nederlandse bedrijven leidt dat ertoe dat minder wordt geprofiteerd van leereffecten door te exporteren en schaalvoordelen die ontstaan door een grotere (Europese) markt te benutten. VARIO (2024) vergelijkt productiviteitsgroei in Zweden, Denemarken, Finland en Nederland en laat zien dat grote Deense exporterende bedrijven zorgen voor een boost in productiviteitsgroei.

Ten slotte wordt gekeken naar de productieve inzet van kapitaal en arbeid in het productieproces. Hier scoren Nederland, België en Zwitserland hoog. Waar het gaat om uitstoot van schadelijke stoffen scoren Zwitserland, Denemarken, Zweden, België en Nederland ook goed en Finland wat minder. Wat verder opvalt is dat het aandeel van de innovatieprestaties dat bestaat uit duurzame innovaties ten opzichte van andere Europese landen zeer laag is in Zwitserland, België en Nederland. In het kader van de missies die zijn geformuleerd in deze landen om een stap te maken naar een duurzamere economie en samenleving betekent dit dat de innovatieprestaties daar in mindere mate aan lijken bij te dragen. Het is natuurlijk wel zo dat sleuteltechnologieën, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in de missies (als onderdeel van het missiegedreven innovatiebeleid) meerdere doelen hebben (naast verduurzaming zijn dat verdienvermogen, nationale veiligheid en behoud van een goed ondernemersklimaat).

Casestudies

Om de innovatieprestaties van Nederland in perspectief te plaatsen, volgt een vergelijking met België, Denemarken en Zwitserland. België is gekozen, omdat dat land de afgelopen jaren een sprong voorwaarts heeft gemaakt in het stimuleren van R&D (Debackere et al., 2024). In Nederland zijn de totale R&D-uitgaven relatief laag, waardoor een vergelijking met België mogelijke aanknopingspunten kan bieden in de voor- en nadelen van het stimuleren van R&D-investeringen. Denemarken was tussen 2020 en 2024 binnen de EU de innovatieleider, waardoor het interessant is het perspectief op innovatie te vergelijken met dat in Nederland. In Denemarken wordt tegenwoordig vooral vanuit een systeemperspectief geredeneerd waarin missiegedreven beleid een belangrijke rol vervult, wat overeenkomsten en verschillen heeft met het Nederlandse beleid (op het terrein van missies). Ten slotte is Zwitserland in Europa innovatieleider. Het beleid is bottom-up ingericht met een beperkt aantal thematische instrumenten en recent een aantal nieuwe instrumenten gericht op missies.

België

De totale R&D-investeringen in België zijn vanaf 2000 gestegen van 2 naar 3,5 procent van het bbp, met een forse impuls van 1 procentpunt vanaf 2015 (Debackere et al., 2024; Van Kempen et al., 2024). Het grootste deel van de R&D-investeringen is privaat en de impuls vanaf 2015 is het gevolg van extra investeringen door vooral de farmaceutische industrie en de IT-dienstverlening. Daarnaast zijn de investeringen in wetenschappelijke en technische activiteiten door het bedrijfsleven gestegen. Publieke directe R&D-investeringen bestaan voor de helft uit investeringen door de Vlaamse overheid (0,3 procent van het bbp) en voor de andere helft uit investeringen door de federale en Waalse overheid. Daarnaast kent het land op federaal niveau indirecte R&D-prikkels via fiscale regelingen die ook ongeveer 0,6 procent van het bbp bedragen.

De inrichting van het land, maakt het complex om de verschillende doelstellingen op het terrein van innovatie in beeld te brengen. De doelstelling om 3 procent van het bbp te investeren in R&D is een federale doelstelling. De Franse gemeenschap heeft deze doelstelling overgenomen, waarbij 1 procentpunt van de investeringen publiek gefinancierd dient te zijn. Daarnaast heeft Vlaanderen een inhoudelijke doelstelling bepaald om tot de top 5 EU-regio's te behoren qua R&D-investeringen. Hierbij worden middelen ingezet om specifieke clusters te stimuleren, is er aandacht voor STEM-onderwijs en wordt burgers duidelijk gemaakt wat het belang van innovatie en wetenschap is. Wallonië combineert R&D-investeringen met het verhogen van het onderwijsniveau en de bedrijvigheid via het vormen van clusters.

Beleid

Beleid wordt gevoerd door verschillende lagen van de regering. Op federaal niveau bestaan verschillende instrumenten die door verschillende ministeries worden uitgevoerd. De belangrijkste zijn een belastingkorting voor personeel vergelijkbaar met de WBSO in Nederland en een belastingkorting op R&D-inkomsten vergelijkbaar met de Innovatiebox. Wat verder opvalt is dat de federale overheid inzet op een aantrekkelijk investeringsklimaat voor ondernemingen. Dit wordt samen met vertegenwoordigers en belangenbehartigers uit bedrijfsleven vormgegeven, met een grote rol voor de farmaceutische industrie. De Vlaamse inrichting lijkt op die in Nederland, met een rol voor het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) in het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek en het Vlaamse Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) als contact voor bedrijven die willen innoveren. Dit lijkt sterk op het Nederlandse NWO en RVO. Daarbovenop heeft Vlaanderen een top-down aanpak met clusterbeleid gericht op strategische gebieden. Er zijn zeven speerpuntclusters – die bouwen op comparatieve voordelen – en er zijn ook nog eens vijf onderzoekscentra opgericht die deze clusters ondersteunen. De onderzoekscentra dienen onder meer het aantal startups te stimuleren. Het Waalse beleid richt zich op de comparatieve voordelen van zes sectoren met een mix van het stimuleren van bedrijvigheid en innovatie.

Er gaat de afgelopen tijd meer aandacht uit naar het verhogen van publieke R&D-investeringen. In Vlaanderen is hiervoor een groeipad uitgestippeld met nadruk op het belang van doorbraakonderzoek en doorbraakinnovaties via kennisintensieve startups en universitaire spin-offs. Wat betreft universitaire spin-offs dient Vlaanderen een inhaalbeweging te maken ten opzichte van landen als Zwitserland door wetenschappelijk onderzoek beter naar groeigerichte kennisintensieve startups te brengen (VARIO, 2025). Deze redenering is complementair aan het Draghi-rapport voor de EU als geheel, waarin het belang van dynamisch ondernemerschap wordt benadrukt om R&D-investeringen te laten renderen.

Instrumenten

Er is een aantal fiscale regelingen, waarvan de korting op het inkomen van personeel betrokken bij R&D en de verhoogde aftrek op de winstbelastingen voor innovatie-inkomsten de belangrijkste zijn. Voor duurzame investeringen is een aantal aparte fiscale regelingen. Dat geldt ook voor AI en digitalisering en nucleair energieonderzoek.

De organisatie van innovatiebeleid in Vlaanderen kan het best vergeleken worden met het beleid in Nederland. In Vlaanderen bestaat een aantal fondsen die wetenschappelijk onderzoek stimuleren via FWO, bijzondere Onderzoeksfondsen (BOF) en het Industrieel Onderzoeksfonds (IOF). Verder worden strategische onderzoekscentra gefinancierd op het terrein van micro-elektronica (IMEC), biotechnologie (VIB), technologisch onderzoek (VITO) en de maakindustrie (Flanders Make).

Vlaanderen heeft verschillende instrumenten waar het bedrijfsleven gebruik van kan maken. De meeste instrumenten lopen via het VLAIO. De belangrijkste instrumenten zijn directe steun aan bedrijven voor R&D-investeringen, het financieren van promotieplekken, valorisatie van onderzoeksresultaten en living labs waarin bedrijven innovaties kunnen testen. Ten slotte is er vanaf 2016 clusterbeleid gericht op speerpunten die zich richten op chemie, agro-food, advanced materials, logistiek, smart grids, duurzame blauwe economie en health tech.

Vlaanderen kent ook investeringsmaatschappijen, die bedrijven ondersteunen bij investeringen in eigen vermogen, leningen en garanties. Dit wordt verzorgd door twee instanties: de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en de Limburgse Reconversiemaatschappij (LRM).

Markt

In België wordt het merendeel van de R&D-investeringen gedaan door het bedrijfsleven, met de grote farmaceutische bedrijven, onderzoeksinstellingen (van grote bedrijven) en IT-dienstverleners als voornaamste bronnen. Veel van deze middelen komen uit het buitenland (0,5 procent van het bbp). Oorzaken hiervoor zijn fiscale maatregelen om het vestigingsklimaat te verbeteren (vergelijkbaar met de Innovatiebox in Nederland), de aanwezigheid van multinationals in de farmaceutische, biomedische en IT-sector en de nabijheid van EU-instellingen in Brussel wat het aantrekkelijk maakt voor buitenlandse bedrijven om zich te vestigen in België. Wat opvalt is dat de investeringen door farmaceutische bedrijven en IT-dienstverleners in België niet groter zijn dan op basis van investeringen van deze bedrijven in andere landen mag worden verwacht. Het is eerder zo dat de wereldwijde investeringen in België plaatsvinden, waarbij er geen extra België-effect optreedt. De recente boost R&D-investeringen door farmaceutische bedrijven is voor een deel het gevolg van het voor bedrijven gunstige fiscale klimaat omtrent vennootschapsbelastingen plus de fiscale voordelen die voortvloeien uit R&D-uitgaven samen met gunstige regels voor klinische studies. Dit maakt het aantrekkelijk voor farmaceutische bedrijven om naar België te komen of meer te investeren in R&D. Ten slotte is de concentratie van R&D-investeringen relatief hoog. In Wallonië wordt 80 procent van alle investeringen gedaan door 40 bedrijven, in Vlaanderen door 200 bedrijven. Dit maakt het land kwetsbaar, omdat met het afbouwen van fiscale kortingen de investeringen ook snel weer kunnen dalen.

Ondanks dat de R&D-investeringen hoog zijn en sterk in omvang zijn toegenomen, bestaan er ook zorgen. Meer investeringen zijn niet altijd beter, omdat de alternatieve aanwending van middelen in beschouwing genomen dient te worden. Het optimale niveau van R&D-investeringen is niet aan te tonen, maar Foray & Hollanders (2015) laten in een casestudie van Zwitserland zien dat het absorptievermogen van R&D-investeringen door bedrijven, de samenhang met publieke investeringen, samenwerking tussen bedrijven en mogelijkheden om de markt (internationaal) te vergroten belangrijke randvoorwaarden zijn om extra R&D-investeringen als effectief en efficiënt aan te merken. In België lijkt het hier vooralsnog deels aan te ontbreken. Het arbeidsaanbod van technisch geschoolde mensen blijft bijvoorbeeld achter en het is maar de vraag of het grote aandeel buitenlandse R&D-investeringen in een aantal strategische domeinen, zoals in de farmaceutische en chemische industrie te gelde worden gemaakt in België. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland heeft België weinig grote nationale (hightech) ondernemingen (VARIO, 2022). Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat het aantal bedrijfsoctrooi-aanvragen niet is gestegen sinds de private R&D-investeringen zijn toegenomen. Het rendement op deze investeringen lijkt de Belgische economie dus slechts in geringe mate toe te komen. Wat wel geldt is dat Belgische ondernemingen die internationaal actief zijn productiever zijn, wat consistent is met het beeld in Nederland (CPB, 2024) en Denemarken (VARIO, 2024).

Conclusie

De Belgische R&D-investeringen zijn vanaf 2015 sterk gestegen. Daar waar de Nederlandse R&D-investeringen stegen van 2,0 procent van het bbp in 2015 naar 2,3 procent in 2022, geldt dat België van 2,4 procent naar 3,4 procent is gestegen in dezelfde periode. Naast het hogere uitgangsniveau in 2015 is de groei ook nog eens hoger geweest in België. Deze stijging hangt voor een deel samen met fiscale instrumenten die het aantrekkelijk maken voor bedrijven om te investeren. Dit heeft grote buitenlandse bedrijven in enkele sectoren ertoe verleid hun R&D-investeringen in België uit te voeren. Hoewel de investeringen zijn gestegen, lijkt het erop dat de Belgische economie niet bovengemiddeld profiteert van deze inspanningen. Dat heeft een aantal oorzaken. Zo is de absorptiecapaciteit van de Belgische economie onvoldoende om de investeringen te gelde te maken, wat wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld een relatief laag aantal technisch geschoolde werknemers die de innovaties kunnen toepassen en een krappe arbeidsmarkt. Ook lijkt de aansluiting van publieke en private investeringen onvoldoende, al worden hier wel stappen in gezet. Verder opereren grote internationale bedrijven vooral buiten België waardoor de benutting van de kennis ook vaak elders plaatsvindt. Ten slotte lijkt het erop dat de belastingkortingen ook leiden tot budgettaire problemen. De algemene lastendruk in België is relatief hoog, maar de kortingen leiden ertoe dat de opbrengsten van bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting fors zijn gedaald. Dit roept de vraag op of deze kortingen optimaal vormgegeven zijn.

Denemarken

Scandinavische landen (in het bijzonder Denemarken, Finland en Zweden) behoren tot de meest innovatieve economieën van Europa, maar volgen elk een eigen pad in hun innovatiebeleid (Europese Commissie, 2019). Ze behoren tot de hoogste inkomenslanden en zetten sterk in op innovatie. Het beleid is pragmatisch ingestoken met nadruk op zelf onderzoek doen gericht op nationaal gebruik wat vaak incrementele innovaties oplevert. Toch verschillen Scandinavische landen duidelijk in hun beleidsaanpak en industriële focus, wat aangeeft dat er meerdere wegen naar succesvol beleid zijn (zie Giacometti & Jessen, 2024 voor een overzicht).

Finland hanteert (ten opzichte van Denemarken en Zweden) een wetenschapsgedreven benadering, met nadruk op productinnovaties en een focus op de ICT-sector. Deze strategie kwam onder druk te staan door een daling van de R&D-uitgaven van 3,7 procent van het bbp in 2009 naar 2,7 procent in 2016 – mogelijk door moeilijkheden bij Nokia. Sinds 2023 is er een koerswijziging ingezet: de overheid verhoogde de jaarlijkse R&D-budgetten aanzienlijk voor de periode 2024-2030. Zweden zet in op technologiegedreven innovatie en procesverbeteringen. Het land heeft al twee decennia stabiele hoge R&D-investeringen, en staat al jaren in de Europese top 3 qua R&D-investeringen als percentage van het bbp. Denemarken volgt een meer marktgerichte en vooral op toepassingen gerichte benadering, waarbij sinds 2012 meer structuur wordt aangebracht in de richting van innovatiebeleid. De uitkomsten van het innovatieproces zijn incrementeel. Denemarken kent daarbij een gestage toename van R&D-investeringen en staat sinds de jaren ’10 in de Europese top drie van innovatieve landen (sinds 2009 wordt de doelstelling van 3 procent R&D-investeringen gehaald). Ondanks vergelijkbare ambities verschillen deze Scandinavische landen sterk in hoe zij hun innovatiebeleid vormgeven – Denemarken pragmatisch en marktgericht, Finland wetenschapsgedreven en Zweden technologisch en procesgeoriënteerd.

Ten slotte is het Noorse beleid gebaseerd op missies die veelal worden gefinancierd uit middelen die met de exploitatie van bodemschatten worden gegenereerd. Noorwegen is dankzij zijn natuurlijke bronnen – zoals olie en gas – uitgegroeid tot een van de welvarendste landen ter wereld. Wat Noorwegen onderscheidt, is het actief inzetten van een industriële strategie na de Tweede Wereldoorlog. Een deel van de inkomsten uit deze activiteiten wordt met stevige R&D-investeringen benut ter versterking van de veerkracht en het concurrentievermogen van de Noorse economie. Dit heeft geleid tot een sterke verwevenheid tussen economische groei, innovatiecapaciteit en de welvaartsstaat. De aanpak weerspiegelt twee kernprincipes van missiegedreven beleid: innovatie en collectieve

actie. R&D-investeringen zijn in de loop der jaren uitgegroeid tot een nationale prioriteit (OESO, 2021). Noorwegen behoort inmiddels tot de landen die, na Zuid-Korea en Duitsland, het grootste aandeel van hun overheidsmiddelen investeren in R&D. Het streefdoel van één procent van het bbp investeringen in publieke R&D-uitgaven wordt al lange tijd behaald.

Beleid

De nieuwe (vanaf 2020) missiegedreven innovatiebenadering in Denemarken is gericht op het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen met innovatieve oplossingen.[74] In de afgelopen jaren heeft deze aanpak aan belang gewonnen in het nationale innovatiebeleid. Dit type beleid wordt in veel Europese landen steeds vaker ingezet als antwoord op maatschappelijke en technologische uitdagingen en onderstreept het belang van door de overheid geleide missies (zie bijvoorbeeld Schot & Steinmueller, 2018). De innovatieprogramma's die onder dergelijke missies worden ontwikkeld moeten leiden tot een paradigmawisseling: van beleid dat gericht is op het behalen van economische groeidoelstellingen naar een aanpak die maatschappelijke uitdagingen centraal stelt. Deze programma's benadrukken de gezamenlijke inzet van wetenschappelijk onderzoek, het ontwikkelen van nieuwe technologie en innovatie-inspanningen van bedrijven ten dienste van maatschappelijke behoeften (Hekkert et al., 2020). De Deense overheid heeft en pakt een sturende en leidende rol in het bepalen van de richting van het innovatiebeleid.

De recente verandering van focus in het Deense beleid kan niet los worden gezien van Europees beleid (Ketels et al., 2019). De Europese Commissie speelt (samen met de OESO) immers een belangrijke rol in het stimuleren van missiegedreven innovatiebeleid. Via initiatieven zoals het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020 stimuleert de Europese Commissie bijvoorbeeld het aanpakken van brede maatschappelijke uitdagingen, in combinatie met het stimuleren van economische groei en het creëren van Europese koplopers. Voortbouwend op dit fundament zet het programma Horizon Europe in op missies. Deze missies, in de vorm van doelen die systeemverandering vereisen om maatschappelijke problemen op te lossen, vormen de leidraad. Voorbeelden van deze missies zijn onder meer klimaatadaptatie, kankeronderzoek en de gezondheid van oceanen. Hieruit voortvloeiend zijn bijvoorbeeld de Europese Green Deal, Smart Specialisation Strategies en Smart Specialisation Strategies for Sustainable and Inclusive Growth.

Het Deense onderzoeks- en innovatiebeleid heeft de afgelopen decennia een ontwikkeling doorgemaakt (Hansen, 2024). In de jaren '80 van de vorige eeuw introduceerde Denemarken technologieontwikkelingsprogramma's gericht op maatschappelijk relevante domeinen zoals IT, milieutechnologie en voeding. In de jaren '90 is het belang van maatschappelijke relevantie in onderzoek benadrukt. Hierdoor is het accent komen te liggen op de relevantie van onderzoek, waarmee een nauwere verwevenheid tussen wetenschap en innovatiebeleid zichtbaar is geworden. In 2012 onderstreepte de Deense regering het belang van zowel technologische doorbraken (*technology push*) als maatschappelijke en marktvragen (*demand pull*) en in 2020 lanceerde de Deense regering een onderzoeks- en innovatiestrategie die een missiegedreven benadering integreerde in het nationale beleid. Deze twee koerswijzigingen betekenden een breuk met het eerder dominante beleid van het ministerie van Hoger Onderwijs en Wetenschap, dat weinig richting gaf aan de toewijzing van onderzoeksmiddelen.

Hoewel missies richting geven aan beleid, zijn ze nog niet breed ingebed in het gehele Deense onderzoeks- en innovatielandschap. Een belangrijke reden is dat er geen analytisch raamwerk ligt onder het besluit om te kiezen voor bepaalde missies. Deze zijn vooral politiek en ambtelijk bepaald, waarbij de lobby van het bedrijfsleven een

[74] Missiegedreven beleid of het systeemperspectief op innovatie is in de jaren '80 van de vorige eeuw geïntroduceerd door Ergas (1987) en in recente jaren verder ontwikkeld door Edler & Fagerberg (2017) en Hekkert et al. (2020).

belangrijke rol heeft gespeeld. Bestaande programma's en arrangementen, zoals de basisfinanciering van universiteiten, financiering van fundamenteel onderzoek via de Deense varianten van NWO, en ondersteuning van toepassingsgericht onderzoek via een innovatiefonds bestaan nog steeds. Ook het streven naar meer beleidscoördinatie tussen ministeries is op dit moment beperkt gerealiseerd, omdat ministeries op hun eigen terrein nauwelijks invloed van andere ministeries dulden. Een andere uitdaging voor nationaal en regionaal beleid is het oplossen van complexe problemen op het juiste niveau en met voldoende snelheid in middelen (Wanzenböck & Frenken, 2020). Deze uitdaging speelt ook in Denemarken een belangrijke rol in het invoeren en uitvoeren van het beleid. Overlap, inefficiëntie en het niet opgeven van bestaande organisaties en instrumenten maken dat dit beleid zeer beperkt succesvol is. Kortom, het formuleren van missies vormt een belangrijke beleidsvernieuwing en een eerste stap richting missiegedreven innovatie in Denemarken, maar heeft het bestaande systeem nog niet wezenlijk hervormd (Hansen, 2024). Dat is waarschijnlijk deels het gevolg van het feit dat het huidige beleid succesvol is.

Instrumenten

Sinds 2010 investeert Denemarken één procent van het bbp aan publieke middelen in R&D. Dit publieke budget wordt vastgesteld op basis van de omvang van de economie en jaarlijks bijgesteld. Deze investering is inclusief middelen die afkomstig zijn van de Europese Unie, wat ertoe leidt dat wanneer er meer EU-financiering wordt binnengehaald door Deense instellingen, de Deense overheid minder investeert. Recent is er een ambitieuzere doelstelling vastgesteld van 1,5 procent, waarbij tevens het streven erop gericht is dat de private sector 2,5 procent van het bbp investeert in R&D. Het doel om 4 procent van het bbp te investeren in R&D wordt door gesprekspartners beoordeeld als zeer ambitieus en moeilijk haalbaar.

Het beleid wordt gekenmerkt door publiek-private samenwerking tussen verschillende partijen binnen de overheid en met private organisaties. Deze samenwerking verhoogt de effectiviteit van het Deense innovatiebeleid. Het bevordert de efficiëntie door afstemming van verantwoordelijken en taken, leidt tot innovaties en creëert een dialoog om de activiteiten van verschillende partijen op strategische doelen af te stemmen en deze te realiseren (EC, 2019). Het Deense ministerie van OCW is daarbij verantwoordelijk voor het overkoepelende onderzoeks- en innovatiebeleid. Daarnaast speelt het Deense ministerie van EZ een sleutelrol, onder meer via het nationaal clusterprogramma en de Deense Bedrijfsontwikkelingsraad. Via dit orgaan worden acht regionale organisaties ondersteund, gericht op gebiedsgerichte (duurzame) economische groei. Andere ministeries, gericht op klimaat en energie, voeren onderzoeks- en innovatieprogramma's uit binnen de eigen beleidsdomeinen. Een opvallend kenmerk van het Deense systeem is de grote rol van private fondsen, zoals de Novo Nordisk Foundation, de Carlsberg Foundation en de Rockwool Foundation, in de financiering van lange-termijn universitair onderzoek. Daarnaast ondersteunen fondsen zoals de Danish Industry Foundation vooral innovatie en concurrentiekracht.

Er is ook een aantal fiscale regelingen. Deze fiscale maatregelen komen bovenop de publieke doelstelling van 1 procent investeringen in R&D. Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw is er een belastingkorting op het salaris van onderzoekers die uit het buitenland komen. Zij hoeven zeven jaar lang slechts 32 procent inkomstenbelasting te betalen. Dit lijkt sterk op de 30%-regeling in Nederland (Bijlsma et al., 2024). Daarnaast is een belastingfaciliteit voor bedrijven die meer R&D-investeringen doen dan gepland, waarbij ze tot een vastgesteld maximum van 22 procent van het overschot terugkrijgen. De derde en nieuwste regeling is een belastingkorting, waarmee bedrijven een percentage van de R&D-investeringen kunnen aftrekken. Ten slotte lanceerde de overheid in 2021 een life sciences-strategie, die wordt voortgezet in een nieuwe strategie voor 2024–2027. De focus ligt op het bevorderen van startups, het versnellen van innovatie en het versterken van de bijdrage van de sector aan gezondheidszorg en economie. Dit lijkt op investeringen, zoals Techleap in Nederland.

Markt

Net als in België is de farmaceutische industrie belangrijk voor de Deense economie. De farmaceutische industrie is een pijler van het Deense R&D-landschap en verantwoordelijk voor een groot deel van de private R&D-investeringen. Dankzij het gebruik van private stichtingen blijven deze bedrijven onafhankelijk en dragen ze structureel bij aan R&D, zowel via directe investeringen als via maatschappelijke giften. Daarnaast versterken stichtingen de langetermijnoriëntatie van de sector. Multinationals als Novo Nordisk, GENMAB, Lundbeck, Ascendis, LEO Pharma en Novozymes investeren jaarlijks 5 mld. euro in R&D in Denemarken. Deze ondernemingen zijn voortgekomen uit bedrijven die Deense wortels hebben en sinds jaar en dag in Denemarken actief zijn. Alleen al Novo Nordisk investeerde in 2023 wereldwijd 2,9 miljard euro aan R&D. Deze multinationals vormen het hart van het Deense life-sciencescluster, dat ook 350 microbedrijven en vele startups omvat. Dit cluster maakt deel uit van Medicon Valley, een grensoverschrijdend ecosysteem met Zuid-Zweden.

Wereldwijd is de farmaceutische sector verschoven van productie naar kennisgedreven innovatie, versterkt door de opkomst van biotechnologie. Hierdoor is de afhankelijkheid van R&D en gespecialiseerd personeel sterk toegenomen. De vraag naar kennis en vaardigheden is toegenomen, wat leidt tot krapte op de Deense arbeidsmarkt.

De impact van de farmaceutische sector op de totale R&D-uitgaven in Denemarken reikt echter verder dan directe investeringen en een hoge vraag naar arbeid. Via private stichtingen en kruisverbanden met andere sectoren, zoals wetenschap en financiën, versterkt de farmaceutische industrie structureel het Deense innovatievermogen. De Deense farmaceutische industrie profiteert van een sterke publieke kennisbasis en gerichte overheidssteun. Jaarlijks investeert de Deense NWO bijvoorbeeld 70 miljoen euro in fundamenteel universitair onderzoek, gericht op de life sciences. Daarnaast ontvangen life sciences-projecten academische financiering. De industrie wordt ook ondersteund door zeven erkende instituten, waaronder Bioneer, dat zich specifiek richt op samenwerking met biotech- en farmaceutische bedrijven via technologische diensten, laboratoria en R&D-ondersteuning.

Uit deze constructies komt naar voren dat publiek-private samenwerking een kernonderdeel is van het Deense innovatiemodel. Via initiatieven zoals Trial Nation krijgen farmaceutische bedrijven toegang tot klinische proefnetwerken en gezondheidsdata. Dit maakt Denemarken EU-koploper in klinisch onderzoek per inwoner.

Conclusie

De Deense overheid speelt een centrale rol in het R&D-beleid, mede dankzij een sterke cultuur van overleg en consensus in de politiek en samenleving (zoals we die ook in Nederland kennen). Deze cultuur zorgt voor breed gedragen innovatiebeleid, dat zelden controversieel is en steun krijgt in het parlement. Hierdoor blijft het innovatiebeleid consistent over de tijd, wat stabiliteit en vertrouwen creëert bij publieke en private actoren. Deze voorspelbaarheid en consistentie worden aangemerkt als een belangrijk voordeel van het Deense innovatiemodel.

Een voorbeeld van deze voorspelbaarheid is dat de Deense overheid jaarlijks 1 procent van het bbp investeert in publieke R&D (met een doelstelling dit te verhogen naar 1,5 procent in 2030). Deze voorspelbare investering biedt zekerheid aan universiteiten, onderzoeksinstellingen en bedrijven, wat cruciaal is voor langetermijnprojecten. Dit beleid kent ook een keerzijde: EU-financiering wordt meegerekend in de nationale R&D-investeringen. Dit betekent dat bij een toename van Europese middelen, de Deense overheid geneigd is om zelf minder bij te dragen, wat de totale overheidsinspanning mogelijk afremt ondanks het succes van Europese fondsenwerving dat aanvullend zou moeten zijn op nationale inspanningen. Het kan er ook toe leiden dat instellingen minder geneigd zijn Europese projecten te starten omdat financiering door de Deense overheid aantrekkelijker wordt geacht.

Denemarken zet sterk in op missies door strategisch te kiezen voor domeinen waar het zowel economisch potentieel ziet als maatschappelijke uitdagingen wil aanpakken. Middelen worden gericht ingezet in sectoren waar een kritieke massa mogelijk is, zoals de windturbine-industrie – die decennialang heeft kunnen rekenen op systematische overheidssteun. Dankzij hervormingen heeft de overheid het stuur in handen genomen bij het kiezen en realiseren van missies. Doordat de publieke sector een grote rol speelt in R&D, kan Denemarken daarom gericht inzetten op bepaalde missies en zo innovatie inzetten voor brede maatschappelijke meerwaarde. Een belangrijk nadeel van deze aanpak is dat het beleid niet analytisch bepaald is. Gesprekspartners geven aan dat de politiek onder druk van het bedrijfsleven bepaalde missies heeft gekozen, waarvan het nog maar de vraag is hoe succesvol deze op termijn zullen blijken te zijn. Dit blijkt onder meer als naar het flankerend of randvoorwaardelijk beleid wordt gekeken. Investeringen in menselijk kapitaal, universiteiten en het fiscale beleid zijn nauwelijks afgestemd op het behalen van de doelen van deze missies.

Uniek (in Europa) aan het Deense innovatielandschap is dat private stichtingen een grote rol spelen in het stimuleren van R&D, vooral binnen publieke onderzoeksinstellingen. Grote bedrijven gebruiken stichtingsstructuren om winsten (fiscaalvriendelijk) te herinvesteren in maatschappelijke doelen, waaronder onderzoek, onderwijs en cultuur. Met fiscale voordelen en de nadruk op maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn stichtingen verankerd in de Deense cultuur. Hun langetermijnoriëntatie maakt hen uitermate geschikt om duurzame investeringen in R&D te ondersteunen, los van directe commerciële druk. De overheid ondersteunt deze gang van zaken verder met publiek-private samenwerkingen en investeert gericht in life sciences.

Zwitserland

Zwitserland scoort hoog op alle internationale lijstjes met innovatieve landen. Het lijkt erop dat het land investeringen op een relatief efficiënte wijze weet om te zetten in een hoge kennis- en technologieoutput. In verschillende publicaties wordt het onderzoeks- en innovatiesysteem geprezen als effectief en efficiënt.

Onderliggend aan dit succesvolle systeem is een stabiele en duidelijke economische koers die al jaren min of meer gelijk is. De innovatieactiviteiten zijn decentraal georganiseerd vanuit de kantons, wat het initiatief van ondernemers stimuleert om te investeren. Lokale netwerken van partijen die elkaar kennen en vertrouwen zijn hierbij relevant en effectief. De stabiele economische koers leidt er ook toe dat internationale bedrijven R&D-investeringen en -activiteiten in Zwitserland hebben. Naast grote Zwitserse bedrijven als Nestlé, Roche en Novartis, is dit bijvoorbeeld Google. Dit leidt ertoe dat jaarlijks ruim 3 procent van het bbp in R&D wordt geïnvesteerd. Ook de innovatieoutput is hoog (in tegenstelling tot België, waar vooral de R&D-investeringen hoog zijn). Door de OESO wordt gewezen op het sterke systeem van intellectueel eigendom in Zwitserland, dat onder meer blijkt uit een relatief groot aantal patenten dat in Zwitserland wordt aangevraagd door (internationale) bedrijven. Bij het sluiten van handelsakkoorden met andere landen wordt sterk gelet op de bescherming van intellectueel eigendom. Ongeveer 80 procent van de Zwitserse export is gebaseerd op intellectuele-eigendomsrechten in een bepaalde vorm. Octrooibescherming is bijvoorbeeld belangrijk voor de farmaceutische en chemische sector, evenals de machine-industrie. Sectoren zoals de voedingsmiddelenindustrie of de horloge-industrie zijn daarentegen afhankelijk van een goede bescherming van hun merken als zij exporteren.

Beleid

Zwitserland behoort al jaren tot de wereldtop op het gebied van innovatie. Deze positie is het resultaat van een uniek, bottom-up innovatiebeleid waarin autonomie van private partijen centraal staat. In tegenstelling tot veel andere landen, grijpt de Zwitserse overheid nauwelijks top-down in: bedrijven, kennisinstellingen en onderzoeksorganisaties bepalen grotendeels zelf hun koers. Dit model ontstond al in 1944, tijdens de oprichting van de voorloper van Innosuisse, en is sindsdien een stabiel fundament gebleven van het Zwitserse innovatiebeleid.

Een belangrijk kenmerk van dit beleid is de sterke rol van de private sector, die verantwoordelijk is voor het grootste deel van de R&D-investeringen en het merendeel van de marktgerichte innovaties die het daarmee realiseert. Zwitserland biedt gunstige randvoorwaarden om te innoveren en te ondernemen, zoals lage vennootschapsbelasting en een stabiel institutioneel kader met bescherming van intellectueel eigendom, maar laat het initiatief om te innoveren en de richting daarvan vooral aan de markt. Hierdoor zijn internationaal toonaangevende innovaties ontstaan, zoals drones.

Hoewel Zwitserland traditioneel geen directe marktinterventie toepast, beweegt het beleid de laatste jaren wel wat meer richting gerichte stimulering. In 2021 introduceerde Innosuisse het Flagship Initiative, gericht op maatschappelijke thema's. In 2023 kwam daar directe ondersteuning van startups bij. Daarmee ontstaat wat meer een evenwicht tussen een klassiek generiek beleid om ondernemers te laten bepalen waarin geïnvesteerd dient te worden en meer missiegedreven innovatiebevordering, vergelijkbaar met ontwikkelingen in de Europese Unie.

Instrumenten

Zwitserland kent een aantal toonaangevende universiteiten die de beschikking krijgen over een fors en stabiel budget om autonoom te besteden. Deze universiteiten vormen samen een netwerk. Dit draagt bij aan excellent wetenschappelijk onderzoek met lokale toepassing van dit onderzoek. Het denken in termen van excellentie lijkt in de cultuur van bedrijfsleven, overheid en onderwijs verweven te zijn, waardoor de prestaties en toepassing ervan van hoog niveau zijn.

De afgelopen jaren is de nadruk wat meer komen te liggen op transities en ziet de overheid een bredere rol dan het stimuleren van excellentie en het creëren van randvoorwaarden. Er is sinds enkele jaren een federale strategie voor onderwijs, onderzoek en innovatie, waarin een aantal maatschappelijke thema's (in samenwerking met de kantons) is vastgelegd om de digitale transformatie, duurzame ontwikkeling van de economische activiteit en gelijke kansen voor ondernemers (stimuleren van nieuwe bedrijven) en werkenden (naast een excellentie-oog voor alle werkenden) te stimuleren.

Voor het eerst is ook focus aangebracht op een aantal thematische onderzoeksgebieden die de autonomie van universiteiten beperken. Hiertoe zijn twee programma's in het leven geroepen: de National Centres of Competence in Research (NCCR's) en National Research Programmes (NRP's). Beide programma's vallen onder de verantwoordelijkheid van het SNSF (de Zwitserse variant van NWO in Nederland). De NCCR's fungeren als expertisecentra voor technische ontwikkelingen en migratie, de NRP's richten zich op missies, zoals digitale transformatie. Deze missies zijn vergelijkbaar met de Nederlandse missies. In het verlengde van deze initiatieven beheert Innosuisse (vergelijkbaar met het Nederlandse RVO) een aantal initiateven om de energietransitie vorm te geven. Ten slotte is er een onderzoeksinsituut opgericht dat rechtstreeks bedrijven kan financieren om innovaties op het terrein van de energietransitie te versnellen.

Hoewel Zwitserland een sterke industriële bottom-up transformatiecapaciteit heeft, bereidt het zich nu toch ook voor op uitdagende socio-technische transities. Daartoe zijn twee instrumenten ontwikkeld. De eerste is de Innovation Booster. Dit is een nieuw instrument dat zich richt op doorbraakinnovaties door het vaststellen van kansrijke ondernemingen. Het instrument maakt gebruik van living labs om te bepalen of een doorbraak succesvol is. Bij een aanvraag stelt een ondernemer een innovatiethema voor dat de mogelijkheid biedt om verschillende uitdagingen te identificeren en veelbelovende kansen voor radicale innovatie te vinden. Het gaat om financiering in de challenge- en ideeënfase van een project, waarbij bescheiden middelen beschikbaar zijn om te werken aan een proof of concept. Het tweede instrument is het Flagship Initiative dat is gericht op systemische innovaties. Het Flagship initiatief is een aanvulling op de bottom-up benadering van de Innosuisse innovatieprojecten, waarbij

Innosuisse brede thema's vastlegt om innovatie op een systemische, transdisciplinaire en brede manier te stimuleren. Consortia kunnen voorstellen indienen om binnen deze onderwerpen een Flagship uit te voeren. Het doel is om oplossingen te vinden voor huidige of toekomstige uitdagingen, die alleen kunnen worden opgelost door samen te werken en die relevant zijn voor een groot deel van de economie en samenleving. Van een Flagship-project wordt verwacht dat het bijdraagt aan een systeemverandering (structurele veranderingen), zoals in Nederland ook de bedoeling is met missies.

Ten slotte wordt door de Zwitserse Onderzoeksraad (SSC) gebroed op een agentschap voor missies om doorbraaktechnologieën te realiseren. Dit agentschap zou moeten worden ingericht als het Amerikaanse DARPA, maar dan niet gericht op defensie. Een ARPA-model dat missiegerichtheid combineert met actief projectmanagement ontbreekt in het Zwitserse systeem. Daarom beveelt de SSC aan om bij Innosuisse een ARPA-pilot te starten. Dit zou verschillende positieve gevolgen moeten hebben, waaronder de ontwikkeling van missiegerichte technologie. Dit idee lijkt sterk op de NTS in Nederland.

Markt

De markt bestaat uit een relatief groot aantal innovatie-mkb-ondernemers. Zij zijn niet alleen gericht op innovatie maar leiden ook jonge medewerkers (vanaf 16 jaar) op middels stages en leerwerktrajecten. Door de regionale focus richten ondernemers zich op het oplossen van vooral economische problemen. Het duale onderwijssysteem, waarin beroepsonderwijs en praktijkervaring worden gecombineerd, levert goed opgeleide vakmensen met praktische en theoretische kennis. Daarnaast zijn universiteiten en ETH Zürich wereldtop, wat zorgt voor een constante instroom van hooggekwalificeerd talent.

Zwitserland heeft een open, exportgerichte economie waarin bedrijven onder hoge concurrentiedruk staan, vooral in sectoren als farmacie, machinebouw, hightech en financiële dienstverlening. Die druk dwingt bedrijven om voortdurend te innoveren om concurrerend te blijven – zowel op kwaliteit, efficiëntie als technologische voorsprong. Onder die druk is het waarschijnlijk niet verrassend dat in Zwitserland meer dan 70 procent van de R&D-investeringen op het conto van het bedrijfsleven kan worden geschreven. Grote bedrijven als Roche, Novartis, ABB en Nestlé investeren fors in eigen onderzoek, maar werken ook samen met universiteiten en startups. Dit lijkt op de Deense situatie waarin grote multinationals investeren en samenwerken met kennisinstellingen.

Ten slotte kent Zwitserland een lage vennootschapsbelasting, weinig regeldruk in vergelijking met andere landen en een politiek en juridisch stabiel klimaat. Dit schept veel vertrouwen bij lokale en internationale ondernemers om langetermijninvesteringen in innovatie te doen.

Conclusie

Zwitserland creëert een effectief innovatieklimaat door vrijheid en vertrouwen te geven aan bedrijven om te innoveren. Dit wordt gekoppeld aan excellent (wetenschappelijk en toegepast) onderzoek dat de marktvraag bedient. Vaak spelen grote bedrijven hier een belangrijke rol in. Het meeste beleid wordt gecoördineerd maar niet gestuurd door de overheid, wat zich uit in een aantal generieke instrumenten (zoals lage belastingen en bescherming van het intellectueel eigendom). Als gevolg hiervan zijn er relatief grote private investeringen in R&D (70 procent van het totaal) dat wordt gecombineerd met een internationale inslag waar het gaat om het aantrekken van talent, samenwerking tussen bedrijven en het exporteren van innovatieve producten en diensten.

Het innovatiebeleid onderscheidt zich door gunstige randvoorwaarden (lage belastingen en stabiele regelgeving), en laat de richting en inhoud van innovatie grotendeels aan bedrijven en instellingen zelf over. Bedrijven zijn hoofdinvesteerders in R&D, waarbij grote bedrijven en het mkb intensief samenwerken met universiteiten en

onderzoeksinstituten. Innovaties komen vaak direct uit de marktbehoefte tot stand, wat de kans op valorisatie vergroot. Er bestond tot voor kort geen top-down industrie- of innovatiebeleid, wel enige vorm van maatwerk via Innosuisse en onderzoeksprogramma's die inspelen op de behoeften van bedrijven en wetenschappers.

Zwitserland heeft een internationaal gericht bedrijfsleven dat sterk leunt op buitenlands talent. Universiteiten en bedrijven zijn sterk internationaal verbonden, met veel buitenlandse studenten, onderzoekers en samenwerkingen. De meertalige en multiculturele context stimuleert internationale samenwerking en marktgerichte innovatie met wereldwijde toepassing. Naast gerenommeerde universiteiten valt het duale beroepsonderwijs op. Universiteiten leiden op en doen fundamenteel onderzoek en werken nauw samen met bedrijven aan toegepast onderzoek, waarbij de duale beroepspraktijk zorgt voor effectieve toepassing van nieuwe technologie. Samen zorgt dit voor kennisoverdracht van wetenschap naar markt (valorisatie).

Hoewel Zwitserland traditioneel terughoudend is met missiegericht beleid, worden sinds 2021 thematische programma's, zoals de Innosuisse Flagship Initiative, ingezet rond maatschappelijke uitdagingen op het terrein van duurzaamheid en digitalisering. Dit past in de trend die ook in de Europese Unie zichtbaar is.

Nederlandse innovatiebeleid in perspectief

Als we Nederland in het perspectief van België, Denemarken en Zwitserland plaatsen dan ontstaat een beeld langs de lijnen van de manier waarop de richting van overheidssturing plaatsvindt, de rol van universiteiten en kennisinstellingen in het innovatiebeleid, de belangrijkste pijlers onder private R&D-investeringen, de mate waarin publiek-private samenwerking tot stand komt en de internationale oriëntatie (die voor de kleine economieën van deze landen van belang is). De tabel hieronder geeft een korte samenvatting.

Tabel 6.3 Nederlands innovatiebeleid in perspectief

	Nederland	België	Denemarken	Zwitserland
Overheidssturing	Missiegedreven innovatiebeleid	Regionaal gestuurd, met een actief Vlaanderen	Strategisch en gericht op groene en digitale innovatie	Beperkt, vooral faciliterend (bottom-up)
Universiteiten/ kennisinstellingen	Goed verbonden met bedrijfsleven	Gericht op fundamenteel onderzoek	Gericht op valorisatie in het land	Wereldtop in fundamenteel onderzoek met samenwerking met bedrijven
Belangrijkste sectoren	Hightech machines, chipdesign, landbouw & voeding, chemie	Farmaceutische industrie, chemie, nanotechnologie	Life sciences, cleantech, windenergie en ICT	Farmaceutische industries, biotech, precisietechniek en machines
PPS-model	Sterk ontwikkeld met topsectoren en fieldlabs	Groeiend met Flanders Make en IMEC	Sterk netwerk van innovatiecentra van multinationals	Organisch netwerk met grote multinationals, weinig top-down sturing
Internationale oriëntatie	Vooral op EU gericht	Vooral op EU gericht	Op de EU en VS gericht	Nauwe samenwerking met EU

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025)

6.2.2 Ondernemerschap in Europa

Ondernemerschap speelt een belangrijke rol in het streven naar economische groei en bij het realiseren van maatschappelijke ambities. Het is niet op voorhand duidelijk wat de rol van de overheid is in het stimuleren van ondernemerschap. In de wetenschappelijke literatuur en ook bij internationale denktanks en adviseurs is een verschuiving zichtbaar van focus op enkele instrumenten (vaak fiscale instrumenten) naar het stimuleren van een ecosysteem (OESO, 2020). In een dergelijk ecosysteem is het van belang dat er geen barrières zijn voor nieuwe bedrijven om markten te betreden en als deze bestaan instrumenten in te zetten op het terrein van het financieren van bedrijven, het stimuleren van innovatie (creatieve destructie) en vaardigheden om een onderneming te bestieren en te laten groeien. Dit zou ertoe moeten leiden dat ondernemerschap leidt tot het creëren van nieuwe werkgelegenheid en productiviteitsgroei.

Het Zwitserse IMD maakt een ranking van het ondernemersklimaat in 70 landen. Zwitserland staat op nummer 1 in deze lijst in 2025 (en in de top 3 vanaf 2021) met hoge scores voor de efficiëntie van de overheid. Denemarken staat op de vierde plaats (de laagste notering sinds 2021) met relatief hoge scores voor de efficiënte werking van het bedrijfsleven. België staat op plaats 24, een duidelijke verslechtering ten opzichte van de topnotering (13) in 2023. De daling is vooral te wijten aan sterk stijgende arbeidskosten (door automatische loonindexatie), arbeidsmarktkrapte op het terrein van technisch geschoold personeel en starre arbeidsmarktinstituties die mobiliteit ontmoedigen. Nederland staat in 2025 op plaats 10. Dit is de laagste notering sinds 2021. De daling wordt veroorzaakt door achterblijvende investeringen in woningen en infrastructuur wat de economische dynamiek beperkt, moeizame onderhandelingen over hoe de klimaatdoelen bereikt dienen te worden die onzekerheid over investeringen veroorzaken en een negatievere houding ten opzichte van internationale samenwerking en het aantrekken van talent uit het buitenland.

De reden om ondernemerschap te stimuleren is dat nieuwe bedrijvigheid een belangrijke motor is voor economische groei en werkgelegenheid (Baumol, 1990). Het stimuleert innovaties en draagt bij aan efficiëntie door meer concurrentie. Een tweede reden is dat ondernemerschap ook bredere maatschappelijke voordelen kan opleveren, zoals bijdragen aan de lokale economische ontwikkeling in achterblijvende regio's, ondersteuning bieden aan industriële transities en leiden tot een alternatieve weg naar werk voor mensen met een achterstand op of tot de arbeidsmarkt of voor mensen die op zoek zijn naar meer flexibiliteit (zoals zelfstandig ondernemers) (Stam, 2015).

Marktfalen en institutionele belemmeringen (wet- en regelgeving) zorgen echter voor belemmeringen voor ondernemers (Brown & Mawson, 2019). Voor nieuwe bedrijven omvatten deze belemmeringen in Europese landen vooral hoge toetredingsbarrières tot markten met grote en/of gevestigde spelers, administratieve lasten voor het registreren en daarna draaiende houden van een bedrijf en informatie-asymmetrie op financiële markten, wat leidt tot nadelen voor nieuwe (en kleine) ondernemingen in het verkrijgen van financiering (zoals durfkapitaal en financiële injecties bij het verder opschalen). Het basisargument voor ondernemerschapsbeleid in Europa komt voort uit de noodzaak om dit soort belemmeringen weg te nemen en zo de economische en maatschappelijke voordelen van nieuw en vernieuwend ondernemerschap te incasseren.

Ondernemerschapsbeleid is ook van belang om de kwaliteit van bestaande bedrijven te verbeteren (Acs & Mueller, 2008). Daarom zijn er ook beleidsmaatregelen gericht op economische en sociale voordelen van bedrijven met potentieel voor bijvoorbeeld verduurzaming en doorgroei. Gemiddeld genomen gaat het dan niet om jonge, snelgroeiende bedrijven of bedrijven met een zeer hoge waardering, maar vooral om het bevorderen van

productief ondernemerschap. Beleid voor productief ondernemerschap legt de nadruk op bedrijven met potentieel voor werkgelegenheid en innovatie.

Toegang tot financiering

Voor een internationale vergelijking is een aantal indicatoren van belang. In de eerste plaats de toegang tot financiering met een effectief werkende markt voor nieuwe en bestaande bedrijven. Ondernemers hebben financiering nodig voor de dagelijkse bedrijfsactiviteiten of voor investeringen. Zonder passende financiering komen goede ideeën niet tot wasdom. De OESO (2024) geeft een overzicht van de instrumenten (uit 2021 en 2022) die worden ingezet in verschillende landen. Het is een overzicht in een aantal brede categorieën wat inzicht geeft in welke instrumenten de Nederlandse overheid prioriteert en welke instrumenten in andere landen prioriteit genieten. In de vergelijking richten we ons opnieuw op België, Denemarken en Zwitserland als landen waarmee Nederland wordt vergeleken.

Wat opvalt is dat in België en Zwitserland vooral generieke regelingen om het mkb te ondersteunen prioriteit genieten (Baldegger et al., 2024). In Denemarken zijn de regelingen daarentegen vooral gericht op startups. Nederland kent een instrumentarium voor zowel het gevestigde mkb (generieke regelingen als garanties en directe leningen) als instrumenten voor durfkapitaal voor startups.

In België is slechts 0,2 procent van het totaal aantal bedrijven geen mkb-onderneming. Beleidsinitiatieven om de toegang van het mkb tot financiering te vergemakkelijken bestaan op zowel federaal als regionaal niveau en zijn veelal generiek van aard. In tijden van crisis zijn deze maatregelen uitgebreid met een aantal tijdelijke maatregelen. In 2021 en 2022 zijn dergelijke beleidsmaatregelen voornamelijk gericht op de bescherming van gezonde ondernemingen in het kader van COVID-19 en de energiecrisis als gevolg van het Russisch-Oekraïense conflict. Een voorbeeld hiervan is een overbruggingslening, die tot doel heeft Vlaamse ondernemingen te ondersteunen die kampen met acute liquiditeitsproblemen door de oorlog in Oekraïne, de stijgende energieprijzen en de algemene toename van het prijsniveau. Een ander voorbeeld is het programma *Fonds de transition*, dat in september 2022 is gelanceerd. Dit programma beoogt de financiering van ondernemingen die hun bedrijfsmodellen en productieprocessen moeten transformeren om te voldoen aan regionale en Europese milieu- en klimaatdoelstellingen. Dit wordt opgezet met leningen, bancaire cofinanciering en minderheidsaandelen in bedrijven.

Het bedrijfsleven in Zwitserland bestaat voor meer dan 99 procent uit mkb-bedrijven. In Zwitserland zijn vier waarborgcoöperaties die kleine en middelgrote ondernemingen helpen bij het verkrijgen van bankleningen tot CHF 1.000.000 (sinds 2019). Het volume aan leningwaarborgen is gestaag toegenomen vanaf 2007. Tijdens de coronapandemie zijn extra maatregelen genomen om het mkb te ondersteunen: overbruggingskredieten via een waarborgprogramma, kredieten via een specifiek waarborgprogramma voor startups en een steunprogramma voor bedrijven die, vanwege de aard van hun economische activiteiten, bijzonder zwaar getroffen werden door de gevolgen van de COVID-19-crisis. Deze speciale COVID-garantieprogramma's vereisen volledige terugbetaling van het krediet binnen een termijn van acht jaar. Eind 2023 maakte ongeveer 13 procent van de Zwitserse bedrijven nog gebruik van deze kredieten.

In Denemarken is 1,3 procent van het bedrijfsleven geen mkb. Een voorbeeld van niet-financiële ondersteuning in Denemarken is een digitale CO2-voetafdrukcalculator gericht op het mkb. Met een klimaatkompas kunnen ondernemers gebruikmaken van een tool om hun emissies te berekenen. Recentelijk is het Export- en Investeringsfonds van Denemarken (EIFO) opgericht door de fusie van drie staatsfondsen. EIFO biedt een centraal

toegangspunt voor Deense bedrijven die overheidsfinanciering nodig hebben en heeft als doel de groei op een duurzame manier te bevorderen.

Toegang tot financiering is in Nederland sterk ontwikkeld met verschillende regelingen die vaak op nationaal niveau zijn georganiseerd (de ROM's spelen ook een rol bij regionale financiering). Een mogelijk nadeel van het Nederlandse stelsel ten opzichte van andere landen is dat meerdere publieke partijen zich bezighouden met financiering, waaronder de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) met subsidies, garanties en leningen, Invest-NL met co-investeringen en fonds-in-fondsinvesteringen, de ROM's (Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen) die bedrijven voorzien van risicokapitaal, Qredits met microkredieten voor kleine bedrijven en Atradius DSB met exportkredietverzekeringen.

Tabel 6.4 Kenmerken van ondernemerschapsbeleid in verschillende landen

	Nederland	België	Denemarken	Zwitserland
Financiering	Sterk ontwikkeld ecosysteem	Versnipperd, maar actief	Centrale aanpak (via het Export & Investment Fund)	Minder actieve overheidsrol
Directe financiering	Ja, met een sterke innovatiefocus	Ja, regionaal georganiseerd	Veelal via leningen op nationaal niveau	Nauwelijks, private sector speelt dominante rol
Garanties	Ja, nationaal georganiseerd	Ja, regionaal georganiseerd	Ja, nationaal georganiseerd	Ja, op nationaal niveau via regionale coöperaties
Fonds-in-fonds	Ja, gericht op groeifinanciering	Ja, regionaal voor innovatie en regionale ontwikkeling	Ja, voor duurzaamheid, technologie en digitalisering	Beperkt, vooral private fondsen

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025) op basis van OESO (2024)

België kent een versnipperd publiek financieringslandschap door de structuur van het land. Niettemin wordt er op een vergelijkbaar aantal terreinen gefinancierd als in Nederland, veelal regionaal georganiseerd. Het voordeel van de regionale organisatie is dat er binnen de regio's vaak meer ruimte is voor maatwerk en specifieke ondersteuning van sectoren of regio's. Belangrijk nadeel is dat het voor ondernemers complex en onoverzichtelijk kan zijn door de regionale verschillen, er ongelijke ondersteuning tussen regio's bestaat (en daarna ongelijkheid in kansen) en dat schaalvoordelen mogelijk onvoldoende worden herkend door regionale instrumenten.

Denemarken kent ook regelingen die veelal via het EIFO worden uitgevoerd. Het EIFO is ontstaan door het samengaan van de exportkredietverzekeraar, het Deense groeifonds en het duurzame investeringsfonds. Het gaat bij de financiering om een brede doelgroep, van vroege-fase-financiering tot grote internationaal opererende bedrijven. Er zijn leningen en garanties, ook vergelijkbaar met de Nederlandse BMKB. Het EIFO kent ook venture capital-fondsen die vaak in strategische sectoren actief zijn, zoals energie, biotech en robotica. EIFO staat bekend om snelle besluitvorming en het actief zoeken naar cofinancieringspartners in de markt. Ze bieden ook grotere financieringstickets dan veel Nederlandse instrumenten. Hierdoor lijkt de aanpak krachtiger dan in Nederland. Er is

wel veel discussie in Denemarken over de afstemmen van het nieuwe EIFO met regionale fondsen die ook investeren in bedrijven en met de grote ondernemingen die veel in R&D investeren.

Ten slotte kent Zwitserland een minder actieve overheidsrol. Door de relatief lage belastingen op ondernemingen en een lage regeldruk zijn er minder directe financieringsinstrumenten en bestaan de fonds-in-fondsinvesteringen vooral uit private partijen. Garanties zijn beschikbaar via regionale coöperaties. Innosuisse lijkt op het Deense EIFO, doordat hier veel instrumenten zijn samengebracht in één organisatie.

Wet- en regelgeving

Binnen het ondernemerschapsbeleid geldt dat wet- en regelgeving een belangrijke institutionele factoren zijn voor een gelijk speelveld. Het gaat bijvoorbeeld om de bescherming van kennis en het benutten ervan ter bevordering van innovatie. Daarnaast zijn de uitvoering en borging van beleid en wet- en regelgeving door (in Nederland) de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Kamer van Koophandel (KvK) van belang.

De Wereldbank heeft een kwantitatieve internationale vergelijking gemaakt van de *ease of doing business*. Deze vergelijking is gebaseerd op een rangschikking van tientallen indicatoren met betrekking tot het starten van een onderneming, de eenvoud waarmee gebouwd kan worden, de mate waarin elektriciteit voor het voeren van een onderneming voorhanden is, de wijze waarop het juridische en administratieve proces waarbij het eigendom van onroerend goed officieel wordt vastgelegd (zoals een kadaster of eigendomsregister) geregeld is, de mogelijkheden om geld te lenen voor de onderneming, de mate waarin investeerders zijn beschermd, de hoogte van de belastingen waar ondernemers mee te maken krijgen, de mate waarin exportrestricties en handelsbarrières van kracht zijn, het juridische proces waarmee wordt gezorgd dat partijen zich houden aan de afspraken in een contract en het afwikkelen van faillissementen.

Deze rangschikking is natuurlijk niet perfect en is in 2020 gemeten. Het geeft echter wel aan waarin de wet- en regelgeving beter en minder goed is ten opzichte van andere landen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale score (maximaal 100), het land dat op nummer 1 staat in het totaaloverzicht (Nieuw Zeeland) en per categorie het land dat de beste score behaalt. De rangschikking loopt van 1 tot en met 190 (er zijn 190 landen gerangschikt). Vervolgens bevat de tabel vier kolommen met daarin de cijfers voor Nederland, België, Denemarken en Zwitserland. Wat opvalt is dat Denemarken een behoorlijk hogere ranking heeft dan de drie andere landen. Met het Verenigd Koninkrijk (8 in 2020, voor de Brexit), Noorwegen (9), Zweden (10) en Finland (20), staat Denemarken ruim boven Zwitserland (36), Nederland (42) en België (46).

Denemarken scoort consistent hoog op alle indicatoren. Het starten van een onderneming verloopt alleen in Nederland soepeler en het verkrijgen van een elektriciteitsaansluiting is in Zwitserland beter geregeld. Voor Nederland geldt dat het verkrijgen van een bouwvergunning (wat bestaat uit het aantal procedures die moeten worden doorlopen, de tijd en kosten die daarmee gemoeid zijn en de kwaliteitscontrole) relatief moeilijk is. Ook is het lenen van geld relatief onderontwikkeld, een punt dat het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) ook aanstipt. In positieve zin valt op dat het exporteren van goederen en diensten en het starten van een onderneming eenvoudig is en dat het afwikkelen van een faillissement relatief soepel verloopt. Deze laatste twee voordelen kent België ook voor ondernemers. In Zwitserland zijn eigendomsrechten goed geborgd en is de belastingdruk voor ondernemers relatief laag.

Tabel 6.5 Scores op het vestigingsklimaat in verschillende landen

	Top	Nederland	België	Denemarken	Zwitserland
Totale score	86,8	76,1	75,0	85,3	76,6
Rang in het totaal	Nieuw Zeeland	42	46	4	36
Starten van een onderneming	Nieuw Zeeland	14	27	18	25
Verkrijgen van bouwvergunningen	Denemarken	43	27	1	25
Verkrijgen van elektriciteit	Zuid-Korea	40	54	11	6
Vastleggen eigendomsrechten	Nieuw Zeeland	20	52	6	9
Verkrijgen van leningen	Nieuw Zeeland	44	24	9	17
Bescherming van investeerders	Nieuw Zeeland	41	25	9	34
Betalen van belastingen	Ierland	19	45	2	10
Mogelijkheid om te exporteren	Denemarken	2	2	1	19
Sterkte van het contractrecht	Zuid-Korea	42	35	8	26
Afwikkelen faillissementen	Finland	8	10	6	27

Bron: Wereldbank, Ease of doing business

Arbeidsaanbod

Ten slotte bevordert de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd arbeidsaanbod de groei van bedrijven. Dit kan op verschillende manieren gemeten worden. De OESO (2024) heeft een vragenlijst onder werkenden uitgezet waarin het niveau van kennis en vaardigheden op het terrein van schrijven, rekenen en probleemoplossend vermogen wordt vergeleken. Uit deze studie blijkt dat het niveau van deze vaardigheden niet is gestegen in de afgelopen tien jaren. Nederland scoort goed en behoort met Finland, Noorwegen en Zweden tot de best presterende Europese landen. Denemarken heeft een behoorlijke inhaalslag gemaakt en nadert de top 5.

Als in meer detail wordt gekeken naar de geletterdheid, rekenvaardigheid en het probleemoplossend vermogen van de beroepsbevolking dan staat Nederland in de top 5 met Finland, Japan, Zweden en Noorwegen. Vlak daarachter zijn Denemarken, België (Vlaanderen) en Zwitserland te vinden.

Wat in alle landen opvalt is dat er zorgen zijn over de vaardighedenkloof tussen migranten en niet-migranten. Deze lijkt toe te nemen, wat volgens de OESO vraagt om gerichter taalonderwijs, integratie via werk en opleiding en investeringen in laagdrempelige bij- en omscholing. Verder lijkt er in toenemende mate sprake van een tweedeling:

de vaardigheden van hoger opgeleiden nemen toe en die van lager opgeleiden dalen. Investeringen in leven lang leren en het ondersteunen van volwassenenonderwijs zouden volgens de OESO helpen om deze tweedeling te stoppen. Een derde opvallende trend is dat jongeren minder goed scoren dan een decennium geleden. Het funderend en beroepsonderwijs zou in de OESO-landen sterker gericht moeten worden op probleemoplossende en denkvaardigheden, waarbij niet wordt aangegeven welke afwegingen hierbij gemaakt moeten worden. Ten slotte is sprake van mismatch in die zin dat niet alle werkenden hun capaciteiten volledig benutten of juist in banen werken waar de eisen hoger liggen. Oplossingen voor deze mismatch bevinden zich in het stimuleren van mobiliteit tussen banen en scholing binnen banen (indien sprake is van onderkwalificatie).

Alle landen zetten in op meer afgestudeerden op het terrein van STEM (science, technology, engineering & mathematics). Productievere bedrijven onderscheiden zich niet alleen doordat zij een groter aandeel hoogopgeleide medewerkers in dienst hebben, maar ook doordat zij binnen elk beroep relatief vaker de meest capabele werknemers aantrekken. Deze werknemers hebben dikwijls een technische opleiding en vaardigheden in lijn met STEM. Dit effect is vooral zichtbaar aan de technologische voorhoede en in cognitief veeleisende functies. Internationaal vergelijkend onderzoek van Criscuolo et al. (2024) laat zien dat verschillen in vaardigheden van werknemers een belangrijk deel van de productiviteitsverschillen tussen bedrijven kunnen verklaren. Het is dus niet verrassend dat de arbeidsvraag naar bepaalde typen werkenden hoog is en er wordt gepoogd arbeidsmarktbeleid in te zetten om deze vraag te sturen.

Voor jonge bedrijven blijkt bovendien dat het hebben van een hoogwaardig personeelsbestand sterk samenhangt met snelle groei in werkgelegenheid. Grotere bedrijven betalen gemiddeld hogere lonen dan kleinere bedrijven, maar meer dan de helft van dit verschil komt voort uit kenmerken van de werknemers zelf, en met name uit kwaliteitsverschillen op vaardigheden binnen beroepen. Daarnaast speelt de samenstelling van teams een rol: werken met kwalitatief sterke collega's gaat gepaard met substantiële loonvoordelen. Er ontstaat een patroon waarbij meer productieve werknemers ook vaker samenwerken met andere sterke collega's – een fenomeen dat bekend staat als positieve selectieve matching.

7 Synthese en toetsing beleidsmix

Het verzamelde materiaal uit de vorige hoofdstukken wordt ingezet om de beleidsmix per tactisch doel en uiteindelijk per strategisch doel te beoordelen. Uit de synthese komt naar voren dat een aantal tactische doelen overlapt. Het structureren van doelen met focus op positieve externe effecten en het oplossen van marktfalen, organisaties die daarbij ondersteunen en heldere kaders zijn behulpzaam.

Het opstellen van een synthese met een contributieanalyse is nuttig voor evaluatie, omdat het helpt om te begrijpen in hoeverre de beleidsmix binnen een tactisch doel heeft bijgedragen aan het bereiken van de beleidsdoelen zonder dat er (in grote mate) neveneffecten zijn opgetreden, vooral wanneer het moeilijk is om directe causale verbanden vast te stellen. In periodieke rapportages is het niet haalbaar om op (quasi-)experimentele basis onderzoek uit te voeren over de gehele beleidsmix en is het ook niet mogelijk om oorzaak en gevolg één-op-één te koppelen. In een contributieanalyse wordt daarom geëvalueerd in hoeverre de beoogde mechanismen en aannames in de beleidstheorieën daadwerkelijk zijn opgetreden in de periode 2020-2025. Op basis van de beleidsreconstructie, interviews, beleidstheorieën, financiële analyse, beschikbare evaluaties per instrument, mechanismen die in de wetenschappelijke literatuur zijn beschreven en geduid en de benchmarkstudie van drie landen, wordt een analyse gemaakt van de sterke en zwakke schakels in deze beleidstheorieën. Daarnaast wordt overkoepelend geanalyseerd in hoeverre het beleid op strategisch niveau effectiever en efficiënter kan worden gestructureerd.

In dit hoofdstuk staat per tactisch doel een aantal vragen centraal:

- Hoe geloofwaardig is de legitimering van het beleid? Zijn belanghebbenden het eens met de probleemanalyse?
- Welke schakels in de beleidstheorieën zijn aannemelijk sterk (goed bewijs beschikbaar, sterke logica of brede acceptatie) en welke zijn aannemelijk zwak (weinig bewijs beschikbaar, zwakke logica of weinig overeenstemming onder stakeholders)?
- In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het adresseren van falens en het beheersen van neveneffecten?
- Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?

Bijlage E bevat fiches op tactisch doelniveau, waarin op basis van de verzamelde informatie in de voorgaande hoofdstukken antwoorden op deze vragen zijn geformuleerd. Deze fiches vormen de input voor dit hoofdstuk, dat uit drie paragrafen bestaat. In de eerste paragraaf wordt per tactisch doel het ondernemerschapsbeleid doorgenomen, in de tweede paragraaf per tactisch doel het innovatiebeleid en in de derde paragraaf wordt een overkoepelend oordeel gegeven over de twee strategische doelen.

7.1 Ondernemerschapsbeleid

Het ondernemerschapsbeleid bestaat uit zes tactische doelen waarvan de synthese in de volgende subparagrafen wordt besproken. Deze synthese is op tactisch doelniveau en velt een oordeel over de beleidsmix op basis van de

verkregen informatie en inzichten. Centraal staat de mate waarin het aannemelijk is dat marktfalens worden aangepakt en eventuele neveneffecten worden beheerst. Uitgangspunt is Tabel 7.1 met daarin per tactisch doel een samenvatting van de legitimering, het verzamelde bewijs, het oordeel over de beleidsmix en het budgettaire belang.

Tabel 7.1 Synthese van het ondernemerschapsbeleid

Oordeel over	Legitimering en geloofwaardigheid van de beleidsmix	Bewijs van de werking van instrumenten	Algeheel oordeel over de beleidsmix		Budgettair belang (o.b.v. realisaties 2024)	
Analyse op basis van:	Beleids-reconstructie en theorie	Gecombineerd oordeel interviews, beschikbare evaluaties, literatuur, en landenvergelijking	De mate waarin marktfalens worden aangepakt	Beheersen van neveneffecten	EZ art. 2/3	Fiscale regelingen (extra-comptabel)
B1. Verbeteren van toegang tot financiering	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Deels	49 mln.	
B3. Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Deels	Onzeker	0,6 mln.	
B4. Bevorderen van beschikbaarheid menselijk kapitaal	Onzeker	Deels	Niet of beperkt	Onzeker	34 mln.	
B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid	Wel of grotendeels	Onzeker	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	-26 mln.	
B6. Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt	Niet of beperkt	24 mln.	~7,7 mld.
B7. Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Onzeker	328 mln.	

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025) op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal

De tabel laat zien dat de onderbouwing en legitimering van het ondernemerschapsbeleid van EZ over het algemeen solide zijn. Voor vier van de zes doelen is de beleidslogica overtuigend en goed onderbouwd op basis van de beleidsreconstructie en de beleidstheorieën. Voor vijf van de zes doelen is er bovendien voldoende bewijs beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsmix. Bij drie van deze doelen kan zelfs een positief oordeel worden geveld: het beleid blijkt daar aantoonbaar effectief en efficiënt te werken. Voor één ander doel is dat waarschijnlijk deels waar, en bij één doel is dat waarschijnlijk niet of beperkt het geval.

Wanneer de beleidsmix goed functioneert, worden de belangrijkste marktfalens doorgaans adequaat geadresseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor knelpunten op de financieringsmarkt, waar asymmetrische informatie en beperkte toegang voor het mkb structureel worden tegengegaan. Tegelijkertijd is er slechts in beperkte mate aandacht voor het beheersen van mogelijke neveneffecten. Zowel in de beleidsmix zelf als in de beschikbare evaluaties wordt dit aspect vaak onderbelicht, terwijl risico's zoals 'crowding out', 'moral hazard' of onbedoelde marktverstoring wel degelijk kunnen optreden.

Een kwantitatieve analyse van de EZ-begroting laat zien dat van de uitgaven op het instrumentarium 378 mln. euro op tactisch niveau bewezen effectief en efficiënt is. Daar tegenover staan uitgaven aan de bevordering van menselijk kapitaal en het aantrekkelijk houden van het vestigings- en investeringsklimaat, die op tactisch niveau niet effectief of efficiënt blijken. Vooral de extracomptabel gekoppelde fiscale ondernemerschapsregelingen krijgen in evaluaties en de wetenschappelijke literatuur een overwegend negatief oordeel. Deze instrumenten hebben een zwakke legitimatie, leveren vaak beperkte of geen additionele effecten op en gaan gepaard met aanzienlijke neveneffecten, zoals arbeidsmarktverstoring en 'rent-seeking'.

7.1.1 Verbeteren van de toegang tot financiering

Nederlandse bedrijven ervaren relatief weinig financieringsobstakels, mede door een lage externe financieringsbehoefte, vooral bij micro- en kleinbedrijven. In 2023 heeft slechts 15 procent externe financiering nodig, vaak gefinancierd uit interne middelen. Hoewel afwijzingspercentages voor aanvragen eerder hoger lagen dan in Europa, zijn deze recent vergelijkbaar. De bank blijft een belangrijk kanaal in Nederland, ook voor kleine kredieten tot 1 mln. euro, maar dit aandeel daalt. Non-bancaire financiers zoals crowdfunders, direct lenders, private equity en leasing/factoring winnen terrein, al zijn zij gemiddeld duurder voor het mkb. Investeringen in nieuwe bedrijven nemen toe en het aantal durfkapitaaldeals groeit. Nieuwe financiers verruimen het aanbod en bieden oplossingen voor specifieke financieringsknelpunten. De financieringsmarkt is in beweging, met meer diversiteit in kanalen en producten.

Het Nederlandse overheidsinstrumentarium voor bedrijfsfinanciering functioneert effectief en efficiënt en bedrijven en financiers weten het te benutten. Veel instrumenten werken indirect via garanties of fund-in-fund-constructies, aangevuld met directe financiering door organisaties als Qredits, de ROM's, Invest-NL en Invest International voor specifieke doelgroepen. De overlap tussen de regelingen is beperkt, maar meer samenwerking of zelfs samenvoeging met een ruimer mandaat kan de efficiëntie van de uitvoering verder vergroten (IBO Bedrijfsfinanciering, 2024). Het instrumentarium sluit over het algemeen goed aan bij het marktfalen van informatie-asymmetrie, waarbij de noodzaak voor grote kredieten en ondersteuning van het grootbedrijf kleiner is dan bij het mkb. Soms spelen instrumenten ook in op maatschappelijke doelen, zoals energietransitie of strategische autonomie, vanuit de gedachte van transitiefalen. Er is ook reden om terughoudend te zijn: overheidsingrijpen neemt risico's over van private partijen, kan leiden tot overheidsfalen en veroorzaakt in een krappe arbeidsmarkt verschuiving van middelen tussen bedrijven. De balans tussen marktwerking en beleidsdoelen blijft essentieel voor effectief overheidsoptreden in bedrijfsfinanciering.

Er bestaat onder stakeholders consensus over de validiteit, legitimering en doeltreffend- en doelmatigheid van het kapitaalmarktinstrumentarium, vooral voor het mkb en kleine(re) financieringsaanvragen. Zowel in de wetenschappelijke literatuur, in het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) als onder beleidsmakers is er overeenstemming over de noodzaak van overheidsingrijpen op de financieringsmarkt om deze beter te laten werken. Deze noodzaak wordt vooral onderbouwd door het bestaan van informatie-asymmetrie en de daaruit volgende transactiekosten voor financiers/banken om kleine financieringsaanvragen in behandeling te nemen, en

in mindere mate door de marktmacht van banken. Dit laatste argument speelt in Nederland sterker dan in andere landen, door een beperkt aantal grote banken met een groot marktaandeel. De consensus is dat deze knelpunten zich vooral voordoen bij kleinere, vaak innovatieve (en daarmee onzekere) financieringsaanvragen. Uit de Financieringsmonitor blijkt bovendien dat er nog altijd sprake is van een financieringsgat, waarbij een deel van de vraag naar financiering mogelijk onvervuld blijft door kapitaalmarktfricties en er daarnaast financieringsbehoefte bestaat die de markt – ook zonder fricties – als niet financieringswaardig beschouwt (Bijlsma et al., 2023). Dit financieringsgat doet zich vooral voor bij het mkb. Grote bedrijven worden in Nederland in voldoende mate door de markt bediend, waar het gaat om de financieringsbehoefte.

De beleidsmix richt zich op het beperken van de negatieve effecten van het kapitaalmarktfalen, maar kan de informatie-asymmetrie niet volledig wegnemen. De beleidsmix met instrumenten, zoals de BMKB en Qredits, die zich richten op deze doelgroep, sluit goed aan op deze marktfalens. Uit de economische literatuur volgt dat borgstellingen een goed instrument zijn doordat (jonge) mkb-bedrijven beperkt zijn in hun mogelijkheden om een onderpand aan te spreken of een beperkte financiële historie hebben, waardoor het risico voor financiers relatief groot is. Deze instrumenten hebben geen grote neveneffecten (zoals *crowding out* of *moral hazard*) als de financiering wordt beperkt tot het mkb en eenmalig wordt verstrekt om het informatieprobleem op te lossen. Het is belangrijk om hier oog voor te hebben, omdat *crowding out* van private financiering kan optreden en *moral hazard* onder aanvragers door risico's in te hoge mate bij de overheid te leggen.[75] Daarnaast blijft het een opletpunt dat de positieve rendementen op garanties niet per definitie moeten worden geïnterpreteerd als succesvolle regelingen. Het is mogelijk ook een indicatie van *crowding out*, omdat de markt dit bij een positief rendement ook had kunnen realiseren, wat ook blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (CPB, 2024). Tevens hebben garanties een mogelijk negatief effect op de kredietwaardigheid van de overheid en zijn daarmee niet gratis, en beperken ze (in beperkte mate) de inzet van overheidsmiddelen elders (alternatieve aanwending) (Studiegroep Begrotingsruimte, 2023).

De meeste beleidsactiviteiten zijn positief geëvalueerd, uit kritische evaluaties worden conclusies getrokken en er wordt actie ondernomen om beleid effectiever te maken.[76] Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de evaluaties van de Groeifaciliteit en de GO, die beperkt worden gebruikt en daardoor minder doeltreffend en doelmatig zijn. De Groeifaciliteit is daarom per 2025 afgeschaft. Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) adviseert aanvullend om de GO af te schalen, wat in lijn is met het oordeel van de meest recente evaluatie van de GO. Verder adviseert het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) om vooral financieringen tot 1 mln. euro te faciliteren (middels de BMKB), omdat hier de hoogste mate van informatie-asymmetrie aanwezig is.

Het is aannemelijk dat de inzet van de instrumenten heeft geleid tot meer publieke financiering van en meer participaties in bedrijven, wat een expliciet doel is van de regelingen. Dit is bijna een mechanische outcome door ingrijpen van de overheid op de financieringsmarkt. Tegelijkertijd zijn er voldoende aanwijzingen dat er door overheidsinvesteringen (direct en via fondsen) meer privaat kapitaal beschikbaar is gekomen voor het mkb. Als de overheid investeert, is de markt ook eerder geneigd in te stappen. Uit de wetenschappelijke literatuur en uit advies van de OESO volgt dat dergelijke instrumenten vooral gelegitimeerd zijn wanneer markten "dun" zijn als gevolg van kapitaalmarktfalen. Dunne markten komen vooral voor als het gaat om het bevorderen van innovatie, waarbij

---

75 De BMKB verlaagt het risico voor financiers en draagt daarmee bij aan het verkleinen van het financieringsgat. Qredits beperkt de negatieve effecten van de (door het marktfalen gecreëerde) hoge transactiekosten voor financiers, waardoor MKB-bedrijven beperkte mogelijkheden hebben in het verkrijgen van vreemd vermogen.

76 De evaluatie van Invest-NL, DFF en DACI betrof een tussenevaluatie, die zich niet heeft gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid.

publiek durfkapitaal een effectief instrument is (CPB, 2024). Uit de economische literatuur volgt dat participaties vanuit de overheid in bedrijven effectiever en efficiënter zijn wanneer deze gepaard gaan met participaties uit de private markt, wat pleit voor bijvoorbeeld een fonds-in-fondsopzet. Deze opzet wordt door Invest-NL gevolgd.

Er is veel aandacht voor het gebruik van financieringsinstrumenten bij het ondersteunen van maatschappelijke transities, terwijl de bewijsbasis hiervoor op dit moment beperkt is (mede) door het ontbreken van evaluaties. Een aanzienlijk deel van het bestaande beleid is recent ontstaan vanuit een generieke benadering voor het oplossen van de negatieve effecten die volgen uit de marktfalens, zonder expliciet te sturen op maatschappelijke transities of rekening te houden met schaarste op andere terreinen, zoals de arbeidsmarkt of ruimtegebruik. Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) wijst erop dat in de huidige context het stimuleren van één type bedrijvigheid ten koste kan gaan van andere sectoren die mogelijk meer maatschappelijke waarde creëren. Daarmee ontstaat de vraag of generieke stimulering effectief is, of dat een meer selectieve inzet van middelen en het normering door wet- en regelgeving wenselijk is. In lijn hiermee is een beweging zichtbaar richting meer specifieke ondersteuning van maatschappelijke transities. Dit is bijvoorbeeld een expliciete doelstelling bij de oprichting van Invest-NL. Ook binnen bestaande regelingen is deze trend waarneembaar, bijvoorbeeld door de introductie van een 'groen luik' binnen de BMKB of meer aandacht voor het adresseren van transitiefalen door de ROM's. We constateren dat er nog relatief weinig bewijs is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inzetten van deze financieringsinstrumenten voor het ondersteunen van maatschappelijke transities en/of het sturen op schaarsten. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door de geringe middelen die hierop worden ingezet en omdat het beleid pas recent is ingezet. Op dit punt in de beleidstheorie is aanvullend bewijs vereist, waarbij het de vraag is in hoeverre generieke instrumenten die al lange tijd ingezet worden geschikt zijn voor het bereiken van specifieke doelen. Aandachtspunt uit de literatuur is dat financiering voor transities langdurig dient te zijn, omdat transities veel meer tijd vergen dan normale investeringen wat opnieuw de vraag oproept in hoeverre het huidige instrumentarium daarvoor geschikt is. Het stellen van normen en het aanpassen van wet- en regelgeving zijn hiervoor noodzakelijk en mogelijk effectiever dan het verleggen van prikkels.

Nederland kent veel verschillende beleidsactiviteiten en een complex (publiek) financieringslandschap. Het tactische doel omtrent financiering kent een breed scala aan beleidsactiviteiten, die passen bij het versterken van het ecosysteem van kleinere bedrijven. De verschillende instrumenten zijn relatief klein van omvang en bestrijken verschillende bedrijfsfasen, richten zich op verschillende soorten kapitaal (zoals durfkapitaal versus bredere mkb-financiering), kennen een nationale of regionale focus etc. Beleidsmakers geven in interviews aan dat deze differentiatie belangrijk is om doelgericht beleid te voeren, maar stellen ook dat instrumenten leiden tot schotten tussen regelingen. Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) onderstreept dit en stelt voor om een organisatie als Invest-NL een grotere rol te geven bij het uitvoeren van verschillende regelingen met mogelijkheden om budgetten tussen instrumenten te verschuiven. De literatuur onderstreept het belang van gericht beleid en benadrukt het belang van het koppelen van het juiste instrument aan het juiste beleidsdoel. Tegelijkertijd leidt deze diversiteit tot complexiteit binnen het (publieke) financieringslandschap. Dit kan de toegankelijkheid en effectiviteit van het beleid beperken. Om dit neveneffect tegen te gaan, kan ondersteunend beleid, zoals de Financieringsgids, van waarde zijn. Deze gids helpt ondernemers hun weg te vinden op de private markt en het instrumentarium dat beschikbaar is te benutten. Het is daarbij wel de vraag of het landschap van private en publieke financiering niet te complex en specifiek is geworden als er een Financieringsgids nodig is om ondernemers te ondersteunen.[77]

[77] Overigens richt de Financieringsgids zich primair op private financieringsmogelijkheden.

Het brede en groeiende karakter van het beleidsinstrumentarium onderstreept tevens het belang van regelmatige herijking op het niveau van de beleidsmix. Er moet met monitoring en evaluaties kritisch worden bezien of alle activiteiten blijven aansluiten bij de actuele economische en maatschappelijke context en of er geen onnodige schotten bestaan tussen regelingen. De analyse uit het recente IBO Bedrijfsfinanciering (2024) laat zien hoe periodieke herijking kan bijdragen aan het verscherpen en actualiseren van het beleid. Vooral waar het gaat om financiering van transities zijn normering en wet- en regelgeving nodig, naast financiële prikkels. De vraag is tot in hoeverre het financieringsinstrumentarium hier het meest beleidsdoelmatige instrument voor is, waarbij financieringsinstrumenten uiteraard wel een ondersteunende rol kunnen spelen.

7.1.2 Bevorderen beschikbaarheid menselijk kapitaal

De doelstellingen van het ondernemerschaps- en innovatiebeleid worden geremd door de beschikbaarheid van voldoende en passend opgeleid personeel. Als dat personeel in onvoldoende mate aanwezig is, investeren bedrijven niet (in R&D) of nemen ondernemers de ontwikkelde producten en diensten niet in productie zoals blijkt uit de vergelijking met België. Het beleid dat het ministerie van EZ voert is voor een deel gericht op bescheiden prikkels en instrumenten op het domein waar vooral de ministeries van OCW en SZW actief zijn met een veelvoud aan middelen. Als afzonderlijke instrumenten zijn de EZ-instrumenten nauwelijks te evalueren en is de doeltreffendheid door hun schaal zeer beperkt. De maatschappelijke kosten van vertraging van innovatie, transities en digitalisering zijn groot, wat maakt dat interventies nodig zijn. Het enige instrument met substantie is een NGF-programma waar verschillende LLO-initiatieven worden gebundeld en sommige worden geïntensiveerd. Het bereik van dit programma is groot, maar het is nog te vroeg voor een evaluatie van de outcomes. Ook hier geldt dat inbedding van het NGF-programma in een arbeidsmarktinfrastructuur gericht op om- en bijscholing en hogere arbeidsmobiliteit gewenst is. Dat valt buiten de scope van het ministerie van EZ en hiervoor zijn het ministerie van SZW en de sociale partners aan zet.

De beleidstheorie over specifiek beleid om menselijk kapitaal op bepaalde terreinen te ontwikkelen is zwak. Arbeidsaanbod bepaalt grotendeels de economische activiteit en de productiviteit daarvan op macro-economisch niveau. Sturen op het type economische activiteit is complex voor een kleine open economie en meestal ook niet succesvol. Uit de literatuur volgt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van dergelijke sturing worden beperkt door weglekeffecten. Daarbij stromen studenten die zijn opgeleid in een (maatschappelijk gewenst) vakgebied slechts in bescheiden mate door naar banen in het desbetreffende vakgebied, doordat de vaardigheden ook inzetbaar zijn in andere sectoren (met hogere lonen en betere werkomstandigheden). Wel is het mogelijk om economische activiteit met negatieve externe effecten te ontmoedigen en die met positieve externe effecten te stimuleren. Dit zal in eerste instantie op de product- en dienstenmarkt moeten plaatsvinden met instrumenten die economische activiteiten beprijzen en normeren om op die manier ook mogelijke weglekeffecten te voorkomen. Deze notie is geen expliciet onderdeel van de beleidstheorie over het stimuleren van menselijk kapitaal, waardoor het onduidelijk is in hoeverre de activiteiten voldoende aansluiten op de maatschappelijke doelen die op een hoger beleidsniveau (moeten) worden bepaald.

Een tweede tekortkoming van dit specifieke beleid is dat ook andere ministeries arbeidsmarktprogramma's ontwikkelen om het arbeidsaanbod te beïnvloeden. Voorbeelden zijn het ministerie van VWS dat meer zorgpersoneel probeert te realiseren en het ministerie van Defensie dat op verschillende manieren meer militair personeel probeert aan te trekken. Bovendien is er een behoorlijke arbeidsvraag vanuit de private markt die door overheidsvraag (en de relatief hoge lonen bij de overheid gegeven de arbeidsproductiviteit) deels wordt beperkt. Effectiever zou zijn om een rijksbrede arbeidsmarktagenda op te stellen (vanuit het ministerie van SZW), waarbij

duidelijk wordt hoe de totale arbeidsvraag eruitziet met een duidelijk oog voor wat de gevolgen zijn van het onttrekken van arbeid aan de markt.

Economische activiteit en productiviteit worden beperkt als het arbeidsaanbod onvoldoende aansluit op de vraag. Dit zou tot uitdrukking moeten komen in de prijzen (lonen en inkomens), ook waar het transities betreft. Op het moment dat prijzen veranderen, zouden werkenden moeten overstappen naar banen met hogere prijzen en moeten wegtrekken uit banen met een lagere beloning (en minder goede omstandigheden). Hier speelt marktfalen een rol, omdat werkenden niet de middelen (financieel en tijd) hebben om te investeren en huidige werkgevers geen prikkel hebben om deze investeringen mogelijk te maken. Een instrumentarium om intersectorale mobiliteit mogelijk te maken zou dan effectief kunnen zijn. Wat ook speelt is dat mobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt niet altijd wordt beloond. Zekerheden zijn veelal aan banen verbonden, waardoor een overstap onaantrekkelijk kan zijn voor bijvoorbeeld rechten op uitkeringen en pensioenopbouw. Generieke aanpassingen hiervan, zoals bepleit door de Commissie Regulering van Werk (2021) zouden dit falen oplossen. Dit zou een gezamenlijke opgave moeten zijn van meerdere ministeries, waarbij vooral de ministeries van OCW en SZW en de sociale partners verantwoordelijk zijn.

Uit de economische literatuur volgt dat ook migratieregelingen kunnen worden ingezet om het arbeidsaanbod aan te vullen. Migratieregelingen kunnen daarbij in tegenstelling tot andere instrumenten ook op korte termijn al een bijdrage leveren aan het vergroten van het arbeidsaanbod. Regelingen, zoals de 30%-regeling, hebben als doel om buitenlandse kennismigranten via een tijdelijke fiscale stimulans aan te trekken. Uit een recente evaluatie van deze regeling komt naar voren dat vooral succesvolle "superstar"-innovators sterk reageren op dergelijke fiscale maatregelen, terwijl dit effect minder sterk is voor minder hoog gekwalificeerde kennismigranten (Bijlsma et al., 2024). Tegelijkertijd brengen migratieregelingen ook neveneffecten met zich mee, wat vraagt om gecoördineerd beleid (IBO Arbeidsmigratie, 2025).

7.1.3 Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid

De bescherming van intellectueel eigendom is cruciaal voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën tot nieuwe en betere producten en diensten. De legitimiteit van beleid om intellectueel eigendom te beschermen is onomstreden in de wetenschappelijke literatuur, omdat innovatie gepaard gaat met positieve externe effecten die door een bedrijf nooit volledig kunnen worden geïnternaliseerd in een markt zonder bescherming van het intellectuele eigendom. De beleidsmix draagt hieraan bij door een nationaal octrooicentrum, bijdragen aan internationale wet- en regelgeving en voorlichting aan bedrijven. In hoeverre er sprake is van optimaliteit is onduidelijk. Aan de ene kant is bescherming nodig, aan de andere kant werpt het een drempel op voor het gebruik van kennis die in principe zonder marginale kosten kan worden gedeeld. Dit kan ertoe leiden dat er marktmacht ontstaat. De afweging tussen deze twee mechanismen wordt binnen dit tactische doel niet expliciet gemaakt. Het is veel meer het uitvoeren van Europees beleid en het bijdragen aan wet- en regelgeving in Europa.

De outcome van het beschikbaar stellen van kennis en innovatie volgt direct uit de activiteiten van Octrooicentrum Nederland. Door het verlenen van octrooien wordt dit doel immers bijna mechanisch bereikt. De verlening is zeer ruim, waardoor kennisdiffusie in potentie groot is. Europees beleid dat eenduidig is en zorgt voor een gelijk speelveld is van belang om innovatie-activiteiten en het vastleggen daarvan niet te verstoren tussen landen. Door Europese participatie wordt dit doel bereikt. Informatievoorziening over bescherming kan nuttig zijn als hier sprake is van lacunes, deze zijn echter niet expliciet benoemd. Het is daardoor niet mogelijk om te beoordelen of dit beleid effectief is.

De effectiviteit van het IE-beleid is moeilijk vast te stellen. Verbetering kan optreden met een combinatie van een procesevaluatie en een beleidsevaluatie.[78] Een procesevaluatie kan beoordelen in hoeverre de uitvoering van het beleid tegen de laagst mogelijk kosten tot stand komt. Hierbij kan mogelijk meer en vaker worden ingezet op het automatiseren van processen. Een beleidsevaluatie zou (op Europees niveau) moeten vaststellen in hoeverre beleid leidt tot optimale bescherming van intellectueel eigendom. Hierbij is een expliciete beoordeling van geopolitieke verhoudingen en bedreigingen van belang, naast een aantal economische argumenten over de wijze waarop intellectueel eigendom wordt beschermd en de duur ervan om een evenwicht te bereiken tussen de positieve externe effecten van innovatie en de tijdelijke marktmacht voor de innovator. Ten slotte is het effectief om het beleid op het terrein van intellectueel eigendom periodiek te benchmarken met andere landen of landenblokken.

Activiteiten op het terrein van kennisveiligheid zijn nog niet geëvalueerd. Het belang van deze activiteiten is recentelijk toegenomen. Dit maakt het ook belangrijk dat de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan geëvalueerd worden. Veel van deze activiteiten worden in samenwerking met andere ministeries gecoördineerd en uitgevoerd.

7.1.4 Attractief houden van het vestigings- en investeringsklimaat

Er bestaat een discrepantie tussen de doelstelling om het vestigings- en investeringsklimaat aantrekkelijk te houden en de instrumenten die binnen dit tactische doel worden ingezet. De Monitor Ondernemingsklimaat laat zien op welke dimensies aandacht nodig is, zoals de energie-infrastructuur, faciliterende wetgeving, stabiliteit en voorspelbaarheid van beleid. Het is echter onduidelijk in hoeverre het instrumentarium inspeelt op deze aandachtspunten.

De legitimering van fiscale ondersteuning ter bevordering van ondernemerschap met fiscale ondernemerschapsregelingen is wankel. Met uitzondering van de TBS-vrijstelling en (deels de) mkb-winstvrijstelling zijn alle activiteiten niet of beperkt macrodoelmatig bevonden in evaluaties. Ook beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties geven aan het moeilijk te vinden een sluitende legitimering te vinden voor de fiscale ondernemerschapsregelingen. De regelingen zijn ooit gestart als inkomensondersteuning en later van doel veranderd om ondernemerschap te stimuleren.[79] Vooral bij het stimuleren van ondernemerschap vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw zijn in Nederland relatief veel zelfstandige ondernemers gecreëerd. Deze ondernemers creëren weinig toegevoegde waarde ten opzichte van hun alternatieve situatie, van die als werknemer in een bedrijf. De hoge mate van zelfstandig ondernemerschap leidt tot fragmentatie van productie en hoge coördinatiekosten tussen werkenden en bedrijven. De reden is – in lijn met de bevindingen uit de (wetenschappelijke) literatuur – dat een duidelijke legitimering voor het stimuleren van (meer) ondernemerschap op basis van marktfalen ontbreekt. Fiscale instrumenten die zich richten op het stimuleren van productief of innovatief ondernemerschap zijn daarentegen beter gelegitimeerd. Daarbij dient wel te worden bepaald in welke mate het stimuleren van productief of innovatief ondernemerschap het gevolg is van marktfalen, bijvoorbeeld informatie-asymmetrie op de kapitaalmarkt of spillovers van nieuwe en innovatieve ondernemers, die beter geadresseerd kunnen worden met alternatieve

78 Een nieuwe evaluatie van het IE-beleid loopt in 2025 en kan inzichten opleveren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het IE-beleid in Nederland. De evaluatie omvat ook de uitvoering van het octrooibeleid door Octrooicentrum Nederland.

79 De literatuur noemt dat fiscale ondernemerschapsregelingen een gelijk speelveld kunnen herstellen dat als gevolg van een ongelijke fiscale behandeling van verschillende juridische bedrijfsvormen kan zijn ontstaan of wanneer de keuze tussen werknemer- en ondernemerschap fiscaal wordt verstoord met ongewenste keuzes als gevolg. Dat is precies wat de twee (deels) positief beoordeelde regelingen beogen. Evaluaties met bevindingen voor de Nederlandse beleidspraktijk en literatuur over bevindingen elders komen hiermee overeen.

instrumenten (zoals de financieringsinstrumenten). Daarnaast kent het generiek stimuleren van meer ondernemerschap door middel van fiscale ondernemerschapsregelingen neveneffecten. Enerzijds kunnen fiscale ondernemerschapsregelingen 'rent-seeking' uitlokken, waarbij ondernemers zich vooral richten op het optimaal gebruiken van de fiscale ondernemerschapsregelingen. Daarnaast wijzen evaluaties op neveneffecten in de vorm van een verstoring op de arbeidsmarkt. Een andersoortig neveneffect is dat de omvang van de fiscale regelingen fors is, wat het van belang maakt om de afbouw zoals in diverse doorlichtingen en rapportages wordt voorgesteld geleidelijk te laten verlopen. Dit enerzijds ter voorbereiding op een nieuwe situatie en anderzijds om te monitoren in hoeverre waterbedeffecten optreden doordat er meer van andere regelingen gebruikgemaakt gaat worden.

De fiscale regelingen voor bedrijfsoverdracht zijn doeltreffend bevonden, maar tevens ondoelmatig. De BOR is doeltreffend, omdat de erf- en schenkbelasting (vrijwel) geen gevaar vormen voor de continuïteit van ondernemingen. De BOR blijkt echter bij een substantieel deel van de overdrachten niet noodzakelijk, doordat er voldoende vrije middelen aanwezig zijn om de belasting direct volledig te voldoen. Daarnaast gaat de regeling gepaard met hoge uitvoeringskosten, omdat de regeling complex is en discussie oproept tussen ondernemer en fiscus. De recente vereenvoudiging en verduidelijking helpt dit deels op te lossen. De DSR biedt de mogelijkheid om de belastingclaim door te schuiven. De belastingdienst kan slechts zien dat er wordt doorgeschoven, niet de mate waarin. Beter zicht daarop geeft een indicatie van de omvang van de belastingclaim en de mate waarin deze al kan worden voldaan. Ten slotte is het de vraag waarom familiebedrijven anders worden belast als zij overgaan van eigendom dan niet-familiebedrijven. Op basis van economische argumenten lijkt hier geen sprake van een legitiem marktfalen dat moet worden aangepakt, waarbij ook nog kan worden opgemerkt dat de vermogensongelijkheid toeneemt wat maatschappelijk ongewenst kan zijn.

De legitimering van de NFIA ligt in het wegnemen van informatie-asymmetrie tussen het herkomstland van de kapitaalverschaffers en Nederland. Deze organisatie richt zich op het stimuleren van meer buitenlandse bedrijven en investeringen in Nederland. Uit de literatuur volgt dat deze legitimering sterker is bij grote verschillen tussen het herkomstland van de kapitaalverschaffers en Nederland. Er is geen eenduidig oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument in de wetenschappelijke literatuur, maar de Nederlandse evaluatie wijst op doeltreffendheid. Op landelijk niveau beïnvloedt het verschil in institutionele context tussen landen de effectiviteit van de NFIA: als de verschillen groot zijn is er een grotere rol voor de NFIA. Op regionaal niveau is buitenlandse investeringspromotie effectiever, met specifieke kennis over de regio en een bevoegdheid om prikkels te geven. Tegelijkertijd moet de doelmatigheid van het instrument in een internationale context worden gezien. Doordat andere landen ook aan buitenlandse investeringspromotie doen ontstaat er mogelijk een inefficiënt gevangenendilemma: gegeven dat andere landen aan buitenlandse investeringspromotie doen is het voor Nederland ook rationeel om te blijven inzetten op buitenlandse investeringspromotie.

7.1.5 Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk

Het is wenselijk om een onderscheid te maken tussen wet- en regelgeving die regeldruk oplevert en wet- en regelgeving die onnodige regeldruk oplevert. Solide wet- en regelgeving verhoogt het vertrouwen in het zakelijke verkeer en leidt tot meer transacties en een beter vestigings- en investeringsklimaat. Dit verhoogt het vertrouwen van ondernemers en van consumenten, omdat ze ervan uit kunnen gaan dat hun belangen worden gediend en beschermd. Het is daarnaast van belang om negatieve externe effecten van bedrijvigheid mee te wegen in het optimaliseren van wet- en regelgeving – zoals hun beslag op schaarse productiemiddelen, uitstoot van

schadelijke stoffen en ruimte. [80] Het doel van dit tactische doel zou dus moeten zijn het optimaliseren van regeldruk ten behoeve van een vestigings- en investeringsklimaat dat maatschappelijke waarde oplevert, waarbij onnodige en belemmerende regels voorkomen dienen te worden en rekening moet worden gehouden met beleidsdoelen op andere terreinen zoals duurzaamheid en weerbaarheid. Herformulering van dat doel draagt bij aan een draagvlak voor wet- en regelgeving dat noodzakelijk is om het speelveld voor ondernemers te bepalen en op dat speelveld heldere spelregels te definiëren ter bescherming van consumenten, werkenden en burgers.

Om het doel van optimale regeldruk te bereiken, moeten de administratieve lasten zo laag mogelijk zijn en blijven. De ATR toetst op de consistentie van nieuwe wet- en regelgeving. Gezien de hoge mate waarin nieuwe wet- en regelgeving tot stand komt, is het de vraag of de ATR voldoende is toegerust om hierin grondig te adviseren. Vooral nu er wordt ingezet op transities (in Nederland en de Europese Unie) is het belangrijk om de effecten van (normerende) wet- en regelgeving effectief en vooraf te kunnen toetsen en ook te bezien in hoeverre afscheid genomen kan worden van oudere wet- en regelgeving. Het voorkomen van onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven zou hierbij prioriteit moeten hebben om ervoor te zorgen dat nieuwe (Europese) wet- en regelgeving niet onnodig ingewikkeld, duur of tijdrovend wordt voor gebruikers. Wet- en regelgeving op het terrein van de financiering van ondernemingen heeft bijvoorbeeld laten zien dat hoge lasten voor banken leiden tot verschraling van de markt, wat vanuit een economische invalshoek onwenselijk is. Een toets op de macrodoelmatigheid van dit soort wet- en regelgeving zou moeten laten zien dat dit soort effecten optreedt.

Aanvullend bewijs over de effectiviteit van de regeldrukprogramma's is wenselijk. De regeldrukprogramma's van het ministerie van EZ helpen bij het direct inzichtelijk maken wat nieuwe en bestaande wet- en regelgeving betekenen voor ondernemers. Deze activiteiten worden gewaardeerd door de markt en geven een indicatie van de gevolgen van wet- en regelgeving voor ondernemers. Deze programma's zijn nog niet grondig geëvalueerd, wat wel wenselijk is om te bezien in hoeverre zij ondernemers inzicht geven in (de effecten van) wet- en regelgeving en administratieve lasten niet onnodig verhogen.

7.1.6 Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers

Er bestaan in algemene zin weinig twijfels over het nut en de noodzaak van de KvK en RVO. Ze spelen een fundamentele rol in het creëren van rechtszekerheid in het economische verkeer en in het voorzien van betrouwbare informatie en ondersteuning aan ondernemers. Gegeven het complexe beleidslandschap bestaat ook een grote behoefte aan voorlichting, advisering en doorverwijzing. Daar komt bovenop dat (een toename van) specifiek beleid meer aandacht vergt in de uitvoering en ook meer vraagt van gebruikers. Uit de evaluaties blijkt dat ondernemers ook positief zijn over de voorlichting en ondersteuning. Tot in hoeverre de KvK en RVO ook een rol van belang spelen in het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven en publieke partijen en bedrijven onderling is minder bekend.

De verschillende loketten – naast de vele regionale organisaties – zorgen voor onduidelijkheid bij ondernemers. Het is niet altijd duidelijk voor welke vragen en dienstverlening een ondernemer bij de KvK moet zijn en wanneer bij RVO (of een andere organisatie). Het lijkt er ook op dat een deel van de activiteiten overlapt (zoals het geven van voorlichting). Bovendien zijn deze publieke instellingen moeilijk te evalueren op

80 De economische literatuur benadrukt het belang van inclusieve instituties, waaronder wet- en regelgeving, om ondernemers in staat te stellen te investeren in hun bedrijf en (radicale) innovatie te bewerkstelligen. Echter, wet- en regelgeving kan er ook toe leiden dat bedrijven zich anders gedragen. Uit de literatuur volgt dat er een potentieel negatief effect uitgaat van verhoogde administratieve lasten op innovatie-uitkomsten.

doeltreffendheid en doelmatigheid. Een procesevaluatie op het behalen van de doelen tegen de laagste kosten kan helpen om de doelmatigheid in beeld te brengen, waarbij een gezamenlijke evaluatie eraan kan bijdragen de mogelijke overlap in dienstverlening tussen de organisaties te beoordelen.

7.2 Innovatiebeleid

Het innovatiebeleid bestaat uit zeven tactische doelen waarvan de synthese op basis van het beschikbare materiaal dat is geanalyseerd in de voorgaande hoofdstukken in de volgende subparagrafen wordt besproken. Deze synthese is op tactisch doelniveau en velt een oordeel over de beleidsmix op dat niveau. De werking van de beleidstheorie op basis van de verkregen informatie en inzichten staat centraal.

Het innovatiebeleid van EZ kent een brede legitimiteit, maar de mate van bewijs en effectiviteit verschilt per tactisch doel. De legitimatie van beleid is overwegend geloofwaardig: innovatie levert kennisspillovers en rechtvaardigt daarmee overheidsingrijpen. Dit geldt met name voor het bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven (C2), het toepassingsgerichte kennisstelsel (C3) en het valorisatiebeleid (C4). Ook missiegedreven innovatiebeleid (C1) heeft in theorie een overtuigende grondslag, omdat het inspeelt op systeem- en transitiefalen. Voor startups en scale-ups (C5) en sectorbeleid (C7) is de legitimatie zwakker, door overlap met bestaand beleid en een lastig te onderbouwen economische noodzaak van additioneel beleid gericht op specifieke doelgroepen. De digitale transitie (C6) wordt gelegitimeerd als randvoorwaarde voor brede productiviteitsgroei, maar de vraag is waarom dit een apart doel verdient.

Het bewijs voor de werking van de beleidstheorieën is wisselend. Voor C2, C3 en C4 is er voldoende empirische onderbouwing en evaluatie-informatie om positieve conclusies te trekken, zij het met kanttekeningen rond windfall-effecten, verdringing en kleinschaligheid. Voor C1, C5 en C7 ontbreekt overtuigend bewijs: evaluaties zijn schaars of nog gepland en de macro-impact blijft onzeker. C6 laat gemengde resultaten zien, vooral door kleinschalige initiatieven.

De beleidsmix werkt het meest consistent in de generieke stimulering van bedrijfsinnovatie (C2) en in de ondersteuning van toegepaste kennis via de TO2-instellingen (C3). Hier worden marktfalens effectief geadresseerd, al is het beheersen van neveneffecten minder goed geborgd. Bij missiegedreven innovatie (C1), startups (C5), digitalisering (C6) en sectorbeleid (C7) zijn de mix en samenhang minder sterk, door overlap met ander beleid, beperkte schaal of onvoldoende toetsing.

Budgettair zijn de verschillen groot. C2 domineert met 112 mln. euro in EZ-uitgaven en circa 3,8 mld. euro aan fiscale regelingen, waarmee het zwaartepunt van het beleid sterk op generieke stimulering ligt. C3 ontvangt 405 mln. euro, C7 473 mln. euro plus 1,4 mld. euro fiscaal, terwijl valorisatie (C4, 51 mln. euro) en startups (C5, 76 mln. euro) relatief bescheiden middelen kennen. Missiegedreven beleid (C1) is goed voor 216 mln. euro, en digitalisering (C6) voor slechts 0,7 mln. euro.

Tabel 7.2 Synthese van het innovatiebeleid

Oordeel over	Legitimering geloofwaardig	Bewijs werking	Algeheel oordeel beleidsmix		Budgettair belang (o.b.v. realisaties 2024)	
Analyse op basis van:	Beleids-reconstructie en theorie	Gecombineerd oordeel interviews, beschikbare evaluaties, literatuur, en landenvergelijking	De mate waarin marktfalens worden aangepakt	Beheersen van neveneffecten	EZ art. 2/3	Fiscale regelingen (extra-comptabel)
C1. Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid	Wel of grotendeels	Onzeker	Onzeker	Onzeker	216 mln.	
C2. Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Deels	112 mln.	~3,8 mld.
C3. Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelstel	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Onzeker	405 mln.	
C4. Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Wel of grotendeels	Onzeker	51 mln.	
C5. Ondersteunen startups en scale-ups	Deels	Onzeker	Onzeker	Onzeker	76 mln.	
C6. Versnellen digitale transitie van bedrijven en sectoren	Wel of grotendeels	Deels	Deels	Onzeker	0,7 mln.	
C7. Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren	Deels	Onzeker	Niet of beperkt	Niet of beperkt	473 mln.	~1.4 mld.
v.w.b. strategische autonomie	Onzeker	Onzeker	Onzeker	Onzeker		

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025) op basis van het onderzoeksmateriaal

7.2.1 Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid

In theorie is missiegedreven innovatiebeleid een goed idee, maar het moet zich in de praktijk nog bewijzen. Missiegedreven innovatiebeleid biedt in theorie een overtuigend antwoord op transitie- en systeemfalen bij innovaties. Door gerichte overheidssturing kunnen maatschappelijke transities worden versneld en kan innovatie

worden gericht op projecten waar de grootste maatschappelijke waarde te behalen is. Toenemende schaarsten lijken daarnaast ook te nopen tot het maken van scherpere keuzes en concentratie van de (beleids)inzet op een aantal thema's. In de praktijk staat het missiegedreven innovatiebeleid in Nederland en in andere landen echter nog in de kinderschoenen. Recent vormt de Nationale Technologiestrategie (NTS) een nadere invulling van sturing op sleuteltechnologieën, maar dit doorsnijdende thema verkeert nog in een vroege fase van uitwerking en implementatie. Een evaluatie van het missiegedreven innovatiebeleid ontbreekt vooralsnog; deze staat gepland voor 2026. Hierdoor ontbreekt op dit moment inzicht in de effectiviteit van de strategische koers die wordt ingezet.

De empirische literatuur biedt geen inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van missiegedreven innovatiebeleid. De voornaamste reden is dat veel landen hier pas recentelijk vorm aan hebben gegeven en ook bestaat er nog geen consensus over de wijze waarop de effectiviteit van missiegedreven innovatiebeleid gemeten moet worden. In Nederland zijn de belangrijkste ondersteuningsinstrumenten – de MIT-regeling en de PPS-toeslag/PPS-Innovatie – geëvalueerd. Het is onduidelijk tot in hoeverre deze regelingen daadwerkelijk zorgen voor meer gerichtere R&D-investeringen, samenwerkingen en valorisatieactiviteiten. De evaluaties zijn vrij kritisch over de richtinggevende aspecten van de regelingen, maar dat heeft wel geleid tot aanpassingen in de opzet van de regelingen waardoor ze in de toekomst mogelijk beter uit de verf komen. Structurele monitoring, lerend beleid en periodieke evaluaties zijn belangrijk om het verschil te maken tussen symbolisch en transformatief beleid. Daarnaast is het van belang om ontwikkelingen in het buitenland te monitoren. Verschillende landen die hoog scoren op innovatie bewegen richting maatschappelijke missies en specifieke investeringen in nieuwe technologie – bijvoorbeeld Denemarken en Zwitserland.

Er is behoefte aan een langdurig en consistent kader voor missiegedreven innovatiebeleid. De transitie van het klassieke Topsectorenbeleid via het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid inclusief de recent geïntroduceerde Nationale Technologiestrategie (NTS) is te begrijpen vanuit externe ontwikkelingen (zoals het toegenomen belang van technologische onafhankelijkheid) en toont lerend vermogen in de beleidsvorming. Deze lijn lijkt effectief om verkokering en inefficiëntie tegen te gaan. Tegelijkertijd ervaren veel betrokkenen – zowel in de beleidsuitvoering als in het veld – dat de exacte koers moeilijk te doorgronden is. Dit kan schadelijk zijn voor draagvlak en inzet. Beleidsmatige veranderingen maken het lastig om de logica van beleid door te voeren in (bestaande) beleidsinstrumenten. De sectoren en beleidsmakers ervaren op dit moment "verkokering" in de topsectoren, waardoor dezelfde consortia aan tafel blijven om gebruik te maken van de middelen en het lastig is om nieuwe partijen erbij te betrekken. Beleidsinstrumenten als de MIT en PPS-Innovatie zijn in de praktijk vaak nog sterk verbonden aan de oorspronkelijke topsectorstructuur, en minder gericht op het realiseren van concrete maatschappelijke missies. Te frequente koerswijzigingen (of teveel missies) ondergraven daarom de effectiviteit van dit beleid, vooral als instrumenten nog (te lang) blijven focussen op de 'oude' richting. Dit speelt bijvoorbeeld als regelingen primair blijven aansluiten bij economische sectorstructuren, terwijl de logica van missies juist domeinoverstijgend is.

Ten slotte vereist effectief missiegedreven beleid keuzes. Niet alleen interne consistentie binnen het te voeren beleid, maar ook beleid gevoerd op andere gebieden is belangrijk voor de effectiviteit van beleid. Binnen de scope van deze periodieke rapportage speelt dat bijvoorbeeld op het gebied van sectorondersteuning (tactisch doel C7), waar er geïnvesteerd kan worden in sectoren die niet of nauwelijks in lijn liggen met de gekozen missies.

Neveneffecten liggen voor de hand bij beleid waarin er sterker op de richting gestuurd wordt. Een sterk sturende rol van de overheid in het innovatieproces – kenmerkend voor missiegedreven innovatiebeleid – brengt niet alleen kansen, maar ook verhoogde risico's op neveneffecten met zich mee. Door de sterke publiek-private samenwerking bestaat er een risico op regulatory capture. Dit uit zich in de vorm van weerstand tegen disruptieve

innovatie die de economische positie van bestaande bedrijven aantast en het kanaliseren van beleidsmiddelen en aandacht richting technologieën of gebieden waarin bedrijven reeds actief zijn. Hierdoor bestaat het gevaar dat missiegedreven innovatiebeleid wordt ingezet voor belangenbehoud in plaats van systeemvernieuwing. Ook verkokering is een risico. Het zijn veelal dezelfde partijen die ten tonele verschijnen. De vraag is waarom met de NTS een betere uitkomst wordt gerealiseerd met dezelfde partners. Uit de wetenschappelijke literatuur volgt de aanbeveling om technologische variëteit binnen het beleid te waarborgen.

Een punt dat nog te weinig naar voren komt in de beleidsvorming is hoe er 'checks-and-balances' worden ingebouwd om het systeem- en transitiefalen te adresseren, terwijl de neveneffecten beheersbaar blijven. Via welke afspraken in het missiegedreven innovatiebeleid is dat te realiseren? Worden er onafhankelijke toetsingsstructuren of -raden opgezet? Aanvullend onderzoek en beleidsaanbevelingen op dit punt lijken gewenst. In Denemarken worden grote bedrijven met een langetermijnoriëntatie betrokken bij het vormgeven van missies. Zij gebruiken stichtingsstructuren om winsten (fiscaal vriendelijk) te herinvesteren in maatschappelijke doelen, waaronder onderzoek, onderwijs en cultuur. Dat maakt hen geschikt om publieke investeringen in missies te ondersteunen, los van directe commerciële druk. De overheid investeert op deze manier bijvoorbeeld met publiek-private samenwerkingen in life sciences.

7.2.2 Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven

Generiek innovatiebeleid blijft gelegitimeerd en van belang, ook bij een toenemende behoefte aan sturing van het innovatiebeleid. Innovatie kent positieve externaliteiten, waardoor private investeringen onvoldoende zijn om de maatschappelijk optimale hoeveelheid innovatie te bewerkstelligen. Dit legitimeert overheidsingrijpen dat innovatie stimuleert. Hierover bestaat brede consensus in de wetenschappelijke literatuur, onder beleidsmakers en in andere landen. De beleidsmix bevat verschillende instrumenten die tot doel hebben de innovatieactiviteiten bij het bedrijfsleven te stimuleren. De beleidsmix leunt (gewogen naar financiële omvang) sterk op generieke instrumenten, zoals de WBSO en de Innovatiebox. Dit is al lange tijd het geval, wijkt niet af van instrumenten die andere landen inzetten om innovatie te bevorderen en draagt bij aan de beleidsstabiliteit. Oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen vormen een mogelijke uitkomst van innovaties, maar er wordt niet sterk op gestuurd middels de beleidsmix binnen dit tactische doel. Dat kan beschouwd worden als het bieden van tegenwicht aan de potentiële ongewenste neveneffecten van het missiegedreven innovatiebeleid, door niet op voorhand de richting vast te leggen en alle bedrijven de kans te geven om te innoveren.

Inputstimulerende fiscale innovatieregelingen, zoals de WBSO, worden in de literatuur en evaluaties als effectief beschouwd. De recente evaluatie van de WBSO komt tot de conclusie dat deze regeling nog steeds de meest doeltreffende manier is om op grote schaal innovatie te stimuleren in het Nederlandse bedrijfsleven. De Innovatiebox is beperkt(er) doeltreffend en niet doelmatig in het stimuleren van innovatie. De Innovatiebox lijkt daarentegen wel doelmatig in het realiseren van een attractief vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. Doordat andere landen vergelijkbare instrumenten hebben leidt afschaffing of sterke versobering van de Innovatiebox ertoe dat naar verwachting minder kennisintensieve bedrijven zich in Nederland vestigen of dat bedrijven die zich nu in Nederland vestigen vertrekken naar het buitenland.

Randvoorwaarden en neveneffecten zijn bepalend voor de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Uit zowel de internationale vergelijking als de wetenschappelijke literatuur en evaluaties volgt dat de randvoorwaarden bepalend zijn voor de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Indien het arbeidsaanbod relatief inelastisch is, of er beperkte absorptiemogelijkheden zijn, kan de effectiviteit van de instrumenten worden verhoogd door deze randvoorwaarden te verbeteren. Zo is België geslaagd in het realiseren van de 3%-norm (qua R&D-investeringen)

maar is het nog onvoldoende in staat om de vruchten van haar beleid te plukken, door beperkte absorptiemogelijkheden. In Nederland neemt de doeltreffendheid van de WBSO af, wat mede geweten wordt aan het tekort aan R&D-personeel om additionele innovatieactiviteiten mee uit te voeren en de grotere inspanning die het vergt om tot succesvolle innovaties te komen.

Een groot deel van de R&D die de WBSO subsidieert zou ook zonder overheidsingrijpen tot stand komen, wat wijst op het ondersteunen van activiteiten met voldoende private baten (*windfall gains*). Dit biedt ruimte voor een verbetering van het beleid door van een puur volume-gebaseerd instrument (het totale niveau van de R&D bepaalt het fiscale voordeel) naar een (deels) incrementeel instrument (de additionele R&D bepaalt het fiscale voordeel) over te stappen. Bij de Innovatiebox profiteert een beperkt aantal grote bedrijven sterk van het belastingvoordeel, wat een drempel kan opwerpen voor nieuwkomers. Tegelijkertijd volgt uit de literatuur dat er ook sprake kan zijn van toegenomen *crowding-out* waarbij bedrijven wel gebruikmaken van fiscale innovatieregelingen, maar de daadwerkelijke R&D-uitgaven gelijk blijven.

Beleidsdoelstellingen en instrumenten zijn sterk gericht op eerste-orde-effecten. De instrumenten zijn sterk input-gestuurd, met uitzondering van de Innovatiebox. Voor veel innovaties die gerealiseerd worden met behulp van het generieke innovatiebeleid is de stap naar de markt nog groot. Effecten op arbeidsproductiviteitsgroei en bedrijfsprestaties van de ingezette middelen zijn vaak onzeker en manifesteren zich pas op langere termijn. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre er daadwerkelijk maatschappelijk nuttige innovaties geproduceerd worden. Het sturen op een 3%-doelstelling voor R&D moet daarom goed gemotiveerd worden. In België is men daarin geslaagd, maar zijn er bijvoorbeeld zorgen over de belastingopbrengsten en het absorptievermogen van de nationale economie om ook de vruchten te plukken van deze investeringen (door vaak van oorsprong buitenlandse ondernemingen). Het sturen op R&D-investeringen ter waarde van minimaal drie procent van het bbp leidt daarom niet per se tot maatschappelijke waarde, zoals de vergelijking met België laat zien. Wanneer deze investeringen zelf niet doeltreffend blijken te zijn, komen er geen waardevolle innovaties (tweede-orde-effecten) uit voort en blijven positieve effecten op bedrijfsprestaties, verdienvermogen en maatschappelijke transities (derde-orde-effecten) achter. Een goede afstemming tussen de specifieke missies en de generieke instrumenten is daarom cruciaal om de inputs te laten renderen in maatschappelijk gewenste en technologisch relevante innovatie.

De evaluatie van generieke innovatie-instrumenten in Nederland kent een lange traditie en bevindt zich op een hoog niveau, mede dankzij de beschikbaarheid van gedetailleerde data en het gebruik van quasi-experimentele econometrische methoden. Deze sterke empirische basis maakt het mogelijk om de doeltreffendheid van verschillende instrumenten systematisch te vergelijken, bijvoorbeeld met behulp van bang-for-the-buck-berekeningen. Zulke vergelijkingen zijn waardevol in het licht van strategische beleidsdoelen, omdat ze inzicht geven welke instrumenten de hoogste beleidsrendementen opleveren per geïnvesteerde euro.

Verschillen in evaluatiekaders en methoden bemoeilijken vergelijkbaarheid instrumenten. Kleinere, specifiekere instrumenten kennen doorgaans een hogere bang-for-the-buck. Zit dit in sterke ex ante toetsing en selectie van subsidieaanvragen, is het simpelweg een omvangseffect (kleinere regelingen kunnen selectiever zijn en daardoor een hoger rendement realiseren), of speelt er iets anders? Aanvullende inzichten over waar de verschillen in bang-for-the-buck tussen de verschillende regelingen vandaan komen kan helpen om de mechanismen beter te begrijpen en beleidsontwerp en -keuzes op te baseren. Een tweede punt van aandacht is het verschil tussen het speur- en ontwikkelingswerk (S&O) begrip en het research- en development (R&D)-begrip. Deze begripsverwarring belemmert de vergelijkbaarheid van evaluatieresultaten tussen verschillende instrumenten en werkt verwarrend voor zowel beleidsevaluatoren als gebruikers. Het is van belang dat dit wordt opgehelderd. Er

loopt momenteel een onderzoekstraject bij het ministerie van EZ in samenwerking met RVO en CBS om dit te realiseren.

7.2.3 Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelsel

Voor een innovatieve economie is een sterke verbinding nodig tussen (wetenschappelijke) kennis en innovatieve toepassingen. Toegepaste kennisinstellingen kunnen hierin fungeren als schakel, omdat ze de beschikking hebben over faciliteiten voor toegepast onderzoek, zelf kennis ontwikkelen en deze kennis benutten in publiek-private samenwerkingsverbanden. Deze probleemanalyse wordt gedeeld door belanghebbenden en ook gestaafd met verschillende onderliggende falens waarvoor overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Het bundelen van toepassingsgerichte kennis en kennisinfrastructuur bij een aantal instellingen waarborgt eveneens efficiënte inzet van de beschikbare middelen.

Toegepaste onderzoeksinstellingen kunnen bijdragen aan het versnellen van maatschappelijke transities als er een haalbare opdracht ligt. Op het terrein van kennisoverdracht is het belangrijk om vanuit wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan de maatschappelijke toepassing daarvan op een afgebakend aantal terreinen. Voor innovatiebegeleiding ligt een rol in het ondersteunen van de ontwikkeling van sleuteltechnologieën. De aansluiting op de kennis van de TO2-instellingen met deze sleuteltechnologieën is belangrijk. In Zwitserland gaat dit voor een groot deel met hulp van technische universiteiten, in Denemarken speelt het bedrijfsleven een belangrijke rol.

De (veruit) belangrijkste activiteit binnen dit tactische doel – het ondersteunen van de TO2's – is positief beoordeeld op zowel doeltreffendheid als uitvoerings- en beleidsdoelmatigheid. Betrekken van het bedrijfsleven bij kennisinstellingen zorgt voor méér vraaggestuurd onderzoek maar zowel uit gesprekken als de evaluatie van de TO2-instellingen komt dit wel naar voren als een pijnpunt, met name voor wat betreft de betrokkenheid van het mkb. Uit de evaluatie van de TO2's blijkt dat de vitaliteit (lees: toekomstbestendigheid) van de instellingen onder druk kan komen te staan door mogelijke bezuinigingen en het gebrek aan structurele middelen voor vernieuwing, vervanging en exploitatie van onderzoeksfaciliteiten. Een instrument als de FTO past daarmee goed in de beleidsmix.

Tot in hoeverre het kennisstelsel leidt tot meer startups en spin-offs en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor onderzoekers en bedrijven vergroot is moeilijk vast te stellen. Uiteraard komen startups en spin-offs voort uit kennisinstellingen, maar het is onduidelijk of bijdragen aan toegepaste kennisinstellingen de meest effectieve manier is om het aantal en de kwaliteit van startups en spin-offs te vergroten. Het is aannemelijk dat de TO2's als onderdeel van de vaste stabiele basis van het innovatiebeleid bijdragen aan het vestigingsklimaat. Het vestigingsklimaat bestaat uit een mix van verschillende factoren. De mate waarin dit het geval is en welke publieke investeringen daaraan op de marge het meest bijdragen is onbekend en specifiek voor de doelen die bereikt dienen te worden. Een variabele die ook meespeelt is de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat in andere landen en de rol van het kennisstelsel daarin.

Verdringing van alternatieve kennisaanbieders dient te worden voorkomen. Kennis wordt niet alleen gecreëerd door het toepassingsgerichte kennisstelsel. Publieke instellingen hebben daarom een mandaat nodig op basis van het marktfalen dat ze adresseren en dat niet door private instellingen wordt opgepakt. Internationaal gezien en ook in Nederland hebben veel instellingen ook een doelstelling om private middelen te verwerven. Dit is behulpzaam bij het beantwoorden van vragen die er in het bedrijfsleven toe doen, maar moet niet leiden tot het kruissubsidiëren van publieke met private middelen. Als dat wel gebeurt worden private partijen uit de markt gedrukt. Ook bij organisaties als AWTI en STT dient te worden bezien in hoeverre deze taken in aparte organisaties

of raden belegd dienen te worden. Een alternatief is om ze onder te brengen bij de planbureaus die ook innovatievraagstukken bestuderen en onafhankelijk kunnen oordelen.

7.2.4 Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek

De sterke kennispositie van Nederland wordt nog onvoldoende benut voor maatschappelijke en economische toepassingen. Deze constatering vormt al geruime tijd een belangrijke aanleiding voor beleidsmatige aandacht voor valorisatie. Aan deze probleemanalyse liggen verschillende vormen van falen ten grondslag: valorisatieactiviteiten gaan vaak gepaard met externe effecten en er is sprake van coördinatiefalen tussen producenten van kennis en potentiële gebruikers. Belanghebbenden onderschrijven dit beeld en erkennen het bestaan van dergelijke marktfalens.

Evaluaties op instrumentniveau schetsen over het algemeen een positief beeld van de effecten op directe deelnemers, zowel qua doeltreffendheid als beleidsdoelmatigheid, maar de bredere impact op macroniveau blijft onzeker. Mede door de beperkte budgetten en het gefragmenteerde instrumentarium is het de vraag in hoeverre deze micro-effecten doorwerken in structurele veranderingen. Daarbij ontbreekt het aan statistieken en kwantitatieve methoden om ontwikkelingen in valorisatie systematisch te monitoren. Het is daardoor niet duidelijk of het achterblijven van valorisatie toeneemt of – mogelijk mede door het gevoerde beleid – afneemt. Dit is één van de redenen waarom evaluaties van valorisatie-instrumenten vaak blijven hangen op microniveau.

Het huidige valorisatiebeleid wordt gekenmerkt door een groot aantal relatief kleinschalige instrumenten, die vaak bewerkelijk zijn in de uitvoering. Hoewel deze afzonderlijk positief worden beoordeeld, is onduidelijk in welke mate zij elkaar aanvullen en samen een samenhangende beleidsmix vormen. Beleidsmedewerkers signaleren bovendien dat valorisatie zich lastig laat instrumentaliseren. Een meta-analyse van het valorisatiebeleid als geheel kan hiervoor behulpzaam zijn.

Er is behoefte aan sterkere samenhang in het valorisatiebeleid. Mede de evaluatie van het onderzoeksdeel van het Toekomstfonds en de daaropvolgende kabinetsreactie wijzen op ruimte voor verbetering van de samenhang van het instrumentarium. Het NGF-project Deltaplan Valorisatie 2032 had hierin een rol kunnen spelen, maar werd uiteindelijk niet gehonoreerd. Daarmee blijft de wens bestaan om meer lijn en consistentie in het valorisatiebeleid te brengen.

7.2.5 Ondersteunen startups en scale-ups

Het ministerie van EZ zet beleid in om (de doorgroei van) startups te stimuleren ten behoeve van het verdienvermogen en de brede welvaart van Nederland. Belangrijke speerpunten in de legitimering van het beleid zijn het aantrekken en behouden van talentvolle ondernemers en werknemers, het vergroten van de toegang tot risicokapitaal en het versterken van (internationale) netwerken en markten. Daarnaast ondersteunt het kabinet via valorisatiebeleid de oprichting van bedrijven die voortkomen uit publiek onderzoek (zoals bij universiteiten en andere kennisinstellingen). Techleap speelt hierin een rol als aanjager en helpt bedrijven doorgroeien. Binnen het startupbeleid ligt de nadruk op kennis- en kapitaalintensieve ondernemingen (deeptech) en impact-start-ups die bijdragen aan maatschappelijke uitdagingen, zoals de energietransitie, circulariteit en gezondheid. Daarbij is er recentelijk speciale aandacht voor bedrijven actief binnen de tien sleuteltechnologieën uit de NTS. Startups en scale-ups zijn innovatief en zorgen ervoor dat strategische kennis binnen Nederland en Europa beschikbaar komt en blijft. Bovendien versterken zij de innovatiekracht van de economie. Succesvolle startups stimuleren ook

gevestigde bedrijven om te vernieuwen, wat leidt tot groei, dynamiek en vernieuwing van het Nederlandse bedrijfsleven.

Het aantrekken en behouden van ondernemers is primair arbeidsmarktbeleid. Het Startup-visum is volgens de IND en hun evaluatie onderdeel van het beleid omtrent kenniswerkers, en is wettelijk verankerd onder de verantwoordelijkheid van EZ. Op dit terrein worden (fiscale) instrumenten ingezet om Nederland aantrekkelijk te maken voor kenniswerkers, zoals de 30%-regeling voor kennismigranten. Er is geen reden voor een aparte regeling voor ondernemers, omdat zij feitelijk ook als kenniswerkers worden gezien. Dit beleid kan dus effectiever worden gevoerd consistent met het beleid over kenniswerkers in het algemeen en dat is beleid dat niet onder het ministerie van EZ valt.

Het vergroten van de toegang tot risicokapitaal voor startups en scale-ups is onderdeel van de financiering van het bedrijfsleven onder Ondernemerschap. Het financieren van bedrijven om kapitaalmarktfalen aan te pakken is goed ontwikkeld, werkt effectief en wordt ook ingezet voor startups en scale-ups. Het gaat bijvoorbeeld om directe financiering met Vroegefasefinanciering (VFF) en het Innovatiekrediet en indirecte financiering met de Seed Capital Regeling. Er kan nog worden bepleit dat het hier om zeer innovatieve startups gaat die het moeilijker vinden om financiering te vinden dan minder innovatieve startups. De regelingen zelf kennen als doelgroep technologiegedreven bedrijven met groeiambities, al is dit een graduele afbakening. In de praktijk blijkt uit EZ-onderzoek (Span et al., 2024) en uit de CPB-analyse van El-Dardiry & Vogt (2022) dat deze bedrijven moeilijk zijn te identificeren en te definiëren, wat afbakening gecompliceerd maakt. Bovendien geldt voor een aantal financieringsvormen dat ze juist zijn gericht op de fase van ideevorming, ontdekking en het opstellen van een *proof of concept*.

Het doel van het versterken van (internationale) netwerken en markten past binnen het vestigingsklimaatbeleid. Verschillende organisaties werken aan het verbeteren van het investerings- en vestigingsklimaat voor startups en scale-ups in Nederland. Techleap, ETCI, ScaleNL en CES zijn niet allemaal geëvalueerd of uit evaluaties blijkt dat het nog te vroeg is een oordeel te vellen. ScaleNL is positief geëvalueerd en vooral gericht op het helpen van startups en scale-ups bij hun toetreding tot de ecosystemen van de Verenigde Staten, zoals Silicon Valley, Los Angeles, New York en Boston. Dit komt niet noodzakelijk de Nederlandse economie en samenleving ten goede. Ten slotte is het mogelijk dat bedrijven uit andere landen de weg naar Nederland niet vinden, wat past bij de activiteiten van de NFIA gericht op het naar Nederland halen van bedrijven.

Zwakke schakels in de beleidstheorie zijn het gebrek aan onderscheidend vermogen ten opzichte van het instrumentarium bij Ondernemerschap. Met het reguliere ondernemerschapsinstrumentarium wordt al gestuurd op het adresseren van kapitaalmarktfalen, beschikbaarheid van menselijk kapitaal en een attractief vestigingsklimaat. Het ondersteunen van jonge, technologiegedreven bedrijven met groeiambitie kan daarin als dwarsdoorsnijdend doel gezien worden. Onderscheidend in de beleidstheorie is de notie dat startups en scale-ups leiden tot meer innovatie en kennisspillovers en de economische structuur door vernieuwing verstevigen. In evaluaties van de instrumenten komen deze additionele redenen tot overheidsingrijpen nog onvoldoende aan bod.

7.2.6 Versnellen digitale transitie bedrijfsleven

De legitimering van het beleid is het voorkomen van achterstanden bij het mkb en het stimuleren van productiviteit. De instrumenten laten zien hoe EZ digitalisering stimuleert via financiële steun, laagdrempelige regionale faciliteiten, publiek-private samenwerking, kennisoverdracht en beveiligingsversterking. De instrumenten zijn vooral gericht op het mkb. Digitalisering kan gezien worden als één van de maatschappelijk gewenste transities,

waar middels het innovatiebeleid op wordt gestuurd. Het is echter onduidelijk waarom deze specifieke transitie specifieke aandacht verdient door er een apart tactisch doel van te maken. Bovendien blijkt uit de landenvergelijking dat Zwitserland, Zweden, Finland en Nederland voorop lopen in digitalisering.

Alternatieve legitimering voor dit beleid is dat digitalisering een randvoorwaarde is voor andere maatschappelijke doelen zoals de energietransitie, zorginnovatie en duurzame landbouw. Versnelling in het bedrijfsleven heeft op die manier een bredere impact dan digitalisering alleen. Bovendien zijn enkele instrumenten gericht op specifieke sectoren, wat in lijn is met het idee dat netwerk- en adoptie-externaliteiten het grootst zijn voor bedrijven die sterker met elkaar verweven zijn. De Digitale Werkplaatsen (gericht op het onderwijs en de regio) en Mijn Digitale Zaak (voor het kleine mkb) hebben bijgedragen aan de digitalisering van kleine bedrijven en het kweken van interesse in digitalisering. Het is onduidelijk in hoeverre deze kleinschalige initiatieven het transitiefalen oplossen en positieve netwerkeffecten hebben gecreëerd.

De keerzijde van dit beleid is dat het marktverstorend kan werken. Ondersteuning kan naar bedrijven gaan die zelf deze transitie ook kunnen maken en als ze daartoe niet in staat zijn is het de vraag of ze überhaupt levensvatbaar zijn. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van Smart Industry dat het onduidelijk is waarop het instrument zich precies richt, wat ertoe leidt dat er verwarring is over het doel. Zwakke schakels in de beleidstheorie zijn daarom onduidelijkheid over de rol die de overheid moet spelen op een markt die ook door commerciële partijen kan worden bediend en het mogelijk in stand houden van bedrijven die op termijn niet voldoende levensvatbaar zijn.

7.2.7 Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren

De legitimering en uitkomsten van sectorondersteuning zijn niet altijd helder en tevens aan verandering onderhevig. Sectorondersteuning wordt vaak gelegitimeerd vanuit de positieve effecten op het verdienvermogen van de Nederlandse economie. De NGF-projecten worden onder andere geselecteerd op basis van hun beoogde effecten op het duurzame verdienvermogen op de lange termijn. Mits deze projecten goed geselecteerd zijn (waar vaak een uitvoerig selectieproces bij komt kijken, inclusief het opstellen van een beleidstheorie) is er de potentie om bij te dragen aan het verdienvermogen, vooral voor projecten waar er grote positieve externe effecten te verwachten zijn. Sectorondersteuning kan het verdienvermogen echter ook verstoren, bijvoorbeeld als dit leidt tot allocatieve inefficiënties en niet-productieve sectoren in stand worden gehouden. De ondersteuning richt zich in de praktijk vaak op innovaties en R&D-investeringen die positieve spillovers genereren voor de Nederlandse economie. De vraag is wel tot in hoeverre deze sectoren hiervoor extra ondersteuning behoeven bovenop het generieke innovatie-instrumentarium. Op basis van het aanzwengelen van innovatie is het instrumentarium ruim voorhanden in Nederland. Strategische autonomie (op Europese schaal) is in toenemende mate een belangrijke legitimering voor sectorondersteuning. Dit kan gerechtvaardigd worden vanuit een publiek goed gedachte en een positie waarbij Europa en Nederland minder afhankelijk zijn van derden waar het gaat om kennis. Het is wel de vraag of de huidige instrumenten met dit doel in het leven zijn geroepen.

Uit evaluaties blijkt dat sectorondersteuning doeltreffend is in die zin dat de betreffende sector er direct voordeel van ondervindt. Dit kan zich uiten in het behoud of de vestiging van bedrijven en internationale instellingen, een toename van de concurrentiekracht of een versterkt innovatievermogen binnen de sector. Of hiermee sprake is van een doelmatige inzet van publieke middelen, is minder evident en blijkt doorgaans niet uit evaluaties. De wenselijkheid van de geobserveerde uitkomsten, zoals gedefinieerd in de onderliggende beleidstheorie, is mede afhankelijk van de gemaakte beleidsmatige keuzes. Deze zijn vaak niet expliciet gemaakt of beoordeeld en dat kan worden gezien als een omissie (Haddad et al., 2022). Sectorspecifieke ondersteuning kan immers leiden tot een beperkte flexibiliteit, waardoor sectorgerichte instrumenten soms onvoldoende ruimte laten

voor concurrentie, experimenten of kruissectorale innovaties (Aghion et al., 2005). Bovendien hebben overheden de neiging te lang te investeren in gevestigde sectoren, waardoor middelen en talent geconcentreerd blijven in bestaande activiteiten wat vernieuwing remt (Jones & Romer, 2010). Daarnaast kan sectorgericht beleid leiden tot inefficiënte besteding van middelen aan projecten die weinig maatschappelijke waarde opleveren en bestaat er een risico van politieke beïnvloeding door lobby's en gevestigde belangen (Kerr et al., 2014). Missiegericht of thematisch beleid dat over sectoren heen werkt, bijvoorbeeld rond maatschappelijke uitdagingen als duurzaamheid of digitalisering, wordt beschouwd als effectiever en efficiënter (OESO, 2021).

Belangrijk om consistente keuzes te maken en deze periodiek te herijken. Specifieke sectorondersteuning wint aan legitimering als deze gekoppeld wordt aan de technologieën in de NTS of de gedefinieerde missies. Als deze doelen veranderen is het ook belangrijk dat de sectorondersteuning zich daarop aan kan passen. Het feit dat veel van het huidige beleid (nog) niet geëvalueerd is maakt een dergelijke analyse momenteel lastig. Voorwaarden voor sectorsteun moeten in elk geval zijn dat deze steun gericht is op een helder marktfalen en in de regel tijdelijk van aard is.

7.3 Overkoepelend beeld op strategisch niveau

Het Nederlandse ondernemerschaps- en innovatiebeleid bereikt in het algemeen de doelen van een sterk verdienvermogen, een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en een veerkrachtige, innovatieve economie. Beide beleidsvelden zijn grotendeels legitiem, omdat zij marktfalens zoals informatie-asymmetrie, kennisspillovers en netwerkfalen adresseren. Er bestaan wel enkele verschillen in effectiviteit en samenhang.

Het ondernemerschapsbeleid kent sterke punten bij financiering, waar verschillende instrumenten effectief zijn voor het mkb. Er blijft een financieringsgat bestaan en het instrumentarium is complex. Regeldrukbeleid draagt bij aan voorspelbare spelregels, maar kan de lastenstijging in de praktijk volgens veel betrokkenen onvoldoende keren. Het arbeidsmarktbeleid van EZ is versnipperd en te kleinschalig; een rijksbrede agenda is noodzakelijk. Intellectueel eigendom is legitiem en relevant, maar recente evaluaties over de evenwichtigheid van het beleid (op Europees niveau) ontbreken. Fiscale regelingen gericht op het stimuleren van (nieuw) ondernemerschap blijken overwegend ineffectief en verstorend, terwijl ondernemersdienstverlening via KvK en RVO grotendeels goed functioneert maar versnipperd is en kan leiden tot onduidelijkheid bij ondernemers.

Het innovatiebeleid draagt bij aan transities, ontwikkeling van sleuteltechnologieën en strategische autonomie. Generieke instrumenten zoals de WBSO zijn effectief, terwijl de Innovatiebox vooral bijdraagt aan een beter vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. Toepassingsgericht onderzoek (TO2) functioneert goed, maar de valorisatie-instrumenten zijn versnipperd en kleinschalig. Startups en scale-ups ontvangen ondersteuning, maar definities zijn moeilijk en de overlap met de financieringsinstrumenten van ondernemerschapsbeleid is groot. Digitaliseringsbeleid is belangrijk, maar te kleinschalig en veelal gericht op achterblijvers. Sectorbeleid (additioneel aan generieke regelingen) is moeilijk economisch te legitimeren, behalve bij strategische autonomie (zoals defensie en luchtvaart). Om innovatie te stimuleren zou het gekoppeld moeten zijn aan de missies of de NTS. Missiegedreven innovatiebeleid heeft een overtuigende logica, maar mist nog empirische onderbouwing en risico's van verkokering en *regulatory capture* zijn reëel.

Gezamenlijk geldt dat beleid vaak legitiem is, en dat effectiviteit kan toenemen door meer schaal, samenhang en heldere keuzes. Voor zowel ondernemerschap als innovatie is een scherpere koppeling tussen

generieke instrumenten, missies en strategische prioriteiten van belang om brede welvaart en concurrentiekracht duurzaam te versterken.

7.3.1 Ondernemerschap

De ambitie van het beleid dat het Nederlandse ondernemings- en vestigingsklimaat behoort tot de top 10 in de wereld wordt behaald. De ambitie wordt bereikt (Nederland staat op plek 10), maar dit staat de afgelopen jaren wel onder druk. De dalende positie van de Nederlandse economie is echter niet direct te relateren aan hiaten in de beleidsmix onder het strategische doel. Uit de Monitor Ondernemingsklimaat blijkt dat vooral de waardering voor het belastingklimaat sterk is afgenomen. Dit is het gevolg van onvoorspelbaarheid over fiscale regelingen voor het bedrijfsleven in de afgelopen jaren. Ook de waardering voor de energie-infrastructuur is gedaald. Waar het gaat om financieringsmogelijkheden is er juist positieve waardering, al kan een verdieping van de Europese kapitaalmarkt bijdragen aan meer funding voor veelbelovende bedrijven met een wat grotere finacieringsbehoefte (vanaf 50 mln. euro). Het lijkt er dus op dat de EZ-beleidsmix bijdraagt aan een beter ondernemings- en vestigingsklimaat, maar dat belemmeringen elders in de economie het ondernemings- en vestigingsklimaat schaden.

Het beleid onder het strategische doel dat moet zorgen voor een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat draagt bij aan dit strategische doel. Uit de synthese op tactisch niveau komt naar voren dat het ondernemerschapsbeleid bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste het mitigeren van marktfalen. Hiervoor is een groot aantal financieringsinstrumenten beschikbaar dat informatie-asymmetrie aanpakt, de kosten voor ondernemers door strikte wet- en regelgeving (bij banken) verlaagt met financieringsinstrumenten en tevens de marktmacht van banken daarmee tegemoet treedt. Ten tweede hebben ondernemers baat bij wet- en regelgeving die een gelijk speelveld garandeert en niet leidt tot onnodige administratieve lasten. Ten slotte zijn informatievoorziening en ondersteuning voor ondernemers uit binnen- en buitenland en bescherming van intellectueel eigendom door publieke organisaties effectief.

Het ondernemerschapsbeleid van EZ richt zich op financiering, regeldruk, arbeidsmarkt, kennis, fiscale regelingen en dienstverlening. De toegang tot financiering werkt grotendeels voor het mkb, maar een financieringsgat en een complex instrumentenlandschap blijven bestaan. Regeldrukbeleid is legitiem en deels effectief, al ervaren bedrijven toenemende lasten en blijft politieke besluitvorming doorslaggevend. Arbeidsmarktmaatregelen om technici en ICT'ers aan te trekken werken beperkt door versnippering en geringe middelen; een rijksbrede aanpak is nodig. Intellectueel eigendomsbeleid is belangrijk en legitiem, maar actueel bewijs over effectiviteit ontbreekt. Fiscale ondernemerschapsregelingen worden breed bekritiseerd vanwege geringe effectiviteit en aanzienlijke neveneffecten, terwijl de NFIA wel effectief is. Ondernemersdienstverlening via KvK en RVO functioneert grotendeels goed, maar wordt belemmerd door overlap en versnippering van loketten. Overkoepelend geldt dat het beleid vaak legitiem en deels effectief is, maar dikwijls ook versnipperd en onvoldoende afgestemd op nieuwe uitdagingen in ondernemerschap (nieuwe en groeiende bedrijven).

Hieronder volgt een overkoepelend beeld langs de vier vragen over de legitimiteit van het beleid, sterke punten in de bewijsvoering, bijdrage aan een uitmuntend ondernemersklimaat en zwakke punten in het beleidsinstrumentarium. De analyse bestrijkt de zes tactische doelen van het ondernemerschapsbeleid en maakt waar mogelijk relevante dwarsverbanden met innovatiebeleid.

Legitimiteit van het beleid

De legitimiteit is het sterkst bij toegang tot financiering en het beschermen van intellectueel eigendom. Beide richten zich op erkende marktfalens, zoals informatieasymmetrie en positieve kennisspillovers. Borgstellingen en mkb-instrumenten bieden een economische rechtvaardiging en IE-bescherming voorkomt onderinvestering in kennis. Regeldruk is legitiem mits gestuurd wordt op optimale in plaats van minimale regeldruk, met aandacht voor brede welvaart en voorspelbare en handhaafbare spelregels. Dienstverlening is eveneens goed te legitimeren als publiek goed dat informatie-asymmetrie verkleint. De legitimiteit is het zwakst bij generieke fiscale ondernemersregelingen. De reden is dat doelen en rechtvaardigingen verschuiven in de tijd, neveneffecten op onder meer de arbeidsmarkt substantieel zijn en bewijs voor productieve effecten vaak ontbreekt. Menselijk kapitaal kent slechts gedeeltelijke legitimiteit vanuit EZ, omdat de grotere hefbomen bij SZW/OCW liggen. Dit vraagt om een rijksbrede agenda en zonder een dergelijke agenda ontstaat versnippering en concurrentie tussen ministeries.

Sterke punten

Het instrumentarium voor bedrijfsfinanciering is breed, goed toegankelijk en sluit aan bij mkb-knelpunten. Evaluaties leiden tot bijsturing (afschaffing Groeifaciliteit; GO als crisisinstrument). Nieuwe kanalen (met initiatieven van de ROM's en Invest-NL dikwijls in combinatie met private financiers) verbreden en verdiepen de markt met de juiste instrumenten. IE-beleid borgt een gelijk speelveld via Europese afstemming en nationale uitvoering (Octrooicentrum Nederland). Regeldrukprogramma's en de ATR vergroten het inzicht en de transparantie in wet- en regelgeving. Dienstverlening via KvK en RVO scoort positief bij gebruikers en biedt houvast in een complex instrumentarium. In het geheel toont het beleid lerend vermogen: periodieke herijking, evaluaties en aandacht voor transitiedoelen winnen terrein.

Bijdrage aan ondernemings- en vestigingsklimaat

De grootste bijdrage komt van drie hoofdactiviteiten: financiering, voorspelbare regels en dienstverlening. Mkb-financiering verkleint fricties in cruciale groeifasen en stimuleert private co-investeringen. Dat ondersteunt dynamiek, innovatie en doorgroei. Optimale regeldruk en een sterke ATR versterken vertrouwen en voorspelbaarheid, wat investeringsbeslissingen versnelt. KvK en RVO verlagen zoek- en nalevingskosten en helpen om instrumenten beter te benutten. IE-bescherming bevordert kennisinvesteringen en internationale comparabiliteit, wat weer de vestigingskeuzes van bedrijven beïnvloedt. Waar het ondernemingsklimaat echter structureel onder druk staat (energie-infrastructuur, beleidsstabiliteit), biedt het huidige instrumentarium weinig antwoord; daar schuurt de bijdrage en zou samen met andere departementen kunnen worden samengewerkt om deze randvoorwaarden in orde te maken. Menselijk kapitaal is ook randvoorwaardelijk voor productiviteit en innovatie, maar de EZ-hefboom is klein en zonder interdepartementale regie blijft de impact beperkt.

Zwakke punten

Een aantal punten komt hier naar voren. Ten eerste, versnippering en complexiteit. Het financieringslandschap kent veel, vaak kleine instrumenten en schotten tussen regelingen. Ook in dienstverlening ontstaan mogelijk dubbele loketten (KvK, RVO, ROM's), wat onduidelijkheid schept. Ten tweede is er zwak bewijs en beperkte schaal bij nieuwe doelen en instrumenten. Voor de inzet van financieringsinstrumenten op transities ontbreekt nog een stevige bewijsbasis. Menselijk kapitaal-inspanningen vanuit EZ zijn kleinschalig en vallen in de schaduw van SZW/OCW, waardoor de macro-impact onzeker en waarschijnlijk beperkt blijft. Ten derde zijn de generieke fiscale regelingen niet effectief. Evaluaties tonen beperkte effectiviteit en doelmatigheid en aanzienlijke neveneffecten (arbeidsmarktverstoringen, rent-seeking). Het fiscale pakket sluit onvoldoende aan op de daadwerkelijke knelpunten van het ondernemersklimaat (zoals energie, ruimte en voorspelbaarheid).

Samengevat oordeel per tactisch doel

- B1. Verbeteren van toegang tot financiering. Het beleid voor toegang tot financiering is goed gelegitimeerd en breed gedragen, vooral voor het mkb waar informatie-asymmetrie en beperkte zekerheden vaak een obstakel vormen. Instrumenten zoals de BMKB en Qredits sluiten hier goed op aan en zijn overwegend effectief. Evaluaties laten zien dat de meeste regelingen bijdragen aan het wegnemen van financieringsknelpunten, al blijven de Groeifaciliteit en de GO beperkt effectief. Er is bovendien sprake van een blijvend financieringsgat en een complex instrumentenlandschap, wat vraagt om periodieke herijking en vereenvoudiging. Positief is dat de instrumenten ook private investeringen uitlokken. Tegelijkertijd zijn er risico's van crowding-out en moral hazard, zeker als instrumenten te ruim of langdurig worden ingezet. Het benutten van generieke instrumenten voor maatschappelijke transities is veelbelovend, maar nog onvoldoende onderbouwd.
- B2. Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk. Het regeldrukbeleid heeft een sterke legitimatie: solide regels versterken het vertrouwen in de markt en waarborgen een gelijk speelveld. De focus ligt terecht niet alleen op minder regels, maar ook op optimale regeldruk die economische activiteit mogelijk maakt en tegelijk publieke belangen beschermt. Evaluaties tonen dat de ATR en het Regeldrukactieprogramma waardevolle inzichten en adviezen opleveren, maar hun directe invloed op lasten voor bedrijven is beperkt. De effectiviteit wordt sterk bepaald door politieke keuzes en percepties van ondernemers. Het ontbreekt bovendien aan een helder concept en meetmethode van wat "optimale" regeldruk is. Dit maakt het lastig om structureel te sturen en neveneffecten zoals *regulatory capture* te monitoren.
- B4. Bevorderen van beschikbaarheid menselijk kapitaal. Het beleid gericht op technici en ICT'ers is legitiem, maar beperkt in reikwijdte en effectiviteit. De middelen van EZ zijn bescheiden vergeleken met OCW en SZW, waardoor versnippering optreedt en resultaten beperkt blijven. Evaluaties wijzen op deels werkende instrumenten, maar ook op aanbodsturing en overlappende initiatieven. De literatuur is kritisch: arbeidsmarktinterventies hebben vaak weglekeffecten en blijken weinig effectief zonder structurele prikkels. Migratie en flexicurity worden gezien als kansrijker, maar vallen buiten het EZ-domein. Een rijksbrede arbeidsmarktagenda is noodzakelijk om consistentie te brengen. Zonder deze coördinatie is de bijdrage van EZ hooguit marginaal en blijven maatschappelijke transities geremd door arbeidsmarktkrapte.
- B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid. De bescherming van intellectueel eigendom (IE) is overtuigend gelegitimeerd: zonder bescherming wordt er te weinig in kennis geïnvesteerd. Het beleid versterkt de randvoorwaarden voor innovatie via Octrooicentrum Nederland en Europese kaders. Evaluaties zijn verouderd en bieden beperkt inzicht in effectiviteit. Literatuur laat zien dat optimale bescherming moeilijk vast te stellen is en neveneffecten – zoals marktmacht of verdringing – altijd op de loer liggen. Belanghebbenden bevestigen de waarde, maar wijzen op afhankelijkheid van internationale afspraken. Kennisveiligheid is sterk in opkomst, maar nog nauwelijks geëvalueerd. Vooruitgang vraagt om betere meetmethoden en periodieke benchmarking van het Nederlandse stelsel.
- B6. Attractief houden van vestigings- en investeringsklimaat. Fiscale ondernemerschapsregelingen hebben een zwakke legitimatie. Evaluaties zijn overwegend kritisch en wijzen op beperkte effectiviteit, hoge kosten en aanzienlijke neveneffecten zoals arbeidsmarktverstoringen en rent-seeking. De NFIA vormt een uitzondering: buitenlandse acquisitie wordt gezien als effectief, vooral bij grote institutionele verschillen met herkomstlanden. Bedrijfsoverdrachtsregelingen zijn deels doeltreffend maar ondoelmatig en maatschappelijk discutabel. Het instrumentarium sluit onvoldoende aan bij de kernproblemen van het huidige ondernemingsklimaat, zoals energie-infrastructuur, voorspelbaarheid van beleid en wetgeving. Geleidelijke afbouw van fiscale regelingen is gewenst, gecombineerd met meer focus op structurele randvoorwaarden.
- B7. Goede en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers. De KvK en RVO zijn legitiem en grotendeels effectief in hun rol als uitvoeringsorganisaties. Zij voorzien ondernemers van betrouwbare informatie en ondersteuning, wat steeds belangrijker wordt door complexer beleid. Evaluaties en ervaringen tonen aan dat gebruikers tevreden zijn, maar dat er versnippering en overlap bestaat tussen de vele loketten (nationaal en

regionaal). Dit leidt tot onduidelijkheid en inefficiëntie. Procesevaluaties kunnen helpen om doelmatigheid en complementariteit beter inzichtelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk om te verkennen in hoeverre deze organisaties ook een actieve rol kunnen spelen in samenwerking en innovatiebevordering.

Conclusie

De beleidsmix is in de kern legitiem en lerend op de terreinen van financiering, regels, IE en dienstverlening en levert daar een positieve bijdrage aan het ondernemersklimaat in Nederland. De impact van EZ-beleid blijft echter achter waar het de hedendaagse knelpunten betreft: energie- en infrastructuur, voorspelbaarheid en menselijk kapitaal. Dit ligt grotendeels buiten het directe EZ-beleid, maar heeft wel invloed op de effectiviteit van de EZ-instrumenten. De zwakke legitimiteit en doelmatigheid van generieke fiscale ondernemersregelingen, samen met versnippering en het gebrek aan evidentie bij transities en human capital, drukken de totale effectiviteit van de beleidsmix. Het is daarom belangrijk om de samenhang en schaal onder de loep te nemen. Die wijzen richting minder instrumenten, grotere tickets waar evidence dit steunt, een duidelijke "voordeur" in de dienstverlening aan ondernemers op nationaal en regionaal niveau en interdepartementale afspraken over arbeidsmarktbeleid en het lerend vormgeven van (sturen op) transities. Zo groeit de bijdrage van EZ waarschijnlijk richting een stabieler, voorspelbaarder en uitmuntend ondernemingsklimaat.

7.3.2 Innovatiebeleid

Het innovatiebeleid met als doel Nederland een koploper op het terrein van innovatie te maken slaagt. Op internationale lijsten waarin de prestaties van landen op verschillende dimensies worden vergeleken staat Nederland traditioneel hoog. De bijdrage van het EZ-beleid vindt in financieel opzicht vooral plaats met de impact van de extracomptabel gekoppelde fiscale regelingen. Deze dragen met prikkels effectief bij aan het stimuleren van R&D-investeringen en innovatie. Net als bij ondernemerschap zijn het ontwikkelingen elders in de Nederlandse economie die innovatie in de weg staan. Het arbeidsaanbod van technisch geschoolden schiet tekort, regelingen om kennismigranten aan te trekken staan onder druk, netcongestie en stikstofproblemen beperken de ruimte om te investeren en politieke instabiliteit maakt investeerders terughoudend om langetermijninvesteringen te doen. Voor het bereiken van de doelen op langere termijn – zoals verwoord in de missies en NTS – zijn juist een lange adem en stabiliteit nodig. Veel van de oorzaken van deze problemen vallen buiten het directe EZ-beleid en zullen op nationale of Europese schaal moeten worden aangepakt.

Het innovatiebeleid van EZ draagt bij aan het versnellen van maatschappelijke transities, het versterken van sleuteltechnologieën en het vergroten van strategische autonomie. De legitimatie is sterk: innovatie levert kennisspillovers op en rechtvaardigt overheidsingrijpen. Toch ontbreekt vaak overtuigend bewijs voor effectiviteit. Missiegedreven beleid heeft een duidelijke logica, maar is nog niet geëvalueerd. Generieke instrumenten zoals de WBSO werken grotendeels, al zijn er twijfels over de Innovatiebox en SBIR. Toepassingsgericht onderzoek en valorisatiebeleid dragen bij, maar kampen met kleinschaligheid en versnippering. Startups en scale-ups worden ondersteund, al zijn de resultaten onzeker en pas op langere termijn zichtbaar. Digitaliseringsbeleid blijft beperkt door overlap en kleine middelen. Sectorbeleid wordt vooral gelegitimeerd vanuit strategische autonomie, maar roept vragen op over doelmatigheid. Overkoepelend geldt dat het beleid legitiem is en bijdraagt aan innovatie, maar samenhang en schaal zijn noodzakelijk.

Legitimiteit van het beleid

De legitimiteit is sterk waar beleid duidelijk marktfalens adresseert: kennisspillovers, systeem- en netwerkfalen, en publieke goederen rond strategische autonomie. Dat geldt voor generiek innovatiebeleid met de WBSO als voornaamste instrument, het toepassingsgerichte kennisstelsel met sterke TO2's en voordelen van het valorisatie-

instrumentarium. De missies hebben een overtuigende theoretische basis voor transities en sleuteltechnologieën, maar missen nog empirische onderbouwing. Beleid om startups en scale-ups te ondersteunen is deels legitiem, maar de afbakening en overlap met ondernemerschapsinstrumenten maken de rechtvaardiging kwetsbaar. Digitalisering is legitiem als randvoorwaarde voor productiviteit en transities, maar de vraag blijft waarom dit als apart tactisch doel nodig is. Specifieke ondersteuning van sectoren kent twee kanten: economisch lastig te legitimeren, behalve waar de strategische autonomie of Europese koppeling evident is.

Sterke punten

Het Nederlandse innovatiebeleid beschikt over een aantal duidelijke fundamenten die internationaal gezien sterk zijn. Allereerst vormt de WBSO een bewezen en breed toepasbaar instrument: het is voorspelbaar, sluit goed aan bij bedrijfspraktijken en wordt ondersteund door een rijke data- en evaluatiepraktijk. Deze systematische evaluaties maken het mogelijk om de beleidsrendementen nauwkeurig te vergelijken en te verbeteren. Daarnaast dragen de TO2-instellingen bij aan een effectief kennisstelsel. Door faciliteiten en kennis te bundelen, verlagen zij transactiekosten en versnellen ze de toepassing van onderzoek in maatschappelijke en economische contexten (met als aandachtspunt dat het mkb vaak minder toegang heeft tot kennis). Ook valt het lerend vermogen van beleid op: instrumenten zoals de MIT-regeling en PPS-Innovatie zijn bijgesteld na kritische evaluaties, terwijl de Nationale Technologiestrategie een belangrijke stap is richting meer richting en samenhang binnen de missies. Verder zijn er enkele gerichte valorisatie-instrumenten, zoals de Venture Challenge, die weliswaar kleinschalig zijn maar duidelijke micro-effecten laten zien, bijvoorbeeld in spin-offvorming en teamontwikkeling bij startende ondernemers.

Bijdrage aan de beleidsdoelen

De beleidsmix levert een aantoonbare bijdrage aan verschillende doelstellingen. Bij maatschappelijke transities kunnen missies en het toepassingsgericht kennisstelsel versnelling realiseren, mits instrumenten daadwerkelijk missie-congruent worden ingezet en keuzes scherp blijven. Voor verdienvermogen en productiviteit speelt de WBSO een centrale rol door brede R&D-investeringen te ondersteunen. TO2-instellingen en valorisatie-instrumenten verbeteren de toepassing en kennisdiffusie, terwijl digitaliseringsprogramma's het mkb helpen om productiviteitsgroei te realiseren. Op het vlak van strategische autonomie biedt de combinatie van Nationale Technologiestrategie en selectief sectorbeleid aanknopingspunten om kritieke technologieën te ontwikkelen en ketenposities te borgen, vaak in samenwerking met Europese cofinanciering. Tot slot versterkt de ecosysteemwerking tussen TO2, valorisatie en scale-upfinanciering de interactie tussen publieke en private partijen, waardoor kenniskloven worden verkleind en leercycli kunnen versnellen.

Zwakke punten

Tegenover deze sterke punten staan structurele uitdagingen die de effectiviteit van het beleid beperken. Veel onderdelen – zoals missies, valorisatie-instrumenten en digitaliseringsprogramma's – zijn kleinschalig, versnipperd en (nog) onvoldoende geëvalueerd, waardoor hun macro-impact onzeker blijft. De sterke sturing in missiegedreven beleid brengt daarnaast risico's met zich mee, zoals regulatory capture, verkokering en verdringing van nieuwe spelers. Expliciet gemaakte checks-and-balances en het waarborgen van technologische variëteit ontbreken vaak. Ook is er sprake van overlap en afbakening: startup- en scale-upbeleid overlapt sterk met financieringsinstrumenten onder ondernemerschap, digitaliseringsbeleid overlapt met zowel beleid van de directie Digitale Economie als de missieagenda's en sectorbeleid kan botsen met de logica van missies. Verder is de doorkoppeling naar tweede- en derde-orde-effecten beperkt: instrumenten richten zich vooral op inputs zoals R&D-investeringen, terwijl de doorwerking naar productiviteit, marktsucces en brede welvaart onvoldoende meetbaar is. Tot slot bemoeilijken uiteenlopende evaluatiekaders en definities (zoals S&O versus R&D) de vergelijkbaarheid en prioritering van instrumenten, wat beleidskeuzes bemoeilijkt.

Samengevat oordeel per tactisch doel

- C1. Missiegedreven innovatiebeleid. Het missiegedreven innovatiebeleid heeft een hoge legitimiteit in theorie: het biedt een overtuigend antwoord op transitie- en systeemfalen en is cruciaal voor sleuteltechnologieën. De effectiviteit is echter nog onbekend, omdat evaluaties ontbreken en eerste ervaringen laten zien dat koerswisselingen en verkokering de slagkracht beperken. Daarnaast zijn er duidelijke risico's, zoals regulatory capture en de dominantie van gevestigde partijen. Voor succes is een langjarig en consistent beleidskader noodzakelijk, met onafhankelijke toetsing en een duidelijke koppeling met het sectorbeleid (C7).
- C2. Innovatie in het bedrijfsleven. Het beleid gericht op innovatie in het bedrijfsleven is stevig gelegitimeerd en laat overwegend positieve effecten zien. De WBSO geldt als een groot en effectief instrument om R&D te stimuleren, terwijl de Innovatiebox beperkt effectief is voor innovatie maar wel bijdraagt aan het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. Toch zijn er risico's op windfall-effecten en crowding-out, omdat veel van de gesubsidieerde activiteiten waarschijnlijk ook zonder steun zouden plaatsvinden. Verbeterpunten liggen in het herontwerpen van instrumenten richting een meer incrementele opzet en het versterken van de aansluiting met missies en valorisatie-activiteiten, zoals aangegeven in recente evaluaties. De SBIR-oproepen zouden bijvoorbeeld expliciet aan missiegedreven thema's en sleuteltechnologieën gekoppeld kunnen worden om ook de doorwerking naar marktintroductie te realiseren.
- C3. Toepassingsgericht kennisstelsel. Het toepassingsgericht kennisstelsel kent een sterke legitimatie en is effectief gebleken, vooral via de TO2-instellingen. Zij dragen substantieel bij aan toepassing, kennisdiffusie en een sterker innovatie-ecosysteem. Wel zijn er zorgen over verdringing van private aanbieders, wat vraagt om een heldere mandaatafbakening. Daarnaast blijft de betrokkenheid van het mkb soms achter, terwijl juist daar veel innovatiepotentieel ligt. Structurele middelen voor vernieuwing en exploitatie van onderzoeksfaciliteiten zijn cruciaal om deze infrastructuur toekomstbestendig te houden.
- C4. Valorisatie. Het valorisatiebeleid heeft een reële legitimatie, omdat kennisbenutting vaak niet vanzelf tot stand komt. Op microniveau laten instrumenten positieve resultaten zien. Tegelijkertijd is de impact op macroniveau onduidelijk, mede door het gefragmenteerde karakter van kleine, bewerkelijke regelingen. Voor structurele impact is het nodig het instrumentarium op te schonen en te bundelen, gecombineerd met een overkoepelende analyse en de ontwikkeling van robuuste KPI's en statistieken die de bredere effecten van valorisatie op lange termijn inzichtelijk maken.
- C5. Startups en scale-ups. Het beleid voor startups en scale-ups is deels gelegitimeerd, maar worstelt met een onduidelijke doelgroepafbakening en overlap met bredere ondernemerschapsinstrumenten (waaronder de inzet op durfkapitaal onder tactisch doel B1). De effectiviteit is onzeker en resultaten zijn vooral op langere termijn te verwachten. Evaluaties laten zien dat onderscheidende effecten lastig te bewijzen zijn. Voor een robuuster beleid is een heldere definitie van de doelgroep nodig, evenals integratie met bestaande financieringskanalen, valorisatie-instrumenten en de inzet van Invest-NL.
- C6. Digitale transitie. Digitalisering is een belangrijke randvoorwaarde voor productiviteit en maatschappelijke transities, wat het beleid legitiem maakt. De effectiviteit van de huidige instrumenten is echter gemengd: veel initiatieven zijn kleinschalig, versnipperd en overlappen met zowel beleid van de directie Digitale Economie als de missieagenda's. Voor meer impact is een schaalsprong of bundeling nodig, met nadruk op netwerkeffecten en meetbare productiviteitswinst. Alleen dan kan digitalisering daadwerkelijk bijdragen aan een sterker verdienvermogen.
- C7. Sectorbeleid. Het sectorbeleid kent een gemengde legitimatie. Vanuit economisch perspectief is sectorspecifieke steun moeilijk te rechtvaardigen, maar vanuit het oogpunt van strategische autonomie kan steun wel gerechtvaardigd zijn, vooral in defensie, ruimtevaart en andere kritieke sectoren. Evaluaties laten zien dat sectorondersteuning vaak directe voordelen oplevert, maar de doelmatigheid en effecten op lange termijn zijn onzeker. Het beleid wordt sterker wanneer het expliciet wordt gekoppeld aan de NTS en missies, tijdelijk

van aard is en wordt onderbouwd met een evaluatiekader dat ook bredere maatschappelijke effecten meeneemt.

Conclusie

Het Nederlandse innovatiebeleid rust op een solide generieke basis (WBSO) en toegepaste pijlers (TO2), met toenemende oriëntatie op missies, nieuwe technologieën en strategische autonomie. De belangrijkste verbeteropgaven zijn: minder versnippering, grotere schaal waar bewijs dit rechtvaardigt, expliciete checks-and-balances bij richtinggevende instrumenten en eenduidige evaluatiekaders die de doorwerking naar productiviteit, marktsucces en brede welvaart meten en evalueren. Het koppelen van missies, sectorsteun en generieke prikkels op een consistente manier, inclusief valorisatie van kennis, kan de effectiviteit en efficiëntie van beleid vergroten. Zo groeit de kans dat de beleidsmix als geheel niet alleen legitiem, maar ook effectiever en efficiënter bijdraagt aan transities, verdienvermogen en het relatief nieuwe innovatiedoel van strategische autonomie.

8 Intensiveren en besparen

Een besparings- en intensiveringsvariant is onderdeel van een periodieke rapportage. Mogelijke intensiveringen zijn gerelateerd aan recente voorstellen om de randvoorwaarden, organisatie en financiering van beleid te verbeteren. Het besparen van 20 procent gaat gepaard met keuzes, die niet altijd op basis van evaluaties gemaakt kunnen worden en de economie kunnen schaden.

Periodieke rapportages bevatten een besparingsvariant van 20 procent van de budgettaire grondslag van het beleidsthema. Het gaat hier om een besparing op de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting, voor zover die binnen de scope van de periodieke evaluaties vallen. De scope wordt in principe verder beperkt, omdat het gaat om de EZ-begroting exclusief bedragen aan uitstaande garanties, zonder de extracomptabel gekoppelde fiscale regelingen. Er is ook ruimte om beleidsverbeteringen en intensiveringen voor te stellen die worden gedekt door besparingen elders op de EZ-begroting (binnen de beleidsartikelen 2 en 3). Bij de intensiveringen is afgesproken dat de extracomptabele aan de EZ-begroting gekoppelde fiscale instrumenten mogen worden ingezet om dekking te vinden voor mogelijk intensiveringen (mits onderbouwd). De apparaatsbegroting blijft buiten beschouwing, omdat dit deel van de EZ-begroting geen onderdeel is van dit onderzoek.

8.1 Uitgangspunten

Dit hoofdstuk bevat een aantal besparingsvarianten en intensiveringen. Voordat deze varianten worden uitgewerkt, is het belangrijk de uitgangspunten van de besparingen en intensiveringen goed in beeld te hebben.

Twee varianten

Dit onderzoek gaat over de beleidsthema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid op de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting. Voor beide beleidsthema's is een besparingsvariant vereist. De tekst in dit hoofdstuk behandelt de twee beleidsthema's gezamenlijk en zal voor beide thema's een besparingsvariant uitwerken.

Besparingen en intensiveren

Een periodieke rapportage bevat minimaal één besparingsoptie van 20 procent op de budgettaire grondslag van het beleidsthema, in dit geval de beleidsthema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid. Indien al eerder besparingsopties in kaart zijn gebracht, wordt naar deze rapporten en de desbetreffende opties verwezen (indien deze naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn verzonden). In dit geval is het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) relevant, waarin een deel van het ondernemerschapsbeleid is doorgelicht, inclusief besparingsopties. Hetzelfde geldt voor de Bouwstenennotitie (Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel) (ministerie van Financiën, 2024) en het Ambtelijk rapport Kansen voor lagere tarieven en beter beleid van het ministerie van Financiën (2025).

In overleg met de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) is het mogelijk intensiveringsopties op te nemen om de werking van beleid te verbeteren. Voorwaarde is dat duidelijk wordt wat de (verwachte) effecten van intensiveringen zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (of de beleidsmix). Gezien de doelen van het ministerie van EZ, de maatschappelijke opgaven die door verschillende kabinetten zijn gedefinieerd en de ambities en doelstellingen van de EU, zijn ook intensiveringen aan de orde.

EZ-beleid: uitgaven

Een belangrijk deel van het EZ-beleid bestaat uit de uitgaven van het departement op de beleidsthema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid. Het peilmoment dat in overleg met de IRF is gekozen is stand na de Voorjaarsnota van 2025[81] voor het jaar 2028 (vanwege de aflopende reeks). De totale uitgaven (gesaldeerd met ontvangsten) zijn dan gelijk aan ruim 1,3 mld. euro. Dit is de som van alle begrote bedragen voor de activiteiten die binnen de beleidsthema's Ondernemerschaps- en Innovatiebeleid vallen. Het totale bedrag is een stuk lager dan de huidige begroting, omdat een aantal instrumenten afloopt en niet is gebudgetteerd in 2028. Als de NGF-projecten bij de begroting worden opgeteld, gaat het om bijna 1,5 mld. euro. Deze projecten zijn gestart, zijn incidenteel, lopen al langere tijd en de middelen zijn juridisch verplicht. Ze vallen daarom buiten beschouwing waar het gaat om besparingen.

Een aantal fiscale regelingen is extracomptabel gekoppeld aan de EZ-begroting. Het gaat bijvoorbeeld om de WBSO en de Innovatiebox (bij Innovatiebeleid) en onder andere om de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling (bij Ondernemerschap). Voor 2028 zijn geen ramingen beschikbaar van de bedragen die zijn gemoeid met fiscale regelingen, wel is bekend welke regelingen afgebouwd of afgeschaft worden in aanloop naar 2028. De totale omvang van deze regelingen kan voor 2028 geraamd worden op 10,5 mld. euro. Hierin is rekening gehouden met de afbouw tussen 2025 en 2028 (de oorspronkelijke bedragen zijn 11,6 mld. euro in 2025, met de aanpassing is dat gelijk aan 10,5 mld. in 2028).

Daarnaast staan er ook garanties uit, deze bedragen in 2025 in totaal bijna 3,2 mld. euro. Als we uitgaan van de totale begroting van 2028 en de meest recente cijfers (2025) voor fiscale regelingen en uitstaande garanties als uitgangspunt nemen, bedraagt de totale begroting 15,2 mld. euro.

Garanties en verzekeringen

In het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) worden mutaties van garanties en verzekeringen beschouwd als extensiveringen of intensiveringen. De onderbouwing van dit argument is dat instrumenten die garanties (e.g. Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)), borgstellingen (e.g. Borgstelling mkb-kredieten (BMKB)) of verzekeringen behelzen, gepaard gaan met risicoblootstelling voor de overheid. Een overheidsgarantie houdt in dat de overheid zich garant stelt voor de financiële verplichtingen van een andere partij (bijvoorbeeld een bedrijf, instelling of project). Als die partij de verplichtingen die zijn overeengekomen niet nakomt, moet de overheid betalen (afhankelijk van het dekkingspercentage). De kasuitgaven en -inkomsten op de EZ-begroting zijn het gevolg van de risicoblootstelling. Een groter risico is immers meer inkomsten uit provisie, maar ook meer uitgaven bij de uitkering van claims als het misgaat. Deze blootstelling wordt kwalitatief meegenomen in de analyse.

Dit kredietrisico wordt ook door de Studiegroep Begrotingsruimte (2023) geduid, waarbij er voor garanties en borgstellingen geldt dat er een beleid van "nee, tenzij" wordt gevoerd (p. 94). Tevens stelt de Studiegroep Begrotingsruimte (2020) dat het belangrijk is het uitstaande risico actief te verminderen in economisch goede tijden. Zo ontstaat een buffer om in slechte tijden meer risico's te kunnen dragen. Na de financiële en eurocrisis heeft de introductie van het nee-tenzij-beleid een belangrijke bijdrage aan geleverd aan het verminderen van het uitstaande risico (p. 50).

---

81 Concreet gaat het om de stand na verwerking van de '1e suppletoire begroting' d.d 25 april 2025: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/1SUPP/XIII.

Daarnaast is er een beleidskader voor risicoregelingen waaruit blijkt dat er terughoudendheid moet zijn bij het verlengen van bestaande risico's of het aangaan van nieuwe financiële risico's door ministeries (Studiegroep Begrotingsruimte, 2023, bijlage 5). Ook dienen de maximale omvang en de aard van het risico dat de overheid per jaar loopt te worden berekend, waarbij iedere regeling eindig is (de horizonbepaling is maximaal vijf jaar) en gemaximeerd moet zijn met een plafond. Dat plafond kan ieder jaar worden aangepast. Ten slotte wordt een risicopremie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico (dat is: een optelsom van schade, uitvoeringskosten en een risico-opslag). Voor alle risicoregelingen wordt in de begroting een ontvangstenraming voor de premieontvangsten opgenomen om het begrotingsrisico van de afgegeven garanties en verzekeringen in beeld te krijgen, waarbij het risico dikwijls aan de uitgavenkant ligt.

Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen of uitbreidingen van bestaande regelingen moet er in de regel een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden (het is geen absolute vereiste). Indien een departement zelf geen risicoregelingen heeft waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gecreëerd, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening (begrotingsreserve). Op politiek niveau kan de ministerraad besluiten tot het ophogen van garantieregelingen.

Crisisregelingen vergen mogelijk een uitbreiding van bestaande instrumenten of het tijdelijk invoeren van nieuwe instrumenten (zoals tijdens de COVID19-pandemie is gebeurd). Deze regelingen hebben als doel schade aan de economie te beperken en zijn anders van opzet dan reguliere regelingen die direct moeten aangrijpen op marktfalen. Een eis aan crisisregelingen is dat ze een tijdelijk karakter hebben met een korte horizonbepaling. Bij crisisregelingen worden ontvangsten en uitgaven in de basis ten laste van de staatsschuld geboekt.

Ten slotte is er de eis dat de instrumenten worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze toetsing dient in principe ten tijde van het bereiken van de horizon (iedere vijf jaar) plaats te vinden, waarbij naast het kredietrisicoen begrotingsrisico ook naar morele risico's (partijen kunnen risicovoller gedrag vertonen, omdat zij weten dat de overheid toch bijspringt bij problemen) en marktverstorende effecten van de instrumenten wordt gekeken. Er zijn uitzonderingen op deze eis, die dan vaak door regels van internationale organisatie (zoals de OESO) worden geborgd.

Leningen en investeringen

Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) maakt onderscheid tussen garanties en verzekeringen enerzijds en leningen en investeringen anderzijds. Het verhogen of afbouwen van een (toekomstige) investering of lening wordt gezien als een intensivering of extensivering. Voor het aangaan van nieuwe leningen geldt, net als bij garanties en verzekeringen, een nee-tenzij-beleid (Studiegroep Begrotingsruimte, 2023). De overheid loopt een kredietrisico, omdat de lener de rente of aflossing mogelijk niet kan voldoen. Daarnaast geldt een renterisico als de rente over de tijd verandert (bij langlopende leningen). Ten slotte geldt ook hier een moreel risico als de lener zich niet verantwoord gedraagt. Bij leningen geldt dat deze (deels) revolverend zijn.

Bij zowel leningen als investeringen worden door de overheid middelen overgemaakt aan een derde partij met het idee dat het geld (grotendeels) terugkomt. Voor investeringen worden ontvangsten geraamd. In veel gevallen zijn de geraamde ontvangsten over de tijd gelijk aan de initiële investering. In sommige gevallen is meer conservatief geraamd en is uitgegaan van een lagere ontvangst. In beide gevallen is echter sprake van risicoblootstelling. Wanneer sprake is van besparingen of intensiveringen zal dit aspect kwalitatief worden meegenomen in de analyse.

Fiscale regelingen

Een aantal fiscale regelingen is extracomptabel gekoppeld aan de EZ-begroting. Het gaat om in totaal 10,5 mld. euro in 2028. De meeste regelingen vallen onder tactisch doel Vestigings- en investeringsklimaat (5,1 mld. euro), de andere regelingen vallen voornamelijk onder tactisch doel Doelgericht en doelmatig innovatie-instrumentarium (4,0 mld. euro).

Uit evaluaties komt naar voren dat een aantal fiscale ondernemerschapsregelingen niet effectief is en in onvoldoende mate leidt tot de beoogde positieve effecten. Het ministerie van Financiën (2024 en 2025) heeft dit geconstateerd in twee overzichtsstudies op basis van beschikbare evaluaties. Deze studies vormen het uitgangspunt bij besparingen op fiscale regelingen. Doordat de scope van de huidige besparingsvariant is vastgesteld op de beleidsartikelen 2 en 3 van de EZ-begroting doen de fiscale regelingen hier niet mee, zowel niet als potentiële besparing als niet in het bepalen van de grondslag van de besparingen.

Met de IRF en het ministerie van EZ is wel overeengekomen dat besparingen op fiscale regelingen kunnen worden ingezet voor intensivering, mits deze intensiveringen onderbouwd zijn.

8.2 Intensiveringen

Ondernemerschaps- en innovatiebeleid is gediend bij een klimaat waarin concurrentie, nationale en Europese regelgeving, overheidsinkoop, fiscale stimulansen en toegang tot kapitaal samen zorgen voor sterke innovatieprikkels. Dat vereist samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen, niet alleen op het gebied van innovatie, maar ook mededinging, ondernemerschap, en regelgeving. Innovatiebeleid is meer dan het geven van subsidies of belastingvoordelen aan bedrijven (bedrijfsgericht beleid), maar ook het creëren van een gunstig algemeen economisch klimaat dat innovatie stimuleert, zodat economische vernieuwing plaatsvindt. Ondernemerschap is gebaat bij het wegnemen van belemmeringen, het creëren van kansen en het ondersteunen van ondernemers in elke fase van hun ontwikkeling. De focus moet liggen op financiering en groei van het bedrijfsleven waar dit wordt beperkt door marktfalen – met als doel een toekomstbestendige economie. Het belangrijkste marktfalen is een suboptimaal functionerende kapitaalmarkt waardoor levensvatbare innovatieve bedrijven onvoldoende ruimte krijgen om te groeien.

Het ministerie van EZ heeft de ambitie om te voldoen aan de EU-norm om jaarlijks 3 procent van het bbp te investeren in R&D (ministerie van EZ, 2025) met een impuls voor Innovatiebeleid en Ondernemerschap. Nederland staat volgens de analyse in de Kamerbrief van deze zomer voor de uitdaging om het verdienvermogen op lange termijn veilig te stellen.[82] Dit betreft zowel Innovatiebeleid als Ondernemerschap. Volgens recente analyses van TNO (2025) en adviezen van AWTI (2025) is een investering van 3 procent van het bbp in onderzoek en ontwikkeling (R&D) daarvoor onmisbaar. Zonder deze impuls dreigt ons land achterop te raken bij landen als Denemarken, Duitsland, Zweden, Taiwan en Zuid-Korea. Deze landen investeren al fors meer in strategische technologieën en versterken daarmee hun economische kracht en technologische autonomie.

Het idee is dat publieke R&D-investeringen de productiviteit verhogen, private investeringen uitlokken en het ondernemings- en vestigingsklimaat verbeteren. Bovendien vormen ze de basis voor een weerbare economie die kan blijven concurreren in een snel veranderende wereldmarkt. Daarbij gaat het niet alleen om economische

82 Zie Kamerbrief DGBI-I&K / 99497318 (link).

doelen. R&D-investeringen en vernieuwend ondernemerschap dienen ook directe bijdragen te leveren aan het realiseren van maatschappelijke transities. Zonder een sterke kennisbasis zijn oplossingen voor uitdagingen zoals verduurzaming, energiezekerheid, zorg en veiligheid onhaalbaar. AWTI (2025) benadrukt dat Nederland zijn beleid te veel richt op bestaande sterktes en te weinig ruimte biedt voor radicale innovaties die juist nodig zijn om deze transities te versnellen. Dat vraagt volgens AWTI bijvoorbeeld om meer durfkapitaal om de economische dynamiek te vergroten. TNO (2025) waarschuwt dat de huidige R&D-intensiteit zonder extra inspanningen kan dalen naar 2 procent of minder in 2030.

Op drie terreinen is mogelijk winst te boeken: randvoorwaarden voor innovatie en ondernemerschap, de organisatie van beleidsinstrumenten en de financiering van vernieuwend ondernemerschap en ideeën die innovatie bevorderen. Deze terreinen worden achtereenvolgens kwalitatief besproken. Voor veel intensiveringen zijn geen duidelijke afruilen op de EZ-begroting aanwezig, omdat de meeste ineffectieve instrumenten al worden afgeschaft en de begroting in 2028 een bescheidener omvang kent dan voor 2025. Er is dus geen dekking op de EZ-begroting en het valt buiten de kaders (scheiding van inkomsten en uitgaven). Een alternatief is om middelen die vrijvallen als gevolg van het versoberen van een aantal fiscale instrumenten (zoals de zelfstandigenaftrek, bedrijfsoverdrachtsregelingen en vrijstellingen voor bedrijfsauto's) in te zetten om het ondernemerschaps- en het innovatiebeleid te verbeteren. De berekeningen van het Ministerie van Financiën in twee recente notities laten zien dat dit relatief pijnloos kan, wat in lijn is met de evaluaties die laten zien dat een aantal fiscale instrumenten niet effectief en efficiënt zijn.

8.2.1 Randvoorwaarden

De achterblijvende R&D-inspanningen in Nederland hangen voor een deel samen met de economische structuur. Deze structuur is niet eenvoudig met beleid te veranderen, wat onder meer blijkt uit de al jarenlang min of meer stabiele R&D-investeringen als percentage van het bbp. Een belangrijk probleem is een economische structuur met een beperkt aantal R&D-intensieve bedrijven. Nederland kent een omvangrijke dienstensector en een relatief geringe omvang van kennisintensieve sectoren. Het is daarom de vraag of met uitbreiding binnen de bestaande instrumenten meer R&D-investeringen en meer vernieuwend ondernemerschap zijn te realiseren. Wat wel binnen het bereik van EZ ligt is de gefragmenteerde en tijdelijke financiering van R&D, terwijl innovatie bij uitstek vraagt om een stabiel langetermijnbeleid (Van Kempen et al., 2024). Er wordt onvoldoende zekerheid geboden aan bedrijven en kennisinstellingen om te investeren in nieuwe technologie. Ten slotte focust het beleidsinstrumentarium vooral op bestaande sterktes en stimuleert het te weinig radicale innovaties en nieuwe ondernemingen. Als gevolg hiervan kan worden gesteld dat de economische structuur onvoldoende verandert naar productievere economische activiteiten.

Grotendeels buiten de directe invloedsfeer van het ministerie van EZ speelt mee dat het Nederlandse ondernemers- en investeringsklimaat onder druk staat – zie ook de analyse in het vorige hoofdstuk. Uit verschillende monitors blijkt dat Nederland door bijvoorbeeld bezuinigingen op de kennisinfrastructuur, een dalende onderwijskwaliteit, strengere regels voor kennismigranten en problemen met de fysieke infrastructuur (zoals netcongestie en stikstofproblemen) een minder aantrekkelijk land wordt om in te investeren. Het vestigingsklimaat voor innovatieve activiteiten valt wel voor een deel binnen het bereik van het ministerie van EZ. Er is een aantal investeringen geopperd in het kader van het bereiken van 3 procent R&D-investeringen van het bbp die kunnen worden beoordeeld op basis van de analyse in dit rapport.

Het Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie (NADI)

Het idee is dat het NADI fungeert als eerste afnemer van baanbrekende innovaties. Dat heeft eerder in het buitenland geleid tot opschaling van onder andere internet en mRNA-technologie. Het Draghi-rapport (Draghi, 2024) roept hiertoe op en wijst als voorbeeld op een succesvolle organisatie op het terrein van defensieonderzoek (DARPA) in de Verenigde Staten. In het Verenigd Koninkrijk is in 2021 een vergelijkbaar instituut opgericht (ARIA), dat bestaat uit bestaande Britste onderzoeksinstituten met een focus op AI, kwantumtechnologie, biotechnologie en energie. In Duitsland heeft in 2019 SPRIND het levenslicht gezien. Het is bedoeld om radicale innovatie in Duitsland te versnellen, vooral daar waar markt en wetenschap niet vanzelf samenwerken. Aandachtsgebieden zijn energie, gezondheid en hightechmaterialen. DARPA wordt internationaal gezien als goed voorbeeld van hoe de overheid als afnemer kan functioneren, de recent opgerichte instituten in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk moeten zich nog bewijzen.

Om R&D-investeringen in Nederland op deze manier effectief en efficiënt te verhogen is een voorwaarde dat de technologieontwikkeling leidt tot concrete producten (of diensten) waar behoefte aan is en die ook daadwerkelijk worden aangeschaft door de overheid als *launching customer*. Het huidige instrument om de overheid als eerste afnemer te positioneren (de SBIR) is negatief geëvalueerd, onder andere omdat de marktintroductie van nieuwe producten en diensten niet of nauwelijks van de grond is gekomen. Voordat wordt geïnvesteerd in het NADI is het belangrijk van de SBIR-evaluatie te leren en de externe validiteit van de buitenlandse successen te toetsen op toepasbaarheid in Nederland. Belangrijke uitgangspunten voor een succesvol agentschap zijn dat het inzet op vernieuwing en zich in de koers niet laat leiden door gevestigde belangen, dat er technologie wordt ontwikkeld die bijdraagt aan maatschappelijke uitdagingen (wat bijvoorbeeld een koppeling aan het missiegedreven innovatiebeleid en de vastgestelde technologieën in de NTS vraagt), dat de marktomvang voldoende is (wat eenvoudiger is te realiseren in grotere landen met een grotere thuismarkt) en dat Nederlandse bedrijven in staat zijn om technologie te ontwikkelen die aan de overheidsvraag voldoet (dat is, hebben Nederlandse bedrijven een comparatief voordeel op deze terreinen?) en ten slotte dat het leidt tot daadwerkelijke introductie en implementatie van technologisch vernieuwende producten en diensten. Wat betreft technology readiness levels (TRL) lijkt er op de lagere niveaus van verkennen en ontwikkelen voldoende kennis aanwezig, zoals het Draghi-rapport ook aangeeft, maar schort het aan het omzetten in operationaliseren, vermarkten en opschalen. Hier zou het NADI een rol in kunnen spelen.

Het NADI kan een legitieme sleutelrol spelen in het stimuleren van radicale innovaties die de markt zelf niet oppakt, omdat er geen markt is of omdat de schaal van de markt op dit moment ontbreekt. Het NADI kan complementair zijn aan het missiegedreven innovatiebeleid en de NTS die inzetten op het ontwikkelen van nieuwe technologie, mits er wordt gekozen voor onafhankelijke governance voor operationaliseren, vermarkten en opschalen. Het lijkt gegeven de evaluatie van de SBIR verstandig kleinschalig en experimenteel van start te gaan om te leren van de SBIR. Inspiratie kan worden gehaald uit internationale voorbeelden, zoals DARPA, ARIA en SPRIND, waarbij een scherpe toetsing op de externe validiteit van die organisaties in de Nederlandse context van belang is, zeker omdat de Nederlandse markt veel kleiner is dan die in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland wat vermarkten en opschalen minder eenvoudig maakt. De budgettaire implicaties van een kleinschalige en experimentele start zijn gering, zeker als deze organisatie wordt ondergebracht in een bestaande structuur, zoals RVO.

R&D-lanceerplatform

De ontwikkeling van een R&D-lanceerplatform is gericht op het aantrekken of uitbreiden van kennisintensieve bedrijven in Nederland door belemmeringen op het gebied van talent, ruimte en innovatieregelingen weg te

nemen. De ambitie is om economische dynamiek en vernieuwing te creëren. Het idee is dat dit gepaard gaat met een hoger niveau van R&D-investeringen en de benutting daarvan.

Een voorwaarde om succesvol te kunnen zijn is een probleemanalyse waaruit blijkt wat de bijdrage van een platform is aan het verhogen van R&D-investeringen. Daar waar het om de genoemde belemmeringen gaat, is het beleid (omtrent talent en ruimte) van andere ministeries dikwijls leidend en kan EZ daarbij aansluiten. Daarnaast dient het platform vernieuwing te stimuleren met nieuwe kennisintensieve bedrijven en meer mogelijkheden om bestaande bedrijven te ondersteunen. De vraag is dan hoe dit platform zich verhoudt tot en voldoende krachtig is ten opzichte van het missiegedreven innovatiebeleid, waarin vaak gevestigde bedrijven een belangrijke rol spelen. Ten slotte is het belangrijk om te definiëren welke rol de NFIA heeft in het platform of hoe het platform aanvullend opereert op de bestaande rol van de NFIA om internationale (en kennisintensieve) bedrijven aan te trekken. Dat is immers een kerntaak van de NFIA.

Het R&D-lanceerplatform richt zich op het wegnemen van belemmeringen rond talent, ruimte en infrastructuur. Dit kan innovatie versnellen, maar overlap met bestaande organisaties zoals de NFIA en missies moet worden voorkomen. Succes lijkt alleen mogelijk bij nauwe samenwerking met andere ministeries, die verantwoordelijk zijn voor de belangrijkste randvoorwaarden rond het aantrekken en ontwikkelen van talent, het omgaan met schaarse ruimte en het ontwikkelen van een moderne infrastructuur. De budgettaire implicaties van het lanceerplatform lijken gering als het zich richt op het bij elkaar brengen van beleidsinitiatieven op het gebied van talent, ruimte en innovatieregelingen om er een consistent geheel van te maken. De keerzijde van dit platform is dat er opnieuw een organisatie ontstaat in een landschap dat al relatief vol is en waar ondernemers soms moeite hebben met het vinden van de juiste ondersteuning.

Mobilisatie van institutioneel kapitaal

De mobilisatie van privaat institutioneel kapitaal is bedoeld om een breder arrangement van financiering te bieden aan R&D-intensive scale-ups. Het idee is dat bijvoorbeeld Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars worden betrokken om deze groei te ondersteunen (met een bedrag van 3 mld. euro). In Nederland is vooral behoefte aan bedrijfsfinanciering tot 1 mln. euro en vanaf 50 mln. euro, zoals blijkt uit het IBO Bedrijfsfinanciering (2024). Pensioenfondsen en verzekeraars zouden zich op de markt voor de grotere tickets kunnen begeven. Op dit moment krijgt Invest-NL al meer ruimte om te investeren in deze grotere tickets met een nieuw blended-finance instrument. Hiermee kan Invest-NL meer financiering verschaffen tegen flexibelere voorwaarden, zodat ook privaat kapitaal wordt gemobiliseerd voor ondernemingen en projecten met een hoger risicoprofiel en een hoge maatschappelijke waarde. Veelbelovende bedrijven krijgen zo toegang tot financiering voor maatschappelijk waardevolle projecten, waarbij ook private partijen investeren of participeren.

Pensioenfondsen en verzekeraars zijn onafhankelijke (private) organisaties en gaan over hun eigen beleggingen en investeringen. Het mogelijke marktfalen dat hen weerhoudt om in deze grotere tickets in Nederland te investeren wordt geadresseerd in een Kamerbrief van de minister van EZ.[83] Daarin wordt gewezen op informatie-asymmetrie en het gebrek aan track-record bij Nederlandse deeptech- en transitiesectorfondsen. Deze zijn relatief jong en missen een robuust track-record. Hierdoor is het proces van due dilligence lastiger. Fondsen tot 250 mln. euro zijn te klein voor de ticketgroottes van pensioenfondsen, waardoor er geen vanzelfsprekende match tussen grote kapitaalvragers en kleine fondsen is. Dit leidt tot marktfalen door schaal(on)gelijkheid en gebrek aan aggregatie. De voorgestelde fonds-in-fondsstructuren adresseren dit falen. Ten slotte is het de bedoeling dat investeringen in

83 Zie Kamerbrief DGBI-O/95189721 (link).

start- en scale-ups bijdragen aan transities en strategische autonomie, maar die baten kan een individueel fonds niet volledig internaliseren.

Bij een mogelijke rol voor Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars moet worden onderzocht in hoeverre andere instrumenten die de toegang tot financiering verbeteren kunnen worden ingezet of uitgebreid om in deze behoefte te voorzien (en pensioenfondsen en verzekeraars aan te haken). Bijvoorbeeld het op Europees niveau verdiepen van de kapitaalmarkt om grotere tickets mogelijk te maken kan een prikkel zijn voor pensioenfondsen en verzekeraars om wel te investeren (en hun portefeuille te diversifiëren) in een Europees fonds. Instrumenten als fonds-in-fonds en Europese opschaling (ETCI) richten zich op het verkleinen van informatie-, schaal- en coördinatiefalen. [84]

Het mobiliseren van institutioneel kapitaal (voor scale-ups) speelt in op de groeiende vraag naar grotere financieringstickets en meer financiering voor Nederlandse bedrijven. Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars kunnen hierbij in theorie een cruciale rol vervullen, omdat zij kapitaalkrachtig zijn en investeren met een relatief lange tijdshorizon wat bedrijven de kans geeft zich te ontwikkelen. Aghion et al. (2013) laten zien dat deze langere horizon innovatie kan bevorderen door ondernemers ruimte te geven voor meer durf in de strategie en minder op de korte termijn te focussen. Eerst moet echter duidelijk worden waarom dit kapitaal nu onvoldoende wordt ingezet en welke belemmeringen (risico's, rendement, regelgeving) daarbij een hoofdrol spelen. Invest-NL kan hier mogelijk al met bestaande instrumenten, zoals het Deep Tech Fonds (DTF) en het blended-finance instrument, een belangrijke rol vervullen, aangevuld met een Nederlands pleidooi voor een sterkere en diepere Europese kapitaalmarkt en bijbehorende instrumenten.

Het budgettaire belang van dit initiatief is klein, omdat het vooral gaat om het mobiliseren van privaat kapitaal. Mogelijk wordt het belang groter als er meer investeringen van Invest-NL of andere publieke middelen nodig zijn om deze mobilisatie vorm te geven en op te schalen. Hiervoor dient een afweging te worden gemaakt door de overheid, omdat het een kapitaalinvestering vereist waarvoor de overheid garant staat. Verdiepen van de Europese kapitaalmarkt lijkt een belangrijke voorwaarde voor succes, wat een relatief kosteloze kwestie van lobby is.

Nationale Investeringsinstelling

De oprichting van een Nationale Investeringsinstelling is bedoeld als publieke co-investeerder. De instelling deelt in risico's en maakt financiering mogelijk voor bedrijven die nu tussen wal en schip vallen. Een conclusie van de analyse in dit rapport, van het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) is dat het financieringslandschap is versnipperd. De huidige instrumenten zijn verspreid over verschillende instellingen, zoals Invest-NL, de ROM's en Invest International. De conclusie is niet dat er te weinig (durf)kapitaal beschikbaar is. Integendeel, bedrijven die financiering aanvragen, ontvangen dit in de meeste gevallen (IBO Bedrijfsfinanciering, 2024). Er blijft wel een financieringsgat over, maar het is onduidelijk in hoeverre dat economisch schadelijk is. Wel is er nog een knelpunt in de latere opschalingsfase (zie ook het vorige punt).

---

84 De Europese kapitaalmarkt kan worden vergroot door barrières tussen landen te verlagen – zie ook het Draghi-rapport (2024) dat hiertoe oproept. Voor een kleine open economie als de Nederlandse is dat van belang, omdat het aanbod van en de toegang van bedrijven tot een groter aanbod van financiering op dit moment knelt. Een grotere Europese kapitaalmarkt draagt bij aan lagere kapitaalkosten voor bedrijven, waardoor meer en grotere investeringen rendabel zijn. Tevens leidt het op macro-economisch niveau tot stabielere markten omdat bedrijven minder afhankelijk worden van banken voor kredietverstrekking. Dit vergroot de weerbaarheid en schokbestendigheid van het financiële systeem en maakt de economie minder gevoelig voor financiële schokken. Nederland kan blijven inzetten op stappen voor verdieping en integratie van EU-kapitaalmarkten tijdens de nieuwe EU-beleidscyclus die tot 2029 loopt.

Voordat wordt besloten over de oprichting van een nieuwe Nationale Investeringsinstelling moet worden geanalyseerd in hoeverre bestaande organisaties effectiever en efficiënter kunnen samenwerken (Invest-NL en Invest International worden al samengevoegd) om de doelen te bereiken. Tevens is het van belang te bezien in welke vorm deze financiering het meest effectief en efficiënt verleend kan worden. De ROM's hebben bovendien een eigen regionale rol en specifieke kennis over bedrijven in hun regio's. Deze rol is waardevol gebleken en dient niet te sneuvelen door het opzetten van een nieuwe nationale instelling. Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) stelt voor dat de overheid samen met private investeerders investeert in risicodragende kapitaalstructuren. Deze co-investeringen moeten schaalvergroting van durfkapitaal mogelijk maken en risico's beter spreiden. Uitbreiding van de mogelijkheden van Invest-NL bij een gebleken marktfalen kan daarbij een valide en snel te realiseren optie zijn. Als dat mogelijk is, kan Invest-NL met een wat groter mandaat dienen als nationale investeringsinstelling.

De oprichting van een nieuwe Nationale Investeringsinstelling is mogelijk, als het bestaande instellingen met eenzelfde rol bundelt en integreert. Anders bestaat het risico dat overlap ontstaat met bestaande organisaties, zoals Invest-NL, Invest International en de ROM's. Betere samenwerking en schaal- of mandaatvergroting binnen dit bestaande landschap en het samenvoegen van instellingen waar mogelijk kan effectief en efficiënt zijn. Ook moet worden onderzocht in hoeverre de wens om Nederlandse pensioenfondsen en verzekeraars te laten investeren in bedrijven en fondsen zich verhoudt tot deze nieuwe instelling, zowel qua omvang als vormgeving.

Het budgettaire belang van een nieuwe Nationale Investeringsinstelling is in potentie groot. Er zal een kapitaalstorting gedaan moeten worden en een organisatie moeten worden opgetuigd. Tevens zal de bestaande infrastructuur van instellingen op de schop moeten, wat reorganisatiekosten met zich meebrengt. Voor een kapitaalstorting is het noodzakelijk om een afweging te maken met betrekking tot de blootstelling aan risico's van de overheid van deze nieuwe instelling.

8.2.2 Organisatie

Waar het gaat om de toepassing van kennis valt op dat er behoefte is aan experimenteerruimte, vooral bij het mkb dat dit niet zelfstandig kan financieren. Nederlandse mkb-bedrijven hebben vaak onvoldoende toegang tot betaalbare faciliteiten, zoals clean-rooms en testomgevingen. Dit probleem komt voort uit het deels ontbreken van een voldoende passende infrastructuur en het feit dat (mkb-)bedrijven de kosten van de infrastructuur en het gebruik ervan niet zelf kunnen dragen. Verder wordt wetenschappelijke kennis beperkt vertaald naar toepassingen en het oprichten van productiviteitsverhogende spin-offs (bijvoorbeeld door universiteiten en kennisinstellingen). Wat hierbij in de probleemanalyse een rol speelt is dat Nederland minder STEM-afgestudeerden opleidt dan het EU-gemiddelde en dat ons land recentelijk de instroom van internationale studenten en kenniswerkers minder stimuleert dan in het verleden, en op dit moment zelfs lijkt af te remmen. Er is in potentie een aantal mogelijkheden om hier verbetering in aan te brengen, zoals aangegeven in de Kamerbrief over het 3%-R&D-actieplan.

Doorontwikkeling instrumentarium

Doorontwikkeling van bestaande instrumenten (zoals WBSO en PPS) kan de effectiviteit van deze instrumenten vergroten en R&D-investeringen bevorderen. Het ministerie van EZ werkt aan een gebruiksvriendelijker en effectiever innovatie-instrumentarium. Dit omvat concrete plannen om de WBSO en PPS-instrumenten sneller en eenvoudiger te laten functioneren voor bedrijven. Er wordt ingezet op vereenvoudiging van procedures, vermindering van administratieve lasten en betere aansluiting op bedrijfsbehoeften. Dit speelt in op het vergroten van de toegankelijkheid met administratieve lastenverlichting en minder regeldruk (tactisch doel B2).

Een relatief eenvoudige aanpassing is het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van de WBSO door de gebruiksvriendelijkheid onder de loep te nemen en de administratieve lasten omlaag te brengen (zie Brouwer et al., 2025). Hiermee worden de kosten van R&D-investeringen verlaagd. Dit verlaagt vervolgens de drempel voor aanvragers en verbetert de toegang tot de WBSO, waardoor het doelbereik van het innovatiebeleid stijgt en R&D-investeringen toenemen. Voorwaarde is dat aanvragen leiden tot R&D die bedrijven niet uit eigen portemonnee zouden financieren. Deze maatregel kan tegen geringe kosten worden uitgevoerd, maar kan het beroep op de WBSO laten toenemen wat op korte termijn kosten met zich meebrengt. Wel stijgen op deze manier de R&D-investeringen als percentage van het bbp. Gegeven de dalende baten van de WBSO in de afgelopen periode is het belangrijk dat de verbeterde toegang leidt tot meer R&D-investeringen die zonder de WBSO niet tot stand zouden zijn gekomen. Verruiming van de WBSO als zodanig – bijvoorbeeld door substitutie van middelen van de Innovatiebox naar R&D-investeringen via de WBSO – lijkt minder effectief, omdat de maatschappelijke opbrengsten dat waarschijnlijk niet meer rechtvaardigen (zie Brouwer et al., 2025).

De maatschappelijke opbrengsten van R&D-investeringen gaan omhoog door de instrumenten te richten op activiteiten met een hoog potentieel publiek rendement. Onderzoek is immers per definitie een onzekere activiteit. De opbrengsten van radicalere innovaties kunnen mogelijk worden gestuurd door doelen te stellen om een proof of concept te realiseren in een korte tijdsperiode (van bijvoorbeeld 3-5 jaar) en dat te toetsen in een operationale omgeving. Samenwerking in PPS-projecten door universiteiten, bedrijven, laboratoria en overheidsinstellingen maakt het vertalen van toekomstgerichte ideeën, waarvan het succes onzeker is en de impact groot kan zijn, in producten en diensten mogelijk effectief zodat innovaties op hogere TRL-niveaus terechtkomen en uiteindelijk op de markt. Dit past bij het versterken van het toepassingsgericht kennisstelsel (C3) en de valorisatie van innovatie (C4). Een initiatief als het NADI kan behulpzaam zijn als *launching customer* (zie hierboven).

De belangrijkste kanttekening zit in het risico op versnippering: eerdere evaluaties van valorisatiebeleid laten zien dat kleine regelingen vaak bewerkelijk zijn en overlap creëren. Het is belangrijk dat impulsen in de PPS-innovatieregeling zich richten op het operationaliseren, vermarkten en opschalen van NTS-technologieën om zo de ontwikkelde technologie toe te passen en technologie te ontwikkelen waar het bedrijfsleven productiever van wordt. In de meest recente evaluatie wordt gesteld dat de PPS-toeslag (de voorganger van de PPS-innovatieregeling) effectief is met een bescheiden budget. De uitvoeringskosten zijn relatief hoog, maar de macrodoelmatigheid is in orde. Het huidige budget is ongeveer 180 mln. euro. Een verhoging van dit budget is relatief eenvoudig haalbaar als hiervoor middelen uit niet effectief gebleken fiscale instrumenten worden benut, die zijn immers een veelvoud van deze bedragen.

Meer experimenteerruimte

Het idee van het vergroten van de experimenteerruimte voor R&D-intensieve startups en scale-ups is om extra middelen beschikbaar te stellen voor strategische onderzoeksfaciliteiten bij TO2-instellingen en RKI's, gekoppeld aan de prioriteiten van de NTS. Via het bestaande instrument Faciliteiten Toegepast Onderzoek (FTO) zouden startups en scale-ups beter toegang kunnen krijgen tot hoogwaardige test- en ontwikkelfaciliteiten die zij zelf niet kunnen bekostigen. Voorts zijn er mogelijkheden om onderzoeksfaciliteiten op de prioriteiten van de NTS uit te breiden op strategische locaties in de regio's. Mogelijkheden daartoe worden door EZ verkend in samenwerking met provincies, bedrijven en kennisinstellingen.

Deze impuls sluit aan op verschillende onderdelen van het ondernemerschaps- en innovatiebeleid. Binnen het ondernemerschapsbeleid versterkt het indirect de toegang tot financiering (B1), omdat bedrijven minder zelf hoeven te investeren in faciliteiten (die via de markt waarschijnlijk moeilijk te financieren zijn). Het draagt ook bij aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal (B4), doordat faciliteiten ruimte bieden voor leerervaringen en praktijkgericht

opleiden binnen het bestaande arbeidsaanbod. Daarnaast heeft het een duidelijke link met de publieke dienstverlening (B7), omdat FTO in feite fungeert als een loket voor infrastructuur. Binnen het innovatiebeleid raakt dit voorstel meerdere tactische doelen. Het versterkt de legitimiteit van het missiegedreven beleid (C1) door de koppeling met sleuteltechnologieën en maatschappelijke missies. Het bevordert innovatie in het bedrijfsleven (C2) door de transactiekosten voor R&D te verlagen en kennisspillovers te vergroten, vooral onder bedrijven die nu geen toegang hebben tot deze strategische onderzoeksfaciliteiten. Belangrijk is de rol van het toepassingsgericht kennisstelsel (C3): TO2-instellingen worden hiermee sterker gepositioneerd als brug tussen wetenschap en toepassing. Voor valorisatie (C4) kan bredere toegang tot faciliteiten de oprichting van spin-offs en de toepassing van kennis stimuleren. Voor startups en scale-ups (C5) adresseert het voorstel een concreet knelpunt: toegang tot infrastructuur die op dit moment in veel gevallen onbereikbaar is.

Een kanttekening bij deze impuls is dat het Toekomstfondskrediet Onderzoeksfaciliteiten (TOF) negatief is geëvalueerd. Inmiddels is er het FTO als nieuw instrument voor de financiering van onderzoeksfaciliteiten. Dat instrument hanteert een andere strategie dan het TOF, maar is nog niet geëvalueerd. De TO2-instellingen zijn wel positief geëvalueerd en hebben te maken met een efficiencytaakstelling die voortgekomen is uit het hoofdlijnenakkoord van 2024 en vervolgens in 2025 nog een additionele apparaatstaakstelling die is voortgekomen uit de Voorjaarsnota 2025. Afstemming van de impuls met betrekking tot meer experimenteerruimte met de uitvoerbaarheid daarvan door de TO2-instellingen is daarom van belang.

Meer talent voor extra R&D-capaciteit

De beschikbaarheid van technisch en digitaal talent is cruciaal voor succesvolle R&D. Hoewel dit veelal buiten de directe invloed van EZ valt, is het de wens om de programmatische inzet te versterken. Voorbeelden zijn actieplannen die zijn gericht op het opleiden van tienduizenden extra technici en het stimuleren van bètaonderwijs.

Het vergroten van technisch talent is maatschappelijk urgent, maar vanuit de middelen en instrumenten van EZ bezien minder kansrijk. De noodzaak is duidelijk: het tekort aan R&D-personeel beperkt de effectiviteit van bewezen instrumenten zoals de WBSO (tactisch doel C2), remt valorisatie (C4) en vertraagt transities (C1, C3). Initiatieven die meer technisch talent opleiden of aantrekken kunnen de langetermijn-innovatiecapaciteit van Nederland versterken en bijdragen aan strategische autonomie. De beperking is echter dat de regie grotendeels buiten EZ ligt. Arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid zijn primair de verantwoordelijkheid van SZW en OCW, en eerdere evaluaties binnen tactisch doel B4 benadrukken dat EZ slechts beperkte middelen en invloed heeft. Zonder een rijksbrede arbeidsmarktagenda blijven losse interventies versnipperd en moeilijk meetbaar. De legitimiteit is dus aanwezig, maar EZ moet duidelijk maken hoe dit beleid aanvullend is op bestaande programma's en vooral samenwerking zoeken met andere ministeries en sociale partners. Het is natuurlijk wel mogelijk dat EZ een dergelijke agenda initieert.

Niettemin vormt menselijk kapitaal de kern van het succes van R&D – naast de beschikbaarheid van voldoende kapitaalgoederen en de financiering daarvan. De huidige krappe arbeidsmarkt vormt een belemmering voor innovatie en ontwikkeling, omdat er sterk wordt geconcurreerd op kennis en kunde. Naast het specifieke EZ-beleid voeren andere ministeries ook specifiek beleid om bijvoorbeeld het aantal werkenden in de zorg en bij defensie te vergroten. Uitwerking van een integrale visie op de toekomstige arbeidsmarkt inclusief de instituties en benodigde regelgeving, zoals reeds in 2020 door de commissie Regulering van werk bepleit, leidt tot een weerbaardere beroepsbevolking die investeert in inzetbaarheid, een wendbaarder bedrijfsleven waarin mobiliteit vanzelfsprekend is en een wederkerige samenleving waarin meer mensen met meer gewerkte uren meedoen en minder lang blijven hangen in de sociale vangnetten. Complementair aan deze generieke verbetering van de werking van de arbeidsmarkt is een heldere visie en herinrichting van bestaande instrumenten nodig op het aantrekken van

internationale studenten en werkenden (kenniswerkers) om R&D-investeringen in Nederland naar een hoger plan te tillen – waar ook het startupvisum onder zou moeten vallen. De sociale partners zijn hier samen met de overheid (en dan voornamelijk het ministerie van OCW) aan zet om een betere werking van de arbeidsmarkt te realiseren met een hogere allocatieve efficiëntie, waarbij de Sociaal-Economische Raad (SER) het voortouw zou moeten nemen bij het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt. Het Deense model van innovatie-investeringen en arbeidsmarktbeleid kan hierbij als voorbeeld dienen om stromen op de arbeidsmarkt effectiever en efficiënter te maken. Het Deense flexicurity-model versterkt innovatieprestaties doordat het de kosten en risico's van aanpassing verlaagt. Bedrijven kunnen experimenteren en vernieuwen, terwijl werknemers beschermd blijven en toegang hebben tot her- en bijscholing. Het resultaat is een economie die wendbaar is en sociaal stabiel blijft.

8.2.3 Financiering

Tot slot kan het financieringsinstrumentarium worden verbeterd. Er zijn veel verschillende regelingen en instrumenten, en de samenhang kan beter worden georganiseerd. Verschillende regelingen leiden ook tot schotten die niet effectief zijn (al was het maar om de mogelijkheid te hebben eenvoudig middelen te verschuiven als dat effectief zou zijn). Dit verhoogt de administratieve lasten en ontmoedigt vooral mkb-bedrijven om gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn. Dit is een vorm van systeemfalen, omdat het beleid zelf de werking van het innovatie- en ondernemerschapssysteem lijkt te belemmeren. Ook ontbreekt een strategische EU-cofinancieringsstructuur, waardoor Nederland mogelijk R&D-investeringen misloopt. Om de financiering structureel te versterken, is een aantal acties mogelijk.

Kosten verlagen, beleid verbeteren

Ondernemerschap kan worden gestimuleerd door de kosten van de activiteiten van ondernemers te verlagen (en niet het zijn van ondernemer). Er bestaat een aantal instrumenten om de toegang tot financiering te verbeteren voor jonge en nieuwe bedrijven met als doel doorgroei te stimuleren. Deze instrumenten worden in evaluaties vaak individueel behandeld, terwijl er een duidelijke synergie tussen de instrumenten bestaat op basis van het doel en kenmerk. Het bij elkaar brengen van deze instrumenten in een duidelijke overkoepelende beleidstheorie en het toekennen van budgetten met de omvang van het marktfalen (meestal informatie-asymmetrie over de levensvatbaarheid en het groeipotentieel van de onderneming) in het achterhoofd kan de werking van het financieringsbeleid verbeteren en inspelen op gebieden in de groei- en schaalfase van bedrijven waar nog verbetering mogelijk is (zoals bij durfkapitaal). In Tabel 8.1 is een voorbeeld gegeven hoe de verschillende fases, activiteiten en instrumenten op elkaar aansluiten en wanneer de markt het meest betrokken is (en risico's kan dragen). In het kader van de ideeën over de mobilisatie van meer privaat kapitaal en het opzetten van een investeringsinstelling, past een analyse van dit instrumentarium en de mogelijke intensivering daarvan. Gezien de verschillende fases waarop dit instrumentarium aangrijpt, is het onwaarschijnlijk dat hier besparingen te vinden zijn.

Tabel 8.1 Indeling financieringsinstrumentarium

Fase	Activiteiten	Instrumenten	Gewenste betrokkenheid van de markt
Inceptie	Ontwikkeling van ideeën met nieuwe kennis, beperkte marktvalidatie en hoge mate van onzekerheid	TTT	Weinig animo door hoog risico
Pre-seed	Technische ontwikkeling, bedrijf in oprichting rond product/dienst en eerste behoefte aan risicokapitaal	VFF, IK, TTT	Beperkt, soms stappen bedrijven in bij VFF
Seed	Eerste marktvalidatie afgerond, product nog niet volledig marktklaar, professionalisering startup	SEED, ROM's, Invest-NL	Toenemend via durfkapitaal en angels

Scale-up	Product op de markt, opschaling (mogelijk met internationalisatie) grotere kapitaalbehoefte	ROM's, Invest-NL (DTF, blended finance)	Hoog met co-investeringen (samen met publieke partijen)

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Birch (2025) op basis van evaluaties

Daarnaast kan beleid worden verbeterd door de toegang tot financieringsinstrumenten voor kleinere bedrijven duidelijker te maken. Hierdoor neemt de kans op succesvol ondernemerschap toe. Het landschap is veranderd, doordat non-bancaire financiering is gegroeid. Het is bijvoorbeeld voor mkb'ers met een financieringsbehoefte tot 1 mln. euro moeilijker geworden om de juiste financiering te vinden. De FinancieringsGids kan hier een rol in spelen door de verschillende opties duidelijk te maken, wat vraagt om extra middelen. Ook zouden databronnen open moeten zijn voor alle financiers (IBO Bedrijfsfinanciering, 2024), om onnodige transactiekosten en een ongelijk speelveld te vermijden. Daarnaast kan de BMKB zich richten op deze doelgroep met kredieten tot 1 mln. euro. Het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) geeft aan dat bedrijven met deze financieringsbehoefte op de markt steeds minder goed toegang hebben tot financiering (ook door strengere controle door banken in het kader van wet- en regelgeving), wat een focus van de BMKB op de doelgroep met kredieten tot 1 mln. euro legitimeert. De kosten van het richten van de BMKB op deze doelgroep zijn gering en kunnen mogelijk zelfs zonder extra middelen worden gerealiseerd. Bij uitbreiding van garanties en leningen dient rekening te worden gehouden met het beslag op de overheidsfinanciën als bedrijven failliet gaan.

Deze opties zijn ter stimulering van bancaire vormen van financiering, een alternatief is het mobiliseren van meer privaat kapitaal. Fiscale stimulansen waarbij particulieren met belastingvoordelen geld kunnen verstrekken aan mkb-bedrijven en startups zijn een veel geopperde aanjager hiervoor (KplusV & Decisio. 2024).[85] Deze financieringsvorm kan beter aansluiten bij jonge en kleine ondernemers die moeilijk aan de informatie-eisen van banken voldoen (IBO Bedrijfsfinanciering, 2024), en helpt in potentie om onbenut privaat kapitaal te mobiliseren. Bij invoering van een nieuwe (fiscale) regeling moet echter scherp worden gelet op overlap met andere instrumenten en op lessen uit binnen- en buitenland, aangezien Nederland vergelijkbare regelingen eerder heeft afgeschaft. Het ministerie laat hiernaar momenteel onderzoek uitvoeren (zie, o.a., Dialogic, 2025).

Voor bedrijven met een grotere financieringsbehoefte zijn fondsen waarin private en publieke middelen beschikbaar zijn gemiddeld genomen effectiever. Deze fondsen helpen om de kapitaalmarkt te verdiepen, wat een algemeen Nederlands en Europees probleem is. Zie ook hierboven onder randvoorwaarden.

Nationale EU-cofinancieringsvoorziening

Een nationale EU-cofinancieringsvoorziening kan Nederland ondersteunen in de deelname aan grootschalige Europese innovatieprogramma's zoals Horizon Europe, de Chips Act en de IPCEI's. De huidige situatie wordt gekenmerkt door versnipperde en ad-hoc cofinanciering, waardoor Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en TO2-instituten regelmatig kansen missen om volwaardig deel te nemen aan Europese projecten. Een nationale voorziening zou voorspelbaarheid en slagkracht bieden, waardoor het eenvoudiger wordt om tijdig middelen beschikbaar te stellen en internationale consortia te versterken.

De legitimiteit van dit voorstel bestaat eruit dat Europese innovatieprogramma's maatschappelijke en economische spillovers opleveren, strategische autonomie versterken en schaalvoordelen bieden die Nederland zelfstandig niet kan realiseren – zie ook het Draghi-rapport (2024). Door cofinanciering te koppelen aan de NTS kan bovendien

[85] Zie motie de Jong c.s., Kamerstuk 32637, nr. 580.

worden gestuurd op sleuteltechnologieën en missies die voor Nederland prioriteit hebben. Daarmee past de voorziening goed binnen het missiegedreven innovatiebeleid (C1), het toepassingsgerichte kennisstelsel (C3) en sectorbeleid (C7), waar Europese samenwerking een belangrijke hefboom vormt. Ook voor het bedrijfsleven (C2) en startups en scale-ups (C5) kan een nationale cofinancieringsvoorziening de toegang tot Europese middelen vergemakkelijken, doordat nationale knelpunten in financiering en matching worden weggenomen. Voor ondernemerschapsbeleid sluit dit voorstel aan bij het verbeteren van toegang tot financiering (B1), omdat bedrijven directer kunnen profiteren van Europese budgetten.

Op dit moment worden vooral mkb-bedrijven belemmerd en beperkt in deelname aan grootschalige Europese programma's zoals IPCEI en Horizon Europe. De voorgestelde nationale EU-cofinancieringsvoorziening is kansrijk, omdat het voorspelbaarheid en slagkracht biedt, spillovers en schaalvoordelen ontsluit en strategische autonomie versterkt. De kosten van deze voorziening zijn bescheiden, waar het gaat om de organisatorische en uitvoeringskosten, en kunnen mogelijk bij RVO worden ondergebracht. Beoogd is ook om het fonds te vullen met extra middelen gereserveerd voor EU-cofinanciering. Het doel is om krachtig bij te dragen aan hogere R&D-uitgaven in Nederland. De daarmee gemoeide budgetten zijn dan afhankelijk van politieke besluitvorming en kunnen fors zijn.

8.3 Extensiveringen op de EZ-begroting

Besparingen kunnen op een aantal manieren worden vormgegeven. Ten eerste blijkt uit het overzicht van evaluaties dat een aantal instrumenten niet effectief is. Het versoberen of stoppen van deze instrumenten is een eerste manier om te besparen. Op basis van de begroting van 2028 blijkt dat het ministerie van EZ de meeste instrumenten die kritisch zijn beoordeeld stopt. De overige instrumenten vormen onderdeel van de budgettaire grondslagen voor de besparingsvarianten. Ten tweede is een aantal instrumenten niet geëvalueerd en is het op basis van de beleidstheorie niet geheel duidelijk wat de legitimiteit van deze instrumenten is. Versobering van deze instrumenten vormt een tweede vorm van besparen, bijvoorbeeld een vermindering van specifieke ondersteuning aan sectoren. Ten slotte is een derde manier van besparen noodzakelijk om tot een besparing van 20 procent op de begroting van 2028 te komen. Deze kan worden ingevuld met een korting op alle instellingen. De instellingen worden al gekort in de periode tot en met 2028. Door reorganisatie en herbezinning op kern- en wettelijke taken bestaat de mogelijkheid om hier een extra korting in te verwerken. De beschikbare evaluaties geven hier overigens geen aanleiding toe, maar doen tegelijkertijd ook geen uitspraken over reductie van het huidige takenpakket. [86]

[86] Er is eerder in de periode rond 2010 gekort op deze organisaties. Kortingen van ongeveer 20 procent zijn gemotiveerd door de private sector aan te sporen meer samen te werken en vaker zelf innovatie en ondernemerschap te financieren. Bij bijvoorbeeld TNO heeft dit geleid tot het schrappen van personeel, herstructurering van activiteiten en meer funding uit Europa en van private partijen. Het positieve aan dit soort besparingen is dat de efficiency omhoog gaat en de organisatie scherper stuurt op wat de markt verwacht. De keerzijde is dat het onderzoek minder fundamenteel van aard is. Wat tegen deze besparingen pleit is dat de begroting van 2028 al forse besparingen heeft ingeboekt op de organisaties die door EZ worden gefinancierd. Wat kan worden overwogen is een efficiencykorting om de arbeidsproductiviteit bij overheidsorganisaties te verhogen. Zo wordt voorkomen dat er steeds meer taken en personeel bijkomen zonder dat wordt gekeken naar de effectiviteit en efficiency. Ten slotte zou digitalisering (vereenvoudigen en automatiseren van werkprocessen met behulp van IT) van uitvoeringsorganisaties een doorlopend punt van aandacht moeten zijn om besparingen op de inzet van personeel te realiseren.

Een alternatieve invulling van de besparingsvariant is om instrumenten die niet effectief gebleken zijn te stoppen en de andere instrumenten met een gelijk percentage te korten. Voor dat laatste geeft de analyse in deze rapportage geen inhoudelijke redeneerlijn of duidelijke aanknopingspunten.

De totale EZ-begroting op de twee beleidsterreinen (binnen artikelen 2 en 3) in 2028 is gelijk aan 1,31 mld. euro, waarop een besparing van ongeveer 262 mln. euro moet worden gevonden. De begroting voor het ondernemerschapsbeleid komt uit op 357 mln. euro (met een besparingsdoel van 71 mln. euro) en voor het innovatiebeleid op 954 mln. euro (met een besparingsdoel van 191 mln. euro).

8.3.1 Ondernemerschap

De omvang van de begroting in 2028 is gelijk aan 357 mln. euro, waarop 71 mln. bespaard moet worden. Veel instrumenten zijn van de begroting verdwenen of hebben geen budget toegekend gekregen. Het is de vraag of dit in de toekomst ook zo zal zijn. De reden is dat veel instrumenten tijdelijk van aard zijn (zoals Qredits en de mkb-toets) en wellicht in de toekomst toch weer middelen ontvangen.

Beleidsinstrumenten die niet effectief zijn

Generiek overheidsbeleid om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren is effectiever dan de inzet van deelinstrumenten door verschillende departementen die (bijna) allemaal in dezelfde vijver vissen. In dit perspectief kunnen de instrumenten onder het Actieplan Groene en Digitale Banen (ruim 5 mln. euro) en de Human Capital Agenda voor topsectoren (0,5 mln. euro) waarvoor in 2028 nog middelen beschikbaar zijn vervallen. De overige menselijk kapitaalinstrumenten hebben geen budget in 2028 en we veronderstellen dat dit ook zo zal blijven. Het budgettaire effect van het afschaffen van dit specifieke beleid is klein en levert 5,5 mln. euro op in 2028. Bij generiek en samenhangend overheidsbeleid op het terrein van de arbeidsmarkt zijn de besparingen bij EZ beperkt, maar bij andere ministeries waarschijnlijk omvangrijker.

Korting instellingen

Om tot een besparing van 20 procent te komen met een korting op de instellingen die onder Ondernemerschap vallen, is een korting van 28 procent op het budget van de KvK, RVO, NFIA, Internationale vertegenwoordiging en de ATR nodig. Hun totale budget daalt in dat geval van 232 mln. euro naar 166 mln. euro. Deze korting is fors, zeker als in ogenschouw wordt genomen dat er al is gekort op deze instellingen in de periode tot en met 2028. Als deze korting wordt toegepast, is het noodzakelijk om tot heroriëntatie van de taken van deze instellingen over te gaan.

Generieke korting

Een alternatief is om alle overgebleven instrumenten naar rato te korten. Dit betekent dat alle instrumenten een korting van 19 procent tegemoetzien.

8.3.2 Innovatie

De omvang van de begroting in 2028 is gelijk aan 954 mln. euro, waarop 191 mln. bespaard moet worden. Veel instrumenten zijn van de begroting verdwenen of hebben geen budget toegekend gekregen. Het is de vraag of dit in de toekomst ook zo zal zijn. De reden is dat veel instrumenten tijdelijk van aard zijn (zoals de SBIR-cofinanciering en ScaleNL) en wellicht in de toekomst toch weer middelen ontvangen, bijvoorbeeld als de overheid kiest voor een opvolger van de SBIR (zie hierboven bij intensiveren). Tegelijkertijd loopt een aantal NGF-projecten en sectorondersteunende maatregelen af, wat de begroting reduceert.

Beleidsinstrumenten die niet effectief zijn

Niet al het beleid om innovatie in het bedrijfsleven te vergroten is succesvol. De mkb-Innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) blijkt als regeling in haar geheel niet of beperkt doeltreffend en doelmatig te zijn. De MIT wordt kritisch beoordeeld op doeltreffendheid omdat de effecten op innovatie, productiviteit en structurele groei beperkt blijven. De regeling stimuleert wel extra R&D-activiteiten en samenwerking, maar deze leiden niet systematisch tot langdurige economische impact. Ook komt de sturing op nationale missies en regionale prioriteiten volgens de evaluatie nauwelijks uit de verf. De evaluatie oppert twee scenario's: modernisering van de MIT als onderdeel van het missiegedreven innovatiebeleid of de MIT als een generiek R&D- en innovatiestimuleringsinstrument gericht op het brede(re) mkb. Het is de vraag in hoeverre er voor de MIT in deze nieuwe vorm een additionele plek is in het al bestaande innovatie-instrumentarium. Afschaffen van de MIT levert 28 mln. euro op in 2028.

Korting op specifieke ondersteuning van sectoren

Specifieke sectorondersteuning zonder onderliggend marktfalen (additioneel op de marktfalens die al middels generiek beleid geadresseerd worden) wordt over het algemeen als niet doelmatig verondersteld. Ook vanuit het missiegedreven innovatiebeleid, dat juist vaak sectoroverstijgend is, laat sectorondersteuning zich vaak moeilijk legitimeren. Binnen het tactische doel betreft een deel van de activiteiten tijdelijke steun die in 2028 niet meer voorkomt op de begroting; een deel staat in 2028 nog wel op de begroting.

Er is echter ook beleid gericht op sectorspecifieke steun die zich laat legitimeren op grond van bijdragen aan strategische autonomie in EU-verband. Dat geldt bij de IPCEI-programma's, Euro HPC en Euro QCI, alle gericht op de hightechindustrie. Daarnaast dienen bijdragen aan ruimtevaart in Europees verband een internationaal publiek belang, mede met het oog op strategische autonomie. Het zou dan ook te ver voeren om al het beleid binnen het tactische doel als sectorspecfieke steun te beschouwen die niet goed legitimeerbaar is. Het gaat bij dit tactisch doel om ondersteuning van de ruimtevaart, de vliegtuig- en maritieme maakindustrie, hightechindustrie en het toerisme. Als hierop in totaal 50 procent zou worden gekort, levert dat 89 mln. euro op in 2028.

Stoppen met generieke valorisatie-instrumenten

Deze optie omvat het afschaffen van valorisatie-instrumenten binnen tactisch doel C4 en de valorisatieactiviteiten sterker te richten op het missiegedreven innovatiebeleid (zonder dat daar additionele middelen voor beschikbaar worden gesteld). De facto komt dit neer op het stoppen met de regelingen Perspectief, Thematische Technology Transfer (TTT), Take-off, SRGO en de Venture Challenge. Dit levert in totaal 60 mln. euro op in 2028.

Hoewel een sterkere nadruk op valorisatieactiviteiten binnen het missiegedreven innovatiebeleid als beleidsmatig wenselijk kan worden beschouwd, is er geen aanleiding om minder aan valorisatie-activiteiten uit te geven. Valorisatie-instrumenten zijn positief geëvalueerd en het budgettaire belang van de valorisatie-activiteiten is al betrekkelijk gering. Bovendien is een betere valorisatie van kennis een belangrijk aandachtspunt in het innovatiebeleid. Als er bespaard zou moeten worden, is niettemin een optie om dit deels te realiseren met het laten vervallen van valorisatie-instrumenten.

Korting instellingen

Om tot een besparing van 20 procent te komen, is ook een generieke korting op de instellingen te overwegen. Bij het schrappen van de MIT, het voor 50 procent korten op specifieke ondersteuning van sectoren en het stoppen met de valorisatie-instrumenten zou nog 14 mln. euro benodigd zijn om een besparing van 20 procent te realiseren op het totale budget voor het innovatiebeleid in 2028. Als de valorisatie-instrumenten in stand worden gehouden, zou nog 74 mln. euro nodig zijn.

In het eerste geval zou het een generieke korting op de instellingen inhouden van 5 procent, in het tweede geval zou de generieke korting 27 procent bedragen. Als in het tweede geval ook de bijdrage voor Perspectief aan NWO-TTW onder de bijdragen aan instellingen wordt meegerekend, komt de generieke korting op de instellingen uit 24 procent. Dat is in lijn met de generieke korting op instellingen die op het terrein van ondernemerschap berekend is bij het bijna volledig neerslaan van de besparingen op instellingen. Er kleeft een nadeel aan het in relatief sterke mate neer laten slaan van de besparingen bij de instellingen. Er is op basis van evaluaties geen aanleiding om een korting op instellingen door te voeren. Een korting van 5 procent bij de instellingen op het terrein van innovatiebeleid zou nog als een efficiencykorting kunnen worden beschouwd, maar een korting van 24 procent zou sterk ten koste gaan van de bijdrage die de instellingen kunnen leveren aan kennis en innovatie in Nederland en de wettelijke taken van deze organisaties.

Generieke korting

Als alleen de MIT wordt afgeschaft en alle overgebleven instrumenten naar rato worden gekort, resulteert een generiek kortingspercentage op alle instrumenten buiten de MIT van 18 procent. In dat geval zou er nauwelijks een keuze worden gemaakt voor een gerichte invulling van de besparingsvariant. Dit verandert als ook een 50 procent korting op specifieke ondersteuning van sectoren zou worden doorgevoerd. In dat geval resteert een generieke korting op de overige instrumenten van 9 procent. Daarbij worden dan de valorisatie-instrumenten in belangrijke mate in stand gehouden. Als ook nog de valorisatie-instrumenten zouden worden gestopt, zou een generieke korting op de overige instrumenten volgen van 2 procent. Hierbij zou dan een vraag zijn waarom de valorisatie-instrumenten worden gestopt, terwijl die al relatief gering van omvang zijn binnen de totale beleidsmix en verder als positief te beoordelen zijn.

Al met al zijn hier keuzemogelijkheden geboden, waarbij het afschaffen van de MIT, het voor 50 procent korten op ondersteuning van specifieke sectoren en een generieke korting van 9 procent op de overige instrumenten als richtinggevend kan worden beschouwd voor hoe een besparingsvariant van 20 procent op de totale uitgaven voor het innovatiebeleid uit zou kunnen werken. Daarmee zou de beleidsmix qua samenstelling in belangrijke gehandhaafd blijven, echter met fors lagere bedragen. Fors lagere bedragen voor het innovatiebeleid kennen waarschijnlijk een prijs: de financiële slagkracht voor het bevorderen van R&D en innovatie wordt beperkt, met een mogelijk nadelige doorwerking naar de R&D- en innovatiepositie van Nederland.

8.3.3 Alternatieve opties

Vanuit een economische invalshoek is op het totaal van instrumenten (dus inclusief de fiscale instrumenten) een aantal besparingen mogelijk. Gezien de analyse in deze rapportage ligt het het meest voor de hand om te stoppen of af te bouwen op terreinen waar de legitimatie relatief zwak is, de effectiviteit laag is of (vooralsnog) onbekend blijft, negatieve neveneffecten groot zijn of een duidelijke overlap tussen instrumenten bestaat.

Fiscale instrumenten

Fiscale ondernemersregelingen zijn extracomptabel gekoppeld aan de EZ-begroting. Evaluaties van deze regelingen wijzen erop dat veel van deze regelingen niet doeltreffend en niet doelmatig zijn (Ter Weel et al., 2017 en Schwart et al., 2024). Versobering en afbouw van deze regelingen levert een behoorlijke besparing op, al ziet die niet direct op de EZ-uitgaven.

Versobering en afbouw van de ondernemersfaciliteiten neemt verstoringen weg van keuzes tussen werknemerschap of ondernemerschap en tussen opdrachtgeverschap of werkgeverschap. Wel verhoogt het de belastingdruk voor IB-ondernemers, waardoor zij hogere prijzen moeten vragen en de vraag naar hun producten

en diensten afneemt. Een deel van de IB-ondernemers zal in loondienst treden, waarmee het probleem van "schijnondernemerschap" afneemt en meer mensen beschermd zijn tegen risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en meer werkenden een pensioen in de tweede pijler opbouwen. Tegelijkertijd daalt de dynamiek op de arbeidsmarkt, omdat minder mensen fiscaal worden gestimuleerd te (gaan) ondernemen.

Ondernemerschapsregelingen, zoals de zelfstandigenaftrek, startersaftrek, de willekeurige afschrijving starters en de wat oudere regelingen als de meewerkaftrek, worden reeds afgebouwd. Volledig afbouw in 2028 betekent een vermindering van de fiscale bijdrage van ruim 1 mld. euro. In de bouwstenennotie van het ministerie van Financiën (2024) is dit uitgewerkt, waarbij structureel een bedrag van 500 mln. euro wordt bespaard. Verder worden in dat rapport de mkb-winstvrijstelling en de Terbeschikkingsvrijstelling verlaagd van 13,3 en 12,0 procent in 2024 naar beide 8,3 procent in 2028. De reden is dat bij de stimulering van ondernemers het wenselijk is deze te richten op specifiek de inzet van kapitaal of activiteiten met positieve externe effecten (zoals innovatie), en niet het simpelweg zijn van ondernemer. Structureel levert deze afbouw 596 mln. euro op.

De Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) is een regeling ter bevordering van investeringen door het mkb. De KIA is een extra aftrek ten laste van de winst voor zowel ondernemers in de inkomstenbelasting als belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting. De KIA wordt berekend aan de hand van de totale investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen. Kleinere investeringsbedragen – boven de drempel van 2.800 euro in 2024 – leveren relatief veel aftrek op. De evaluatie van de KIA is negatief (Schwartz et al., 2024). Het budgettaire beslag van de KIA is 540 mln. euro. De afschaffing van de KIA in 2028 leidt niet tot een vereenvoudiging in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting, maar wel tot een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Structureel levert deze afbouw 584 mln. euro op.

De bedrijfsopvolgingsregeling voor de schenk- en erfbelasting (BOR) heeft als doel om te voorkomen dat belastingheffing reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat, doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de verkrijger in staat te stellen de door hem verschuldigde schenk- of erfbelasting te betalen. Uit de evaluatie van de BOR (CPB, 2022) blijkt dat dat de BOR doeltreffend is, maar niet doelmatig. Ook zonder het bestaan van de BOR zou in drie kwart van de gevallen de erf- of schenkbelasting betaald kunnen worden uit vrij beschikbare privémiddelen van de erflater, schenker of ontvanger. Voor de overige gevallen zou een betalingsregeling volstaan. De BOR kan op twee manieren worden versoberd waar het gaat om de vrijstelling goingconcernwaarde: een uniforme vrijstelling van 25 procent of een vrijstelling van 100 procent over de eerste 1,3 mln. euro aan ondernemingsvermogen en een belasting van 25 procent over het meerdere. De tweede variant levert structureel 220 mln. euro op, de eerste 300 mln. euro. Een reden om de BOR te versoberen is dat het de vermogensongelijkheid vergroot. Ondernemingsvermogens zijn vooral aanwezig bij de huishoudens met de grootste vermogens, en schenkingen en erfenissen waarbij gebruikgemaakt wordt van de BOR hebben een relatief hoge waarde. Het voordeel van de BOR komt daarom relatief vaak terecht bij de huishoudens in de nieuwe generatie die binnen die generatie gemiddeld meer vermogend zijn. Wat de structurele opbrengsten van de versobering mogelijk vermindert is dat het bedrijfsovername door de volgende generatie minder aantrekkelijk maakt waardoor de bedrijfsvoering mogelijk wordt gestaakt en eventueel vertrek van de onderneming naar het buitenland waar mogelijk gunstigere voorwaarden gelden plaatsvindt.

In de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) gelden verschillende verlaagde tarieven, teruggaafregelingen en vrijstellingen. Deze regelingen staan extracomptabel op de EZ-begroting. Koeman et al. (2022) evalueren de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen (er vallen 14 BPM-regelingen en 27 MRB-regelingen in de reikwijdte van de evaluatie). De meeste regelingen missen een publiek belang en zijn onvoldoende onderbouwd. De bijzondere regelingen conflicteren met het overkoepelende doel van

de MRB en BPM om inkomsten voor de overheid te genereren vanwege de vrijstellingen, teruggaven en tariefreducties die ermee gemoeid zijn. Dit betreft vooral de doelstelling om de aanschaf en het bezit van relatief emissiearme auto's te stimuleren. Concreet gaat het om de doelstelling van MRB en BPM om een wezenlijke ondersteuning van luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels. Een maatregel om het MRB-tarief voor bestelauto's in evenwicht te brengen met personenauto's lijkt dan ook consistent met de doelstelling. Hetzelfde geldt voor het gelijktrekken van het BPM-tarief. Het afschaffen van het verlaagde tarief voor bestelauto's van ondernemers in de MRB levert structureel (vanaf 2032) 850 mln. euro op. Het afschaffen van andere uitzonderingen in de MRB en BPM levert structureel (vanaf 2027) 75 mln. euro op.

Financieringsinstrumenten

Op het terrein van de financiering van het bedrijfsleven bestaan instrumenten die zich richten op het verstrekken van grotere kredieten voor het mkb en het grootbedrijf. Deze regelingen hebben een steeds kleiner bereik en zijn niet doeltreffend. Het gaat om de Groeifaciliteit (GF) en de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO).

De GF is een instrument waarvoor toegang wordt aangevraagd door participatiemaatschappijen of banken. De aanvragende instelling moet voor de GF geaccrediteerd zijn. De GF is bedoeld voor de financiering van ondernemingen in de groeifase of wanneer sprake is van herstructurering. Het idee is dat voor groei en herstructurering financieringsverstrekking te risicovol is voor marktpartijen alleen. De GF verstrekt een garantie over een kapitaal van maximaal 50 mln. euro. De hoogte van de garantie is maximaal 50 procent van de totale kapitaalverstrekking. Over de garantie wordt door de financier provisie betaald; eenmalig één procent bij het afsluiten en jaarlijks drie procent in de beheerfase van de garantstelling. De GF is in 2024 geëvalueerd (Decisio, 2024). Uit de evaluatie komt naar voren dat het doelbereik daalt sinds 2018, de effectiviteit onvoldoende is beoordeeld in het onderzoek en door het IBO Bedrijfsfinanciering (2024) niet aannemelijk wordt geacht en de doelmatigheid onzeker is. De aanbeveling van Decisio (2024) om het instrument meer onder de aandacht te brengen is het paard achter de wagen spannen. Als een instrument onvoldoende wordt gebruikt, is het niet effectief. De GO is een tweede garantie-instrument dat zich richt op de grotere kredieten. De GO is in 2009 als antwoord op de kredietcrisis in het leven geroepen om de beschikbaarheid van bedrijfskredieten voor (middel)grote ondernemingen te garanderen. Het gaat om kredieten van 1,5 tot 150 mln. euro, met een staatsgarantie van 50 procent. De regeling richt zich op banken en later ook op verzekeraars. In 2012 is de GO structureel gemaakt, omdat de problematiek van de beschikbaarheid van bedrijfskredieten zou blijven bestaan (mede door strengere Europese regels voor banken). De GO is in 2025 geëvalueerd (Bijlsma et al., 2025). Net als bij de GF is het gebruik sterk teruggelopen en daarmee is de effectiviteit niet aangetoond in de afgelopen periode (de langetermijneffecten van de regeling kunnen pas over enkele jaren worden beoordeeld). Bovendien zijn de uitvoeringskosten relatief hoog. Daartegenover staat dat de cumulatieve opbrengsten van de GO-regeling hoger zijn dan de cumulatieve kosten. Dit laatste is natuurlijk geen doel op zich voor de overheid en kan ook een aanwijzing zijn dat de markt deze risico's prima zelf kan dragen, met uitzondering van gedurende crisistijden.

Een voordeel van het afschaffen (of niet openstellen) van de GF en de GO is dat de overheid per jaar minder potentieel risico loopt. Ook betekent het op de lange termijn dat potentieel een minder hoge risicoreserve aangehouden hoeft te worden, omdat er een minder groot bedrag uitstaat aan garanties. Dit is consistent met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2023) om terughoudend te zijn met het aangaan van dit soort verplichtingen.

Een nadeel van het afschaffen van beide instrumenten is dat tijdens recessies, wanneer bedrijven meer behoefte hebben aan financiële ondersteuning, een negatief effect kan optreden op het vermogen van bedrijven om financiering te verkrijgen, wat een versterkend effect kan hebben op de recessie. Dit effect kan optreden omdat

banken tijdens recessies terughoudender zijn en door strikte regels strenger moeten zijn in het verstrekken van kredieten. Het is mogelijk dat dit een economische neergang versterkt, al kan daar tegenin worden gebracht dat beide instrumenten nauwelijks worden ingezet. Een optie is om de GO als crisisinstrument intact te houden, zodat er een mogelijkheid bestaat de regeling open te stellen in tijden van crisis (Bijlsma et al., 2025).

Het budgettaire effect van het afschaffen van de GF en GO is nihil, omdat de instrumenten opbrengsten generen (kostendekkend zijn). Wel neemt het aantal uitstaande garanties af en daarmee het potentieel uitstaande risico voor de Staat.

9 Conclusies

De beleidsmix voor Ondernemerschap en Innovatie is over het geheel genomen goed vormgegeven, al kan deze op onderdelen worden vereenvoudigd. De evaluatiepraktijk is breed ontwikkeld en kenmerkt zich door periodieke evaluaties inclusief opvolging van bevindingen. Besparingen lijken slechts beperkt mogelijk en zouden leiden tot verschraling, terwijl intensiveringen zorgvuldig dienen te worden onderbouwd.

Met het bedrijvenbeleid ondersteunt het ministerie van EZ de transitie naar een maatschappelijk verantwoorde productiviteits- en welvaartsgroei, met een duurzaam bedrijfsleven, een sterk innovatievermogen en een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat, binnen een weerbaar Europa. Deze periodieke rapportage richt zich op twee van de vier strategische doelen: een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat en innovatiebevordering en economische vernieuwing van sectoren. Onder deze strategische doelen liggen verschillende tactische doelen, uitgewerkt in beleidsinstrumenten die bijdragen aan hun realisatie. De rapportage bestrijkt de periode 2020 – 2025.

Hoewel ondernemerschaps- en innovatiebeleid afzonderlijke thema's kennen, zijn ze economisch en beleidsmatig nauw verweven. Ondernemerschap vormt een belangrijke motor voor innovatie, terwijl innovatie nieuwe vormen van ondernemerschap mogelijk maakt. Deze wisselwerking versterkt het verdienvermogen van de economie en draagt bij aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Daarom is gekozen voor een gezamenlijke doorlichting van beide terreinen, waarbij de thema's ondernemerschaps- en innovatiebeleid wel een eigen rol behouden waar het gaat om het oordeel over het gevoerde beleid.

De rapportage is gebaseerd op een synthese van evaluaties en monitoring van instrumenten en beleidsterreinen, interviews, wetenschappelijke en beleidsliteratuur en een landenvergelijking. Alle informatie is samengebracht in een contributieanalyse die een totaalbeeld geeft van de thema's ondernemerschaps- en innovatiebeleid. De analyse richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke instrumenten, zoals geformuleerd in de onderliggende evaluaties. Vervolgens is de beleidsmix beoordeeld op samenhang, schaal en voorwaarden voor effectiviteit, in relatie tot de doelgroepen waarop het beleid zich richt. Deze beoordeling vindt plaats op het niveau van tactische doelen, en op het hogere niveau van bijdragen aan duurzame en maatschappelijk verantwoorde welvaartsgroei als beoogde impact van het beleid. Alle informatie uit de verschillende bronnen wordt hierin meegewogen.

De hoofdconclusie van dit rapport is dat het Nederlandse ondernemerschaps- en innovatiebeleid in het algemeen effectief en legitiem is. Het draagt bij aan een sterk verdienvermogen, een aantrekkelijk ondernemingsklimaat en een innovatieve, veerkrachtige economie. Beleidsinstrumenten pakken relevante marktfalens aan, zoals informatie-asymmetrie, kennisspillovers en netwerkfalen. Tegelijkertijd bestaan er verschillen in de sterkte van de legitimering, effectiviteit en samenhang tussen instrumenten bij de onderscheiden tactische doelen. Het ondernemerschapsbeleid kent sterke punten ten aanzien van financiering, kennisbescherming en -veiligheid, het in de hand houden van regeldruk en dienstverlening aan ondernemers. Zwakke plekken bevinden zich binnen het ondernemerschapsbeleid op het terrein van de fiscale ondernemersregelingen die voor een deel niet doeltreffend en doelmatig zijn en bij de regelingen op het terrein van menselijk kapitaal die te klein zijn en concurreren met

andere ministeries. Innovatiebeleid is succesvol bij generieke regelingen, de inzet op missiegedreven innovatiebeleid en het in stand houden van een hoogwaardig toegepast kennisstelsel, maar mist schaal en samenhang in valorisatie en digitalisering. Sectorondersteuning dient beter onderbouwd te worden met een focus op strategische autonomie. De effectiviteit kan toenemen door scherpere keuzes, minder overlap en een sterkere koppeling tussen generieke instrumenten, missies en strategische prioriteiten.

9.1 Ondernemerschap

Het Nederlandse ondernemerschapsbeleid ondersteunt een concurrerend ondernemings- en vestigingsklimaat, maar dat klimaat komt steeds meer onder druk te staan. Nederland behoort nog steeds tot de mondiale top, maar onzekerheid over het fiscale beleid en structurele knelpunten zoals bijvoorbeeld in de energie-infrastructuur verzwakken het investeringsvertrouwen. De economische randvoorwaarden die bepalend zijn voor ondernemerschap liggen deels buiten het directe bereik van het ministerie van Economische Zaken, waardoor de effectiviteit van het ondernemerschapsbeleid mede afhangt van bredere keuzes (op rijksniveau) op het gebied van infrastructuur, fiscaliteit en arbeidsmarkt. Voor effectief EZ-beleid is het belangrijk dat deze randvoorwaarden voor een concurrerend ondernemings- en vestigingsklimaat verbeteren.

De beleidsmix van het ondernemerschapsbeleid bestrijkt de thema's financiering, regeldruk, fiscale stimulansen, arbeidsmarkt, kennis, intellectueel eigendom en ondernemersdienstverlening. De instrumenten gericht op financiering hebben de sterkste economische onderbouwing. Ze zijn gebaseerd op het mitigeren van marktfalen door informatie-asymmetrie en hoge transactiekosten bij kleine en innovatieve mkb-bedrijven aan te pakken. Regelingen en organisaties als de BMKB, Qredits, de ROM's, Invest-NL en Invest International richten zich met publieke middelen op het mobiliseren van privaat kapitaal met garanties, leningen en co-investeringen. Wel is het zo dat er veel instrumenten bestaan en dat het start- en scale-up beleid onder innovatiebeleid valt. Stroomlijning hiervan, zodat versnippering en complexiteit worden voorkomen, is een aandachtspunt. Ook de bescherming van intellectueel eigendom is legitiem: octrooibeleid, kennisveiligheidsmaatregelen en internationale samenwerking pakken marktfalens aan, stimuleren innovatie en borgen dat innovatie-inspanningen kunnen worden terugverdiend. Kenniseigendom en -veiligheid en ook de financiering van bedrijven hebben een sterke Europese dimensie. Deze Europese dimensie is voor een kleine open economie belangrijk, omdat we afhankelijk zijn van andere landen en als importeur en exporteur van goederen en diensten baat hebben bij heldere standaarden om zo effectief en zo efficiënt mogelijk handel te drijven. Voldoende aandacht hiervoor vanuit het ministerie van EZ is daarom van belang voor een doeltreffend en doelmatig instrumentarium.

Ook regeldrukbeleid en publieke dienstverlening vormen een belangrijk fundament voor een goed functionerend ondernemerschapsklimaat. De programma's van het ministerie van EZ rond regeldruk verbeteren de voorspelbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving. Ze bevorderen vertrouwen in de markt en verlagen nalevingskosten voor bedrijven. Het terugdringen van onnodige administratieve lasten moet voorop staan, wat vraagt om het goed in positie houden van bijvoorbeeld de ATR en het blijven monitoren van de effecten van nieuwe wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om optimale wet- en regelgeving die de ondernemer duidelijkheid verschaft, niet om zo min mogelijk wet- en regelgeving. De publieke instellingen KvK en RVO vervullen bovendien een rol in de rechtszekerheid en informatievoorziening. Zij helpen ondernemers om wegwijs te worden in het complexe instrumentenlandschap en stimuleren daarmee effectief ondernemerschap. Deze dienstverlening wordt als positief beoordeeld, waarbij het belangrijk is om dubbele dienstverlening te voorkomen.

De zwakke plekken in de beleidsmix liggen bij het fiscale instrumentarium en het beperkte macro-effect van het instrumentarium van menselijk kapitaal. De fiscale ondernemerschapsregelingen, waaronder de mkb-winstvrijstelling, de zelfstandigenaftrek, diverse vrijstellingen en de BOR, zijn in evaluaties als weinig doeltreffend en doelmatig beoordeeld. Ze creëren beperkte additionele waarde, leiden tot verstoringen op onder meer de arbeidsmarkt en dragen bij aan vermogensongelijkheid. De beleidsdoelen van deze regelingen zijn vaak verschoven van inkomensondersteuning naar ondernemerschapsbevordering, zonder dat daarvoor een analyse van het marktfalen bestaat. Een deel van deze regelingen wordt in de komende periode afgebouwd, wat de marktwerking verbetert en overheidsfalen oplost. Het instrumentarium rondom menselijk kapitaal is kleinschalig en versnipperd; het sluit niet goed aan op de grote inzet van bijvoorbeeld het ministerie van OCW, die van SZW en andere departementen zoals Defensie en VWS. Effectief arbeidsaanbodbeleid vergt daarom structurele interdepartementale coördinatie en prioritering met effectieve instrumenten die concurrentie tussen ministeries en met de markt voorkomen. Het ministerie van EZ kan hierbij natuurlijk wel het voortouw nemen of een stimulerende rol spelen.

De beleidsmix wordt daarnaast gekenmerkt door groeiende complexiteit en beperkte samenhang tussen instrumenten. Uit de beleidsreconstructie blijkt dat het aantal regelingen toeneemt, terwijl de samenloop tussen instrumenten en de verschillende loketten voor ondernemers onduidelijkheid veroorzaken. Dit beperkt de toegankelijkheid van beleid en bemoeilijkt doeltreffendheid en doelmatigheid (en de evaluatie daarvan). Nieuwe beleidsdoelen, zoals transitiegerichte financiering, zijn nog onvoldoende onderbouwd met empirisch bewijs. Daarmee ontbreekt zicht op hun doeltreffendheid en doelmatigheid. De kleinschaligheid van de inzet op deelterreinen zoals bijvoorbeeld bij menselijk kapitaal maken structurele impact onzeker.

Het beleid moet rekening houden met de mogelijke neveneffecten van de ingezette instrumenten. Bij financieringsregelingen bestaat bijvoorbeeld het risico op verdringing van private aanbieders en risicoverplaatsing naar de overheid. Garanties leggen daarnaast beslag op de kredietwaardigheid en budgettaire ruimte van de staat. Hoge regeldruk kan onbedoeld leiden tot verschraling van de financieringsmarkt, bijvoorbeeld wanneer bancaire lasten te zwaar worden. Dat probleem moet worden opgelost waar het ontstaat en niet met een subsidie of ander instrument worden verminderd. De fiscale regelingen veroorzaken verstoringen: zij bevorderen onproductief ondernemerschap, versnipperen productie en verhogen coördinatiekosten. De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en de doorschuifregeling (DSR) blijken vaak niet noodzakelijk en kunnen vermogensongelijkheid versterken. Het aanpakken van problemen daar waar ze ontstaan en het afbouwen van fiscale ondernemersregelingen zijn mogelijkheden om het ondernemings- en vestigingsklimaat te verbeteren.

9.2 Innovatiebeleid

Het Nederlandse innovatiebeleid is breed gelegitimeerd, maar de effectiviteit verschilt wel per onderdeel. De beleidsmix van het ministerie van Economische Zaken (EZ) combineert generieke stimulering van bedrijfsinnovatie met meer richtinggevende instrumenten, zoals het missiegedreven beleid, digitalisering en sectorondersteuning. De grondslag van het innovatiebeleid is stevig: innovatie creëert positieve kennisspillovers die overheidsingrijpen rechtvaardigen om de baten van innovatie te internaliseren. Tegelijk blijkt uit de synthese dat de beleidsmix ongelijk presteert. De generieke instrumenten voor bedrijfsinnovatie, het toepassingsgerichte kennisstelsel en de valorisatie van kennis zijn in orde, met vaak tastbaar bewijs van effectiviteit en in elk geval een solide beleidstheorie. Specifieke instrumenten binnen tactisch doel C2, zoals Eureka Clusters en de JTI's, zijn ook positief geëvalueerd. Missiegedreven innovatie en digitalisering hebben wel een sterke theoretische basis, maar moeten hun effectiviteit in de praktijk nog bewijzen, waarbij digitalisering een zeer beperkt budget kent en zich

sterk lijkt te richten op achterblijvers in het mkb. De specifieke ondersteuning van start- en scale-ups en sectoren kent een zwakkere legitimatie, afbakeningsproblemen en overlap met andere beleidsdomeinen, waardoor beleidsdoelmatigheid van deze tactische doelen waarschijnlijk beperkter is.

Generieke stimulering vormt de stabiele kern van het innovatiebeleid. Het generieke instrumentarium, met name de WBSO en in mindere mate de Innovatiebox, is doeltreffend en internationaal concurrerend. Veel landen kennen deze vorm van stimulering om innovatie aan te wakkeren. De WBSO stimuleert daadwerkelijk R&D-investeringen en draagt bij aan de innovatieve kracht van Nederlandse bedrijven. De Innovatiebox versterkt vooral het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven, maar is beperkt effectief als innovatieprikkel. De inzet op deze instrumenten is consistent en goed ingebed in de internationale context, wat beleidsstabiliteit biedt. Ook van de internationale instrumenten profiteert het Nederlandse bedrijfsleven, al kan dat beter gecoördineerd worden zodat Nederland een betere positie krijgt in internationale samenwerkingsverbanden. Toch zijn er ook aspecten die aandacht vragen: een aanzienlijk deel van de gesubsidieerde R&D zou ook zonder overheidssteun plaatsvinden. Dat biedt ruimte om regelingen aan te passen en voor nieuwe groepen aantrekkelijker te maken. Deze nieuwe groepen hebben aan de marge mogelijk een hogere bijdrage aan innovatie in Nederland.

Toegepaste kennis en valorisatie zijn sterke schakels, maar missen schaal en samenhang. De TO2-instellingen zijn een belangrijke bouwsteen van het innovatiebeleid. Hun bijdrage aan kennisoverdracht en toepassing is effectief, al staat hun vitaliteit onder druk door beperkte vernieuwing van onderzoeksfaciliteiten. Toegang van het mkb is belangrijk om de infrastructuur en het instrumentarium effectief in te zetten. Het valorisatiebeleid heeft een duidelijke legitimatie, namelijk het benutten van kennis voor maatschappelijke en economische doelen. Het bestaat echter uit veel kleine instrumenten met minder onderlinge samenhang dan gewenst is. Evaluaties laten zien dat de effecten op instrumentniveau positief zijn, maar dat macro-economische verbeteringen en structurele doorbraken veelal uitblijven. Meer strategische lijn en schaalvergroting zouden hier de beleidsimpact waarschijnlijk vergroten.

De richtinggevende component van het beleid is ambitieus, maar nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Missiegedreven innovatiebeleid heeft een overtuigende theoretische basis: het adresseert systeem- en transitiefalen door innovatie te richten op maatschappelijke opgaven en past bij de noodzaak tot scherpere keuzes bij toenemende schaarsten. In de praktijk is dit beleid echter nog pril, net als in andere landen. Er is geen robuuste evaluatiebasis, de instrumenten blijven deels verankerd in de oude topsectorstructuur, wijken soms weinig af van sectorspecifieke ondersteuning en de beleidskoers wisselt regelmatig. Daardoor is de consistentie beperkt en ontbreekt een stabiel langetermijnkader. De Nationale Technologiestrategie (NTS) kan dit kader bieden, mits deze gepaard gaat met duidelijke keuzes, minder versnippering en toetsing op neveneffecten en consistent, langjarig als richtinggevend kader wordt aangehouden.

Beleid voor startups, digitalisering en sectorondersteuning kent minder sterke kanten. Het start- en scale-upbeleid kent veel synergie met het ondernemerschapsbeleid: veel doelstellingen (zoals toegang tot financiering, menselijk kapitaal of netwerken) vallen samen met generieke instrumenten en passen eigenlijk beter in het ondernemerschapsbeleid. Ook blijft het lastig om de doelgroep startups en scale-ups te onderscheiden van andere startende bedrijven. Digitaliseringsbeleid is legitiem als randvoorwaarde voor productiviteit en transities, maar de instrumenten zijn kleinschalig en diffuus. De effecten op macro-economisch niveau blijven onduidelijk en zijn vooral gericht op achterblijvers. Ook sectorondersteuning kent een wankele legitimatie. Hoewel individuele projecten bijdragen aan concurrentiekracht, is de samenhang met missie- en technologiebeleid vaak zwak. Sectorsteun moet daarom in de regel tijdelijk en gericht zijn, met periodieke herijking. Als er met sectorondersteuning andere doelen worden nagestreefd dan het aanwakkeren van innovatie, zoals strategische autonomie of het nakomen van

Europese afspraken, dan dient dat ex ante duidelijk te worden gemaakt. Inspanningen met publieke middelen kunnen vervolgens ook langs die lijn worden geëvalueerd.

Externe effecten zijn bepalend voor de doeltreffendheid op lange termijn. De baten van innovatiebeleid manifesteren zich pas op langere termijn, in productiviteitsgroei, strategische autonomie en maatschappelijke transities. Tegelijk kan slecht afgestemd beleid negatieve externe effecten hebben: te veel richting kan vernieuwing belemmeren, te weinig richting leidt tot versnippering. Een evenwicht tussen brede stimulering en gerichte sturing is daarom cruciaal.

9.3 Lessen

Ondernemerschap

De beleidsmix kan eenvoudiger worden vormgegeven. Door het instrumentarium te stroomlijnen, de effectiviteit van nieuwe beleidsdoelen systematisch te toetsen en fiscale prikkels af te bouwen waar ze niet doelmatig zijn, kan het beleid beter aansluiten op de huidige economische context.

Het Nederlandse ondernemerschapsbeleid kan worden versterkt door te focussen op vier samenhangende tactische doelen. Deze vereenvoudiging verhoogt de samenhang, vermindert overlap tussen instrumenten en richt middelen op de onderdelen die aantoonbaar bijdragen aan een uitmuntend ondernemings- en vestigingsklimaat. Het beleid bouwt dan voort op de sterke punten van het financieringsinstrumentarium (B1) en de bewezen rol van goede regelgeving (B3), intellectueel eigendom (B5) en publieke dienstverlening (B7). Tegelijk kunnen het human-capitalbeleid (B4) en de fiscale regelingen (B6) van EZ worden afgebouwd, aangezien hun effectiviteit beperkt is. De activiteiten van de NFIA kunnen worden ondergebracht bij de dienstverlening van onder meer KvK en RVO (B7).

Het borgen van de toegang tot financiering blijft de kern van een krachtig ondernemerschapsbeleid. Een goed functionerend financieringsinstrumentarium zorgt voor een gezonde kapitaalmarkt, meer investeringsruimte voor het midden- en kleinbedrijf en betere groeikansen voor start- en scale-ups. Door deze laatste groep expliciet te betrekken bij het financieringsbeleid (vanuit C5), versterkt het ministerie van EZ de vernieuwing van het verdienvermogen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie. Daarnaast kan het instrumentarium bijdragen aan maatschappelijke transities, al is het bewijs hiervoor nog beperkt. Techleap en ScaleNL kunnen naar tactisch doel B7 als organisaties die ondernemers ondersteunen. Het startupvisum hoort bij arbeidsmarktbeleid, wat bredere aandacht vraagt op rijksniveau.

Innovatiebeleid

De beleidsmix van het innovatiebeleid kan overzichtelijk worden weergegeven langs twee hoofdlijnen: brede R&D- en innovatiestimulering (C2–C4) en specifiek beleid (C1 en C7). De overige onderdelen kunnen worden herverdeeld of beëindigd. Het beleid voor startups en scale-ups (C5) sluit beter aan bij het ondernemerschapsbeleid, waar financiering en ecosysteemontwikkeling reeds integraal zijn belegd. De digitale transitie (C6) kan worden stopgezet, omdat de legitimatie als apart tactisch doel ontbreekt en de effecten te kleinschalig zijn om structurele productiviteitsgroei te realiseren. Zo resteert een gestroomlijnd beleid met vijf tactische doelen, onderverdeeld in twee categorieën: beleid dat breed innovatief vermogen stimuleert en beleid dat richting geeft aan technologische en maatschappelijke transities.

Het generieke beleid bevat de sterkste instrumenten binnen de innovatieportefeuille en vormt de kern van een stabiel en effectief innovatieklimaat. De WBSO en de Innovatiebox stimuleren private R&D en versterken het vestigingsklimaat, al verdient de Innovatiebox een gerichtere inzet om windfall-effecten te beperken. De doeltreffendheid van de WBSO kan verder worden vergroot door een gedeeltelijke verschuiving van volumekorting naar een incrementele component, waardoor de regeling meer additionele innovatie uitlokt. Daarnaast is het toepassingsgerichte kennisstelsel (C3) een belangrijke pijler van het Nederlandse innovatie-ecosysteem. De TO2-instellingen vormen een cruciale schakel tussen kennisontwikkeling en toepassing, vooral voor het mkb.

Valorisatie vormt de brug tussen kennis en toepassing en verdient structurele versterking. Het huidige instrumentarium is versnipperd en bestaat uit vele kleine programma's met beperkte schaal en overlap. Door deze te bundelen tot drie hoofdlijnen (proof-of-concept, venture-building en kennisoverdracht) kan het beleid doelgerichter en effectiever worden.

Het specifieke beleid is richtinggevend, maar de effectiviteit moet zich nog bewijzen. Het missiegedreven innovatiebeleid is theoretisch goed onderbouwd, maar verkeert nog in een ontwikkelfase net als in andere landen. Om naar transformatief beleid te komen, is stabiliteit in de missiekeuze essentieel, evenals onafhankelijke toetsing en een meerjarige evaluatiecyclus. Ook de NTS moet zich nog bewijzen.

De sectorspecifieke ondersteuning (C7) kan gerichter, in de regel tijdelijk en beter verbonden worden met missies en internationale kennisnetwerken. Veel sectorprogramma's missen een duidelijke beleidstheorie of zijn onvoldoende gekoppeld aan bredere maatschappelijke doelen. Een gefaseerde afbouw van generieke sectorsteun biedt ruimte om alleen te investeren in projecten met een aantoonbaar marktfalen of grote maatschappelijke spillovers. Daarbij is het wenselijk om TO2-instellingen nadrukkelijk te betrekken bij internationale verdragen en technologieprogramma's, zodat kennis maximaal wordt benut en geborgd in de Nederlandse economie.

Referenties

Acemoglu, D. (2023). Distorted innovation: Does the market get the direction of technology right? *American Economic Review*, 113, 1-28.

Acemoglu, D. (2025). Institutions, Technology and Prosperity. National Bureau of Economic Research Working Paper 33442. NBER: Cambridge MA.

Acemoglu, D., & Autor, D. (2012). What does human capital do? A review of Goldin and Katz's The race between education and technology. *Journal of Economic Literature*, 50(2), 426-463.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth*, *1*, 385-472.

Acs, Z. & Mueller, P. (2008). Employment effects of business dynamics: mice, gazelles and elephants. *Small Business Economics*, 30(1), 85-100.

Acs, Z., Åstebro, T., Audretsch, D.B., & Robinson, D.T. (2016). Public policy to promote entrepreneurship: A call to arms. *Small Business Economics*, 47(1), 35-51.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *Quarterly Journal of Economics*, 120(2), 701-728.

Aghion, P., Van Reenen, J. & Zingales, L. (2013). Innovation and institutional ownership. *American Economic Review*, 103(1), 277-304.

Aghion, P., Akcigit, U., & Howitt, P. (2015). The Schumpeterian growth paradigm. *Annual Review of Economics*, 7(1), 557-575.

Aghion, P., Bergeaud, A., & Van Reenen, J. (2023). The impact of regulation on innovation. *American Economic Review*, 113(11), 2894-2936.

Aghion, P., Bergeaud, A., Lequien, M. & Melitz, M. (2024). The heterogeneous impact of market size on innovation": Evidence from French firm-level exports. *Review of Economics and Statistics*, 106(3), 608-626.

Agrawal, A., Rosell, C., & Simcoe, T. (2020). Tax credits and small firm R&D spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 1-21.

Akcigit, U., Baslandze, S., & Stantcheva, S. (2016). Taxation and the international mobility of inventors. *American Economic Review*, 106(10), 2930-2981.

Akcigit, U. & Melitz, M. (2022). International trade and innovation. *Handbook of International Economics*, 5, 377-404.

Akcigit, U., Pearce, J., & Prato, M. (2025). Tapping into talent: Coupling education and innovation policies for economic growth. *Review of Economic Studies*, 92(2), 696-736.

Alperovych, Y., Groh, A. & Quas, A. (2020). Bridging the equity gap for young innovative companies: The design of effective government venture capital fund programs. *Research Policy*, 49(10), 104051.

Apgar, M., Hernandez, K. & Ton, G. (2020). *Contribution analysis for adaptive management*. ODI: Londen.

Appelt, S., Bajgar, M., Criscuolo, C. & Galindo-Rueda, F. (2016), R&D tax incentives: Evidence on design, incidence and impacts., OECD Science, Technology and Industry Policy Papers 32. OESO: Parijs.

Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for invention. In *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609-626). Princeton University Press.

Ash, E., Galletta, S. & Giommoni, T. (2025). A machine learning approach to analyze and support anticorruption policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 17(2), 162-193.

Audretsch, D.B., Belitski, M., Fiedler, A. & Khlystova, O. (2025). Five research themes of knowledge theory of entrepreneurship: An analysis of 30 years of research. International Journal of Management Reviews, 27(4), 544-561.

Autor, D., Dorn, D., Hanson, G.H., Pisano, G., & Shu, P. (2020). Foreign competition and domestic innovation: Evidence from US patents. *American Economic Review: Insights*, 2(3), 357-374.

AWTI (2025). *In dienst van de toekomst-een handreiking voor transformatiegericht beleid*. AWTI: Den Haag.

Babina, T., Barkai, S., Jeffers, J., Karger, E. & Volkova, E. (2023). Antitrust enforcement increases economic activity. National Bureau of Economic Research Working Paper 31597. NBER: Cambridge MA.

Baldegger, R.J., Gaudart, R. Wild, P. & Apalkova, V. (2024). *Global entrepreneurship monitor Switzerland 2023/2024*. School of Management: Freiburg.

Baumol, W.J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.

Bianchi, N., & Giorcelli, M. (2020). Scientific education and innovation: From technical diplomas to university STEM degrees. *Journal of the European Economic Association*, 18(5), 2608-2646.

Biasi, B., Deming, D.J., & Moser, P. (2021). Education and innovation. National Bureau of Economic Research Working Paper 28544. NBER: Cambridge MA.

Bijlsma, M., Petrat, A., Kuczynski, A. & Busschots, T. (2023). *Quickscan MKB financiering*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Bijlsma, M., Stäbler, D., Verheuvel, N. Konijn, S., Lensink, A., Rutten, A., Ourak, W. & Kuczynski, A. (2024). Kunde, kosten en keuzes. Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Bijlsma. M., Kuczynski, A., Lensink, A., Rutten, A., Brennenraedts, B., Mosmuller, V. & Van der Lugt, B. (2025). *Evaluatie GO, GO-C en GO ETFF*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Bloom, N., Van Reenen, J., & Williams, H.L. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 163-184.

Bloom, N., Jones, C.I., Van Reenen, J. & Webb, M. (2020). Are ideas harder to find? *American Economic Review*, 110(4), 1104-1144.

Brouwer, E., De Jong, G., Content, J., Den Hartog, P., Brennenraedts, R., Smeitink, A., Verhagen, P., Urselmann, E. & Bresser, B. (2025). Evaluatie Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) 2018-2022. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Brown, R. & Lee, N. (2018), *The theory and practice of financial instruments for small and medium-sized enterprises*. OECD Regional Development Papers No. 5. OESO: Parijs.

Brown, R. & Mason, C. (2017), Looking inside the spiky bits: a critical review and conceptualisation of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 49(1), 11-30.

Brown, R., & Mawson, S. (2019). Entrepreneurial ecosystems and public policy in action: A critique of the latest industrial policy blockbuster. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(3), 347-368.

CBS (2021). *Rapport innovatie-uitgaven. Lage positie Nederland in de niet-R&D-component*. CBS: Den Haag.

Commissie Evaluatiemethoden Systeem- en Transitiebeleid (2022). *Durf te leren, ga door met meten*. Ministerie van EZ: Den Haag.

Commissie Regulering van Werk (2021). In wat voor land willen wij werken? Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelgendheid: Den Haag.

CPB (2022). *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht*. CPB: Den Haag.

CPB (2024). *National Productivity Board 2024 annual report*. CPB: Den Haag.

Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Giua, M. (2021). FDI inflows in Europe: Does investment promotion work?. *Journal of International Economics*, *132*, 103497.

Criscuolo, C., Freund, LB. and Gal, P. (2024) Human capital at work: Five facts about the role of skills for firm productivity, growth, and wage inequality, OECD Productivity Working Papers, 2024-36, OECD Publishing, Paris.

Da Rin, M., Nicodano, G., & Sembenelli, A. (2006). Public policy and the creation of active venture capital markets. *Journal of Public Economics*, 90(8), 1699-1723.

Debackere, K., Hoskens, M., Pellens, M., Verheyden, L. & Viaene, P. (2024). *Totale O&O-intensiteit in Vlaanderen 2012-2022*. ECOOM: Leuven.

Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K.T., & Van Reenen, J. (2023). Do tax incentives increase firm innovation? A RD-design for R&D, patents, and spillovers. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15(4), 486-521.

Decisio (2024). *Evaluatie groeifaciliteit*. Decisio: Amsterdam.

De Goey, F., van Gerwen, J., & van Driel, H. (2009). De veerkracht van de zelfstandige ondernemer. Ondernemers en midden- en kleinbedrijf in Nederland, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vanaf 1950. TSEG - *The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 6(3), 53-81.

Dialogic (2022). *Tussentijdse evaluatie Invest-NL*. Dialogic: Utrecht.

Dialogic (2025). Onderzoek stimulering risicodragend kapitaal voor het mkb en startups. Dialogic: Utrecht

Doran, K. , Gelber, A. & Isen, A. (2022). The effects of high-skilled immigration policy on firms: Evidence from visa lotteries. *Journal of Political Economy*, 130(10): 2501-2533.

Draghi. M. (2024). *The future of European competitiveness*. Europese Commissie: Brussel.

Edler, J. & Fagerberg, J. (2017). Innovation policy: What, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 2-23.

EIS (2025). *European Innovation Scoreboard 2025*. Europese Commissie: Brussel.

El-Dardiry, R. & Vogt, B. (2022). *How far do gazelles run ? Growth patterns of regular firms, high growth firms and startups*. CPB: Den Haag.

Ergas, H. (1987). Does technology policy matter? In: *Technology and global industry: Companies and nations in the world economy*, 191-245.

Erken. H., Van Es, F. & Van Harn, E.-J. (2021). De lage R&D-investeringen in Nederland kosten groei. *ESB*, 106(4795S), 40-44.

Europese Commissie (2019). *Peer Review of the Danish R&I System – Ten steps, and a leap forward: taking Danish innovation to the next level*. Europese Commissie: Brussel.

Foray. D. & Hollanders, H. (2015). An assessment of the Innovation Union Scoreboard as a tool to analyse national innovation capacities: The case of Switzerland. *Research Evaluation*, 1-16.

Furman, J.L., Nagler, M., & Watzinger, M. (2021). Disclosure and subsequent innovation: Evidence from the patent depository library program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(4), 239-270.

Gaessler, F., Hall, B.H., & Harhoff, D. (2021). Should there be lower taxes on patent income?. *Research Policy*, 50(1), 104129.

Galasso, A., & Schankerman, M. (2018). Patent rights, innovation and firm exit. *RAND Journal of Economics,* 49(1), 64-86.

Giacometti, A. & Jessen, S. (2024). *Making innovation a mission? Overview of the implementation of mission-oriented innovation policies in Denmark, Finland and Sweden*. Nordregio report 2024:17. Nordregio: Stockholm.

Goldin, C.D., & Katz, L.F. (2008). *The race between education and technology*. Harvard University Press: Cambridge MA.

Grandstrand, O. & Holgersson, M. (2020). Innovation ecosystems: A conceptual reviews and a new definition. *Technovation*, 90, 102098.

Gross, D. P., & Sampat, B. N. (2023). America, jump-started: World War II R&D and the takeoff of the US innovation system. *American Economic Review*, 113(12), 3323-3356.

Haddad, C.R., Nakic, V., Bergek, A. & Hellsmark, H. (2022). Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 43, 14-40.

Hansen, T. (2024). Denmark: On a mission towards mission-oriented innovation policy. In: *Making innovation a mission?*, 50-59.

Harding, T., & Javorcik, B. S. (2011). Roll out the red carpet and they will come: Investment promotion and FDI inflows. *The Economic Journal*, *121*(557), 1445-1476.

Hashmi, A.R. (2013). Competition and innovation: The inverted-U relationship revisited. *Review of Economics and Statistics*, 95(5), 1653-1668.

Hekkert, M.P., Janssen, M.J., Wesseling, J.H., & Negro, S.O. (2020). Mission-oriented innovation systems. *Environmental innovation and societal transitions*, 34(1), 76-79.

Henrekson, M., Sandström, C., & Stenkula, M. (2024). *Moonshots and the new industrial policy: Questioning the mission economy*. Springer: Cham.

Hogendoorn, B., Rud, I., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effects of human capital interventions on entrepreneurial performance in industrialized countries. *Journal of Economic Surveys*, 33(3), 798-826.

Howell, S.T. (2017). Financing innovation: Evidence from R&D grants. *American Economic Review*, 107(4), 1136-1164.

Howell, S.T., & Brown, J.D. (2023). Do cash windfalls affect wages? Evidence from R&D grants to small firms. *Review of Financial Studies*, 36(5), 1889-1929.

Huber, L.R., Sloof, R. & Van Praag, M. (2014). The effct of early entrepreneurship education: Evidence from a field experiment. *European Economic Review*, 72(1), 76-97.

IBO Bedrijfsfinanciering (2024). *Kies voor baten*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

IBO Arbeidsmigratie (2025). *Bouwstenen voor doordachte sturing op arbeidsmigratie*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Infelise, F. (2014). Supporting Access to Finance by SMEs: Mapping the initiatives in five EU countries. CEPS: Brussel.

Janssen, M., Hekkert, M.P., & Frenken, K. (2019). Missiegedreven innovatiebeleid: Twee vliegen in één klap? *MeJudice*. http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/missiegedreven-innovatiebeleid-twee-vliegen-in-een-klap

Janssen, M., Torrens, J.C.L., Wesseling, J. & Wanzenböck, I. (2021). The promises and premises of mission-oriented innovation policy: A reflection and ways forward. *Science and Public Policy*, 48(3), 438-444.

Jones, C.I. & Romer, P.M. (2010). The new Kaldor facts: Ideas, institutions, population, and human capital. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1), 24-45.

Juhász, R., Lane, N., Rodrik, D. (2023). The new economics of industrial policy, *Annual Review of Economics*, 16,1-15.

Kantor, S., & Whalley, A. (2025). Moonshot: Public R&D and growth. *American Economic Review*, 115(9), 2891-2925.

Kerr, W.R., & Lincoln, W.F. (2010). The supply side of innovation: H-1B visa reforms and US ethnic invention. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 473-508.

Kerr, W.R., Lincoln, W.F. & Mishra, P. (2014). The dynamics of firm lobbying. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 343-379.

Ketels, C., Hanouz, M.D., Hunter, J., Kuhlmann, S., Raven, T., Heringa, P., Gabai, U., Marklund, G.& Palmberg, C. (2019). *Peer Review of the Danish R&I system: Ten steps, and a leap forward: Taking Danish innovation to the next level*. Europese Commissie: Brussel.

Kleven, H.J., Landais, C., Saez, E., & Schultz, E. (2014). Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 333-378.

Knoll, B., Riedel, N., Schwab, T., Todtenhaupt, M., & Voget, J. (2021). Cross-border effects of R&D tax incentives. *Research Policy*, 50(9), 104326.

Koeman, N., Brands, D. & Tieben, B. (2022). *Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

KplusV & Decisio (2024). Meta-evaluatie van het durfkapitaalinstrumentarium.

Larrue, P. (2021), The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers 100, OESO: Parijs.

Lerner, J. (2009). The empirical impact of intelletual property rights on innovation: puzzles and clues. *American Economic Review*, 99(2), 343-348.

Lichter, A., Löffler, M., Isphording, I. E., Nguyen, T. V., Poege, F., & Siegloch, S. (2025). Profit taxation, R&D spending, and innovation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 17(1), 432-463.

Lokshin, B., & Mohnen, P. (2013). Do R&D tax incentives lead to higher wages for R&D workers? Evidence from The Netherlands. *Research Policy*, 42(3), 823-830.

Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly. *Canadian journal of program evaluation*, *16*(1), 1-24.

Mayne, J. (2008). *Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect*. Institutional Learning and Change Initiative.

Mazzucato, M., & Penna, C. C. (2016). Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.

Melitz, M.J., & Redding, S.J. (2021). Trade and innovation National Bureau of Economic Research Working Paper 28945. NBER: Cambridge MA.

Ministerie van Economische Zaken (2020). *Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten bedrijvenbeleid: Een overzicht op basis van de meest recente evaluaties*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2024). *Bedrijvenbeleid in beeld*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2025). *Voortgang en doorkijk naar 3%-R&D-actieplan*. Ministerie van Economische Zaken: Den Haag.

Ministerie van Financiën (2024). *Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Ministerie van Financiën (2025). *Ambtelijk rapport Kansen voor lagere tarieven en beter beleid*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Ministerie van Financiën (2025). *Handreiking periodieke rapportage*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Mohnen, P., Vankan, A., & Verspagen, B. (2017). Evaluating the innovation box tax policy instrument in the Netherlands, 2007–13. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(1), 141-156.

Moser, P. (2005). How do patent laws influence innovation? Evidence from nineteenth-century world's fairs. *American Economic Review*, 95(4), 1214-1236.

Nordhaus, W. D. (1969). An economic theory of technological change. *American Economic Review*, 59(2), 18-28.

OESO (2015), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies No. 23, OESO: Parijs.

OESO (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development*. OESO: Parijs.

OESO (2020a). *International compendium of entrepreneurship policies*. OESO: Parijs.

OECD (2020b), The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19" OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/65234003-en

OESO (2021). *Mission-oriented innovation policy in Norway: Challenges, opportunities and future options*. OECD STI Policy Papers, no. 104. OESO: Parijs.

OECD (2022), Micro-data-based insights on trends in business R&D performance and funding: findings from the OECD microBeRD+ project, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 2022/04, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4805d3f5-en.

OESO (2023), *Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes 2023*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OESO: Parijs.

OESO (2024a). *Financing SMEs and entrepreneurs 2024. An OECD scoreboard*. OESO: Parijs.

OESO (2024b). *Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World? Survey of Adult Skills 2023*. OESO: Parijs.

Oosterbeek, H., Van Praag, M. & IJsselstein, A. (2010). The impact of entrepreneurship education on entrepeneurship skills and motivation. *European Economic Review*, 54,. 442-454.

PBL (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. PBL: Den Haag/Bilthoven

Pittz, T.G., White, R. & Zoller, T. (2019). Entrepreneurial ecosystems and social network centrality: the power of regional dealmakers. *Small Business Economics*, 56, 1273-1286.

Qian, Y. (2007). Do national patent laws stimulate domestic innovation in a global patenting environment? A cross-country analysis of pharmaceutical patent protection, 1978–2002. *Review of Economics and Statistics*, 89(3), 436-453.

Rijksoverheid (2024). *Staat van de uitvoering 2024*. Rijksoverheid: Den Haag.

Rocha, A., Brown, R. & Mawson, S. (2021). Capturing conversations in entrepreneurial ecosystems. *Research Policy*, 50(9), 104317.

Rojec, M., & Knell, M. (2018). Why is there a lack of evidence on knowledge spillovers from foreign direct investment?. *Journal of Economic Surveys*, *32*(3), 579-612.

Roxas, S. A., Cuda, M., Kisvarday, M., Munisteri, F., & Scotti, F. (2025). *The Role of National Promotional Banks and Institutions (NBPIs) in the Implementation of UN Agenda 2030 in Europe* (No. 220). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Sakakibara, M. (2001). Do stronger patents induce more innovation? Evidence from the 1988 Japanese patent law reforms. *RAND Journal of Economics*, 32(1), 77-100.

Sampat, B., & Williams, H. L. (2019). How do patents affect follow-on innovation? Evidence from the human genome. *American Economic Review*, 109(1), 203-236.

Scotchmer, S. (1991). Standing on the shoulders of giants: cumulative research and the patent law. *Journal of economic perspectives*, *5*(1), 29-41.

Schot, J. & Steinmueller, E.W. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567.

Schwartz, T., Van Vuuren, D., Brennenraedts, R., Knol, J., Van der Geest, J., De Jong, G. & Van der Lugt, B. (2024). Evaluatie fiscale ondernemerschapsregelingen. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

SCP (2024). *Burgerperspectieven, Bericht 2: 2024*. Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag

SEO Economisch Onderzoek (2020). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

SER (1982). *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1983-1986*. SER: Den Haag

Span, T., Bos, B., Kleijn, M. & Schmidt, B. (2024). ROM-participaties helpen risicovolle innovatie bedrijven. *ESB*, 109(4837S), 104-108.

Span, T., Den Dulk, D., Veenstra, J. & Vijverberg, L. (2024). Start-ups groeien harder dan andere starters. *ESB*, 109(4837S), 86-89.

Spulber, D.F. (2023). Antitrust and innovation competition. *Journal of Antitrust Enforcement*, 11(1), 5-50.

Stam, E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: A sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759-1769.

Studiegroep Begrotingsruimte (2020). *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Ministerie van Financiën: Den Haag.

Technopolis (2018). *Periodieke beleidsevaluatie intellectuele eigendomsbeleid*. Technopolis: Amsterdam.

Ter Weel, B., Witteman, J., Smits, T., Vriend, S. & Rosenboom, N. (2017). *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam

Weel, B. ter, Witteman, J. & Oomes, N. (2019). Marktconforme rendementen voor Invest-NL zijn een utopie, in: Economisch Statistische Berichten, online gepubliceerd https://esb.nu/blog/20052906/marktconforme-rendementen-voor-invest-nl-zijn-een-utopie

Ter Weel, B., Vlaanderen, M., Vervliet, T., Zegel, S. & Oomens, I. (2020). *Evaluerend advies Techniekpact 2013-2020*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

Ter Weel, B., Beernink, D. & Lensink, A. (2022). *Evaluatie eerste openstelling van de regeling omscholing naar kansrijke beroepen in de ICT en techniek*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam.

TNO (2025). *De Nederlandse R&D kloof groeit*. TNO: Den Haag.

Van Kempen, J., Van Oosteren, C. & Van Bree, T. (2024). Consistent innovatiebeleid leidt tot meer private R&D. *ESB*, 110(4843), 118-121.

VARIO (2022). *Buitenlandse private investeringen in O&O en kennisintensieve productie*. Advies nr. 28. Vlaamse Adviesraad voor Innoveren & Ondernemen: Brussel.

VARIO (2024). *Naar een hogere productiviteitsgroei*. Advies nr. 37. Vlaamse Adviesraad voor Innoveren & Ondernemen: Brussel.

VARIO (2025). *De dynamiek van creatieve destructie als hefboom voor internationaal ambitieus ondernemen*. Advies nr. 39. Vlaamse Adviesraad voor Innoveren & Ondernemen: Brussel.

Velzing, E.J. (2013). *Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische zaken van 1976 tot en met 2010*. Delft: Eburon

Von Graevenitz, G., Harhoff, D. & Weber, R. (2010). The effects of entrepreneurship education. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 76(1), 90-112.

Wanzenböck, I., & Frenken, K. (2020). The subsidiarity principle in innovation policy for societal challenges. *Global Transitions*, 2, 51-59.

Watzinger, M., Fackler, T.A., Nagler, M., & Schnitzer, M. (2020). How antitrust enforcement can spur innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(4), 328-359.

Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.

Wieczorek, A.J., & Hekkert, M.P. (2012). Systemic instruments for systemic innovation problems: A framework for policy makers and innovation scholars. *Science and Public Policy*, 39(1), 74-87.

Williams, H.L. (2013). Intellectual property rights and innovation: Evidence from the human genome. *Journal of Political Economy*, 121(1), 1-27.

Williams, H.L. (2017). How do patents affect research investments? *Annual Review of Economics*, 9(1), 441-469.

Wimbush, E., Montague, S. & Mulherin, T. (2012). Applications of contribution analysis to outcome planning and impact evaluation. *Evaluation*, 18(3), 3010-329.

WRR (2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht*. Den Haag: WRR.

Bijlage A Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor deze periodieke rapportage bestond uit de volgende leden:

Voorzitter

- Bram de Klerck, voormalig directeur-generaal Algemene Bestuursdienst en momenteel buitengewoon adviseur binnen de Topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst

Onafhankelijk experts

- Pierre Koning, Vrije Universiteit, hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid; in de begeleidingscommissie vervulde hij de rol van methodologisch expert op het terrein van ondernemerschap en innovatie(beleid)
- Koen Frenken, Universiteit Utrecht, hoogleraar Innovatiestudies aan het Copernicus Institute of Sustainable Development; in de begeleidingscommissie vervulde hij de rol van wetenschappelijk expert op het terrein van innovatie(beleid)
- Stephan Raes, OESO, Head of Structural and Industry Policy Division binnen OECD Directorate for Science, Technology and Innovation; in de begeleidingscommissie vervulde hij de rol van wetenschappelijk expert op het terrein van ondernemerschap(sbeleid)

Leden

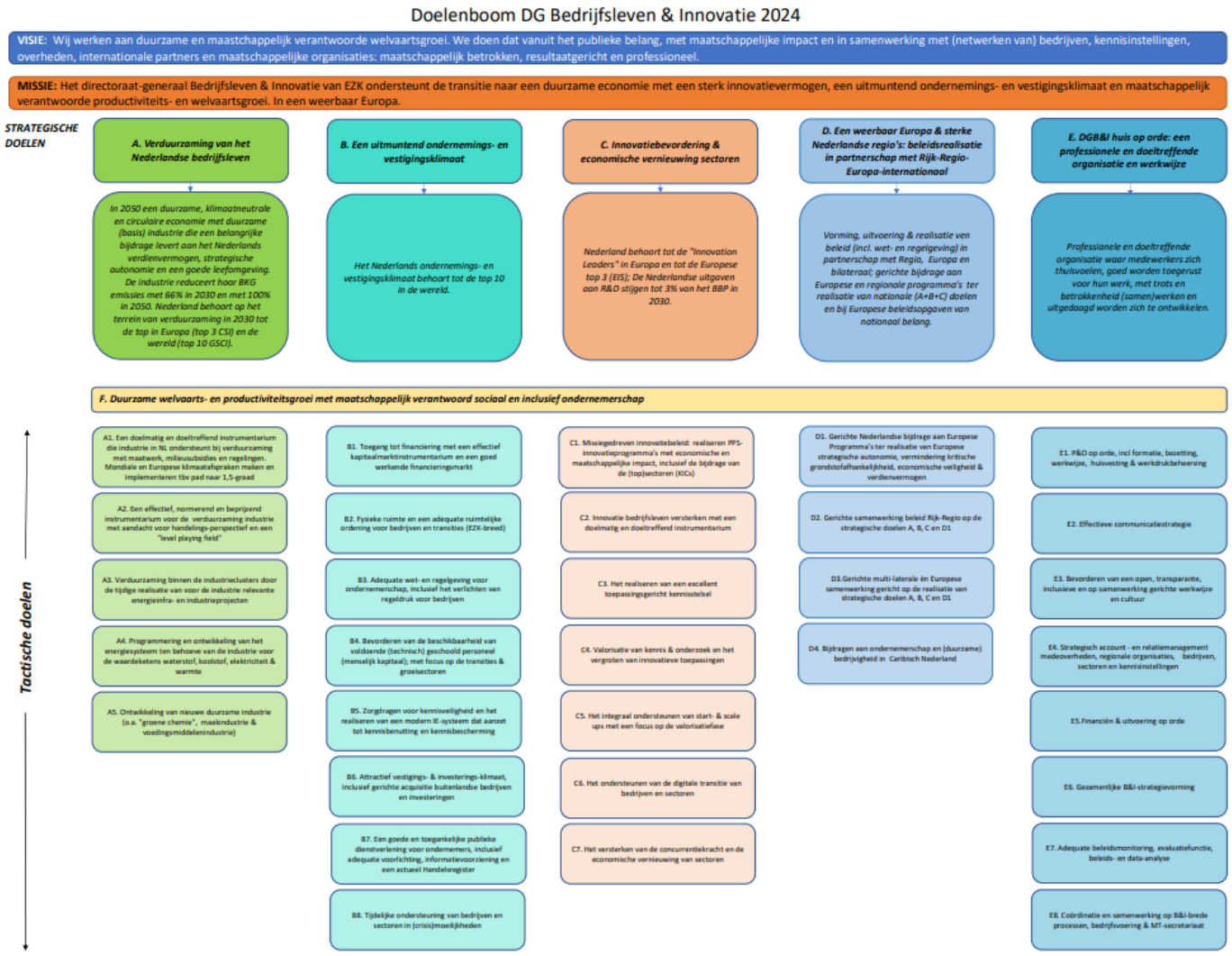
- Michel van Dalfzen, ministerie van Financiën, adviseur, Inspectie der Rijksfinanciën
- Abdessalam Es-Saghir, ministerie van Economische Zaken, waarnemend MT-lid directie Ondernemingsklimaat
- Norbert Fuhler, ministerie van Economische Zaken, fiscaal coördinator, directie Algemene Economische Politiek
- Jochem Grooff, ministerie van Economische Zaken, adviseur, directie Financieel-Economische Zaken
- Jeroen Heijs, ministerie van Economische Zaken, plv. directeur Innovatie en Kennis
- Elias van der Kamp, ministerie van Financiën, adviseur, Inspectie der Rijksfinanciën
- Marielle Non, CPB, wetenschappelijk medewerker, Sector 3 Arbeid en kennis
- Reineke Timmermans, VNO-NCW, strategisch beleidsadviseur, Team Economie, Ondernemerschap en Internationaal

Secretarissen

- Piet Donselaar, ministerie van Economische Zaken, onderzoekscoördinator van de directie Innovatie & Kennis
- Job Teurlinx, ministerie van Economische Zaken, onderzoekscoördinator van de directie Ondernemingsklimaat

Bijlage B Doelenboom

Figuur B.1 Doelenboom



Bron: Ministerie van Economische Zaken (2025)

Bijlage C Overzicht evaluaties

Tabel C.1 Overzicht van evaluaties van activiteiten, instrumenten en instellingen. In de hoofdtekst is naar de evaluaties gerefereerd via het Jaar-ID

Jaar-ID	Evaluatie	Activiteit/instrument/instelling	Periode	Evaluator	Jaar
2018-1	IE-beleid	Intellectuele eigendomsbeleid		Technopolis	2018
2018-2	KvK	Kamer van Koophandel (KvK)		AEF	2018
2018-3	Maritiem Innovatie Impuls Projecten (MIIP)	Maritieme Innovatie Impuls Projecten (MIIP)	2016-2018	EZ	2018
2020-2	MKB!dee (1e ronde)	MKB!dee	2018	SEO	2020
2020-3	NFIA	NFIA	2010-2018	MIR/SEOR/ESE	2020
2020-4	Eureka-instrumenten (Eurostars, Eureka Clusters, JTI's	Eurostars, Eureka Clusters, Global Stars, JTI/JU	2013-2018	SEO	2020
2021-1	MKB-toets	MKB-toets	2020-2021	Decisio	2021
2021-2	Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)	Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)	2017-2020	Berenschot	2021
2021-3	MKB-deals (1e ronde)	MKB-Deals		Dialogic	2021
2021-4	PPS-toeslag	PPS-innovatie	2016-2020	Dialogic	2021
2021-6	Smart Industry	Smart Industry programma, Fieldlabs en Schaalsprong	2015-2020	Dialogic	2021
2022-1	Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)	BMKB	2015-2020	Panteia	2022
2022-2	Invest-NL	Invest-NL; DFF; DACI	2019-2022	Dialogic	2022
2022-3	Regionale Ontwikkelingsmaatschapijen (ROM's)	ROMs	2016-2020	Buck/CBS	2022
2022-4	Qredits	Qredits	2016-2020	SEO	2022
2022-5a	Fiscale regelingen bedrijfsoverdracht	Bedrijfsoopvolgingsregeling (BOR)	2010-2017	CPB	2022
2022-5b	Fiscale regelingen bedrijfsoverdracht	Doorschuifregeling stakingswinst (DSR)	2010-2017	CPB	2022
2022-6	Bijzondere regelingen MRP en BPM	MRB Verlaagd tarief bestelauto ondernemers; BPM Vrijstelling bestelauto ondernemers		SEO	2022
2022-7	RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	2014-2020	Kwink	2022

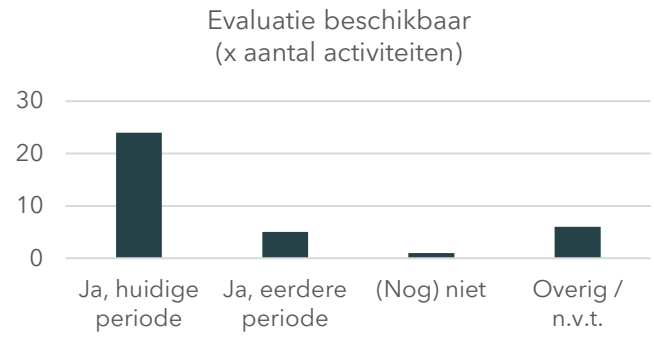
2022-8	NWO-TTW perspectief	Perspectief	2016-20220	Technopolis/SEO/Dialogic	2022
2022-9	Netherlands Space Office (NSO)	Netherlands Space Office (NSO)	2014-2021	Technopolis	2022
2022-10	Startup-visum	Startup-visum	2015-2021	IND	2022
2023-1	MKB-deals (2e ronde)	MKB-Deals		RVO	2023
2023-2	Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT)	MIT	2017-2021	SEO/Dialogic	2023
2023-3	Innovatiebox	Innovatiebox	2010-2019	SEO/Dialogic	2023
2023-4a	Toekomstfonds (onderzoeksdeel)	PoC; TTT	2015-2021	Dialogic	2023
2023-4b	Toekomstfonds (onderzoeksdeel)	TOF; Smart Industry (fieldlabs)	2015-2021	Dialogic	2023
2023-5	StartupDelta en Techleap	StartupDelta & Techleap; One Single Hub Fonds	2015-2022	Birch	2023
2023-6	Mijn Digitale Zaak (MDZ)	Mijn Digitale Zaak	-2022	Dialogic	2023
2023-7	Evaluatie verlaagd BTW-tarief	Logiesverstrekking		Dialogic/APE	2023
2023-8	AWTI	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI)	2019-2022	AWTI	2023
2024-1	Seed Capital en Dutch Venture Initiative (DVI)	SEED; DVI	2018-2022	Technopolis/SEO/Dialogic	2024
2024-2	Groeifaciliteit	Groeifaciliteit	2018-2023	Decisio/KplusV	2024
2024-3a	Fiscale Ondernemerschapsregelingen	startersaftrek; stakingsaftrek; willekeurige afschrijving starters; meewerkaftrek; startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	2007-2021	SEO/Dialogic	2024
2024-3b	Fiscale Ondernemerschapsregelingen	tbs-vrijstelling	2007-2021	SEO/Dialogic	2024
2024-3c	Fiscale Ondernemerschapsregelingen	MKB-winstvrijstelling	2007-2021	SEO/Dialogic	2024
2024-4	Venture challenge	NWO TTW Venture Challenge		Birch	2024
2024-5	Innovatiekrediet	Innovatiekrediet	2018-2022	Technopolis/SEO/Dialogic	2024
2024-6	Vroegefasefinanciering	Vroegefasefinanciering	2018-2022	Technopolis/SEO/Dialogic	2024

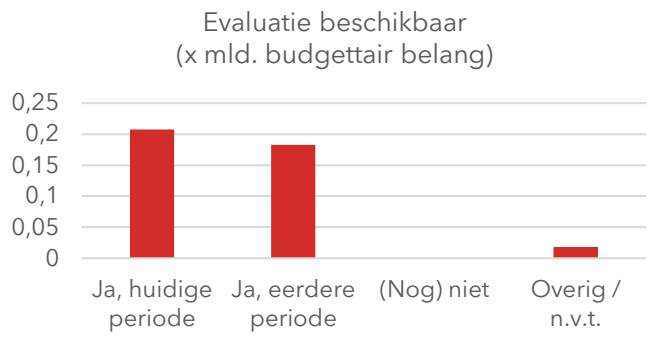
2024-7	Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)	Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)	2020-2023	SEO/Dialogic	2024
2024-8	Duurzame innovatieve Scheepsbouw (SDS)	Subsidieregeling Duurzame Scheepsbouw (SDS)	2017-2023	Dialogic	2024
2024-9	ScaleNL	ScaleNl	2019-	Birch	2024
2024-10	Mkb Digiwerkplaatsen	Mkb Digiwerkplaatsen	2019-2023	Dialogic	2024
2025-1	WBSO	WBSO	2018-2022	SEO/Dialogic	2025
2025-2	Rijkscofinanciering EFRO	EFRO	2014-2020	Technopolis	2025
2025-3	Just Transition Fund	Just Transition Fund	-2024	Dialogic	2025
2025-4	Garantstelling Ondernemerschapsfinanciering (GO)	GO	2019-2023	SEO/Dialogic	2025
2025-5	NGF: Quantumdelta	NGF: Quantumdelta		Onafhankelijke internationale commissie	2025
2025-7	Menselijk kapitaalbeleid	Actieplan Groene en Digitale Banen; Coalitie meisjes en vrouwen in techniek; Human Capital Agenda HCA voor topsectoren; Maatregelen ten behoeve van Actieplan Groene en Digitale Banen NGF: opschaling PPS; Omscholingsregeling techniek en ICT; Bijdrage Techniekpact; O2-lab; MBO-route HBO		Birch/SEO	2025
2025-9	TO2-instellingen	TNO, NLR, Deltares, MARIN	2020-2023	Dialogic/Technopolis/SEO	2025
2025-11	Innovatie Attaché Netwerk	IA-netwerk		Dialogic	2025
2025-12	NGF: Oncode Accelerator	NGF: Oncode		Onafhankelijke internationale commissie	2025
2025-13	Ruimtevaartbeleid	NSO, Ruimtevaartbeleid	2017-2024	Dialogic	2025

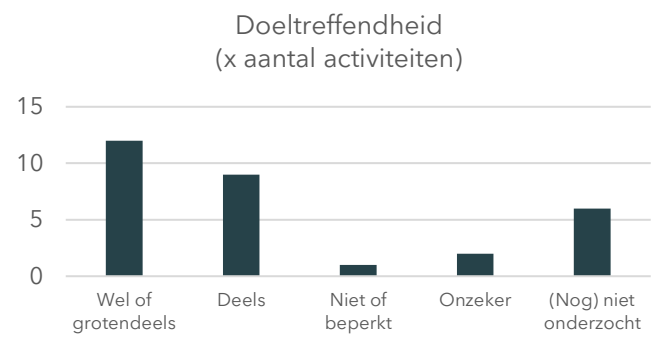
Bron: RVO fiches en evaluatierapporten, bewerking door SEO & Birch (2025)

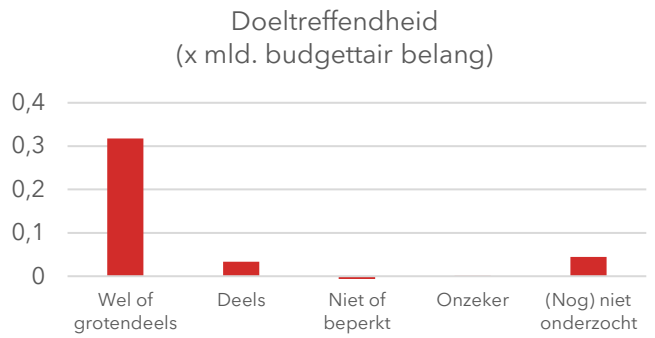
Bijlage D Additionele figuren

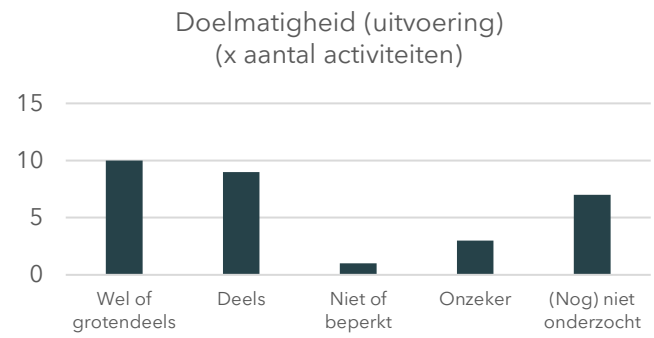
Figuur D1. Evaluaties ondernemerschapsbeleid (exclusief fiscale regelingen)

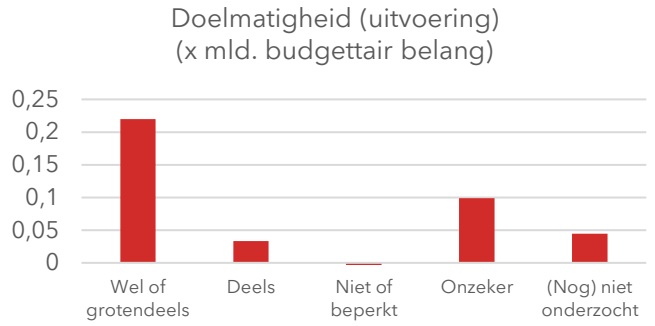


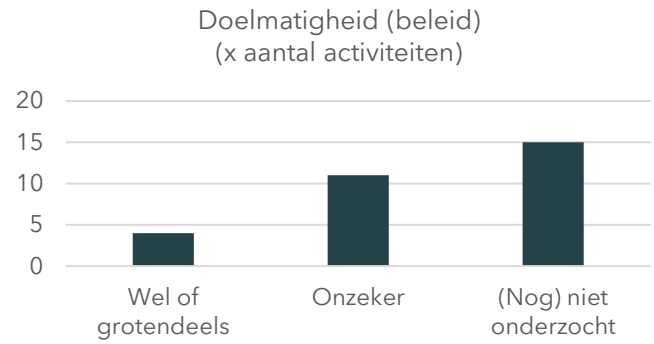


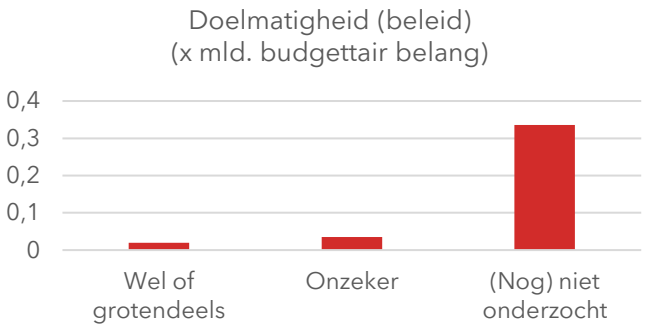












Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO & Birch (2025)

Figuur D.2 Evaluaties innovatiebeleid (exclusief fiscale regelingen)

Bron: Ministerie van EZ (2024) en evaluatierapporten, bewerking door SEO & Birch (2025)

Bijlage E Synthesefiches

Deze bijlage geeft een overzicht van alle tactische doelen en stelt de doelstelling en de legitimiteit van het beleid per tactisch doel vast. Daarnaast wordt een bondig overzicht gegeven van het bewijs van de werking van beleid uit verschillende bronnen. Ten slotte wordt beschreven hoe aannemelijk het is dat de beleidsmix heeft bijgedragen aan het adresseren van marktfalens, wat de neveneffecten van beleid zijn en welke zwakke punten/kennishiaten er bestaan.

Het **ondernemerschapsbeleid** van EZ richt zich op financiering, regeldruk, arbeidsmarkt, kennis, fiscale regelingen en ondernemersdienstverlening. De toegang tot financiering werkt grotendeels voor het mkb, maar een financieringsgat en een complex instrumentenlandschap blijven bestaan. Regeldrukbeleid is legitiem en deels effectief, al ervaren bedrijven toenemende lasten en blijft politieke besluitvorming doorslaggevend. Arbeidsmarktmaatregelen om technici en ICT'ers aan te trekken werken beperkt door versnippering en geringe middelen; een rijksbrede aanpak is nodig. Intellectueel eigendomsbeleid is belangrijk en legitiem, maar actueel bewijs over effectiviteit ontbreekt. Fiscale ondernemerschapsregelingen worden breed bekritiseerd vanwege geringe effectiviteit en aanzienlijke neveneffecten en sluiten onvoldoende aan bij de actuele randvoorwaarden voor ondernemerschap. Ondernemersdienstverlening via KvK en RVO functioneert grotendeels goed, maar wordt belemmerd door overlap en versnippering van loketten. Overkoepelend geldt dat het beleid vaak legitiem en deels effectief is, maar dikwijls ook versnipperd en onvoldoende afgestemd op nieuwe uitdagingen in ondernemerschap (nieuwe en groeiende bedrijven).

Het **innovatiebeleid** van EZ richt zich op meer kennisontwikkeling en -deling, het versnellen van maatschappelijke transities, het versterken van sleuteltechnologieën en het vergroten van strategische autonomie. De legitimatie is sterk: innovatie levert kennisspillovers op en rechtvaardigt overheidsingrijpen. Toch ontbreekt vaak overtuigend bewijs voor effectiviteit, mede omdat spillovereffecten moeilijk te meten zijn. Missiegedreven beleid heeft een duidelijke logica, maar is nog niet geëvalueerd. Generieke instrumenten zoals de WBSO werken grotendeels, al zijn er twijfels over de Innovatiebox en SBIR. Toepassingsgericht onderzoek en valorisatiebeleid dragen bij, maar kampen vaak met kleinschaligheid en versnippering. Startups en scale-ups worden ondersteund, al zijn resultaten onzeker en pas op langere termijn zichtbaar. Digitaliseringsbeleid blijft beperkt door overlap en kleine middelen. Sectorbeleid wordt vooral gelegitimeerd vanuit strategische autonomie, maar roept vragen op over doelmatigheid. Overkoepelend geldt dat het beleid legitiem is en bijdraagt aan innovatie, maar samenhang en schaal zijn noodzakelijk.

Ondernemerschap

Het ondernemerschapsbeleid van het ministerie van EZ kent verschillende tactische doelen die samen bijdragen aan een sterker verdienvermogen en een goed ondernemingsklimaat. Elk beleidsthema kent een eigen legitimatie, effectiviteit en uitdagingen.

- Het beleid voor **toegang tot financiering (B1)** richt zich op het verkleinen van informatie-asymmetrie en de marktmacht van banken. Voor mkb-financiering is de legitimering sterk, maar bewijs voor transitieversnelling ontbreekt grotendeels. Evaluaties laten zien dat de meeste instrumenten effectief zijn, met uitzondering van de GO en Groeifaciliteit. Het financieringsgat blijft echter bestaan en het brede instrumentenlandschap is complex.
- Bij **regeldruk (B2)** ligt de nadruk op optimale wet- en regelgeving. Het beleid is legitiem, omdat ondernemers betrouwbare spelregels nodig hebben. Evaluaties tonen aan dat het ATR en het Regeldrukactieprogramma grotendeels werken, maar de directe invloed op lasten blijft beperkt. Nederland scoort internationaal redelijk, maar bedrijven ervaren stijgende regeldruk. De effectiviteit hangt sterk af van politieke keuzes en percepties.

- Het **arbeidsmarktbeleid (B4)** beoogt meer technici en ICT'ers aan te trekken en maatschappelijke transities te versnellen. De middelen van EZ zijn echter beperkt ten opzichte van OCW en SZW. Evaluaties geven een gemengd beeld: instrumenten werken deels, maar zijn versnipperd en vaak aanbodgestuurd. Literatuur wijst op beperkte effectiviteit van sturing op de arbeidsmarkt en noemt migratie en flexicurity kansrijker. Een rijksbrede arbeidsmarktagenda is noodzakelijk.
- Voor **kennisontwikkeling en intellectueel eigendom (B5)** is de legitimering sterk. Zonder bescherming investeren bedrijven te weinig in kennis. Toch ontbreekt recent bewijs. Literatuur toont wisselende effecten en benadrukt het belang van het beheersen van neveneffecten. Belanghebbenden zien de waarde, maar wijzen op internationale afhankelijkheid.
- Het **ondernemerschapsbeleid en fiscale regelingen (B6)** staat onder druk. Generieke instrumenten worden vaak bekritiseerd vanwege beperkte effectiviteit en aanzienlijke neveneffecten, zoals arbeidsmarktverstoring en *rent-seeking*. De NFIA wordt wel als doeltreffend beoordeeld. Het ondernemingsklimaat verzwakt en de beleidsmix sluit onvoldoende aan bij de actuele randvoorwaarden.
- Tot slot richt **ondernemersdienstverlening (B7)** zich op informatievoorziening en toegang tot instrumenten. De KvK en RVO functioneren grotendeels effectief, maar ondernemers ervaren versnippering door meerdere loketten. Bereik en samenwerking kunnen beter worden afgestemd.

B1. Verbeteren van toegang tot financiering

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor betere toegang tot financiering richt zich op het verkleinen van informatie-asymmetrie, het verminderen van de marktmacht van banken en het ondersteunen van maatschappelijke transities. Voor mkb-financiering en kleinere kredietaanvragen is de legitimering van kapitaalmarktinstrumenten sterk onderbouwd, al ontbreekt bewijs voor transitiebeleid nog grotendeels. Evaluaties laten zien dat de meeste instrumenten effectief zijn, met uitzondering van de GO en Groeifaciliteit. De beleidsmix sluit goed aan op marktfalens, maar het financieringsgat blijft bestaan. Het brede scala aan financieringsinstrumenten creëert een complex landschap, waardoor regelmatige herijking en meer bewijs over transities noodzakelijk zijn.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Betere toegang tot financiering (*informatie-asymmetrie*), goed werkende kapitaalmarkt (*marktmacht bancaire financiers*) en versnellen van maatschappelijk transities (*transitiefalen*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, er bestaat in de wetenschappelijke literatuur, in ambtelijke studies zoals IBO's, onder stakeholders en in de uitgevoerde evaluaties consensus over de validiteit en legitimering van het kapitaalmarktinstrumentarium, vooral voor het mkb en kleine(re) financieringsaanvragen. Vooral waar het gaat om het aanpakken van informatie-asymmetrie is dit bewijs sterk. De sterke positie van banken is een meer Nederlands fenomeen dat in andere landen minder groot lijkt te zijn. Legitimering voor het versnellen van maatschappelijke transities met dit instrumentarium is minder stevig, voor een deel omdat hier naast prikkels ook normering met wet- en regelgeving een rol speelt. De legitimering van het beleid kent wel de nodige overlap met het tactische doel in het innovatiebeleid m.b.t. ondersteunen startups en scale-ups.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. de evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De meeste instrumenten zijn positief geëvalueerd, met uitzondering van de GO en Groeifaciliteit. Enkele grote instrumenten (Invest-NL, DACI, DFF, Blended Finance) zijn nog niet geëvalueerd op doeltreffend en doelmatigheid.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) ontstaat geen eenduidig beeld over de werking van het beleid.* Volgens de literatuur is de doeltreffendheid van kapitaalmarktregelingen sterk afhankelijk van het doel en de vormgeving van de desbetreffende instrumenten (leningen, garanties, durfkapitaal etc.). Ook het risico op neveneffecten verschilt over deze typen instrumenten. De Nederlandse mix is zo samengesteld dat doel en vormgeving bij elkaar passen. Uit de landenvergelijking komt naar voren dat er

vergelijkbare instrumenten beschikbaar zijn, al is het door verschillen in institutionele vormgeving (Zwitserland en België kennen bijvoorbeeld veel regionale instrumenten) moeilijk om een directe vergelijking te maken. Het lijkt er niet op dat Nederland instrumenten mist ten opzichte van deze landen.

- *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* Gesprekspartners geven aan dat de financieringsmarkt en het beleid op hoofdlijnen goed functioneren, in lijn met het recente IBO Bedrijfsfinanciering. Maatwerk is belangrijk, maar tegelijkertijd bemoeilijkt het relatief grote aantal instrumenten en compartimentering de flexibele inzet van middelen. De wens om financieringsinstrumenten in te zetten voor transitieversnelling bestaat al langer, maar de impact ervan is nog onzeker door het (nog) ontbreken van evaluaties en de geringe schaal/korte periode waarop de instrumenten voor deze doelstelling zijn ingezet.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan ...**
  - **... adresseren van falens?** Ja, de beleidsmix sluit goed aan op de marktfalens (informatie-asymmetrie en marktmacht), maar slaagt er gezien het blijvende 'financieringsgat' niet in om de falens volledig weg te nemen. Over het effect op transitiefalen is op dit moment te weinig bekend om een uitspraak op te kunnen baseren – zie ook het punt over aanvullend bewijs hieronder.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Deels, neveneffecten als crowding-out, moral hazard en adverse selectie kunnen optreden, maar lijken beperkt zolang het instrumentarium zich richt op het mkb en kleinere financieringsaanvragen. Tegelijk zorgt het brede scala aan beleidsactiviteiten voor een complex publiek financieringslandschap, wat ondersteunend beleid zoals de Financieringsgids noodzakelijk maakt. De groei en breedte van het instrumentarium onderstrepen bovendien het belang van regelmatige herijking van de beleidsmix.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - De aandacht voor het gebruik van financieringsinstrumenten bij het ondersteunen van maatschappelijke transities neemt toe, terwijl de bewijsbasis hiervoor nog beperkt is. De vraag is tot in hoeverre bestaande generieke instrumenten kunnen worden aangepast om specifieke doelen te bereiken. Ook ontbreekt voldoende inzicht in de aard van het financieringsgat: in hoeverre komt dit voort uit (tijdelijke) fricties in de markt, of uit situaties waarin bedrijven terecht geen financiering krijgen?

B2. Vormgeven goede wet- en regelgeving met "optimale" regeldruk

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor goede wet- en regelgeving richt zich op het voorkomen van onnodige regeldruk en het waarborgen van een internationaal gelijk speelveld. De legitimering moet richting "optimale" regeldruk in plaats van simpelweg minder regels. Evaluaties van het ATR en het Regeldrukactieprogramma tonen positieve resultaten, al blijft de directe invloed op daadwerkelijke lasten beperkt. Nederland scoort internationaal goed, maar de regeldruk voor bedrijven neemt toe. Belanghebbenden erkennen de waarde van toetsing en monitoring, maar wijzen op politieke besluitvorming en percepties als bepalende factoren. Aanvullend bewijs is nodig om optimale regeldruk beter te meten.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Het voorkomen van onnodig belastende en/of tegenstrijdige regelgeving (*overheidsfalen*) en het realiseren van een (internationaal) gelijk speelveld (*overheidsfalen elders*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, waarbij het wel van belang is dat wordt gestreefd naar "optimale" regeldruk in plaats van minder regeldruk. Spelregels in de vorm van stevige instituties en heldere wet- en regelgeving blijven nodig voor bewerkstelligen van een gelijk speelveld voor ondernemers en bescherming van consumenten, werkenden en burgers.

- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. de evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* Het ATR en het Regeldrukactieprogramma zijn positief geëvalueerd, waarbij de laatste enkel betrekking had op de mkb-toets. Het zou goed zijn als de andere activiteiten van het programma, dat zijn de mkb-indicatorbedrijven, life-eventsaanpak en regeldrukmonitor, in een volgende evaluatie ook bestudeerd worden.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) ontstaat geen eenduidig beeld over de werking van het beleid.* Voor zover bekend, worden regeldrukprogramma's vanuit de overheid niet behandeld in de academische literatuur. Op basis van de landenvergelijking scoort Nederland goed, maar verslechtert de situatie in de afgelopen jaren.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid deels werkt.* In gesprekken wordt aangegeven dat het ministerie beperkte directe invloed heeft op de effectieve beheersing van regeldruk, aangezien de uiteindelijke besluitvorming hierover bij de politiek ligt. Het Regeldrukactieprogramma biedt inzicht in de ervaren regeldruk en levert, samen met onder andere de ex ante toetsing van wet- en regeling door de ATR, vooral adviezen op. Deze vormen de basis voor politieke besluiten die de verdere vormgeving van wet- en regelgeving bepalen. Ook wordt genoemd dat de ervaren regeldruk onafhankelijk van de daadwerkelijke regeldruk kan toenemen en percepties dus een grote rol kunnen spelen.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Dit is deels het geval. Uit de evaluaties volgt dat de activiteiten doeltreffend zijn. Tegelijkertijd is de directe invloed op een verlaging van de regeldruk beperkt. Bovendien blijven regeldrukkosten voor bedrijven aantoonbaar toenemen en bedrijven geven aan dat dit één van de grote aandachtspunten is van het verslechterende Nederlandse ondernemingsklimaat. Doordat de mate van "optimale" regeldruk niet bekend is (en er ook niet op gestuurd wordt) is het lastig om een definitief oordeel te vellen.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Dit is onbekend en niet onderzocht in de beschikbare evaluaties. *Regulatory capture* (te weinig of te soepele regelgeving) ligt op de loer, maar hier zijn geen duidelijke aanwijzingen voor. Dit wordt versterkt doordat de ATR onafhankelijk opereert. Voor een deel is het niet kunnen meten van neveneffecten te wijten aan het ontbreken van een optimaal niveau van regeldruk waarin duidelijke afwegingen zijn gemaakt.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Wat is "optimale" regeldruk en hoe kan dit worden gemeten/in kaart worden gebracht? De Regeldrukmonitor richt zich vooral op het meten van administratieve lasten, maar het feit dat deze toenemen hoeft niet per definitie te betekenen dat het niveau van regeldruk niet optimaal is. Er kunnen gegronde redenen zijn voor een toename van administratieve lasten, bijvoorbeeld omdat normering belangrijker wordt voor het bewerkstelligen van maatschappelijke transities.

B4. Bevorderen van beschikbaarheid menselijk kapitaal

- **Samenvatting**
  - Het arbeidsmarktbeleid van EZ richt zich op het vergroten van het aanbod van onder andere technici en ICT'ers en het ondersteunen van maatschappelijke transities. De legitimering is slechts deels overtuigend, omdat arbeidsmarktfricties ingrijpen wel rechtvaardigen maar de middelen van EZ zijn beperkt ten opzichte van OCW en SZW. Evaluaties tonen dat het beleid slechts deels werkt, met kleine budgetten en versnipperde activiteiten. PPS-constructies zijn mogelijk relatief effectief, maar leiden ook tot complexiteit en zijn nog niet geëvalueerd. De literatuur wijst op beperkte doeltreffendheid van sturing op de arbeidsmarkt en benadrukt migratie en flexicurity als kansrijke alternatieven. Een rijksbrede arbeidsmarktagenda is nodig om regie en effectiviteit te versterken.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**

  - Voldoende beschikbaarheid van technici en ICT'ers (*arbeidsmarktfricties*) en het versnellen van maatschappelijke transities (*transitiefalen*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Deels, omdat arbeidsmarktfricties het optimale functioneren van de arbeidsmarkt belemmeren, wat ingrijpen rechtvaardigt. Daarnaast worden overheidsdoelstellingen momenteel geremd door de beschikbaarheid van voldoende en passend opgeleid personeel. Knelpunten in cruciale sectoren, zoals ICT en techniek, komen echter vaak voort uit falens op de onderliggende productmarkten, bijvoorbeeld doordat negatieve externaliteiten (zoals CO2-uitstoot) niet zijn beprijsd. Economisch gezien verdient het de voorkeur om die onderliggende falens aan te pakken. Ten slotte is arbeidsmarktbeleid legitiem als dit met voldoende inzet van middelen wordt gevoerd. Gezien de forse inzet van middelen en instrumenten bij andere ministeries, is het EZ-beleid waarschijnlijk te klein van omvang om effectief te kunnen zijn.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. de evaluaties blijkt dat het beleid deels werkt en/of dat dit nog onzeker is.* De activiteiten hebben – op één uitzondering na – bescheiden middelen beschikbaar die worden verstrekt aan publieke uitvoeringsorganisaties, die meerdere deelactiviteiten uitvoeren. In de evaluatie zijn deze instrumenten gecombineerd beoordeeld, waarbij sommige instrumenten wel en andere als minder doeltreffend zijn beoordeeld, waardoor de doeltreffendheid als 'deels' te kwalificeren is. Ook is het in veel gevallen nog te vroeg voor een goed zicht op de eventuele uitkomsten.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) blijkt dat het beleid doorgaans niet werkt.* Uit de literatuur volgt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van sturing op de arbeidsmarkt worden beperkt door weglekeffecten. Daarbij stromen studenten die zijn opgeleid in een (maatschappelijk gewenst) vakgebied slechts in bescheiden mate door naar banen in het desbetreffende vakgebied. Ook volgt uit de literatuur dat migratieregelingen in tegenstelling tot andere arbeidsaanbodinstrumenten op korte termijn al een bijdrage leveren aan het vergroten van het arbeidsaanbod, dit instrument maakt echter geen deel uit van de beleidstheorie. Ten slotte is beleid op het terrein van LLO effectiever als arbeidsmarktinstituties een grotere prikkel geven om van beroep en sector te veranderen dan in Nederland het geval is. Het Deense model van flexicurity is gericht op het behouden van productief werk in plaats van de huidige baan, wat in Nederland bijvoorbeeld aanpassing van het ontslagrecht en een bredere inzet van sectorfondsen voor om- en bijscholing zou betekenen.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid beperkt werkt.* Sommige instrumenten worden als te aanbodgestuurd ervaren, terwijl PPS-en effectiever worden geacht vanwege de betrokkenheid van het bedrijfsleven. Tegelijkertijd leidt de veelheid aan constellaties, PPS-en en organisaties tot versnippering. Met NGF-middelen wordt getracht hier lijn in aan te brengen, maar de effectiviteit hiervan is nog onduidelijk. Het probleem van 'vissen in dezelfde vijver' om mensen te werven wordt als problematisch benoemd met de wens om regie op het arbeidsmarktbeleid op landelijk niveau door het ministerie van SZW te laten voeren met een duidelijke visie op prikkels en wet- en regelgeving.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het…**
  - **… adresseren van falens?** Niet of beperkt, omdat de afzonderlijke instrumenten door beperkte omvang niet of nauwelijks te evalueren zijn en de oplopende arbeidsmarktkrapte en het niet-toenemende arbeidsaanbod in de gewenste beroepen (zoals in technische en ICT-beroepen) niet in lijn zijn met een doeltreffende werking van de beleidstheorie en de beleidsinstrumenten.
  - **… beheersen van neveneffecten?** Onbekend, omdat er weinig bekend is over de mate waarin neveneffecten (zoals allocatieve inefficiënties op de langere termijn en moral hazard) optreden. Er is bovendien sprake van inefficiëntie door specifiek beleid van verschillende ministeries op dezelfde krappe arbeidsmarkt zonder een duidelijke visie en consistente wet- en regelgeving op landelijk niveau.

- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Een punt van aandacht binnen dit tactische doel is dat meerdere ministeries momenteel specifiek arbeidsmarktbeleid voeren. Het beleid dat het ministerie van EZ voert is voor een deel gericht op bescheiden prikkels op het domein waar vooral de ministeries van OCW en SZW actief zijn en veel meer middelen tot hun beschikking hebben. Effectiever zou zijn om een rijksbrede arbeidsmarktagenda op te stellen (vanuit het ministerie van SZW en met hulp van sociale partners), waarbij duidelijk wordt hoe het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag eruitzien met een duidelijk oog voor wat de gevolgen zijn van het alloceren van arbeid in verschillende economische activiteiten. Ook over het al dan niet optreden van neveneffecten van beleidsmaatregelen, is aanvullend bewijs nodig.

B5. Bescherming van intellectueel eigendom en kennisveiligheid

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor kennisontwikkeling richt zich op het stimuleren van investeringen in kennis en het beschermen van intellectueel eigendom. De legitimering is sterk onderbouwd: zonder bescherming wordt er maatschappelijk te weinig geïnvesteerd. Evaluaties geven echter beperkt inzicht; de laatste brede evaluatie dateert uit 2018 en recente instrumenten, zoals de modernisering van de Rijksoctrooiwet en kennisveiligheidsbeleid, zijn nog niet beoordeeld. Literatuur en praktijk laten een gemengd beeld zien: effectiviteit verschilt per sector en neveneffecten vragen voortdurende aandacht. Belanghebbenden bevestigen het belang, maar wijzen op internationale afhankelijkheid. Aanvullend bewijs en betere meetmethoden zijn nodig op het terrein van kennisveiligheid.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer kennisontwikkeling en -benutting (*externe effecten*), voorkomen van ongewenste marktverstoring door statelijke actoren (*overheidsfalen elders*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, de legitimiteit van beleid om intellectueel eigendom te beschermen is onomstreden in de wetenschappelijke literatuur, zoals ook blijkt uit eerdere evaluaties en gesprekken met belanghebbenden. Zonder bescherming van investeringen in kennis wordt er maatschappelijk gezien te weinig geïnvesteerd. Het belang van kennisveiligheidsbeleid is recent toegenomen.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. de evaluaties is het onzeker of het huidige beleid werkt.* De meest recente evaluatie van het intellectuele eigendomsbeleid – die het grootste deel van de activiteiten binnen dit tactische doel beslaat – dateert uit 2018. De modernisering van de Rijksoctrooiwet – een belangrijke beleidsactiviteit binnen dit tactische doel – vloeide voort uit deze evaluatie en is zelf dus nog niet geëvalueerd. Ook voor het kennisveiligheidsbeleid is geen evaluatie beschikbaar.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur- en landenstudie) ontstaat geen eenduidig beeld over de werking van het beleid*. In de academische literatuur is het effect van intellectueel eigendomsbeleid gemengd. De doeltreffendheid en doelmatigheid lijken te verschillen tussen sectoren. Neveneffecten, en het belang om deze te beperken, komen ook sterk naar voren in de literatuur. Europese landen hebben een vergelijkbaar instrumentarium, dat ook deels op Europees niveau is bepaald.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* Gesprekspartners geven aan dat de precieze waarde ervan moeilijk meetbaar is, maar onderstrepen het belang van de instituties en randvoorwaarden die met het intellectuele eigendomsbeleid worden versterkt. Tegelijkertijd is de relatieve omvang van dit beleid binnen het bredere ondernemerschaps- en innovatiebeleid beperkt, en wordt het sterk beïnvloed door internationale kaders. Het is belangrijk dat Nederland voldoende inzet op het mede bepalen van deze kaders.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Ja, ondanks beperkt bewijs is het zeer waarschijnlijk wel effectief. De wetenschappelijke literatuur wijst op het belang van de bescherming van intellectueel eigendom, maar voegt eraan toe dat de optimale bescherming empirisch niet is vast te stellen. Het is belangrijk om de mate van bescherming internationaal of in elk geval op Europees niveau te bepalen om een gelijk speelveld af te dwingen. Op het terrein van kennisveiligheid is de beleidstheorie minder goed uitgewerkt en zijn instrumenten (nog) niet geëvalueerd.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Ja, waarschijnlijk wel. Afweging tussen adresseren van marktfalens en beheersen van neveneffecten vormt een expliciet onderdeel van de beleidsvorming en -theorie binnen dit tactische doel. Het optimale niveau is niet vast te stellen en daar is men zich van bewust: er wordt binnen dit tactische doel expliciet gestuurd op een evenwicht tussen het adresseren van marktfalens zonder daarbij de markt te erg te verstoren.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Het zou helpen als er een methodologie ontwikkeld kan worden waarmee de waarde van dit beleid (beter) meetbaar wordt gemaakt. Daarnaast maakt het kennisveiligheidsbeleid deel uit van de beleidstheorie, maar is er nog weinig bekend over de validiteit, werking en effectiviteit van dit type beleid.

B6. Attractief houden van het vestigings- en investeringsklimaat

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor ondernemerschap richt zich op het versterken van het verdienvermogen en het aantrekken en behouden van bedrijven. De legitimering van generieke fiscale regelingen is zwak: literatuur, evaluaties en belanghebbenden zijn kritisch en wijzen op wisselende motieven en beperkte effectiviteit. Evaluaties tonen dat veel regelingen niet of beperkt bijdragen aan productief ondernemerschap, innovatie of het ondernemingsklimaat, terwijl neveneffecten zoals arbeidsmarktverstoringen en *rent-seeking* reëel zijn. De NFIA wordt wel als effectief gezien. Het ondernemingsklimaat staat onder druk en de beleidsmix lijkt niet voldoende aan te sluiten op actuele randvoorwaarden. Geleidelijke afbouw en aanvullend bewijs zijn noodzakelijk.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Versterking en vernieuwing van het Nederlandse verdienvermogen (*stimuleren marktwerking*) en het aantrekken/behouden van ondernemingen (*verschillende falens*)
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Niet of beperkt. Beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties geven aan het moeilijk te vinden een sluitende legitimering te vinden voor generieke fiscale ondernemersregelingen. Ook de academische literatuur en evaluaties zijn kritisch over de legitimering hiervan, die tevens in de loop der tijd vaak gewijzigd is. Hetzelfde geldt voor de fiscale regelingen met betrekking tot bedrijfsoverdracht, die enkel gelegitimeerd zijn als er tegelijkertijd ook kapitaalmarktfalen is. Het aantrekken (en behouden) van buitenlandse bedrijven en investeringen kan gelegitimeerd zijn vanuit informatie-asymmetrie en een ongelijkheid internationaal speelveld omdat sommige landen actief bedrijven acquireren.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. de evaluaties blijkt het beleid niet of beperkt te werken.* Evaluaties zijn overwegend kritisch over de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van fiscale ondernemerschapsregelingen (incl. speciale regelingen BPM/MRB) en regelingen voor bedrijfsoverdracht. Sommige regelingen dragen wél bij aan het herstellen van een gelijk speelveld. Tegelijkertijd wijzen evaluaties op aanzienlijke neveneffecten bij de meeste regelingen. De NFIA wordt als doeltreffend en doelmatig beoordeeld.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) blijkt het beleid niet of beperkt te werken.* Er zijn geen overtuigende aanwijzingen dat generieke ondernemersregelingen (productief) ondernemerschap of

innovatie bevorderen. Wel kunnen ze bijdragen aan het gelijktrekken van fiscale ongelijkheid. Tegelijk laten studies verstorende effecten zien, zoals ongewenste arbeidsmarktprikkels en 'rent-seeking'-gedrag.
    - O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt het beleid niet of beperkt te werken. Belanghebbenden ervaren beperkte effectiviteit. Zij geven aan dat het stimuleren van ondernemerschap geen doel op zich moet zijn maar wél het verstevigen van het ondernemingsklimaat en de randvoorwaarden voor toekomstbestendig ondernemerschap. De concrete invulling hiervan blijkt lastig, mede vanwege de heterogeniteit in de bedrijvenpopulatie.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
    - **... adresseren van falens?** Niet of beperkt op basis van het bewijs uit de bovenstaande bronnen. Ook op macroniveau zijn er aanwijzingen dat het Nederlandse ondernemingsklimaat onder druk staat (dalende waardering vanuit het bedrijfsleven, lagere positie op internationale ranglijsten).
    - **... beheersen van neveneffecten?** Niet of beperkt, bewijs uit verschillende bronnen—zoals evaluaties, literatuur en gesprekken—wijst er consistent op dat de beleidsmix relatief veel ongewenste neveneffecten met zich meebrengt. Een andersoortig neveneffect is dat de omvang van de fiscale regelingen fors is, wat het van belang maakt om de afbouw zoals in diverse doorlichtingen en rapportages wordt voorgesteld geleidelijk te laten verlopen. Dit enerzijds ter voorbereiding op een nieuwe situatie en anderzijds om te monitoren in hoeverre waterbedeffecten optreden doordat er meer van andere regelingen gebruikgemaakt gaat worden.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
    - Er lijkt sprake van een discrepantie tussen de doelstelling om het vestigings- en investeringsklimaat aantrekkelijk te houden en de instrumenten die binnen dit tactische doel worden ingezet. De Monitor Ondernemingsklimaat laat zien op welke dimensies aandacht nodig is (o.a. energie-infrastructuur, faciliterende wetgeving, stabiliteit en voorspelbaarheid van beleid), maar het is onduidelijk in hoeverre het beschikbare instrumentarium daadwerkelijk inspeelt op deze aandachtspunten.

B7. Goede- en toegankelijke dienstverlening voor ondernemers

- **Samenvatting**
    - Het beleid voor ondernemersdienstverlening richt zich op betrouwbare informatievoorziening en betere toegang tot overheidsinstrumenten. De legitimering is sterk: door de groeiende complexiteit van wet- en regelgeving neemt de behoefte aan voorlichting en ondersteuning toe. Evaluaties tonen dat de Kamer van Koophandel (KvK) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) grotendeels effectief functioneren, al bestaan er zorgen over overlap en versnippering door meerdere loketten. Ondernemers die gebruikmaken van de dienstverlening zijn tevreden, maar de volledige doelgroep wordt niet altijd bereikt. Verdere afstemming tussen uitvoeringsorganisaties en meer inzicht in hun rol bij samenwerking en innovatie zijn gewenst.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
    - Betrouwbare informatievoorziening en ondersteuning van ondernemers (*publiek goed*) en meer bekendheid en gebruik van het beschikbare overheidsinstrumentarium (*informatie-asymmetrie*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
    - Ja, er bestaan in algemene zin weinig twijfels over het nut en de noodzaak van de KvK en RVO om ondernemers te ondersteunen. Gegeven de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving is er een grote(re) behoefte aan voorlichting, advisering en doorverwijzing. Daar komt bovenop dat (een toename van) specifiek beleid meer aandacht vergt in de uitvoering en ook meer vraagt van gebruikers.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
    - *O.b.v. de evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De twee instellingen voor overheidsdienstverlening aan ondernemers (KvK en RVO) worden positief geëvalueerd.

  - O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) ontstaat geen eenduidig beeld over de werking van het beleid. Voor zover bekend, worden uitvoeringsorganisaties niet behandeld in de academische literatuur.
  - O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt het beleid grotendeels te werken. Wel wijzen gesprekspartners op mogelijke onduidelijkheid voor ondernemers door het bestaan van meerdere loketten – niet alleen RVO en KVK, maar ook regionale loketten, ROM's en andere partijen. Uitvoeringsorganisaties hanteren daarnaast uiteenlopende opvattingen over hun onderlinge verantwoordelijkheidsgrenzen. In hoeverre de volledige doelgroep wordt bereikt wordt gezien als een 'witte vlek', maar ondernemers die wél gebruikmaken van de dienstverlening zijn tevreden.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Wel of grotendeels, op basis van positieve evaluaties, gelijksoortige instellingen in andere landen en overeenstemming onder betrokkenen.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Onbekend, omdat de verschillende loketten – naast de vele regionale organisaties – mogelijk zorgen voor onduidelijkheid bij ondernemers.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - De verschillende loketten – naast de vele regionale organisaties – zorgen voor onduidelijkheid bij ondernemers. Het lijkt er ook op dat een deel van de activiteiten overlapt (zoals het geven van voorlichting). Tot slot is minder bekend over tot in hoeverre de KvK en RVO ook een rol van belang spelen in het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven en publieke partijen.

Innovatiebeleid

Het innovatiebeleid van EZ bestaat uit zeven tactische doelen die samen moeten bijdragen aan transities, versterking van het verdienvermogen en strategische autonomie. De effectiviteit verschilt per thema en wordt vaak beperkt door kleinschaligheid, overlap en onzeker bewijs.

- Het **missiegedreven innovatiebeleid (C1)** heeft een overtuigende legitimatie, maar er is nog geen bewijs voor effectiviteit. Evaluaties van oudere instrumenten waren kritisch en belanghebbenden ervaren het tempo van koerswijzigingen als hoog en verwarrend.
- Het beleid voor **innovatie in het bedrijfsleven (C2)** wordt grotendeels positief beoordeeld. Fiscale instrumenten zoals de WBSO stimuleren R&D, al zijn er twijfels over de Innovatiebox en de beperkte impact van SBIR. Er bestaat consensus dat generiek beleid belangrijk is, maar dat meer gerichte regelingen gewenst zijn.
- Bij het **toepassingsgericht kennisstelsel (C3)** laten evaluaties zien dat TO2-instellingen effectief zijn, maar dat de rol van andere initiatieven minder duidelijk is. Betrokkenheid van het bedrijfsleven wordt gewaardeerd, al blijft mkb-participatie achter en is er overlap met valorisatiebeleid.
- Het **valorisatiebeleid (C4)** laat positieve resultaten zien op instrumentniveau, met name bij de Venture Challenge. Toch is de impact op macroniveau onzeker door kleine budgetten en versnippering. Literatuur biedt geen empirisch bewijs, en er is behoefte aan meta-analyses en betere statistieken.
- Het beleid voor **startups en scale-ups (C5)** is deels gelegitimeerd, maar moeilijk af te bakenen. Effectiviteit is onzeker door beperkte evaluaties en coronaverstoringen. Belanghebbenden verwachten vooral lange-termijneffecten. Een scherpere definitie en onderbouwing van de noodzaak zijn nodig.
- De **digitale transitie (C6)** is belangrijk en legitiem, maar de instrumenten zijn te kleinschalig en gericht op achterblijvers. Evaluaties tonen gemengde resultaten en overlap met het beleid van de directie Digitale Economie (onderdeel van Art. 1 van de EZ-begroting) en missiegedreven beleid. De bijdrage binnen Art 2 en 3 van de EZ-begroting is beperkt en het is de vraag of dit geen risico is dat door ondernemers zelf gelopen kan worden.

- Het **sectorbeleid (C7)** kent een dubbel legitimeringskader. Economisch is sectorspecifieke steun moeilijk te verdedigen, maar strategische autonomie in defensie, luchtvaart en ruimtevaart rechtvaardigt steun. Evaluaties tonen directe voordelen, maar weinig bewijs over doelmatigheid of neveneffecten.

C1. Uitvoeren missiegedreven innovatiebeleid

- **Samenvatting**
  - Het missiegedreven innovatiebeleid richt zich op versnelling van maatschappelijke transities en versterking van de positie op sleuteltechnologieën. De legitimering is overtuigend op basis van transitiefalen, maar bewijs voor effectiviteit ontbreekt grotendeels. Evaluaties van eerdere instrumenten zoals de MIT-regeling en PPS-toeslag zijn kritisch, al hebben aanpassingen van de regelingen mogelijk meer effect. Literatuur en internationale voorbeelden bieden geen eenduidig bewijs, al bewegen innovatieve landen als Denemarken en Zwitserland ook meer richting missie gestuurd beleid. Belanghebbenden ervaren het tempo van beleidswijzigingen als hoog en lastig te volgen. De effectiviteit van het beleid en de risico's op neveneffecten zijn nog onduidelijk. Aanvullend bewijs en expliciete 'checks-and-balances' zijn noodzakelijk voor toekomstig succes.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Versnellen van maatschappelijke transities *(transitiefalen)* en versterken van positie op sleuteltechnologieën *(systeemfalen)*.
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, missiegedreven innovatiebeleid biedt in theorie een overtuigend antwoord op transitie- en systeemfalen. Toenemende schaarsten lijken daarnaast ook te nopen tot het maken van scherpere keuzes en concentratie van de (beleids)inzet.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties is het onzeker of het beleid werkt.* Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van het missiegedreven innovatiebeleid zelf. De bestaande evaluaties van de belangrijkste ondersteuningsinstrumenten – de MIT-regeling en de PPS-toeslag/PPS-Innovatie – zijn overwegend kritisch over de richtinggevende werking van deze instrumenten. Deze evaluaties hebben echter grotendeels betrekking op de periode vóór de invoering van het missiegedreven beleid en hebben geleid tot aanpassingen, die mogelijk bijdragen aan een sterker sturend effect in de toekomst.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) is het onzeker of het beleid werkt*. De empirische literatuur biedt geen inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van missiegedreven innovatiebeleid. Tevens bestaat er nog geen consensus over de juiste wijze waarop de effectiviteit van missiegedreven innovatiebeleid gemeten moet worden. Literatuur wijst wel nadrukkelijk op potentiële neveneffecten. Verschillende andere landen die hoog scoren op innovatie bewegen ook richting maatschappelijke missies en specifieke investeringen in nieuwe technologie – bijvoorbeeld Denemarken en Zwitserland. Ook daar ontbreken evaluaties op dit moment.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden is het onzeker of het beleid werkt.* Veel betrokkenen – zowel in de beleidsuitvoering als in het veld – ervaren het tempo van opeenvolgende koerswijzigingen als te snel en moeilijk te doorgronden. Middelen die verbonden zijn met het voormalige topsectorenbeleid bewegen traag mee richting het missiegedreven innovatiebeleid. Gesprekspartners waarschuwen dat dit ook kan gelden voor de betrokken bedrijven, projecten en publiek-private consortia.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Door gebrek aan bewijs over de werking van afzonderlijke activiteiten/instrumenten kan er nog geen oordeel worden gevormd over de beleidsmix.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Door gebrek aan bewijs over de werking van afzonderlijke activiteiten/instrumenten kan er nog geen oordeel worden gevormd over de beleidsmix.

- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Een onderbelicht punt in de beleidsvorming is hoe 'checks-and-balances' worden ingebouwd om systeem- en transitiefalen aan te pakken, zónder dat dit leidt tot ongewenste neveneffecten. Dit is cruciaal, aangezien richtinggevend beleid meer risico op neveneffecten kent dan generiek beleid. Daarnaast is aanvullend bewijs over de effectiviteit van dit beleid nodig, al zal dat vermoedelijk pas op termijn beschikbaar komen vanwege het vernieuwende karakter van dit type beleid.

C2. Bevorderen van innovatie in het bedrijfsleven

- **Samenvatting**
  - Het innovatiebeleid richt zich op meer kennisontwikkeling, versnelling van maatschappelijke transities en betere publiek-private samenwerking. De legitimering is sterk: innovaties zorgen voor positieve spillovers en rechtvaardigen overheidsingrijpen. Evaluaties tonen dat fiscale instrumenten zoals de WBSO grotendeels effectief zijn, al roept de Innovatiebox vragen op en werkt de SBIR zeer beperkt. Literatuur bevestigt dat inputgerichte regelingen vaak succesvol zijn, maar dat er voor outputgerichte instrumenten minder bewijs is. Belanghebbenden waarderen het generieke beleid, maar vragen tevens om meer sturingsmogelijkheden. Het beleid draagt bij aan innovatie, maar kent risico's als windfall-effecten en bevoordeling van gevestigde bedrijven. Maatschappelijke impact en productiviteitsgroei blijven lastig meetbaar.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer innovatie en kennisspillovers *(externe effecten)*, versnellen van maatschappelijke transities *(transitiefalen)* en effectievere publiek-private samenwerking *(netwerkfalen)*.
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, er bestaat brede consensus over dat innovatie positieve externaliteiten (kennisspillovers) kent en daarmee overheidsingrijpen legitimeert.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De (fiscale) instrumenten voor R&D- en innovatiestimulering worden overwegend positief geëvalueerd, met bij de Innovatiebox enkele kanttekeningen over de R&D-stimulerende werking. De Innovation Impact Challenge (SBIR) kent een kritische evaluatie, waarin wordt gesteld dat de doelstellingen slechts beperkt worden bereikt en de doelmatigheid hooguit beperkt is.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* Literatuur wijst erop dat inputstimulerende instrumenten, zoals de WBSO, doorgaans doeltreffend en vaak doelmatig zijn. Voor outputstimulerende instrumenten, zoals de Innovatiebox, zijn er – met uitzondering van vestigingsklimaateffecten – geen sterke aanwijzingen voor positieve effecten op innovatie-inspanningen. Niet-fiscale innovatiesubsidies stimuleren innovatie bij kleinere bedrijven, maar leiden bij grotere bedrijven vaak tot crowding-out. Andere landen kennen vergelijkbare regelingen om innovatie te stimuleren.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De fiscale middelen bereiken in grote lijnen hun doelen, en worden gezien als belangrijk voor het vestigingsklimaat. Tegelijk leeft de wens om meer sturingsmogelijkheden te creëren met grotere inzet van specifieke regelingen, in de veronderstelling dat dit de doeltreffendheid kan vergroten. Het afbouwen van generieke regelingen wordt echter onwenselijk geacht vanwege de mogelijke negatieve effecten op het vestigingsklimaat.
- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Ja, de instrumenten sluiten goed aan op de marktfalens en uit de evaluaties blijkt ook additionaliteit op de bijdrage die de instrumenten leveren aan het adresseren van de falens. Nederland scoort ook structureel hoog op innovatieranglijsten zoals de EIS en GII, hoewel de positie in de laatste jaren wel een neerwaartse trend vertoont.

  - **… beheersen van neveneffecten?** Dit is een belangrijk aandachtspunt, al is er nog weinig hard bewijs. Generieke innovatie-instrumenten brengen een hoog windfall risk met zich mee – zoals ook blijkt uit de WBSO-evaluatie. Daarnaast wijst de literatuur vaak op risico's zoals bevoordeling van gevestigde bedrijven en de rol van dit beleid in internationale belastingconcurrentie.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Beleidsdoelstellingen en instrumenten zijn sterk gericht op eerste-orde-effecten. Voor veel innovaties die gerealiseerd worden met behulp van het generieke innovatiebeleid is de stap naar de markt nog groot en effecten op arbeidsproductiviteitsgroei en bedrijfsprestaties van de ingezette middelen zijn vaak onzeker. Bovendien is niet eenvoudig te meten tot in hoeverre er daadwerkelijk maatschappelijk nuttige innovaties geproduceerd worden en/of spillovereffecten optreden. Tot slot, bemoeilijken verschillen in evaluatiekaders, methoden en definities (S&O versus R&D) vergelijkbaarheid van de instrumenten.

C3. Realiseren van een excellent toepassingsgericht kennisstelstel

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor een toepassingsgericht kennisstelsel richt zich op betere benutting van kennis, meer innovaties en versterkte publiek-private samenwerking. De legitimering is sterk, met overlap met valorisatiebeleid. Evaluaties tonen dat vooral de TO2-instellingen effectief en doelmatig zijn, al ontbreekt bewijs voor andere activiteiten zoals SBO en FTO. Literatuur bevestigt dat vergelijkbare instituten in andere landen succesvol zijn. Belanghebbenden waarderen de brede stimulering van innovatie, maar signaleren overlap en complexiteit in het innovatielandschap en beperkte betrokkenheid van het mkb. Het beleid draagt duidelijk bij aan markt- en netwerkfalen, maar inzicht in neveneffecten en spin-offvorming ontbreekt nog grotendeels.
- **Wat is de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Effectieve en efficiënte benutting van toepassingsgerichte kennis en kennisinfrastructuur (*publiek goed*), meer innovatie en kennisspillovers (*externe effecten*), versnellen van maatschappelijke transities (*transitiefalen*) en meer en effectievere publiek-private samenwerking (*netwerkfalen*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, beleid kan gelegitimeerd worden vanuit bovenstaande falens. De legitimering van het beleid kent wel de nodige overlap met het tactische doel m.b.t. valorisatie (C4.).
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De (veruit) belangrijkste activiteit – het ondersteunen van de TO2's – is positief beoordeeld op zowel doeltreffendheid als uitvoerings- en beleidsdoelmatigheid. Het zou daarbij goed zijn als (op korte termijn) ook de andere activiteiten – SBO, FTO en AWTI – van een uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid (zowel uitvoering als beleid) worden voorzien.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* Dit was geen specifiek thema binnen de literatuurstudie voor deze periodieke rapportage. Wel is bekend dat de bevindingen uit de evaluatie sterk in lijn liggen met wetenschappelijke bevindingen over toegepast onderzoeksinstellingen elders ('Research and Technology Organizations').
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt*: Belanghebbenden zijn positief dat op meerdere fronten (bedrijfsleven, kennisinstellingen etc.) innovatie wordt gestimuleerd, hoewel dit wel leidt tot een complex innovatielandschap. Ook uit de gesprekken bleek de overlap tussen tactisch doel C3 en C4. Het betrekken van het bedrijfsleven bij kennisinstellingen zorgt voor méér vraaggestuurd onderzoek maar dit blijft wel een pijnpunt, met name v.w.b. de betrokkenheid van het mkb.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Ja, op basis van de evaluatie van de TO2's en de wetenschappelijke literatuur is het aannemelijk dat dit beleid additioneel bijdraagt aan de geïdentificeerde falens.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Hierover is te weinig bekend om een verstrekkend oordeel te vormen. Dit zou een prominentere plek moeten krijgen in de evaluaties.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Over een aantal aspecten uit de beleidstheorie, zoals de mate waarin het beleid bijdraagt aan meer startups en spin-offs vanuit kennisinstellingen en de vestigingsklimaateffecten voor onderzoekers en innovatieve bedrijven, heerst nog onduidelijkheid. Ook de mate waarin neveneffecten optreden – met name verdringing van private kennisaanbieders – vormt een kennishiaat.

C4. Vergroten valorisatie van kennis en onderzoek

- **Samenvatting**
  - Het valorisatiebeleid richt zich op meer innovatie, kennisspillovers, versterking van het verdienvermogen en strategische autonomie. De legitimering is overtuigend, maar overlapt met beleid voor kennisstelsels en startups. Evaluaties van instrumenten zijn overwegend positief, vooral over de Venture Challenge, al zijn regelingen vaak klein in budget en bewerkelijk in uitvoering. Literatuur biedt geen bewijs over de effectiviteit van valorisatiebeleid, en belanghebbenden twijfelen over de doorwerking op macroniveau. Het beleid draagt bij aan het oplossen van falens, maar inzicht in neveneffecten en onderlinge samenhang ontbreekt. Meer analyse en betere statistieken zijn nodig om de structurele impact van valorisatie te meten.
- **Wat is de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer innovatie en kennisspillovers (*externe effecten*), versnellen van maatschappelijke transities (*transitiefalen*), versterking/vernieuwing van verdienvermogen (*stimuleren marktwerking*) en versterken van strategische autonomie (*publiek goed*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, beleid kan gelegitimeerd worden vanuit bovenstaande falens. De legitimering van het beleid kent wel de nodige overlap met het tactische doel m.b.t. een toepassingsgericht kennisstelsel (C3.) en – waar het gaat om het stimuleren van startups vanuit wetenschappelijke vindingen – ook met het startupbeleid (C5.)
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt.* De evaluaties van de verschillende instrumenten binnen het tactische doel ter bevordering van valorisatie laten overwegend positieve uitkomsten zien, met name op het vlak van doeltreffendheid en beleidsdoelmatigheid. Voor vrijwel alle regelingen komt naar voren dat zij bescheiden zijn qua budget en relatief bewerkelijk in de uitvoering. De Venture Challenge krijgt hierbij de meeste waardering, in contrast met Perspectief, dat een gematigder oordeel ontvangt.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) is het onbekend of het beleid werkt.* Er zijn in de academische literatuur geen empirische studies gevonden die uitspraken doen over de effectiviteit van valorisatiebeleid.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden is het onbekend of het beleid werkt*. Valorisatie wordt gezien als een belangrijk tactisch doel dat moeilijk te instrumentaliseren is. De huidige instrumenten zijn doeltreffend in die zin dat zij veel effect hebben voor de deelnemers, maar er is twijfel over de omvang en doorwerking hiervan op macroniveau. Er wordt genoemd dat het budget voor het aanzetten van kennisinstellingen/onderzoekers tot valorisatie niet opweegt tegen de middelen van andere departementen.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Ja, maar veel verschillende instrumenten die bescheiden zijn qua budget en relatief bewerkelijk in de uitvoering.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Hierover is te weinig bekend om een verstrekkend oordeel te vormen. Dit zou een prominentere plek moeten krijgen in de evaluaties.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - De verschillende instrumenten worden over het algemeen positief beoordeeld, maar de vraag in welke mate ze additioneel zijn naar elkaar is nog onduidelijk. Dit is met name belangrijk omdat er een relatief klein budget naar dit tactische doel gaat, dat verdeeld wordt over een relatief groot aantal instrumenten. Een meta-analyse van het valorisatiebeleid als geheel kan hiervoor behulpzaam zijn. Daarnaast ontbreekt het aan statistieken en kwantitatieve gegevens die de stand van zaken rondom valorisatie (over de tijd) en de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen op macroniveau zichtbaar maken.

C5. Ondersteunen startups en scale-ups

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor startups en scale-ups richt zich op innovatie, kennisspillovers, versterking van het verdienvermogen en strategische autonomie. De legitimering is deels overtuigend, maar de doelgroep is lastig af te bakenen en overlapt met bredere ondernemerschapsinstrumenten. Evaluaties geven geen duidelijk bewijs over effectiviteit, mede door de coronaperiode en unieke omstandigheden rond initiatieven zoals Techleap. Literatuur bevestigt dat startups anders functioneren dan reguliere bedrijven, maar bewijs voor de impact van overheidsingrijpen in ecosystemen ontbreekt. Belanghebbenden verwachten resultaten pas op lange termijn. Voor een robuuster beleid is een heldere afbakening en onderbouwing van gerichte ondersteuning van deze specifieke groep noodzakelijk.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer innovatie en kennisspillovers (*externe effecten*), versnellen van maatschappelijke transities (*transitiefalen*), versterking/vernieuwing van verdienvermogen (*stimuleren marktwerking*) en versterken van strategische autonomie (*publiek goed*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Deels, het startupbeleid sluit aan op gekende falens (B1, B4, B6), maar het is onduidelijk tot in hoeverre er aanvullend beleid gevoerd moet worden op deze specifieke groep die tevens lastig te definiëren is.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties is het onzeker of het beleid werkt.* De doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten binnen het startup- en scale-upbeleid worden gekenmerkt door aanzienlijke onzekerheid, mede vanwege de unieke en beperkende omstandigheden waar de activiteiten (bijv. Techleap) mee te maken hadden tijdens de coronapandemie.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) is het onzeker of het beleid werkt*. Er zijn studies die laten zien dat startups en scale-ups wel degelijk anders zijn dan andere startende bedrijven (hoewel ook deze studies aangeven dat de groep startups moeilijk af te bakenen is). Ook zijn er inzichten in wat belangrijke randvoorwaarden zijn voor een ecosysteem dat startups en scale-ups bevordert. Er is echter nog weinig/geen empirisch bewijs over het effect van overheidsingrijpen in dergelijke ecosystemen.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden is het onzeker of het beleid werkt*. Belanghebbenden geven aan dat de effecten van het beleid zich pas op langere termijn zichtbaar maken. Bijvoorbeeld over 10-15 jaar als de cultuur rondom startups en scale-ups en ondernemerschap verder versterkt is.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Door gebrek aan bewijs over werking van afzonderlijke activiteiten/instrumenten kan er nog geen oordeel worden gevormd over de beleidsmix.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Door gebrek aan bewijs over werking van afzonderlijke activiteiten/instrumenten kan er nog geen oordeel worden gevormd over de beleidsmix.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Naast dat er nog weinig bekend is over de werking van het beleid gericht op startups, vormt het onderscheidende vermogen ten opzichte van de reguliere ondernemerschapsinstrumenten een punt van aandacht. Een duidelijke en consistente afbakening van wat wordt verstaan onder 'startups' en 'scale-ups', gecombineerd met een sterke economische onderbouwing van de noodzaak tot gerichte ondersteuning voor deze doelgroep, kan bijdragen aan een robuustere legitimatie van het beleid.

C6. Versnellen digitale transitie van bedrijven en sectoren

- **Samenvatting**
  - Het beleid voor digitale transitie richt zich op netwerkeffecten, adoptiespillovers en versnelling van maatschappelijke transities. De legitimering is overtuigend, aangezien digitalisering cruciaal is voor productiviteit en oplossingen voor uitdagingen zoals arbeidsmarktkrapte. Evaluaties tonen echter dat de impact beperkt is door kleinschalige instrumenten, waardoor een schaalsprong nodig is. Literatuur biedt geen bewijs over de effectiviteit van digitaliseringsbeleid, en belanghebbenden zien overlap met het beleid van de directie Digitale Economie en het missiegedreven innovatiebeleid. Tijdens corona versnelde digitalisering bijna als vanzelf, waardoor de bijdrage van beleid moeilijk meetbaar is. Aanvullend bewijs en een duidelijkere positionering binnen bestaand beleid zijn noodzakelijk.
- **Wat zijn de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer netwerk- en adoptiespillovers (*externe effecten*) en versnellen van maatschappelijke transities (*transitiefalen*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Ja, door netwerkeffecten kunnen externaliteiten optreden die overheidsingrijpen in de digitale transitie rechtvaardigen. Daarbij is het aannemelijk dat digitale technologieën belangrijk zijn op verschillende maatschappelijke uitdagingen (bijv. arbeidsmarktkrapte) op te lossen. De vraag is wel tot in hoeverre dit beleid overlap heeft met beleid van de directie Digitale Economie (DE) en ook met het missiegedreven innovatiebeleid, waarin het expliciet één van de dwarsdoorsnijdende thema's is. De financiële middelen die aan dit tactisch doel zijn gekoppeld zijn tevens beperkt.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties blijkt dat het beleid deels werkt.* De activiteiten gericht op digitalisering van het bedrijfsleven worden gemengd beoordeeld. De beperkte omvang van de instrumenten is hier (deels) debet aan en leidt bijvoorbeeld tot de aanbevelingen dat er een 'schaalsprong' moet worden gemaakt in de inzet van de instrumenten.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) is het onbekend of het beleid werkt.* Er zijn in de academische literatuur geen empirische studies gevonden die uitspraken doen over de effectiviteit van digitaliseringsbeleid.
  - *O.b.v. consensus belanghebbenden is het onzeker of het beleid werkt*: Geen duidelijke uitspraken over werking opgehaald; uitvoer ligt bij directie Digitale Economie (DE) en dus wordt er veel in samenhang met/in het verlengde van elkaar gewerkt.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** De digitale transitie van het bedrijfsleven heeft gedurende de coronaperiode onmiskenbaar een vlucht genomen. Op basis van het gemengde bewijs uit evaluaties, literatuur en interviews en de relatief beperkte middelen is het aannemelijk dat het beleid hier hoogstens beperkt aan heeft bijgedragen.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Hierover is te weinig bekend om een verstrekkend oordeel te vormen. Dit zou een prominentere plek moeten krijgen in de evaluaties.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Tot in hoeverre is dit beleid aanvullend op het missiegedreven innovatiebeleid en het beleid van de directie Digitale Economie (DE)?

C7. Versterken concurrentiekracht en vernieuwing van sectoren

- **Samenvatting**
  - Het sectorbeleid richt zich op innovatie, kennisspillovers, versterking van het verdienvermogen en strategische autonomie. De legitimering is gemengd: economisch gezien is sectorspecifieke steun vaak lastig te onderbouwen, maar strategische autonomie in sectoren zoals defensie, luchtvaart en ruimtevaart biedt een valide rechtvaardiging. Evaluaties tonen dat sectorondersteuning directe voordelen oplevert, maar doelmatigheid en effect op strategische autonomie zijn onzeker. Literatuur is kritisch op sectorspecifiek beleid, al blijft het internationaal veel toegepast. Belanghebbenden benadrukken het strategisch belang, toegenomen inzet op industriepolitiek door andere landen en Europese samenhang, maar vinden steun aan toerisme ineffectief. Er ontbreekt een duidelijk evaluatiekader om economische effecten en bredere neveneffecten structureel te meten.
- **Wat is de doelstellingen (onderliggende falens) waar het beleid zich op richt?**
  - Meer innovatie en kennisspillovers (*externe effecten*), versterking/vernieuwing van verdienvermogen (*stimuleren marktwerking*) en behoud van strategische autonomie (*publiek goed*).
- **Is de legitimering van het beleid geloofwaardig?**
  - Antwoord is tweeledig: Vanuit economisch oogpunt is het in de regel lastig om sectorspecifiek beleid bovenop generiek beleid te rechtvaardigen, zeker in sectoren als toerisme, waar ook neveneffecten een rol spelen. Voor andere sectoren is het belangrijk om regelmatig te toetsen of extra ondersteuning nog nodig is of juist marktverstorend werkt. Het belang van strategische autonomie daarentegen heeft de afgelopen tijd snel aan belang gewonnen en in specifieke sectoren, zoals defensie of kritieke technologieën, kan dit een geldige reden zijn voor steun. Omdat dit niet alleen om economische overwegingen gaat, dient dit ook in een breder maatschappelijk en beleidsmatig kader te worden afgewogen.
- **Welk bewijs is er voor de werking van de beleidstheorieën?**
  - *O.b.v. evaluaties is het onzeker of het beleid werkt*: Een flink aantal van de sectorspecifieke activiteiten binnen dit tactische doel is nog niet geëvalueerd. Voor sommige staat ook (nog) geen concrete evaluatie gepland. Uit de uitgevoerde evaluaties blijkt regelmatig dat sectorondersteuning doeltreffend is in de zin dat de betreffende sector er direct voordeel van ondervindt. Of hiermee sprake is van een doelmatige inzet van publieke middelen, is minder evident. De wenselijkheid van de geobserveerde uitkomsten, zoals gedefinieerd in de onderliggende beleidstheorie, is mede afhankelijk van de gemaakte beleidsmatige keuzes. Het effect op strategische autonomie wordt (nog) niet gemeten in de evaluaties en de vraag is ook hoe dit gemeten kan worden.
  - *O.b.v. ervaringen elders (literatuur en landenstudie) is het onbekend of het beleid werkt:* Dit is niet specifiek onderzocht in de literatuurstudie. Over het algemeen is de economische literatuur wel kritisch op sectorgericht beleid. Andere landen kennen ook specifiek sectorbeleid. Ondanks kritische evaluaties houdt

men hier regelmatig aan vast, met argumenten als strategisch belang. Deze argumenten zijn zelden economisch onderbouwd. Daarbij zouden strategische doelen tot uitdrukking moeten komen in het missiegedreven beleid dat bouwt op comparatieve voordelen.

- *O.b.v. consensus belanghebbenden blijkt dat het beleid wel of grotendeels werkt*: Nadruk op dat strategische autonomie de belangrijkste legitimering is. Voornamelijk ruimtevaart en luchtvaart worden benoemd als van strategisch belang in het kader van sleuteltechnologieën en een industriële basis. Dit leidt volgens gesprekspartners naast positieve effecten op strategische autonomie ook tot versterking van het (toekomstige) verdienvermogen. Gesprekpartners geven tevens aan dat veel van de Nederlandse sectorondersteuning aansluit op Europese middelen, die zonder Nederlandse deelname (voor dit doeleinde) verloren gaan. Ook toegenomen inzet op industriepolitiek door andere landen waardoor een ongelijk speelveld kan ontstaan ('overheidsfalen elders') wordt genoemd als legitimering. Er bestaat consensus over dat ondersteuning van toerisme ineffectief/niet-gelegitimeerd is.

- **In hoeverre is het aannemelijk dat de beleidsmix een belangrijke bijdrage heeft geleverd (of niet) aan het...**
  - **... adresseren van falens?** Wederom is het antwoord tweeledig. Voor het stimuleren van kennisspillovers en versterken van het verdienvermogen is sectorspecifiek beleid mogelijk wel doeltreffend, maar hoogstwaarschijnlijk niet doelmatig. Voor het behoud van strategische economie is er nog te weinig bewijs over de individuele bijdrage van de instrumenten om een verstrekkend oordeel te vormen.
  - **... beheersen van neveneffecten?** Hoewel er weinig concrete onderzoeksresultaten zijn om dit te ondersteunen, wordt sectorspecifiek beleid over het algemeen geassocieerd met grote neveneffecten met name op het gebied van marktverstoring.
- **Wat zijn zwakke punten in de beleidstheorieën en waar is aanvullend bewijs vereist?**
  - Het ontbreekt momenteel aan (een overzicht van) evaluatiekaders en technieken waarmee het effect van deze instrumenten op strategische autonomie gemeten kan worden. Daarnaast versterkt de legitimatie als er duidelijk wordt hoe sectorale steun wordt bepaald, bijvoorbeeld door sectoren die aansluiten op het missiegedreven innovatiebeleid en belangrijke sleuteltechnologieën.

Bijlage F Evaluatie menselijk kapitaal beleid

Zie aparte evaluatie die beschikbaar is als SEO-rapport 2025-144.

“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-181
ISBN 978-90-5220-607-3

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

seo • economisch onderzoek