



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

WINECON

Subcommissie
Sleuteltechnologie en valorisatie

CPB - juni 2023

Q1.4 WINECON

Belangrijkste aandachtspunten

- De probleemstelling is niet helder over welk type ondernemerschap gestimuleerd zou moeten worden. Ook ontbreekt er in het voorstel een nadere uitwerking van het begrip inclusiviteit (naast geslacht en migratieachtergrond).
- Bij veel activiteiten is niet duidelijk hoe de continuïteit na afloop van de financiering uit het Nationaal Groeifonds zal worden geborgd.
- De betrokken partijen vormen slechts een klein deel van alle Nederlandse universiteiten en hogescholen. Het mbo ontbreekt momenteel nog volledig onder de deelnemende partijen. Daarmee lijkt niet het hele ecosysteem vertegenwoordigd in dit voorstel.

Beschrijving voorstel

WINECON staat voor Welvaart door een INclusief ECosysteem voor ONdernemerschap. Het Nederlandse ecosysteem voor ondernemerschap is volgens WINECON onvoldoende inclusief. Dit leidt onder andere tot een ondervertegenwoordiging van vrouwelijke ondernemers en ondernemers met een migratieachtergrond, waardoor Nederland welvaart misloopt. Het doel van het project is “met meer diversiteit en inclusie bijdragen aan een beter ecosysteem voor ondernemerschap, en daarmee aan brede welvaart”. Het project omvat vier actielijnen: (1) verbreding en vernieuwing van *ondernemerschapsonderwijs*, (2) betere *managementpraktijken*, (3) toegankelijker *ondernemingsfinanciering*, en (4) wetenschappelijk ondersteund beleid, met behulp van de *WINECON-monitor*.

Het voorstel is ingediend door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deelnemende partijen zijn verschillende universiteiten en hogescholen en onder andere Achmea, ROM NL en Stichting MKB Financiering. De totale projectkosten bedragen 98,3 mln, waarvan **90,1 mln** subsidie gevraagd wordt uit het Nationaal Groeifonds (NGF). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale kosten per actielijn en de gevraagde bijdrage uit het NGF. De beoogde looptijd van het project is van 2024 tot en met 2030.

Tabel Overzicht van actielijnen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage

Actielijn	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB <i>quickscan</i>
1 Ondernemerschapsonderwijs	26,2	25,6	98	✓
2 Managementpraktijken	30,1	22,8	76	✓
3 Ondernemingsfinanciering	21,7	21,3	98	✓
4 WINECON-monitor	16,9	16,9	100	✓
Programma MGT en ondersteuning	3,4	3,4	100	
Totaal	98,3	90,1	92	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>De probleemstelling van het voorstel is op hoofdlijnen helder. De indieners geven aan dat het Nederlandse ecosysteem voor ondernemerschap onvoldoende inclusief is. Dit leidt tot een ondervertegenwoordiging van met name vrouwen en mensen met een migratieachtergrond, waardoor Nederland welvaart misloopt. Het doel van dit project is <i>meer</i> en <i>beter</i> ondernemerschap via een meer inclusief ecosysteem voor ondernemerschap.</p> <p>Het voorstel identificeert een viertal oorzaken van dit probleem, waar de beoogde actielijnen op aansluiten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Deelname van vrouwen en mensen met een migratieachtergrond aan ondernemerschapsonderwijs blijft achter, mede omdat dit onderwijs zich vooral richt op economische en bètastudies waarin deze groepen ondervertegenwoordigd zijn en omdat dit onderwijs gericht is op 'klassiek' ondernemerschap, op een manier die deze groepen minder aanspreekt.• Vooral jonge en kleine bedrijven hebben weinig inclusieve managementpraktijken. Ondernemers zijn zich hier niet van bewust of weten niet hoe ze dit aan kunnen pakken, en er is geen aanbod aan programma's hiervoor.• De kapitaalmarkt in Nederland stelt vrouwen en mensen met een migratieachtergrond op achterstand. Aan de aanbodzijde is er een te beperkt aanbod aan financieringsproducten voor deze doelgroepen (bijvoorbeeld halal financieringsproducten) en lijken risicomodellen en fondsmanagers onvoldoende inclusief te zijn. Aan de vraagzijde is er onvoldoende sprake van <i>investor-readiness</i> van deze bedrijven en is er beperkte kennis over mogelijkheden en netwerken.• Samenwerking tussen bedrijfsleven, wetenschap en beleid is nodig om kennis te vergaren en te delen. Hier is subsidie bij nodig, omdat er geen directe opbrengsten zijn. <p>Bij deze probleemstelling is een aantal kanttekeningen te maken:</p> <ul style="list-style-type: none">• Het voorstel pleit onder andere voor <i>meer</i> ondernemerschap, maar geeft tegelijkertijd aan dat er momenteel juist al relatief veel zzp'ers zijn, met name in de onderwijsdomeinen zorg, groen en de kunsten waar het voorstel in eerste instantie op gericht is. De indieners geven aan dat dit hoge aandeel kleine zelfstandigen relatief inefficiënt is en tot weinig doorgroei en innovatie leidt. Zij verwijzen ook naar een ESB-artikel dat concludeert dat het stijgend aantal zzp'ers in Nederland de productiviteitsgroei drukt (Roelandt, 2019). Eerder onderzoek geeft eveneens aan dat er in Nederland al langer sprake is van overmatige fiscale stimulering van zelfstandigen, zie bijvoorbeeld Van Vuuren (2012). Het is de vraag in hoeverre in deze context behoefte is aan het stimuleren van <i>meer</i> ondernemerschap.

	<ul style="list-style-type: none"> • Het voorstel onderbouwt cijfermatig dat vrouwen minder vaak ondernemer zijn, maar laat ook zien dat mensen met een migratieachtergrond in feite juist al iets vaker zelfstandig ondernemer zijn. Bij deze groep zou het echter ontbreken aan jonge snelgroeiende bedrijven. • Het voorstel is al met al niet helder over welk type ondernemerschap nu precies gestimuleerd moet worden. Zo zou meer ondernemerschapsonderwijs aan vrouwen en mensen met een migratieachtergrond moeten leiden tot een groter aandeel uit de doelgroep dat na afstuderen <i>een baan vindt bij een start-up</i> en/of binnen tien jaar na afstuderen een eigen bedrijf heeft gestart, of als ondernemende medewerker (<i>intrapreneur</i>) actief is. Dit lijkt een aanzienlijke verbreding van wat gebruikelijk onder ondernemerschap wordt verstaan. • De indieners benadrukken verschillende keren dat er nog veel kennislacunes zijn op het gebied van diversiteit en inclusie. Actielijn 4 is expliciet gericht op (het financieren van) onderzoek om deze lacunes te dichten. Dit betekent wel dat het precieze probleem dat dit project op wil lossen nog deels moet worden vastgesteld binnen het project zelf.
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Overall beeld</p> <p>Het is aannemelijk dat het voorstel in brede zin bij kan dragen aan meer inclusief ondernemerschap in Nederland. Hierbij is wel een aantal algemene kanttekeningen te plaatsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De betrokken partijen vormen slechts een klein deel van alle Nederlandse universiteiten en hogescholen. Het mbo ontbreekt momenteel nog volledig onder de deelnemende partijen. Daarmee lijkt niet het hele ecosysteem vertegenwoordigd in dit voorstel. • Zoals de indieners al aangeven, is inclusiviteit breder dan alleen het aandeel vrouwen en mensen met een migratieachtergrond dat ondernemer is. Op zich is dit een helder en begrijpelijk startpunt, maar andere, wellicht minder zichtbare dimensies zijn ook belangrijk bij het samenstellen van een divers team.¹⁹ Dit moet volgens het voorstel nog worden opgepakt in de WINECON-monitor. • De link met economische groei is indirect en zou moeten lopen via meer bedrijvigheid. Aandachtspunt is dat de indieners ervan uit lijken te gaan dat ook met nieuwe vormen van onderwijs het huidige niveau van ondernemerschap van mannen zonder migratieachtergrond op peil blijft. Bovendien lijken de indieners aan te nemen dat financiering van bedrijven van vrouwen en mensen met een migratieachtergrond niet ten koste gaat van financiering van bedrijven van mannen zonder migratieachtergrond. Het CPB kan niet beoordelen of deze aannames correct zijn. Overigens kan het ook maatschappelijk doelmatig zijn als de minder productieve mannelijke ondernemers zonder migratieachtergrond af zouden vallen.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Van Sonsbeek (2020).

Actielijn 1

In Actielijn 1 willen de indieners onder andere studiemateriaal ontwikkelen en *challenges* aanbieden aan studenten, om hiermee het ondernemerschapsonderwijs te moderniseren en verbreden. Bij deze actielijn maken we de volgende kanttekeningen.

- De indieners verwachten te investeren in de beeldvorming van ondernemerschap van 500 docenten, die vervolgens elk 1200 afzonderlijke studenten per jaar zouden moeten bereiken, waaronder 400 studenten uit de doelgroep (dus in totaal 200.000 studenten per jaar uit de doelgroep). Gegeven dat het gemiddelde jaarlijkse leeftijdscohort in Nederland in de leeftijd 18-25 jaar momenteel rond de 220.000 personen ligt, lijken deze aantallen studenten onrealistisch hoog, zeker bij een focus op alleen de drie onderwijsdomeinen zorg, groen en kunsten.
- De NGF-financiering betreft een tijdelijke impuls. De indieners lijken nog geen concrete plannen te hebben hoe de continuïteit van de activiteiten in de actielijn zal worden geborgd. Een deel van de activiteiten, zoals het ontwikkelen van lesmateriaal, zal na afloop van de NGF-financiering zijn afgerond. Maar andere activiteiten, zoals de *challenges*, zullen waarschijnlijk doorlopende financiering nodig hebben.
- Hoewel de activiteiten deels al vrij concreet worden beschreven, roept de praktische vormgeving wel vragen op. Zo is het de bedoeling dat ondernemers *challenges* aanleveren, maar lijken de indieners nog op zoek te moeten gaan naar deze ondernemers. Ook noemen de indieners verschillende vormen waarin de *challenges* kunnen worden aangeboden (als opdracht in een vak, een stage, et cetera), maar lijkt hier nog geen keuze in te zijn gemaakt.

Actielijn 2

Deze actielijn richt zich op het bieden van trainingen op het vlak van inclusief management aan kleine en middelgrote bedrijven. We maken hierbij de volgende kanttekening.

- De NGF-financiering betreft een tijdelijke impuls. De indieners geven aan dat er een programma (*train-the-trainer*) zal worden ontwikkeld zodat de interventies ook door derden, die niet bij het voorstel zijn betrokken, kunnen worden uitgevoerd. Het is echter niet duidelijk hoe de kosten van deze uitvoering na afloop van het NGF-programma zullen worden gefinancierd.

Actielijn 3

Deze actielijn richt zich op het toegankelijker maken van de Nederlandse kapitaalmarkt voor startende en groeiende ondernemingen, door fondsen en risicomodellen bij financiers inclusiever te maken en doelgroepen te begeleiden bij hun aanvraag. Bij deze actielijn maken we twee kanttekeningen.

- Binnen deze actielijn is ook sprake van begeleiding van nieuwe doelgroepgerelateerde fondsen. Specifieke doelgroepgerelateerde

	<p>fondsen brengen echter mogelijk ook risico's mee op verdere segregatie, in plaats van toenemende inclusiviteit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het voorstel stelt dat in samenwerking met Qredits, vijf Fintech-aanbieders en minimaal één bank, een pilot zal worden ontwikkeld om na te gaan welke aanpassingen mogelijk zijn in bestaande risicomodellen. Voor wezenlijke impact is het van belang dat er ook daadwerkelijk grote financiers mee gaan doen. <p>Actielijn 4</p> <p>Deze actielijn, de WINECON-monitor, omvat onderzoek naar diversiteit en inclusie, monitoring en evaluatie van de andere actielijnen en kennisuitwisseling. Bij deze actielijn maken we twee kanttekeningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De indieners beogen een “levendige kennissamenleving waarin overheden, kennis- en onderwijsinstellingen en bedrijfsleven elkaar snel vinden en structureel samenwerken” (p. 32). Ze maken in het voorstel echter niet duidelijk hoe deze samenwerking na afloop van de NGF-financiering voortgezet zal worden. • Het onderzoek in deze actielijn zal vorm krijgen door middel van een jaarlijkse uitvraag bij kennisinstellingen voor onderzoeksvoorstellen. De beste voorstellen zullen worden geselecteerd door een nog in te richten commissie. Deze <i>fund-in-fund</i>-structuur maakt het moeilijk om <i>a priori</i> te bepalen hoe het onderzoek aansluit bij de probleemstelling.
<p>c. Zijn er, gegeven onze beschikbare kennis, andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Voor zover bekend bij het CPB zijn er geen volwaardige alternatieven die de genoemde problemen oplossen. Wel zijn een aantal initiatieven die mogelijk raakvlakken hebben met dit voorstel.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De indieners benoemen zelf een aantal andere initiatieven op het gebied van ondernemerschapsonderwijs, waaronder het O2LAB-programma van het Ministerie van EZK, maar geven aan dat deze initiatieven zich niet expliciet richten op inclusie. • Er bestaan al commerciële trainingen op het gebied van inclusieve managementpraktijken,²⁰ en ook universiteiten bieden leergangen of <i>masterclasses</i> aan.²¹ Deze opleidingsmogelijkheden zijn wellicht minder gericht op kleine en middelgrote bedrijven en/of zijn wellicht minder diepgaand dan de trainingen die de indieners willen aanbieden. • Andere initiatieven op het gebied van inclusief ondernemerschap gaan meestal over het bieden van werkgelegenheid aan werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en hebben daarmee een andere invalshoek dan dit voorstel.

²⁰ Zie bijvoorbeeld trainingen van [BVO](#) of [Yearth](#).

²¹ Bijvoorbeeld de [Universiteit Leiden](#) en de [Radboud Universiteit](#).

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	<p>Er zijn verschillende redenen die (enige mate van) overheidsingrijpen bij dit voorstel kunnen legitimeren.</p> <ul style="list-style-type: none">• Externe effecten, of brede maatschappelijke baten waar private partijen geen rekening mee houden, spelen een rol bij investeringen in inclusief ondernemerschapsonderwijs en betere managementpraktijken. Zo kan het subsidiëren van meer inclusiviteit en diversiteit binnen ondernemingen in principe legitiem zijn, omdat dit ook een maatschappelijke waarde heeft. Bovendien kan er sprake zijn van kennis-<i>spillovers</i>. Publieke, vrij toegankelijke kennis over dit onderwerp heeft een maatschappelijke waarde, maar commerciële partijen hebben weinig prikkels om hierin te voorzien.• Het is daarnaast mogelijk dat ondernemers de kwaliteit van hun managementpraktijken overschatten en onvoldoende inzien dat ze zelf kansen missen door onvoldoende inclusief te zijn.• Kapitaalmarktfalen kan ook een rol spelen binnen dit voorstel. Volgens de indieners ervaren met name vrouwen en ondernemers met een migratieachtergrond extra problemen bij het verkrijgen van financiering, door beperkingen aan zowel de aanbod- als de vraagzijde. Ook het CBS constateerde in de Financieringsmonitor 2021 dat bedrijven van vrouwen in iedere stap vanaf de behoefte tot het daadwerkelijk aantrekken van externe financiering vaker afvallen.²² De mate waarin sprake is van kapitaalmarktfalen is voor het CPB niet goed te beoordelen. <p>Actielijn 1 en 2 (ondernemerschapsonderwijs en managementpraktijken)</p> <ul style="list-style-type: none">• In beginsel is overheidsingrijpen binnen deze actielijnen legitiem met het oog op kennis-<i>spillovers</i> en externe effecten.• Bij de training op het gebied van meer inclusieve managementpraktijken (bestaande uit een algemeen en een specifiek deel) gaat het voorstel uit van 25% private cofinanciering. Het CPB kan niet beoordelen welke mate van cofinanciering hier passend is. <p>Actielijn 3 (ondernemingsfinanciering)</p> <ul style="list-style-type: none">• Voor zover er sprake is van kapitaalmarktfalen kan overheidsingrijpen binnen deze actielijnen legitiem zijn.• In het investeringsvoorstel is binnen deze actielijn vrijwel geen sprake van cofinanciering. Omdat er ook private baten kunnen zijn, lijkt enige cofinanciering wel voor de hand te liggen. Het is voor het CPB lastig te beoordelen welke mate van cofinanciering in verhouding staat tot de private baten.

²² Zie CBS Financieringsmonitor 2021 ([link](#)).

Actielijn 4 (WINECON-monitor)

- In beginsel is overheidsingrijpen binnen deze actielijn legitiem met het oog op het maatschappelijk belang van onderzoek naar en kennisuitwisseling over diversiteit en inclusie.

Literatuur

Roelandt, T., M. Akkermans, M. Polder en H. Van der Wiel, 2019, *De mondiale productiviteitspuzzel voor Nederland*, Economisch Statistische Berichten (ESB) ([link](#)).

Sonsbeek, J.-M. van, 2022, *Kosten en baten van diversiteit op de werkvloer*, CPB Column, Den Haag: Centraal Planbureau ([link](#)).

Vuuren, D. van, 2012, *De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik*, CPB Policy Brief 2, Den Haag: Centraal Planbureau ([link](#)).