



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Smalle marges van economische diplomatie

'What you see is not always what you get.'

Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018

IOB Evaluatie | no. 429 | Smalle marges van economische diplomatie | IOB Evaluatie | no. 429 | Smalle marges van economische diplomatie | IOB Evaluatie



IOB Evaluatie

Smalle marges van economische diplomatie

Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018

juni 2019

Voorwoord

Economische diplomatie is één van de speerpunten van het huidige beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking maar is sinds de integratie van het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen met het ministerie van Buitenlandse Zaken nog niet geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel inzicht te bieden in de effecten van interventies die in het kader van de economische diplomatie zijn (en worden) uitgevoerd.

Hoewel de rechtvaardiging van overheidsinterventies op het gebied van economische diplomatie breed gedragen wordt, is het vooralsnog onduidelijk in hoeverre dienstverlening van de Nederlandse overheid bijdraagt aan internationale handel en investeringen en welke factoren een eventueel effect kunnen verklaren.

Economische diplomatie omvat veel meer dan alleen commerciële diplomatie en heeft ook raakvlakken met de beleidsterreinen van andere ministeries dan alleen Buitenlandse Zaken. Om die redenen hanteert IOB in deze evaluatie een breed begrip van economische diplomatie, in het verlengde van de aanbeveling van de externe adviescommissie voor de modernisering van de diplomatie uit 2013 (Groep van Wijzen).

131

De evaluatie bouwt voort op aanbevelingen uit eerder onderzoek om het effect van economische diplomatie beter te onderbouwen door deelnemende bedrijven aan handelsmissies en gebruikers van ondersteunende diensten te vergelijken met niet-deelnemende bedrijven. Daarvoor is voor het eerst ook gebruikgemaakt van gegevens op bedrijfsniveau van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze zogenoemde microdata van deelnemende en niet-deelnemende bedrijven beperken zich vooralsnog tot de goederensector. Om de resultaten van de kwantitatieve analyse te duiden, besteedt IOB aan de hand van kwalitatief onderzoeksmateriaal consequent aandacht aan de thema's *beleidsformulering*, *-operationalisering* en *-uitvoering*.

Dit rapport is tot stand gekomen onder leiding van Peter Henk Eshuis, met medewerking van Joep Schenk en Pim de Beer. Collega's van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie Otto Genee, Wendy van der Neut en Bart van Rijsbergen hebben deze evaluatie begeleid. IOB is de leden van de externe referentiegroep erkentelijk voor hun kritische blik en open houding. De leden bestonden uit de huidige directeur van de directie Internationaal Ondernemen Andre Driessen en zijn voorganger René van Hell; Jaap Broersen, programmaleider Internationaal namens het ministerie van EZK; Ronald Wormgoor, directeur Internationaal namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; en Herman de Boon, voormalig voorzitter van de werkgroep Internationaal van VNO-NCW. IOB is ook het CBS en TNO erkentelijk voor hun bijdragen ten behoeve van het kwantitatieve onderzoek.

IOB waardeert de constructieve samenwerking met BZ-collega's in Den Haag en op de posten (inclusief consulaten en de Netherlands Business Support Offices), evenals de vele andere geïnterviewden in binnen- en buitenland. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse

Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen	7
Lijst van afkortingen	9
Managementsamenvatting	12
Executive summary	20
1 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak	27
1.1 Aanleiding en doelstelling	28
1.2 Begripsbepaling en afbakening	29
1.3 Onderzoeksvragen	31
1.4 Verantwoording en aanpak	32
1.5 Leeswijzer	34
2 Beleidscontext, -theorie en -veronderstellingen	35
2.1 Inleiding	36
2.2 Context	36
2.3 Argumentatie voor overheidsbetrokkenheid	45
2.4 Beleidsassumpties	49
2.5 Bevindingen	55
3 Beleidsuitvoering en -strategie	57
3.1 Inleiding	58
3.2 Beleidsontwikkelingen	58
3.3 Operationalisering beleidsstrategie	65
3.4 Beleidsuitvoering	76
3.5 Bevindingen	80
4 Publiek-private samenwerking en krachtenveld	82
4.1 Inleiding	83
4.2 Beleidsstrategie	83
4.3 Speelveld handelsbevordering	84
4.4 Publiek-publieke en publiek-private afstemming	88
4.5 Bevindingen	94
5 Instrumentarium	96
5.1 Inleiding	97
5.2 Beleidsontwikkeling	97
5.3 Instrumentgebruik	100
5.4 Beleidsuitvoering	103
5.5 Bevindingen	108

6	Economische missies	109
6.1	Inleiding	110
6.2	De praktijk van economische missies	110
6.3	Operationalisering beleidsstrategie	112
6.4	Beleidsuitvoering	115
6.5	Bevindingen	117
7	Effecten	119
7.1	Inleiding	120
7.2	Effectmeting bedrijfsleveninstrumentarium en posteninzet	120
7.3	Resultaten effectmeting	127
7.4	Inzichten uit overige bronnen	130
7.5	Bevindingen	140
8	Interne organisatie, aansturing en dienstverlening	142
8.1	Inleiding	143
8.2	Interne organisatie	143
8.3	Dienstverlening	146
8.4	Aansturing posten	147
8.5	Bevindingen	149
9	Afwegingskaders postennet	151
9.1	Inleiding	152
9.2	Beleidsvorming en -strategie	152
9.3	Beleidsuitvoering	154
9.4	Bevindingen	158
10	Middeleninzet en efficiëntie	159
10.1	Inleiding	160
10.2	Middeleninzet: programma-uitgaven en beheerlast	160
10.3	Doelmatigheid	164
10.4	Bevindingen	166
11	Bevindingen en aanbevelingen	167
	Geraadpleegde bronnen	180
	Bijlagen	185
	Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2018	225

Lijst van figuren, tabellen en tekstboxen

Figuren

Figuur 1	Ontwikkeling parameters internationaal ondernemen in indexcijfers, Nederland (2000-2014)	38
Figuur 2	Ontwikkeling parameters internationaal ondernemen Nederland en vergelijkingslanden (2000-2014)	39
Figuur 3	Benchmark binnenlandse toegevoegde waarde en exportspecialisatie (2000-2014)	40
Figuur 4	Nota's en beleidsbrieven op het terrein van internationaal ondernemen	60
Figuur 5	Geografische afbakening instrumenteninzet	70
Figuur 6	Overlap prioriteitslanden topsectoren en BZ (2015 en 2017)	72
Figuur 7	Minder gedeelde prioriteitslanden Beleidskader Postnetten en beleidsdirectie DIO	73
Figuur 8	Netwerkanalyse centrale overleggrema economische diplomatie	93
Figuur 9	Effectevaluatie van het beleidsinstrumentariumportfolio naar Wereldbankregio 2014 en 2015	101
Figuur 10	Portfolio beleidsinstrumentarium naar resultaatgebied en Wereldbankregio	102
Figuur 11	Instrumentgebruik (toptwintiglanden) in relatie tot indicator <i>economic freedom</i>	123
Figuur 12	De groothandel is grootverbruiker van ondersteuning door de overheid (2010-2015)	125
Figuur 13	Instrumentgebruik naar bedrijfsomvang	126
Figuur 14	Verdeling economische fte's op de posten naar type	155
Figuur 15	Begrotingen en realisaties instrumentarium BHOS-begrotingsartikel 1.2	161
Figuur 16	Belang van West- en Oost-Europese landen voor de Nederlandse export naar bruto-export van goederen en toegevoegde waarde van goederen en diensten	196
Figuur 17	Aandeel aantal opkomende economieën in mondiaal bnp afgezet tegen aandeel eurolanden	197
Figuur 18	Aandeel van BRIC-landen in de brutogoederenexport van een aantal EU-landen	198
Figuur 19	Aandeel van BRIC-landen in export van toegevoegde waarde goederen en diensten van een aantal EU-landen	199
Figuur 20	Percentage wederuitvoer in goederenexport naar exportregio	200
Figuur 21	Aandeel van nationaal geproduceerde toegevoegde waarde in bruto-export	205
Figuur 22	Belang wederuitvoer, goederenexport en dienstenexport in totale bruto-export en toegevoegde waarde	205
Figuur 23	Relatieve belang van de dienstenexport als percentage van de totale export	207
Figuur 24	Aandeel van het mkb in totale brutogoederenexport intra- en extra-EU in 2016	209
Figuur 25	Geëxporteerde toegevoegde waarde Nederland, EU-15 en EU-28 tijdens de crisis	210
Figuur 26	Aandeel van Nederland in Duitse import	211
Figuur 27	Verandering in aandeel mondiale waardeketens in de periode 2000-2014	212

Tabellen

Tabel 1	Decompositie van veranderingen in waardeketeninkomen Nederland en vergelijkingslanden (2000-2014)	43
Tabel 2	Feitencheck (beleids)assumpties	50
Tabel 3	Scores programma- en instrumentevaluaties	64
Tabel 4	In het onderzoek betrokken instrumenten naar frequentie van gebruik	122
Tabel 5	Instrumenten onder artikel 1.2 geordend op basis van uitgaven (2010-2017)	162
Tabel 6	Gerealiseerde beleidsgelden en personeelskosten RVO en postennetwerk	164
Tabel 7	Decompositie van veranderingen in GVC-inkomens naar bedrijfstak, Nederland (2000-2014)	186
Tabel 8	Spreiding instrumentarium en bijbehorende uitgaven naar Wereldbankregio	214
Tabel 9	Overzicht instrumenten	219

Tekstboxen

Tekstbox 1	Beleidsaandacht voor het internationale verdienvermogen	44
Tekstbox 2	Ambities private sector	61
Tekstbox 3	Exploderende landenlijsten	69
Tekstbox 4	Verschillende percepties van vraag- en aanbodsturing	75
Tekstbox 5	Stille diplomatie: invloed door onopvallendheid	85
Tekstbox 6	Rijksbrede samenwerking	90
Tekstbox 7	Het begrip effect genuanceerd	131
Tekstbox 8	Intensiveringsmiddelen	157
Tekstbox 9	Voorbeelden plaatsingsbeleid	157

Lijst van afkortingen

zg@there	Faciliteit voor het bevorderen van het lokale businessklimaat
ACW	Adviescommissie Water
ADR	Auditdienst Rijk
AWTI	Adviescommissie Wetenschap Technologie en Innovatie
B2B	bedrijf tot bedrijf
BAS	bedrijfsadviseringssysteem
bbp	bruto binnenlands product
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIS	Bureau Internationale Samenwerking
bnp/GDP	bruto nationaal product (<i>gross domestic product</i>)
BRIC(S)	Brazilië, Rusland, India, China (en Zuid-Afrika)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIVETS	Columbia, Indonesië, Vietnam, Egypte, Turkije en Zuid-Afrika
CORIA	Commissie Internationale Aangelegenheden
CPA	Collectieve Promotionele Activiteiten
CPB	Centraal Planbureau
DEIZ	Directie Europese en Internationale Zaken (min. EZK)
DGBEB	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGGF	Dutch Good Growth Fund
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
DHI	demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsprojecten
DHK	demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
DTIB	Dutch Trade and Investment Board
DTIF	Dutch Trade and Investment Fund
DVA	domestic value added
ED	economische diplomatie
EEN	Enterprise Europe Network
EKV	exportkredietverzekering
ELVV	Directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en Voedselzekerheid (min. LNV)
EPA	Economic Partnership Agreements
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EVO	Algemene Verladers- en Eigen Vervoerders Organisatie (Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport)
EWP	economisch werkplan
EZ(K)	Ministerie van Economische Zaken (en Klimaat)
FDOV	Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid
FDW	Fonds Duurzaam Water

FIB	Finance for International Business
FIN	Ministerie van Financiën
FME	ondernemersorganisatie voor de technologische industrie
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FOM	Faciliteit Opkomende Markten/Fonds Opkomende Markten
fte	voltijdsequivalent
G2B	overheid tot bedrijf (<i>government to business</i>)
G2G	overheid tot overheid (<i>government to government</i>)
G5	gemeenten Den Haag, Amsterdam, Eindhoven, Utrecht en Rotterdam
GVC	Global Value Chain
HEA	hoofd van de economische afdeling (ambassade)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HTSM	High-Tech Systemen en Materialen
IAK	integraal afwegingskader
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IMH	Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek
imvo	internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IRO	Vereniging Industriële Raad voor de Olie- en Gasindustrie
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
IWC	Interdepartementaal Water Cluster
KvK	Kamer van Koophandel
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
MIB	meerjarig interdepartementaal beleidskader
mkb	midden- en kleinbedrijf
MKBA	maatschappelijke kosten-batenanalyse
mvo	maatschappelijk verantwoord ondernemen
NABC	Netherlands Africa Business Council
NAFTC	Netherlands Agro & Food Technology Centre
NBSO	Netherlands Business Support Office
NCH	Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
ngo	niet-gouvernementele organisatie
NIO	Netwerkoverleg Internationaal Ondernemen
NWP	Netherlands Water Partnership
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ODA	officiële ontwikkelingshulp (<i>official development assistance</i>)
OESO-DAC	Comité Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	ontwikkelingssamenwerking
PESP	Programma Economische Samenwerking Projecten

Lijst van afkortingen

PIB	Partners for International Business
PSB	Programma Starters op Buitenlandse Markten
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PvW	Partners voor Water
RBD	regional business developer
RDIA	Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden
RMT	managementteam regiodirecties
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG	duurzame ontwikkelingsdoelstelling (<i>sustainable development goal</i>)
SENO-GOM	Combinatiefaciliteit voor Oost-Europa en Garantiefaciliteit Opkomende Markten
SER	Sociaal-Economische Raad
SIB	Starters International Business
TASK	tijdelijke aanvullende staatskredietverzekering
TF	Transitiefaciliteit
TiVA	Trade in Value Added
UKTI	United Kingdom Trade and Investment
VIS	Versterkte Internationale Samenwerking
VNCI	Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WED	Wergroep Economische Diplomatie
WIOD	World Input-Output Database
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTIT	Wergroep Trekkers Internationaal van de Topsectoren
zmkb	zelfstandig midden- en kleinbedrijf



Managementsamenvatting

Inleiding

Sinds het kabinet-Rutte I (eind 2010) zet de overheid sterk in op het bevorderen van internationaal ondernemen. Dit werd mede ingegeven door bezuinigingen. Budgetten voor programma's en instrumenten om internationaal ondernemen te stimuleren gingen omlaag; het particulier initiatief was aan zet. De terugtrekkende overheid zou de pijlen voortaan vooral richten op versterking van de economische diplomatie.

De keuze voor een gecombineerde ministersportefeuille van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ging gepaard met een ambtelijke herindeling. Het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) ging over naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Met de huisvesting van buitenlandse politiek en economie onder één dak, stond BZ voor de taak een moderne visie te ontwikkelen op economische diplomatie, daartoe uitgedaagd door de externe adviescommissie onder leiding van de heer Docters van Leeuwen.

Internationale handel en investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Internationalisering is dan ook een belangrijk beleidsstreven, met als kerndoel het scheppen van adequate voorwaarden voor internationaal ondernemen. Economische diplomatie bestaat uit de inzet van overheidsrelaties en -invloed om de internationale handel en investeringen van Nederlandse bedrijven te bevorderen. Dit gebeurt door open markten te bevorderen en marktverstoringen aan te pakken, bijvoorbeeld door het helpen oplossen van problemen die in het buitenland actieve Nederlandse bedrijven ondervinden. Daarnaast probeert de overheid drempels te verlagen voor ondernemers bij het starten of uitbreiden van hun activiteiten op buitenlandse markten. Economische diplomatie reikt dus verder dan alleen handelsbevordering.

| 13 |

De recentste beleidsdoorlichting uit 2009 concludeerde dat de relevantie van het beleid voor economische diplomatie goed is onderbouwd, maar dat de effectiviteit ervan nog onvoldoende werd gemeten. Voldoende reden om in deze (effect)evaluatie de volgende onderzoeksvraag centraal te stellen: *Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde interventies van economisch-diplomatieke aard bij aan versterking van de Nederlandse handelspositie?* Economische diplomatie valt onder subartikel 1.2 van de BHOS-begroting: versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid. De evaluatie van dit beleidsterrein vormt een bouwsteen voor de geplande beleidsdoorlichting van het bredere beleid voor duurzame handel en investeringen van artikel 1 BHOS (voorzien in 2020). Dat betekent dat het handelsdiplomatieke instrumentarium (beleidsartikel 1.1 van de BHOS-begroting) dat zich richt op de verbetering van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken, niet aan de orde komt in deze evaluatie.

In 2012 concludeerde het Centraal Planbureau (CPB) dat ambassades en handelsmissies deuren openen voor Nederlandse bedrijven, vooral in middeninkomenslanden.¹ De CPB-onderzoekers stelden voor die conclusie over het effect van economische diplomatie beter te onderbouwen door deelnemende bedrijven aan handelsmissies en gebruikers van ondersteunende diensten te vergelijken met niet-deelnemende bedrijven. Deze effectstudie borduurt voort op die aanbeveling door gebruik te maken van gegevens op bedrijfsniveau van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze zogenoemde microdata van deelnemende en niet-deelnemende bedrijven beperken zich vooralsnog tot de goederensector. In aanvulling op deze onderzoeksmethode heeft IOB gebruikgemaakt van dossierstudie, interviews, bestaande evaluaties en aanvullende kwalitatieve informatie, met name als het methodologisch onmogelijk bleek om effecten te kwantificeren.

Beleidskader

Overheidsoptreden in de vorm van economische diplomatie is gerechtvaardigd als er sprake is van marktfalen. Het Integraal Afwegings Kader (IAK) schrijft beleidsmakers voor om argumenten die ingaan op het opheffen of verminderen van marktfalen voor overheidsoptreden goed te onderbouwen.

| 14 |

Belangrijke vormen van marktfalen die bij internationale handel en investeringen kunnen optreden, zijn positieve of negatieve externe effecten van internationale handel en directe investeringen, ongelijke toegang tot informatie en oneerlijke concurrentie. Daarnaast kan het een politiek doel zijn om de nationale verdelingseffecten van internationale handel en investeringen te beïnvloeden. Volgens het IAK rechtvaardigt dit echter nog geen overheidsoptreden op het gebied van economische diplomatie. Pas als er zowel sprake is van marktfalen als te verwachten maatschappelijke baten die de kosten van economische diplomatie overstijgen, is overheidsbetrokkenheid theoretisch gerechtvaardigd.

In de praktijk wordt beleid steeds vaker gericht op de wens om systeemfalen te ondervangen, door het zoveel mogelijk wegnemen van structurele weerstanden die vernieuwing tegenhouden; bijvoorbeeld als gevolg van belemmerende wet- en regelgeving, of marktmacht van gevestigde partijen. De overheid probeert dit falen te doorbreken door richting te geven en juridische belemmeringen weg te nemen en door belangstelling voor beleidsdoelstellingen (meer innovatie, internationalisering) te wekken. De gedachte is dat succesvol beleid zo leidt zo tot een vernieuwing die zowel economische als bredere maatschappelijke doelen ten goede kan komen. Het topsectorenbeleid is een voorbeeld van een dergelijke aanpak. Dit beleid richt zich niet alleen op het realiseren van private baten voor ondersteunde bedrijven, maar ook op collectieve voordelen; voor een bedrijfssector, regio, innovatie, specifieke uitdagingen, enzovoort.

Binnen BZ is de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) van het DGBEB verantwoordelijk voor de handels- en investeringsbevordering, inclusief de interdepartementale coördinatie. Deze taak voert DIO uit in een beleidsdomein dat gekenmerkt wordt door niet- of weinig

¹ Harold Creusen & Arjan Lejour, 2012.

beïnvloedbare factoren; Nederland is als open economie sterk afhankelijk van de internationale conjunctuur. Meer dan 80 procent van de verschillen in de (Nederlandse) exportomvang naar derde markten kan verklaard worden door niet-beïnvloedbare factoren: (1) de grootte van de economie, (2) de afstand tot Nederland, (3) de ligging aan zee, en (4) de mate van aansluiting op mondiale markten. Dit betekent dat de marges van economische diplomatie voor Nederland op voorhand smal zijn. Bovendien betekent de toenemende globalisering van de productie dat conventionele handelsstatistieken een vertekend beeld geven van de bijdrage van handel aan economische groei en het nationaal inkomen; *'what you see is not always what you get'*.

Conclusies en aanbevelingen

Het Nederlandse beleid op het gebied van internationaal ondernemen straalt een grote mate van ambitie uit. Dat is op zich positief, maar de smalle beleidsmarges nopen tot bescheidenheid over de veronderstelde effectiviteit. Overheidsbetrokkenheid bij voorgenomen interventies behoeft meer onderbouwing. Beslissingen over de inzet van mensen en middelen hebben nog te vaak een ad-hoc-karakter en zijn hierdoor voor de belanghebbenden soms lastig te begrijpen en te accepteren.

Maak helder en onderbouw de economische argumenten voor een overheidsrol voor alle instrumenten in de Beleidsagenda Internationaal Ondernemen, conform het Integraal Afwegings Kader. Formuleer een scherpere beleidsfocus en doelstelling die specifiek is dan 'internationalisering van het bedrijfsleven', zodat duidelijk is waaraan het beleid moet bijdragen (zoals markttoetreding, meer export- en importomzet en buitenlandse investeringen). Het is belangrijk dat strategieën verder reiken dan alleen het formuleren van de keuze voor de topsectoren en de focus op het mkb. Een keuze voor het mkb betreft 98 procent van de bedrijven en is daarmee niet onderscheidend, zoals een nauwelijks gelimiteerde landenlijst dat evenmin is.

| 15 |

Ondanks de smalle beïnvloedingsmarges is het mogelijk om de effectiviteit van het beleid te vergroten door een sterkere focus op te behalen doelen en betere ambtelijke en bestuurlijke coördinatie. Op dit moment benut DIO de beschikbare kennis over de Nederlandse handelspositie nog onvoldoende als voeding voor het beleid. De beleidsmatige vertaling van wetenschappelijk onderbouwde inzichten, bijvoorbeeld over het onderscheid tussen bruto-exportwaarde versus toegevoegde waarde, kan breder ingang vinden binnen de beleidsdirectie, en houvast bieden bij het formuleren van richtsnoeren en afwegingskaders.

Om mensen en middelen het effectiefst in te kunnen zetten, is het cruciaal om heldere doelstellingen te formuleren en te vertalen in afwegingskaders. Zo wordt het mogelijk om goed onderbouwde beleidskeuzes te maken, die gevolgen hebben voor de reisagenda van bewindslieden, het openen en sluiten van posten, en de inzet van gerichte en samenhangende instrumenten op sector- en markt niveau. Door de effecten van beleid consequent te monitoren (wat werkt wel, wat niet en waarom?), wordt het mogelijk om deze afwegingskaders op gezette tijden bij te stellen en beleidskeuzes aan te scherpen en beter te rechtvaardigen. Een dergelijke systematische terugkoppeling legt een goede basis om prioriteiten te stellen. Deze (deels nog) te ontwikkelen beleidskaders en richtsnoeren bieden

ook meer houvast bij de inrichting en monitoring van economische werkprogramma's van relevante posten en consulaten-generaal, die op hun beurt weer betere sturingsinformatie voor het ministerie kunnen leveren. Door kaders en richtsnoeren consequent te volgen, neemt de voorspelbaarheid van de reisagenda van bewindslieden toe. Dat geldt eveneens voor het gericht uitnodigen van inkomende economische missies van derde landen. Deze werkwijze zal ook de onderbouwing versterken van besluiten over het openen of sluiten van handelsposten (bijvoorbeeld op grond van het 'pas toe of leg uit'-principe), en de inzet van staf (bijvoorbeeld door aanscherping van het ideale profiel van medewerkers op handelsposten). Het huidige DIO-beleidskader is een goed startpunt, maar verdient nog wel verdere ontwikkeling, om een breder gedragen toepassing te krijgen.

Besteed in de beleidscyclus consequent aandacht aan verduidelijking van begrippen als *markt- en systeemfalen*, *additionaliteit*, *uitstralingseffecten*, *marktverstoring*, en *(financiële) duurzaamheid*. Dit betreft alle fasen van de uitvoeringspraktijk (identificatie, selectie, implementatie, en opvolging), inclusief evaluaties, en hanteer eenduidige indicatoren. Dit maakt vergelijkingen tussen interventies eenduidiger. Besteed ook meer aandacht aan het voorstadium voor de financiële overlevingskracht van met publieke middelen ondersteunde interventies.

| 16 |

Ten slotte kan de beleidsdirectie aan relevantie en draagvlak winnen door versterking van de interdepartementale coördinerende taak. Alhoewel recent al stappen zijn gezet, kan een daadkrachtige coördinatie ook een positieve impuls geven aan het uitdragen van een overkoepelende publiek-private strategie op een sector of thema, temeer omdat private partijen het in de praktijk lastig vinden om gezamenlijk met eensluitende voorstellen te komen. Ook hiervoor geldt dat het onderscheid tussen publieke en private dienstverlening en de hieruit voortvloeiende rolverdeling in de praktijk nog nauwelijks onderbouwd zijn, en vooral zijn ingegeven door puur pragmatische overwegingen.

Strategie en sturing

De bevindingen van de Adviescommissie Docters van Leeuwen vormden de aanleiding voor het project Modernisering Economische Diplomatie op het ministerie van BZ. Dit project heeft echter nog niet geleid tot een strategische heroriëntatie op het beleidsdomein van handels- en investeringsbevordering. Het initiatief vertaalde zich vooral in een versterkte inzet op de modernisering van de economische dienstverlening op operationeel niveau. BZ is daarmee als organisatie (te) snel tot uitvoering overgegaan, zonder eerst te bepalen wat de doelstellingen zijn van economische diplomatie en hoe deze zijn te integreren met overige beleidsdomeinen en -thema's van het buitenlandbeleid. De vraag naar precieze beleidsdoelstellingen van internationalisering (zoals meer markttoetreding, meer omzet uit export en import, en directe investeringen) blijft daarmee onbeantwoord.

Het BZ-bedrijfsleveninstrumentarium is van oudsher ingericht om marktfalen te mitigeren, maar in de uitvoeringspraktijk worden vaak geen bewuste en afdoende onderbouwde keuzes gemaakt. De portfolioanalyse van het bedrijfsleveninstrumentarium toont aan dat, met uitzondering van enkele programma's, er niet of nauwelijks sprake is van sturing bij de inzet van instrumenten. Het uitgangspunt van vraaggedreven beleidsuitvoering is op zich goed verdedigbaar, maar de uitvoering zou meer moeten zijn ingebed in een strategisch

beleidskader dat richting geeft aan beleidsmakers, bedrijven en andere belanghebbenden. In de huidige praktijk worden doelgroepen van beleidsinstrumenten (en interventies) niet altijd helder gedefinieerd. Dit leidt tot minder effectiviteit, mede vanwege een gebrek aan selectie van begunstigde bedrijven en deelnemende instellingen. Dergelijke ongerichte vraagsturing verhoudt zich moeilijk tot (gericht) doelgroepenbeleid.

De topsectoren zijn in theorie leidend voor de inzet van overheidsmiddelen, maar in de praktijk is dat een stuk minder het geval, omdat ze algemeen van aard zijn en in veel landen interesse tonen. Het ministerie maakt geen kritische afweging, waardoor zowel de getoonde interesse van de topsectoren als de opvolging vanuit het postennet erg vrijblijvend is. Het narratief van het topsectorenbeleid ('Waar zijn we als Nederland goed in?') is een handig uitgangspunt bij het uitdragen van Nederlandse kennis en kunde in het buitenland, maar het is niet voldoende. Sommige topsectoren zijn er wel in geslaagd om internationale agenda's op te stellen die een goed handvat zijn voor publiek-private samenwerking voor internationalisering. Het grootste deel van het werk dat de posten in het buitenland verrichten voor en/of met bedrijven en kennisinstellingen uit de topsectoren, vindt plaats zonder bemoeienis vanuit de topsectoren zelf, vooral omdat de topsectoren onvoldoende capaciteit hebben om zich collectief op meer dan enkele landen te richten. Bovendien vindt veel dienstverlening plaats voor bedrijven die niet aan een topsector zijn gelieerd. Op zich is dat niet erg, maar het doet wel de vraag rijzen wat dan de toegevoegde waarde van de topsectoren voor het internationale economische werk van de overheid (en voor de bedrijven zelf) eigenlijk is.

| 17 |

De Nederlandse economie heeft een divers karakter. En dus zijn er allerlei uiteenlopende, soms zelfs strijdige belangen gemoeid met het beleid voor economische diplomatie, zelfs *binnen* de topsectoren. Dit maakt het moeilijk of zelfs onmogelijk om één allesbepalende strategie te bepalen. Wie dat toch beoogt, heeft inzicht nodig in hoe diverse belanghebbenden verschillende markten op kansen beoordelen, en moet ondersteuning bieden bij het formuleren van ambities en een bijpassende marktbeperkingsaanpak voor diverse thema's. Het is vooralsnog onduidelijk hoe BZ daarover overeenstemming kan bereiken en wie het ministerie daarbij moet betrekken.

Het belang van handel voor Nederland is een gegeven, maar niet duidelijk is waar Nederland zijn geld en meeste toegevoegde waarde verdient en waar kansen liggen voor de export. Hierdoor ontbeert het beleid een genuanceerd beeld van de Nederlandse positie in het mondiale speelveld en op deelmarkten. De organisatie via het topsectorenbeleid gaat voorbij aan het feit dat veel internationale activiteiten en samenwerkingsverbanden zich afspelen in een ketensamenwerking van bedrijven over de topsectoren heen. Meer beleidsmatige aandacht voor de positie van Nederlandse sectoren in internationale waardeketens is belangrijk om toegevoegde waarde te scheppen voor de Nederlandse economie. Het zou goed zijn om hier beleidsmatig op te sturen.

Afwegingskaders voor de inzet van economische diplomatie

De huidige strategische reisagenda van bewindslieden is bedoeld om een einde te maken aan het gefragmenteerde beeld van het Nederlandse optreden in het buitenland. Deze doelstelling is nog niet verwezenlijkt, maar het bedrijfsleven heeft wel meer waardering gekregen voor de reisagenda. Deze agenda functioneert echter nog onvoldoende als afstemmingsvehikel tussen Rijk, lagere overheden en andere belanghebbenden. De programmering van economische missies blijkt in de praktijk een eigen dynamiek te hebben, die zich kenmerkt door een continu spanningsveld tussen politieke wensen enerzijds en doelen en ambities van het bedrijfsleven anderzijds. Betrokkenen begrijpen procedures rond de totstandkoming van de reisagenda niet goed en ervaren ze als te complex. Er is geen helder strategisch afwegingskader in de publiek-private samenwerking. Voor inkomende missies naar Nederland is van een strategische reisagenda zo mogelijk nog minder sprake.

Voor het postennetwerk geldt grotendeels hetzelfde als voor de inzet van missies en het instrumentarium: de wil is er wel om te prioriteren, omdat middelen schaars zijn en zo efficiënt mogelijk moeten worden ingezet, maar tegelijkertijd ontbreken een heldere rechtvaardiging en onderbouwing van de keuzes. Dat komt doordat er te weinig inzicht is in de effectiviteit van de inzet. De politiek nodigt het bedrijfsleven wel uit om mee te denken over prioriteiten, maar daar reageren bedrijven vaak niet op. Desondanks ervaren de meeste bedrijven de economische dienstverlening door de overheid en ambassades over het algemeen als verbeterd sinds de versterkte aandacht voor economische diplomatie, zo blijkt uit enquêtes in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het ministerie heeft een duidelijke keuze gemaakt door het economisch belang voorop te stellen in de besluitvorming over het postennetwerk.

| 18 |

Effectiviteit en efficiëntie

De positieve effecten van het instrumentarium blijven grotendeels beperkt tot bestaande exporteurs, die zowel hun export op bestaande markten uitbreiden als nieuwe markten betreden. Kennelijk zijn deze bedrijven (die gemiddeld ouder en groter zijn) gebaat bij de ondersteuning van de overheid. De beschikbare data voor goederenexporteurs wijzen niet op enige positieve bijdrage aan de uitvoer van starters.

Ook los van de smalle marges van het beleid, bereikt het instrumentarium slechts een beperkte groep van bedrijven. Bovendien komen de beleidsinterventies (deels) terecht bij een groep van bedrijven die deze steun niet nodig lijken te hebben. Andere vermeende voordelen van publieke interventies worden niet of nauwelijks onderzocht. Zo wordt in de regel niet gemonitord op uitstralingseffecten (positieve spill-overs en spin-off) voor andere exporteurs of de sector; het oordeel in evaluaties wordt nog te vaak uitsluitend gebaseerd op percepties van begunstigde of deelnemende bedrijven. De effectmeting van handelsbevordering beperkt zich in de meeste gevallen tot een meer kwalitatieve benadering.

Vanwege bezuinigingen is het beschikbare budget voor internationaal ondernemen sterk gedaald in de periode 2000-2014. De vraag of het instrumentarium kostenefficiënt en -effectief is geweest, is lastig te beantwoorden, zowel op macro- als microniveau. In deze evaluatie heeft IOB wel aanwijzingen gevonden dat 'lichtere' beleidsinterventies effectiever zijn dan 'zwaardere' (vaak duurdere) interventies.

Er is geen overzicht beschikbaar van de inzet van financiële middelen en fte's op het niveau van individuele beleidsinstrumenten. Dat maakt het moeilijk om de doelmatigheid van beleid te analyseren. Omdat DGBEB werkt met resultaatsturing van RVO, gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen, vindt in principe geen budgettaire sturing op product- of instrumentniveau plaats. De doelmatigheid laat zich ook lastig vaststellen door de gekozen programma-implementatiestrategie, en de modulaire inrichting van het instrumentarium (gericht op flexibiliteit), waardoor interventies onderling niet vergelijkbaar zijn.



Executive summary

**Narrow margins for economic
diplomacy: what you see is not
always what you get**

Introduction

The government has placed considerable emphasis on promoting international enterprise since late 2010, when the first Rutte government took office. Policy decisions at that time were partly motivated by the need to make spending cuts. Budgets for programmes and instruments designed to stimulate international enterprise were trimmed, and it was left to the private sector to take the initiative. The retreating government would from now on focus on strengthening economic diplomacy.

The creation of a combined ministerial portfolio of Foreign Trade and Development Cooperation (BHOS) was accompanied by a reorganisation at civil service level. The Ministry of Economic Affairs' Directorate-General for Foreign Economic Relations (DGBEB) was transferred to the Ministry of Foreign Affairs. The move to bring foreign policy and the economy under one roof presented the Ministry of Foreign Affairs with the task of developing a modern vision of economic diplomacy, a challenge it had been urged to take up by the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service, chaired by Arthur Docters van Leeuwen.

International trade and investment are of immense importance to the Dutch economy. Internationalisation is a major policy endeavour, the core aim of which is to create favourable conditions for international business. Economic diplomacy involves the government using its network of contacts and its influence to promote international trade and investment by Dutch companies. This entails fostering open markets and addressing market distortions, for instance by working with foreign governments to help solve problems encountered by Dutch firms that operate in other countries. In addition, the government tries to facilitate businesses looking to launch or expand activities in foreign markets. This definition of economic diplomacy extends beyond simply promoting trade. It is in line with the objective of subarticle 1.2 of the BHOS budget: Enhanced Dutch trade and investment position and economic reputation.

| 21 |

The most recent policy review (2009) concluded that the relevance of policy on economic diplomacy had been established, but that its effectiveness had not yet been adequately measured. This justified putting the following question at the heart of the present evaluation: *How and to what extent do the Netherlands' interventions in the sphere of economic diplomacy help strengthen its trade position?*

This evaluation is part of the envisaged policy review in the area of aid, trade and investment of article 1 of the BHOS budget (planned for 2020). This policy review places economic diplomacy in a broader context. This means that the trade diplomacy instruments (policy article 1.1 of the BHOS budget) aimed at improving the functioning of international markets and promoting international rules and agreements – and compliance with them – are not addressed by this evaluation.

The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) concluded in 2012 that embassies and trade missions open doors for Dutch companies, especially in middle-income countries.² The CPB researchers suggested providing a stronger basis for this conclusion about the impact of economic diplomacy by comparing companies that participated in trade missions and users of support services with non-participating companies. This impact assessment elaborates on that recommendation by using company-related data from the Netherlands Enterprise Agency (RVO.nl) and Statistics Netherlands (CBS). This microdata from participating and non-participating companies is limited for the time being to the goods sector. Besides this method, IOB used desk research, interviews, existing evaluations and additional qualitative information, especially where it proved methodologically impossible to quantify effects.

Policy framework

Action by the government in the form of economic diplomacy is justified where the market fails. Policymakers are required under the integrated assessment framework to make a solid case for any government action they recommend to rectify or alleviate market failures.

Among the principal forms of market failure that can arise in international trade and investment are the positive and negative externalities of international trade and direct investment, and for example unequal access to information. It can moreover be a political aim to influence the national distributional effects of international trade and investment. Under the integrated assessment framework, however, this does not justify government action in the area of economic diplomacy. Government intervention is theoretically warranted only when there is both a market failure and the benefits to society of economic diplomacy outweigh the costs.

| 22 |

In practice, policy is increasingly directed at redressing systemic failings, by removing as far as possible the structural obstacles that stem for instance from restrictive legislation and the market power of incumbents. Government tries to remedy these failings by providing direction and removing legal barriers, and by generating interest in policy objectives (more innovation, internationalisation). The idea is that successful policy leads in this way to a renewal that can benefit both economic and broader societal objectives. The measures taken to promote leading sectors of the Dutch economy – the ‘top sector’ policy – illustrates this approach. This policy is designed not only to generate private gain for the companies being supported, but also collective benefits: for a sector of industry, a region, innovation, specific challenges, etc.

Within the Ministry of Foreign Affairs, DGBEB’s International Enterprise Department (DIO) is responsible for promoting trade and investment, including the coordination of efforts between ministries. DIO performs this task in a policy domain that is strongly shaped by factors that are difficult if not impossible to influence; the Netherlands is an open economy that is highly dependent on international market conditions. Over 80% of the differences in the size of Dutch exports to third markets can be explained by factors that cannot be

² Harold Creusen & Arjan Lejour, 2012.

influenced: (1) the size of the economy; (2) distance from the Netherlands; (3) coastal location; (4) the degree of integration with global markets. This narrows the margins within which economic diplomacy can benefit Dutch trade. Moreover there is a growing realisation that, due to the globalisation of production, conventional trade statistics give a misleading picture of trade's contribution to economic growth and national income. In other words, what you see is not always what you get.

Conclusions and recommendations

Dutch policy in the area of international enterprise is highly ambitious. This is to be welcomed, but narrow policy margins warrant modest expectations as to its effectiveness. More substantiation and less pragmatism are required in the justification of government involvement in envisaged interventions. Decisions about the deployment of people and resources are still too often ad hoc in nature and are therefore not always understood and embraced by the persons concerned.

The economic arguments for a government role should be clarified and substantiated (where necessary), in respect of all instruments in the International Enterprise Policy Agenda, in accordance with the integrated assessment framework. This report recommends formulating a sharper policy focus and a more specific objective than the 'internationalisation of enterprise', so that the contribution to be made by policy is clear (e.g. market access, higher export and import turnover, and foreign investment). It is important that strategies extend further than simply identifying the selected top sectors and the focus on SMEs. Since SMEs make up 98% of businesses, opting to concentrate on this category is not a distinctive choice, nor is a country list that is scarcely limited.

Despite the narrow margins within which influence can be exerted, policy effectiveness can be increased by a stronger focus on objectives and improved civil service and administrative coordination. Currently DIO is still making insufficient use of the available knowledge on the Netherlands' trade position as input for policy. The practice of incorporating the insights of academic research – e.g. the distinction between gross export value and value added – into policy could be more widely adopted within the policy department, and this could underpin the formulation of guidelines and assessment frameworks.

To ensure the most effective deployment of people and resources, it is crucial to formulate clear objectives and translate them into assessment frameworks. This makes it possible to make well-founded policy choices, which have an impact on the ministers' travel agenda, the opening and closure of missions, and the use of targeted and coherent instruments at sector and market level. By consistently monitoring the effects of policy (what does and does not work, and why?), it is possible to modify these assessment frameworks at regular intervals and to fine-tune and better justify policy choices. Systematic feedback of this kind provides a good basis for setting priorities. These policy frameworks and guidelines, some of which are still being developed, also provide a firmer basis for organising and monitoring economic work programmes run by missions and consulates-general, and enable the latter to provide better management information to the ministry in The Hague.

More consistent adherence to frameworks and guidelines increases the predictability of the ministers' travel agenda. It is also conducive to the targeted invitation of incoming economic missions from third countries. This approach will also make for better-founded decisions on opening or closing trade representations (for example on the basis of the 'comply or explain' principle) and deploying staff (for example by enabling the drafting of a more precise ideal profile for staff at the trade representations). The current DIO policy framework offers a good starting point but it needs to be developed further to secure broader support.

In the policy cycle, consistent attention should be paid to clarifying terms like *market and systemic failure*, *additionality*, *spillover effects*, *market distortion*, and *sustainability* (financial or otherwise). This concerns all phases of an intervention (identification, selection, implementation and follow-up), including evaluation. In addition, unambiguous indicators should be used, as this makes comparisons between interventions clearer. More attention should also be paid at an early stage to the financial viability of publicly funded interventions.

Finally, the policy department can increase its relevance and generate broader support by strengthening its interministerial coordination efforts. Although steps were recently taken in this direction, robust coordination can also have a positive impact on the promotion of an overarching public-private strategy on a sector or theme, especially as private parties struggle in practice to present joint, uniform proposals. Here too, the distinction between public and private service provision and the resultant division of roles in practice have still hardly been explained at all. They are motivated primarily by purely pragmatic considerations.

| 24 |

Strategy and management

The findings of the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service, chaired by Arthur Docters van Leeuwen, prompted the Modernising Economic Diplomacy project at the Ministry of Foreign Affairs. However, this project has not yet given rise to a strategic reorientation in the policy domain of trade and investment promotion. The impact of this initiative has been apparent above all in intensified efforts to modernise economic services at operational level. In this regard the Ministry of Foreign Affairs, as an organisation, turned its attention to implementation too soon, without first determining the objectives of economic diplomacy and how they can be integrated with other foreign policy domains and themes. In so doing it left unanswered the question of the precise policy objectives of internationalisation (such as market access, increased turnover from exports and imports, and direct investment).

The ministry's private-sector instruments have traditionally been designed to mitigate market failure, but in practice interventions are often not based on conscious and sufficiently substantiated choices. The portfolio analysis of the private-sector instruments shows that, with the exception of a handful of programmes, little if any direction was given with regard to their deployment. The point of departure – demand-driven policy implementation – is sound enough, but implementation should be better embedded in a strategic policy framework that serves as a guide to policymakers, businesses and other stakeholders addressing market failures. As things stand, target groups of policy instruments (and interventions) are not

always clearly defined. This results in less effectiveness, partly because of a lack of selection of beneficiary companies and participating institutions. This kind of untargeted demand-driven approach is difficult to reconcile with a target group policy.

In theory, the top sectors enjoy primacy when it comes to the deployment of public funds, but in practice this is less the case, because they are general in nature and show an interest in many countries. Since the ministry does not make a critical assessment, both the interest shown by the top sectors and the follow-up by the mission network are very non-committal. The narrative underpinning the top sector policy ('What are we good at in the Netherlands?') is a useful point of departure when it comes to promoting Dutch knowledge and expertise abroad, but it is not sufficient. Some top sectors have succeeded in devising international agendas that provide a good basis for public-private partnerships in the field of internationalisation. Most of the work done by the missions abroad for and/or with companies and research institutions from the top sectors is not initiated by the top sectors themselves because the top sectors have insufficient capacity to focus collectively on more than a few countries. Moreover, a considerable volume of services are provided to companies that are not linked to a top sector. In itself this is not a problem, but it does give cause to question where the top sectors' value to the government's international economic work (and to the companies themselves) exactly lies.

The Dutch economy is diverse. The field of economic diplomacy therefore contains all manner of – sometimes conflicting – interests, even within the top sectors themselves. This makes it difficult if not impossible to fashion an all-encompassing strategy. Anyone nevertheless endeavouring to do so requires insight into how various stakeholders assess the opportunities of different markets, and must offer support in formulating ambitions and a suitable marketing approach on a number of themes. It is as yet unclear how the Ministry of Foreign Affairs can reach agreement on this and whom it should involve in this process.

The importance of trade to the Netherlands is beyond doubt, but it is not clear where the Netherlands earns its money and most added value, nor where the opportunities lie for exporters. As a result, the policy pursued lacks a balanced picture of the Dutch position in the global playing field and in specific market segments. Organising efforts through the top sector policy overlooks the fact that many international activities and collaborative ventures involve companies working together at a level that transcends the top sectors. In order to create added value for the Dutch economy, policy must devote greater attention to how Dutch sectors are positioned in international value chains. It would be advisable to make this a policy focus.

Assessment frameworks for the deployment of economic diplomacy

Ministers' current strategic travel agenda is intended to put an end to the fragmented nature of Dutch initiatives abroad. This objective has not yet been realised, but the business community is more appreciative of the travel agenda. However, this agenda is still operating insufficiently as a vehicle for coordination between central government, lower tiers of government and other stakeholders. In practice the programming of economic missions takes on a dynamism of its own, characterised by ongoing tension between political wishes on the one hand and the aims and ambitions of business on the other. Stakeholders find it

hard to understand the procedures followed when the travel agenda is prepared and feel they are too complex. There is no clear strategic assessment framework in public-private partnerships. The absence of a strategic travel agenda for incoming missions to the Netherlands is if possible even more pronounced.

The same is largely true for the mission network as for the deployment of trade missions and policy instruments: the will to prioritise exists, because resources are scarce and must be employed as efficiently as possible, but the choices made are not clearly justified or substantiated. This is because there is too little insight into the effectiveness of the work done in this area. Politicians do invite businesses to contribute ideas for priorities, but often they fail to respond. Nevertheless, most companies consider that the services provided by the government and the embassies have generally improved since greater emphasis was placed on economic diplomacy, according to surveys commissioned by RVO.nl. The ministry has made a clear choice by according primacy to economic interests in decision-making on the mission network.

Effectiveness and efficiency

| 26 |

The positive effects of the aggregate instruments use are largely confined to existing exporters, which are both expanding their exports to existing markets and entering new markets. It is plain that these companies (which are on average older and larger) benefit from the support provided by the government. The available data on goods exporters does not indicate any positive impact on exports generated by startups.

Even allowing for the narrow margins of policy, instruments only reach a limited group of businesses. In addition, policy interventions are, at least in part, benefiting a group of companies that do not seem to need this support. Other benefits presumed to flow from public interventions are barely examined, if at all. For instance, as a rule there is no monitoring of positive spillovers and spinoffs for other exporters or the sector as a whole. The conclusions of evaluations are still too often based exclusively on the perceptions of the beneficiary or participating companies. Assessments of the impact of trade promotion are confined in most cases to a more qualitative approach.

Owing to spending cuts, the budget for international enterprise fell sharply between 2000 and 2014. It is difficult to ascertain whether instruments have been cost-efficient and cost-effective, at both macro- and micro-level. In this evaluation IOB has seen indications that 'light' policy interventions are more effective than more weighty – often more expensive – ones.

No overview is available detailing the financial resources and FTEs deployed at the level of individual policy instruments. This makes it difficult to analyse policy efficiency. Because DGBEB uses RVO.nl results-based management, linked to policy objectives, there is in principle no budget-based management at product or instrument level. Efficiency is also difficult to determine due to the chosen strategy for implementing programmes and the modular design of the instruments (geared to flexibility), as a result of which interventions cannot be compared.

1

Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak

1.1 Aanleiding en doelstelling

Economische diplomatie is een van de speerpunten van het huidige BHOS-beleid, maar is sinds de integratie van het DGBEB met BZ nog niet geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel inzicht te bieden in de effecten van interventies die in het kader van de economische diplomatie zijn (en worden) uitgevoerd. Het onderzoek beoogt aan te sluiten bij de moderniseringsagenda van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGBEB) door ook het beleidsproces en de daaraan ten grondslag liggende assumpties te onderzoeken en op basis hiervan lessen voor beleidsmakers te formuleren.

De beleidsverantwoordelijkheid voor het domein van economische diplomatie is binnen BZ belegd bij de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) van het DGBEB. Een belangrijk deel van de onderzoeksvragen richt zich op het achterhalen en reconstrueren van (beleids)keuzes die gemaakt zijn in het kader van economische diplomatie. Dat heeft met name betrekking op de opzet en inrichting van het instrumentarium voor het bedrijfsleven, maar ook op vragen over hoe het beleid voor economische diplomatie zich verhoudt tot doelstellingen van de hulp-, handels- en investeringsagenda.

De directe aanleiding voor deze evaluatie vormt de aanbeveling van de externe adviescommissie voor de modernisering van de diplomatie onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen om een visie op economische diplomatie te ontwikkelen (tot dan toe door BZ aangeduid als 'de economische functie'). Deze moest meer omvatten dan louter commerciële diplomatie, en zich ook moeten richten op een meer integrale belangenbehartiging van de private sector. Dit vooronderstelt een antwoord op de vraag wat economische diplomatie rijksbreed betekent en welke rollen hierin voor welke departementen zijn weggelegd.³ Deze aanbeveling maakte al deel uit van de *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen* uit 2009⁴, toen het DGBEB viel onder het Ministerie van Economische Zaken. Deze aanbeveling werd beleidsmatig vertaald in 'verbeterde economische dienstverlening', met als doelstelling het creëren van een slagvaardiger publiek netwerk voor economische dienstverlening en diplomatie in een steeds veranderende wereld.⁵ Een belangrijke vraag is of en in hoeverre deze adviezen beleidsmatig en strategisch zijn omarmd en opvolging hebben gekregen.

Uit eerdere evaluaties en benchmarkanalyses van economische diplomatie bleek dat Nederland nog slagen te maken heeft in de kwaliteit van de economische dienstverlening aan internationaal opererende bedrijven. De beleidsdoorlichting uit 2009 concludeerde dat de

³ *Modernisering van de diplomatie. Tussenrapport en Slotrapport*, 2014, p. 39.

⁴ Tiggelooove et al., 2009, p. 52.

⁵ Excellente consulaire en economische dienstverlening vormen sinds 2014 een onderdeel van de moderniseringsagenda van BZ. Doel van het project is het succes vergroten van Nederlandse partijen op buitenlandse markten door excellente economische dienstverlening door de Rijksoverheid (BZ inclusief posten, EZ en RVO) en succesvolle uitvoering van de BHOS-agenda van het kabinet (inclusief de SDG's).

relevantie van het beleid goed is onderbouwd, maar dat de effectiviteit nog onvoldoende wordt gemeten.⁶ Voldoende redenen om hieraan in deze evaluatie nadere aandacht te besteden.

1.2 Begripsbepaling en afbakening

Een breed gedragen conceptueel en analytisch kader voor de bestudering van economische diplomatie ontbreekt vooralsnog. Economische diplomatie kan naast economische ook politieke doelen dienen, zo blijkt bijvoorbeeld uit het door Okano-Heijmans geschetste kader.⁷ Hierdoor is ook uitruil tussen beide doelen mogelijk, waarbij ofwel een meer politieke logica wordt gevolgd, ofwel een meer economische logica. Vanuit deze bredere begripsopvatting verhoudt economische diplomatie zich tot andere beleidsinitiatieven, zoals ontwikkelingssamenwerking (OS), handelspolitiek, toegang tot natuurlijke hulpbronnen (onder meer gericht op energie- en voedselzekerheid). Deze begripsopvatting sluit ook aan bij de interpretatie van het concept in de nota *Modernisering economische diplomatie* (2011), waarin het wordt geacht bij te dragen aan een vergroting van de kans op een stabielere en veiliger wereld.

| 29 |

De voor 2020 voorziene beleidsdoorlichting op het gebied van hulp, handel en investeringen van artikel 1 BHOS (voorzien in 2020) zal economische diplomatie in een bredere context plaatsen. In deze evaluatie zal het bredere palet van handelsdiplomatieke instrumentarium (beleidsartikel 1.1 van de BHOS-begroting), dat zich richt op de verbetering van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken, daarom niet behandeld worden. Wél aan bod komen (de effecten van) inspanningen gericht op het oplossen van specifieke marktgeschillen en toetredingsbarrières binnen de bestaande wet- en regelgeving en internationale afspraken door de partners in het economische dienstverleningsnetwerk (posten, consulaten-generaal, Netherlands Business Support Offices, landbouw- en innovatieattachés, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) voor individuele bedrijven en instellingen of clusters daarvan. Instrumenten gericht op de bevordering van inkomende investeringen via de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) zijn uitgezonderd van deze evaluatie.⁸

De beleidsdoelstelling in het kader van internationaal ondernemen richt zich van oudsher sterk op handelsbevordering, en dan met name de bevordering van export; samen met import de meest voorkomende vorm van internationalisering. De *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen* (2009) benoemde de toenemende aandacht voor andere vormen van internationalisering, zoals directe buitenlandse investeringen en grensoverschrijdende

⁶ Aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting richten zich bijvoorbeeld op het versterkt inzetten van interventies op opkomende en ontoegankelijke markten, productieve en innovatieve bedrijven en het verzekeren van toegang tot schaarse grondstoffen.

⁷ Okano-Heijmans, 2010.

⁸ De werkzaamheden van de NFIA vergen een zelfstandige evaluatie. Om te oordelen over de effecten is inzicht nodig in vaak geheime afspraken tussen betrokken bedrijven en de Nederlandse overheid. In het kader van deze evaluatie is dan ook geen onderzoek gedaan naar het vestigingsklimaatbeleid, dat op zich past in de bredere begripsopvatting van economische diplomatie.

samenwerking, en wees op het samengaan (en de samenhang) van verschillende vormen van internationalisering. De EZ-evaluatie van het topsectorenbeleid (2017) adviseert een verbreding van de focus van de internationaliseringsagenda's van de topsectoren van een handelsagenda naar een kennis-, acquisitie- en een *human capital*-agenda, en zo mogelijk een experimenteeragenda. Dit geeft ook voeding aan de wens om tot een bredere en integrale beleidsaanpak te komen.⁹

IOB sluit aan bij een bredere begripsopvatting waarin economische diplomatie wordt omschreven als de inzet van overheidsrelaties en -invloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Het doel is om markten voor het internationale bedrijfsleven open te stellen, en problemen van in het buitenland actieve Nederlandse bedrijven met andere overheden op te lossen. Daarbij onderscheidt IOB dienstverlening aan rechtspersonen waarbij er geen collectief belang is en het profijtbeginsel leidend is, en dienstverlening waarbij er wel een collectief belang voor de belastingbetalers is. Deze omschrijving sluit aan bij beleidsartikel 1.2 van de BHOS-begroting (Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid), maar laat ook ruimte om de effecten van een breder scala aan interventies bij BZ en andere ministeries te analyseren, die als doel hebben internationale handel en investeringen te bevorderen.

Met de introductie van de geïntegreerde beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen (HHI) wordt ontwikkelingssamenwerking (OS) tegenwoordig meer dan voorheen vanuit een geïntegreerde visie benaderd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de keuze voor de OS-beleidspeerpunten water, en voedselzekerheid, die 'mede gekozen [zijn] omdat Nederland daar iets te bieden én te winnen heeft'.¹⁰ Deze bredere positionering van economische diplomatie heeft ertoe geleid dat binnen het OS-domein, vooral in landen waarmee Nederland een zogenoemde 'overgangsrelatie' onderhoudt¹¹, plaats is voor economisch-diplomatieke interventies. Ten slotte is het doel van interventies ook vaak om Nederlandse kennis te bevorderen en internationale samenwerking op het gebied van kennis te stimuleren.¹²

| 30 |

Met het oog op de beschikbaarheid van bruikbare kwantitatieve data omvat deze effectevaluatie de periode 2010-2018, inclusief de fase dat het DGBEB nog deel uitmaakte van het Ministerie van Economische Zaken. De kwalitatieve beantwoording van de onderzoeksvragen sluit hier goeddeels op aan. Het aantreden van het kabinet-Rutte I (oktober 2010) vormt een natuurlijk startpunt, maar omwille van een goede contextbeschrijving blijkt IOB af en toe ook verder in de tijd terug, bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de publiek-private economische belangenbehartiging te kunnen schetsen, een belangrijk speerpunt in de beleidsagenda.

⁹ Janssen et al., 2017a, p. 9.

¹⁰ Tweede Kamer, 2011, p. 4.

¹¹ De geïntegreerde HHI-beleidsagenda onderscheidt drie groepen doellanden; te weten armere landen waarmee Nederland een hulprelatie onderhoudt (Afghanistan, Burundi, Jemen, Mali, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Zuid-Sudan), een groep van gemiddeld rijkere landen waarmee Nederland en handelsrelatie onderhoudt, en een groep van middeninkomenslanden waarmee de hulprelatie langzaam zou moeten overgaan in een handels- en investeringsrelatie (Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique, Uganda). Zie ook figuur 5.

¹² Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, 2017.

1.3 Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staat de onderzoeksvraag centraal: *Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde interventies van economisch-diplomatieke aard bij aan versterking van de Nederlandse handelspositie?*

Overheidsoptreden in de vorm van economische diplomatie in bredere zin (dus niet eng gedefinieerd als handelsbevordering), zoals exportbevordering en het vergroten van de naamsbekendheid van het Koninkrijk der Nederlanden, is theoretisch gerechtvaardigd als er sprake is van marktfalen. Belangrijke vormen van marktfalen die bij internationale handel en investeringen kunnen optreden, zijn bijvoorbeeld positieve of negatieve externe effecten van internationale handel en investeringen, informatieasymmetrie en oneerlijke concurrentie. Daarnaast kan het een politiek doel zijn om de verdelingseffecten van internationale handel en investeringen te beïnvloeden.

De klassieke economische theorie veronderstelt een rationele beleidsmaker die marktfalen als een noodzakelijke voorwaarde voor overheidsoptreden beschouwt. Maar marktfalen alleen is geen voldoende voorwaarde voor overheidsoptreden. Pas als er sprake is van marktfalen én de te verwachten maatschappelijke baten de kosten van economische diplomatie overstijgen, is overheidsbetrokkenheid theoretisch gerechtvaardigd.

| 31 |

De (expliciete en impliciete) veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen (zie hoofdstuk 2) zijn onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

- Relevantie 1 Hoe wordt economische diplomatie bij BZ en bij andere actoren (andere ministeries, lokale overheden, diensten, buitenlandse overheden enzovoort) gedefinieerd? Wat is de argumentatie voor overheidsbetrokkenheid bij betaalde dan wel onbetaalde dienstverlening? Hoe wordt de overheidsbetrokkenheid gerechtvaardigd? Hoe wordt er bezien welke vormen van economische dienstverlening men aan de markt kan overlaten?
- Relevantie 2 In hoeverre is er in het beleid van economische diplomatie sprake van strategisch handelen? Hoe verhoudt de beleidsstrategie zich tot de topsectoren en hun internationaliseringsplanning? Hoe wordt gekozen voor interventies per sector-landcombinatie?
- Relevantie 3 In hoeverre zijn uitgaande en inkomende missies een afgeleide van (economische) landenstrategieën? Is er sprake van een afwegingskader voor prioriteitstelling van te bezoeken landen in de strategische reisagenda voor bewindslieden?
- Relevantie 4 Wat zijn de afwegingskaders voor besluiten over de selectie van landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers? Hoe worden deze afwegingskaders theoretisch gerechtvaardigd? Zijn deze afwegingskaders duidelijk en overtuigend voor alle actoren in de keten? In hoeverre worden ze (consistent) toegepast?
- Relevantie 5 In hoeverre is er onderlinge samenhang in het instrumentarium en de overige interventies in het kader van economische diplomatie?

- Effectiviteit 6 In hoeverre hebben interventies van economisch-diplomatieke aard (aantoonbaar) bijgedragen aan investeringen, de (diversificatie van) uitvoer en invoer en internationalisatie van Nederlandse bedrijven?
- Effectiviteit 7 In welke landen en situaties en voor welke sectoren en typen bedrijven is economische diplomatie het effectiefst?
- Efficiëntie 8 Wat is de invloed van variaties in de aansturing van (actoren binnen) het postennetwerk en competenties van medewerkers op de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid?
- Efficiëntie 9 Wat waren de uitgaven aan verschillende handels- en investeringsbevorderende (sub)instrumenten (programma-uitgaven en beheerslast)? Hoe kosteneffectief en -efficiënt waren economisch-diplomatieke interventies?

1.4 Verantwoording en aanpak

De Terms of Reference voor deze evaluatie wijzen op een groot aantal blinde vlekken in de kennis over het beleid, die moeten worden ingevuld om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Voor deze evaluatie heeft IOB gebruikgemaakt van nieuw datamateriaal en nieuwe methodologische inzichten.

1.4.1 Aansluiten bij evoluerende evaluatiepraktijk

Sinds de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de commissie-Theeuwes is de evaluatiepraktijk bij het bedrijvenbeleid sterk verbeterd. Het rapport *Durf te meten* (november 2012) van de commissie sloot aan bij een reeks van activiteiten die in gang zijn gezet om te komen tot een goede monitoring en effectmeting van het bedrijvenbeleid.¹³ Uiteindelijk gaat het er bij beleidsevaluaties om empirisch inzichtelijk te maken wat de omvang en aard van de effecten zijn en of die er ook zouden zijn geweest zonder overheidsbemoediging en de inzet van belastinggeld. Het integraal afwegingskader (IAK) voor beleidsvorming verwijst hier ook naar.

De laatste jaren wordt er steeds meer gebruikgemaakt van econometrische methoden om de effecten van het gevoerde innovatie- en internationaliseringsbeleid te bepalen. Het meten van de effecten hiervan via deze methoden is echter lastig vanwege selectie-effecten; gesubsidieerde bedrijven hebben vaak inherent al meer (innovatie- of internationaliserings) potentie dan bedrijven waarvan de subsidieaanvraag wordt afgewezen of die geen aanvraag hebben gedaan. Als ter evaluatie van het beleid dan simpelweg gekeken wordt naar de gerealiseerde internationalisering, kan dit ervoor zorgen dat beleidseffecten té positief worden ingeschat. Mogelijk zou de gemeten innovatie of internationalisering ook zonder stimulering hebben plaatsgevonden.

¹³ Aanleiding voor het instellen van de commissie-Theeuwes was de kritiek over het ontbreken van inzicht in de reële effecten van innovatiebeleid, en later ook op andere onderdelen van het bedrijvenbeleid. Het rapport van de commissie biedt concrete adviezen voor het verbeteren van de effectmeting van het bedrijvenbeleid en benadrukt het belang van het werken met controlegroepen, zodat de causale effecten tussen beleidsinstrument, -interventie en -resultaat beter zichtbaar zijn te maken.

Het gebruiken van econometrische evaluatiemethoden houdt hiernaast geen rekening met verschuivingen in de richting van transformatief beleid; dit is een vorm van specifiekere beleid dat beoogt om systeemfalen te ondervangen. Systeemfalen treedt op als structurele weerstanden vernieuwing tegenhouden, bijvoorbeeld via belemmerende wet- en regelgeving, of marktmacht van gevestigde partijen. Transformatief beleid beoogt dit falen te doorbreken. Dat is onder andere een kwestie van richting geven, juridische belemmeringen wegnemen en belangstelling voor beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld innovatie, en internationalisering) wekken. Succesvol transformatief beleid leidt zo tot een vernieuwing die zowel economische als bredere maatschappelijke doelen ten goede komt. De topsectorenaanpak is een voorbeeld van transformatief beleid. Ook het prominente bedrijfsleveninstrument Partners for International Business (PIB) past in dit kader. Bij de PIB staan niet alleen de private baten van een consortium van bedrijven centraal, maar moeten de gunstige effecten (idealiter) uitstralen naar de sector als geheel (collectieve baten).

1.4.2 Gevolgde werkwijze

De meest recente *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen* (2009) concludeerde dat het moeilijk is om uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van economische diplomatie, omdat deze niet meetbaar zijn. Er waren destijds geen evaluaties of rapportages beschikbaar. In 2012 stelden onderzoekers van het Centraal Planbureau vast dat handelsposten en handelsmissies deuren openen voor Nederlandse bedrijven, vooral in middeninkomenslanden.¹⁴ De onderzoekers suggereerden om deelnemende bedrijven aan handelsmissies en ondersteunende diensten te vergelijken met niet-deelnemende bedrijven, zodat op bedrijfsniveau het effect van economische diplomatie kan worden vastgesteld.

| 33 |

Deze IOB-evaluatie borduurt voort op die aanbeveling, door aan de hand van RVO- en CBS-registraties te werken met controlegroepen op basis van microdata van deelnemende en niet-deelnemende bedrijven. Deze beperken zich vooralsnog tot bedrijven actief in de goederen leveranties.¹⁵ Het CBS heeft deze effectstudie uitgevoerd, waarvan de resultaten op hoofdlijnen in deze IOB-evaluatie zijn opgenomen (hoofdstuk 7). Als het methodologisch niet mogelijk bleek om effecten te kwantificeren, is gebruikgemaakt van dossierstudie, interviews, en aanvullende kwalitatieve informatie over ervaringen en percepties van bedrijven, beleidsmakers en andere belanghebbenden.

Voor de start van de evaluatie heeft een verkennende studie plaatsgevonden naar de beschikbare data (quickscan Achilles; administratiesysteem RVO financieel instrumentarium; deelnemers aan handelsmissies). Verder uitgevoerde onderzoeksstappen waren:

- dossieronderzoek: Tweede Kamerstukken en beleidsnota's, beleidsevaluaties, interne communicatiestukken (waaronder berichtenverkeer van BZ), notulen van diverse in- en externe overleggremia;

¹⁴ Harold Creusen & Arjan Lejour, 2012.

¹⁵ Voor bedrijven die actief zijn in directe export van diensten, bereidt het CBS momenteel microdata voor.

- stakeholderanalyse private dienstverlening;
- veldbezoeken (Canada, Duitsland, Turkije);
- interviews met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, branche- en sectororganisaties, kennisinstellingen en beleidsmakers;
- macro-en sectoranalyses gericht op de ontwikkeling van de bruto-export en toegevoegde waarde van export van Nederland en benchmarklanden (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden);
- specifiek onderzoek gericht op handelsmissies.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport volgt op hoofdlijnen de genoemde hoofdvraag en subonderzoeksvragen. De hoofdstukken hanteren een uniforme indeling rond de thema's *beleidsformulering*, *-operationalisering* en *-uitvoering*. Ieder hoofdstuk start met de belangrijkste bevindingen en sluit af met een paragraaf waarin deze bevindingen nader zijn toegelicht. De slotparagrafen zijn zelfstandig te lezen.

Hoofdstuk 2 biedt een contextbeschrijving en gaat in op de operationalisering van economische diplomatie en handelsbevordering, en de aan het beleid ten grondslag liggende assumpties. De vraag naar de gevolgde beleidsstrategie en de wijze waarop operationalisering hiervan plaatsvindt, staat beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van een stakeholderanalyse en geeft een nadere duiding van het krachtenveld van de publiek-private samenwerking. De inzet van het bedrijfsleven-instrumentarium en dienstverleningsconcepten vormen onderdeel van hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 is gericht op het beleid, de implementatie en het governance-model van economische missies die in het kader van de strategische reisagenda worden uitgevoerd. De resultaten van het uitgevoerde effectenonderzoek zijn te vinden in hoofdstuk 7, dat ook ingaat op het kwalitatieve onderzoek van bestaande (programma- en instrument)evaluaties. Een reflectie op de interne organisatie, aansturing en dienstverlening is het onderwerp van hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 gaat in op de afwegingskaders voor de inzet van de (schaarse) economische diplomatieke functie. Hoofdstuk 10 gaat in op de financiën en refereert kort aan de doelmatigheid van de ingezette capaciteit en middelen. Ten slotte zijn de bevindingen en aanbevelingen in hoofdstuk 11 verwoord.

2

Beleidscontext, -theorie en -veronderstellingen

2.1 Inleiding

Om een beter begrip te bieden van de beleidsstrategie (hoofdstuk 3) en het krachtenveld waarin het beleid is geformuleerd (hoofdstuk 4), evenals de effecten ervan (hoofdstuk 7), staat IOB in dit hoofdstuk stil bij de context en uitvoering van het beleid voor internationaal ondernemen. Daartoe behoren ook de aan het beleid ten grondslag liggende assumpties en de argumentatie voor overheidsingrijpen.

De wereldwijde economische crisis na de financiële crisis van 2008 is een belangrijke beleidsbepalende gebeurtenis geweest. Ondanks de crisissituatie is er beperkte parlementaire belangstelling voor het beleid van internationaal ondernemen, zeker voor de handelskant ervan.¹⁶ Het benoemen van het belang van handel en het feitelijk vertalen hiervan in kansen en verdienopties blijken een uitdaging. Dit is deels terug te voeren op een gebrekkige kennisbasis, waaronder misvattingen over de Nederlandse handelspositie in internationaal vergelijkend perspectief.

2.2 Context

Sinds het aantreden van het kabinet-Rutte I (oktober 2010) is er sprake van versterkte aandacht voor economische diplomatie. Het kabinet treedt aan in 2010, midden in de nasleep van de mondiale financieel-economische crisis van 2007-2009. Hierdoor is er minder geld en capaciteit beschikbaar voor economische diplomatie en voelt het kabinet zich genoodzaakt keuzes te maken en focus aan te brengen. Onder minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken wordt hier concreet invulling aan gegeven. Dit heeft ook consequenties voor het budget voor de bevordering van internationaal ondernemen. De beschikbare middelen zijn in nog geen tien jaar tijd ruim meer dan gehalveerd (van ruim 160 miljoen euro in 2005 tot zo'n 60 miljoen euro in 2014).

Een constante in het beleid is het benadrukken van het belang van handel voor de Nederlandse economie. De groei van de wereldhandel vertaalt zich direct naar economische groei in Nederland, zo is de veronderstelling. Hieronder schuilen echter ook misvattingen over de onderliggende factoren en bijdrage van de internationale handel aan de welvaart (uitgedrukt in aandeel bruto binnenlands product). Zo gaat minister Verhagen er in 2009 nog van uit dat 70 procent van de welvaart te danken is aan het buitenland, terwijl dit in werkelijkheid ongeveer een derde bedraagt.¹⁷ Deze exportomvang wordt bovendien verklaard door slechts een beperkt aantal factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn,¹⁸ zoals de omvang van de economie en geografische ligging. De economische diplomatie moet dus opereren binnen smalle marges.

¹⁶ Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen is daarentegen een veelbesproken onderwerp in de Tweede Kamer.

¹⁷ Veelzeggend in dit verband is het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in samenwerking met nieuwszender RTLZ uitgezonden drieluik over misvattingen over de internationale handel.

¹⁸ CBS, *Internationaliseringsmonitor 2018*, kwartaal 1.

Figuur 1 toont de groei van de bruto-export (EXP), de op Nederlandse bodem geproduceerde toegevoegde waarde (DVA)¹⁹ en het bruto binnenlands product (GDP). De figuur toont ontwikkelingen van enkele parameters voor internationaal ondernemen met als indexjaar 2000.²⁰ De getoonde exporten van goederen (exclusief wederuitvoer) en diensten zijn bijna verdrievoudigd (niet gecorrigeerd voor inflatie en wisselkoerseffecten dollar-euro). De wereldhandel groeit al decennialang harder dan het mondiale bnp/GDP, hoewel deze groei van handelsvolumes wat is afgevlakt sinds de crisis, en inmiddels nog verder afneemt door handelsconflicten. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat het productieproces steeds verder is opgeknipt en verspreid over de wereld wordt uitgevoerd, door de internationalisatie van productie- en handelsketens. Bedrijven specialiseren zich steeds meer, maken meer gebruik van goederen en diensten van andere bedrijven, en kunnen makkelijker aansluiten bij internationale waardenketens.

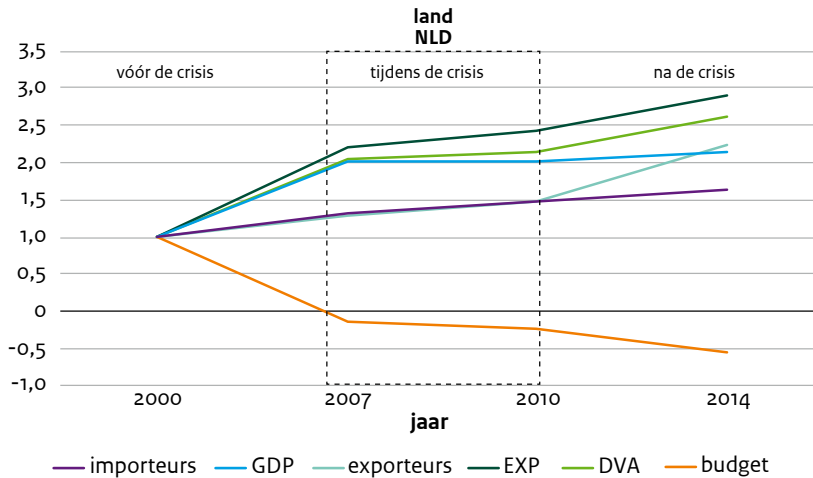
Figuur 1 toont dat zowel bruto-exporten als toegevoegde waarde relatief sneller gestegen zijn, zeker na de crisis, dan het bruto nationaal product. Daarmee heeft de export als belangrijke factor bijgedragen aan de groei van de Nederlandse economie. De figuur toont ook de ontwikkeling van aantallen exporteurs en importeurs; vanaf 2010 groeit de eerste groep sneller dan de tweede. Opvallend genoeg doet deze groei zich voor tegen de achtergrond van sterk afnemende Nederlandse overheidsbudgetten voor internationaal ondernemen in dezelfde periode. Andere landen daarentegen intensiveerden deze overheidsbudgetten.²¹

¹⁹ De toegevoegde waarde is gebaseerd op productielocatie ongeacht het eigendom waaronder deze productie plaatsvindt. Dus een vestiging of andersoortige investering van een buitenlands bedrijf draagt bij aan de creatie van toegevoegde waarde op Nederlandse bodem. Een belangrijk deel van de gecreëerde toegevoegde waarde zal uiteindelijk ten deel vallen aan het Nederlands bruto nationaal product; denk aan belastingafdrachten en besteedbare lonen voor medewerkers, of het gebruik van intermediaire goederen. Maar gerepatriceerde winsten naar het moederland dragen bijvoorbeeld niet bij aan het Nederlands bruto nationaal product.

²⁰ De ontwikkeling van aantallen importeurs en exporteurs zijn niet onderhevig aan inflatie en verandering wisselkoers, die van de overige getoonde parameters wel.

²¹ Ministerie van Economische Zaken, 2013.

Figuur 1 Ontwikkeling parameters internationaal ondernemen in indexcijfers, Nederland (2000-2014)



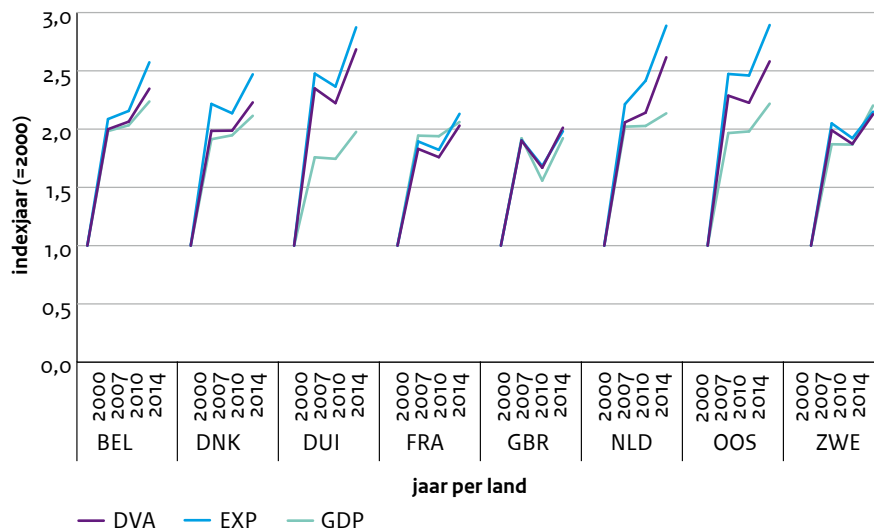
Index: 2000 = 1.

Bron: WIOD (bewerking IOB), CBS, ministerie van BZ.

Ondanks de open economie raakt de crisis de Nederlandse export minder hard dan de exportpositie van andere EU-landen (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden). Dit wordt onder andere verklaard doordat het aandeel van de maakindustrie in de Nederlandse export kleiner is. De Nederlandse maakindustrie werd weliswaar hard getroffen door de crisis, maar stijgende voedselwarexporten wisten deze negatieve macro economische trend te dempen. Figuur 2 toont de groeivoeten van de bruto-exporten, toegevoegde waarde en bruto nationaal product (identiek aan figuur 1) voor Nederland en België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden. Wat opvalt is dat Duitsland, Nederland en Oostenrijk de grootste groeivoeten tonen, waarbij alleen Nederland en België tijdens de crisis in de periode 2007-2010 geen krimp laten zien op getoonde parameters (uitgedrukt in dollars²²).

²² Uitgedrukt in euro's was er wel sprake van beperkte krimp.

Figuur 2 Ontwikkeling parameters internationaal ondernemen Nederland en vergelijkingslanden (2000-2014)



Bron: WIOD, bewerking IOB.

Integratie in mondiale markten

Naast de internationale conjunctuur zijn volgens beleidsmakers twee andere factoren van grote invloed op het behouden en uitbouwen van de Nederlandse exportpositie:

- (1) opkomende economieën, en
- (2) mondiale handelsstromen en -patronen.

Een groot deel van de mondiale economische groei vindt plaats in opkomende economieën,²³ in eerste instantie met name de BRICS-landen²⁴, en in een later stadium China en India en andere 'second wave'-landen als Turkije, Indonesië, Vietnam, Colombia, Mexico en de Filipijnen. Ook een aantal landen in Afrika vertonen sterke groeicijfers, zoals Nigeria, Ethiopië en Kenia. Er vinden snelle verschuivingen plaats in de lijst met landen met een hoog groeipotentieel, wat van belang is omdat Nederland als handelsland afhankelijk is van de vraag vanuit het buitenland, ook buiten Europa, waar de economische groei sinds de crisis beperkt is gebleken.²⁵ Nederland exporteert in vergelijking met ander Europese landen weinig naar de BRICS- of CIVETS²⁶-landen. De Nederlandse export concentreert zich sterk op West-Europese landen²⁷ en in toenemende mate ook op Oost-Europese landen.²⁸ Door een

²³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 10; Ministerie van Economische Zaken, 2011a, p. 1; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013c, p. 2; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 6.

²⁴ BRICS: Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika.

²⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 4.

²⁶ Ministerie van Economische Zaken, 2011a, p. 4. CIVETS: Colombia, Indonesië, Vietnam, Egypte, Turkije, Zuid-Afrika.

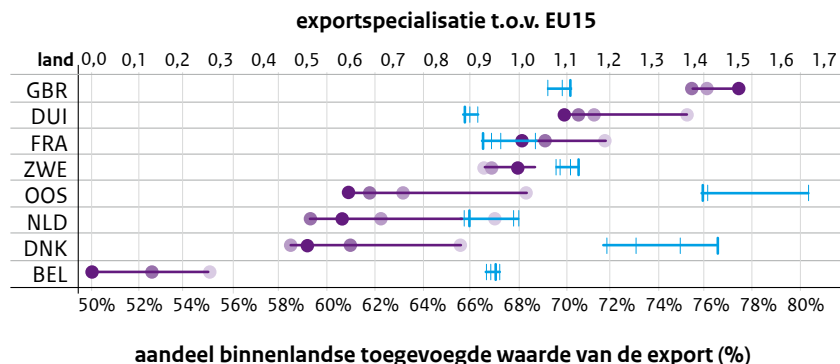
²⁷ Ministerie van Economische Zaken, 2012a, p. 2; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 6.

²⁸ Ministerie van Economische Zaken, 2012b, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 14.

breedere groep (meer) ontwikkelde landen die internationaal actiever zijn geworden, is meer concurrentie ontstaan op afzetmarkten en bij investeringsmogelijkheden, maar ook op het gebied van (toegang tot) energie, water, voedsel en grondstoffen.²⁹

Een belangrijke indicator van toegenomen internationale verwevenheid is dat de groei van de toegevoegde waarde lager ligt dan die van de bruto-export (zie figuren 1 en 2). Door de toenemende verbondenheid van Nederlandse exportsectoren met buitenlandse industriële sectoren is meer buitenlandse toegevoegde waarde deel gaan uitmaken van Nederlandse exporten (import om vervolgens na eventuele bewerking te worden geëxporteerd). Dit heeft ertoe geleid dat het toegevoegdewaardeaandeel van de export van Nederlandse bodem in de loop van de tijd is afgenomen. Dit past binnen de wereldwijde trend van gefragmenteerde productie en mondiale integratie, hoewel recente cijfers lijken te wijzen op het einde van deze trend. In figuur 3 is deze ontwikkeling te zien voor Nederland en een aantal vergelijkbare landen voor de periode 2000-2014.

Figuur 3 Benchmark binnenlandse toegevoegde waarde en exportspecialisatie (2000-2014)



Bron: WIOD, bewerking IOB.

De paarse lijn met punten toont het verloop van het binnenlandse toegevoegdewaardeaandeel (percentages op de onderste as) in de export (exclusief wederuitvoer) gedurende vier momentopnames (2000, 2007, 2010 en 2014), waarbij de donkerste bol het meest recente jaar representeert. Dus voor de Nederlandse situatie is het aandeel binnenlandse toegevoegde waarde teruggelopen van ongeveer 69 naar 61 procent, ten gunste van buitenlandse toegevoegde waarde. Het buitenlands aandeel toegevoegde waarde ligt voor België hoger dan voor Nederland, wat een teken is dat België nog meer mondiaal geïntegreerd is. De onderlinge landenvergelijking laat ook zien dat deze indicator (buitenlands aandeel toegevoegde waarde) sterke samenhang vertoont met de grootte van een economie, en wijst specifiek voor Nederland en België op de logistische draaischijffunctie. Grotere landen (bovenaan in figuur 3) zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, hebben een grotere thuismarkt en zijn mede als gevolg daarvan van nature minder

²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011.

internationaal geïntegreerd. Tegelijkertijd ziet IOB dat deze groep van grotere economieën niet onderdoet voor de groep kleinere landen op het gebied van het tempo van mondiale integratie.

De lichtblauwe dwarsstreepjes in figuur 3 tonen de mate van uitvoerspecialisatie van genoemde landen ten opzichte van het EU-15-gemiddelde³⁰ gedurende de periode 2000-2014. De waarde 1 (zoals weergegeven op de bovenste as) toont de gemiddelde specialisatiegraad.³¹ Een waarde hierboven wijst op een hogere specialisatiegraad ten opzichte van het EU-15-gemiddelde, en een waarde beneden 1 wijst op het tegenovergestelde. Het hier getoonde gemiddelde is het saldo van onderliggende (afwijkende) specialisatiegraden in onderliggende (sub)sectoren, en wijst op een gemiddeld stijgende specialisatiegraad voor Denemarken en Zweden en een dalende trend voor Oostenrijk en Nederland.³² Het patroon voor de overige landen wijzigt nauwelijks in de genoemde periode. De sterkere specialisatiegraad van de twee Scandinavische landen is mogelijk terug te voeren op de relatief smalle basis van hun exportpakket in vergelijking met dat van andere landen, waaronder Nederland. De teruggang in specialisatiegraad voor Nederland is vooral terug te voeren op de sectoren landbouw en visserij, voedselproducten, handel en industriële productie. Vooral op deze terreinen heeft de Nederlandse export marktaandeel moeten inleveren in specifieke landen en regio's, ten gunste van andere (ook opkomende) economieën. In andere sectoren, waaronder de bouwnijverheid en mijnbouw (aardgas), ziet IOB een omgekeerde trend in de richting van een hogere specialisatiegraad.

| 41 |

De hiervoor geschetste ontwikkeling van een groeiend buitenlands aandeel in de export relateert het denken in termen van bruto-exporten. Op basis van bruto-exportcijfers was de industriële productie verantwoordelijk voor 56 procent van de export, bedroeg het aandeel van de dienstensector 32 procent, en was de landbouw- en mijnbouwsector verantwoordelijk voor de resterende 12 procent. Dit is de traditionele visie op exportprestaties. Maar in termen van geproduceerde toegevoegde waarde wijzigt dit beeld aanmerkelijk, doordat 40 procent (niet in figuur) is toe wijzen aan gecreëerde buitenlandse toegevoegde waarde, 16 procent aan toegevoegde waarde vanuit de industriële sectoren, 8 procent vanuit land- en mijnbouw en 36 procent waardetoevoeging vanuit de dienstensector.³³ Kortom, er is een groot verschil tussen enerzijds de exporterende bedrijven en anderzijds sectoren en hun toeleveranciers die een fors deel van de toegevoegde waarde produceren maar niet direct exporteren. Zoals weergegeven in figuur 2 realiseert Nederland samen met Duitsland en Oostenrijk de hoogste groeivoeten op grond van gecreëerde toegevoegde waarde in de periode 2000-2014.

³⁰ De vergelijking op uitvoerspecialisatie levert geen noemenswaardige verschillen op tussen het EU-15- en EU-28-gemiddelde als benchmark.

³¹ De specialisatiegraad is gebaseerd op de Balassa-index. Deze index geeft de over- of ondervertegenwoordiging van een bepaald product weer in de export van een land ten opzichte van datzelfde aandeel in een groep van benchmarklanden, in dit geval de EU-15. Zie ook www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-de-balassa-index-.

³² Voor landen met een breed samengestelde exportsectorbasis gaat van een gemiddelde minder zeggingskracht uit dan voor landen met een smalle economische basis.

³³ Timmer & De Vries, 2015.

Waardeketens

Naast de toegenomen afhankelijkheid van het buitenland wijzen de genoemde cijfers op het toegenomen belang van de dienstensector in de export. Hier is de toegevoegde waarde per euro export gemiddeld groter dan die bij de export van goederen (57 cent in plaats van 32 cent per euro bruto-export³⁴) door de lage toegevoegde waarde van de wederuitvoer van goederen (11 cent per euro bruto-export)³⁵. De dienstensector blijkt van groter belang voor de export als toeleverancier dan blijkt uit de bruto-exportcijfers, maar het betreft daarbij vooral indirecte in plaats van directe export.³⁶ In de bruto-exportwaarde van bijvoorbeeld een landbouwmachine zijn ook de kosten verdisconteerd van de transporteur en financiële dienstverlener. Dit voorbeeld toont dat het belang van de goederensector minder groot is dan de bruto-exportcijfers aangeven, maar wel groter dan blijkt uit de toegevoegdewaardenstatistieken. De sterke verwevenheid tussen industriële en dienstensectoren, en de toenemende grensvervaging tussen beide verminderen dus de bruikbaarheid van klassieke sectorindelingen en onderstrepen het belang van het denken in termen van waardeketens (Global Value Chains).³⁷ Het GVC-inkomen van Nederland, gedefinieerd als de bijdrage van alle productiefactoren in Nederland die direct of indirect zijn aangewend voor de productie van halffabricaten of eindproducten, reflecteert dit belang. Om deze reden hebben het ministerie van BZ en VNO-NCW in 2014 onderzoek laten doen naar vraag welke sectoren de meeste toegevoegde waarde genereren in de Nederlandse uitvoer. Volgens dit onderzoek specialiseren Nederlandse bedrijven zich vooral in kennis- en kapitaalintensieve goederen, zeker in vergelijking met andere hoge-inkomenslanden.³⁸ Er zou sprake zijn van een specialisatie in diensten ten koste van goederen. Dit proces zou zijn bespoedigd door de toetreding tot de EU van een aantal Oost-Europese landen waar de maakindustrie voor een deel naartoe is verplaatst (zoals dat eerder gebeurde naar een aantal Aziatische landen).

| 42 |

Het onderzoek laat ook zien dat opkomende economieën hun rol opeisen in de verdeling van de mondiale welvaart, wat zich manifesteert in dalende waardeketeninkomens voor traditionele ontwikkelde landen door een dalende competitiviteit. Met name grotere landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk presteerden zwak, waardoor het EU-inkomensaandeel sterk afnam. Ook Nederland bleek niet in staat zijn mondiale marktaandeel vast te houden; dit liep in de periode 1995-2010 terug van 1,43 procent naar 1,16 procent, maar wel in een periode dat de markt voor industriële goederen een enorme groei doormaakte door een toegenomen vraag in opkomende markten. Dit betekent dat Nederland een kleiner deel krijgt van een sterk in omvang toegenomen koek, en de Nederlandse koek in absolute termen wel groter is geworden.

³⁴ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/41/bijdrage-wederuitvoer-aan-bbp-in-20-jaar-verdubbeld.

³⁵ De toegevoegde waarde per euro in Nederland geproduceerde goederen (Nederlandse makelij) bedraagt ook 57 cent.

³⁶ Timmer & De Vries, 2015.

³⁷ GVC-inkomen is een betere maatstaf voor het inzichtelijk maken van inkomensverdelingen dan bruto-exporten in het geval van gefragmenteerde productieprocessen.

³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 13.

Een belangrijke verklaring voor het afnemend Nederlandse marktaandeel hangt samen met het gegeven dat Nederland sterk vertegenwoordigd is in markten met een lage groei van de vraag. Al vanaf 2009 constateert zowel EZ als BZ dat het economisch gewicht van opkomende landen steeds groter wordt, ten koste van de EU.³⁹ Volgens de waardeketenbenadering zijn niet alleen directe exportmarkten van belang, maar is het ook zeer informatief waar de finale consumptie van Nederlandse toegevoegde waarde plaatsvindt. Immers, de toegevoegde waarde van intermediaire producten stroomt via derde landen (zeg Duitsland) waar deze verder worden bewerkt voor export naar het land waar vervolgens finale consumptie plaatsvindt (China bijvoorbeeld). Een aantrekkelijke vraag in China heeft via Duitsland effect op de waarde die in Nederland wordt gecreëerd. Beide benaderingen, directe partner en finale partner zijn van belang, waarbij in het geval van directe partners nog vaak wordt gekeken naar de bruto-exportwaarde en niet naar de toegevoegde waarde van de directe export.

Voor een goed beeld moet het totale waardeketeneffect⁴⁰ worden opgedeeld in: (1) een participatie-effect, dat de 'aanwezigheid' van een land in een bepaalde product- of sectorwaardeketen meet; en (2) een markteffect dat aangeeft hoe de marktvaart naar finale producten verloopt. Tabel 1 geeft deze decompositie weer voor drie tijdvakken (voor, tijdens en na de crisis) en een totaaloverzicht voor de periode 2000-2014 voor Nederland en een aantal vergelijkingslanden.

| 43 |

Tabel 1 Decompositie van veranderingen in waardeketeninkomen Nederland en vergelijkingslanden (2000-2014)												
	2000-2007			2007-2010			2010-2014			2000-2014		
	participatie	markt	totaal	participatie	markt	totaal	participatie	markt	totaal	participatie	markt	totaal
NLD	0,00	0,08	0,08	-0,02	-0,02	-0,04	0,05	-0,04	0,01	0,04	0,01	0,05
AUT	0,01	0,04	0,05	-0,01	-0,02	-0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
BEL	0,01	0,03	0,04	0,00	-0,02	-0,03	-0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00
DEU	0,10	0,39	0,48	-0,10	-0,21	-0,31	0,02	0,00	0,02	0,03	0,16	0,19
DNK	0,00	0,02	0,02	-0,01	-0,01	-0,02	-0,01	0,00	-0,01	-0,01	0,00	-0,01
FRA	-0,03	0,08	0,05	-0,04	-0,09	-0,13	-0,01	-0,01	-0,02	-0,07	-0,03	-0,10
GBR	-0,01	0,94	0,93	-0,13	0,78	0,64	0,02	0,64	0,66	-0,11	0,83	0,72
SWE	0,00	0,03	0,04	-0,01	-0,04	-0,05	-0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02

Bron: WIOD, bewerking TNO.

³⁹ Tweede Kamer, 2009, p. 15; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 4.

⁴⁰ Deze analyse bevat cijfers van zowel goederen- als dienstenhandel.

De cijfers voor deze tijdvakken weerspiegelen de opmaat naar de crisisperiode waarin een positief markteffect domineert, de crisisperiode zelf waarin (logischerwijs) sprake is van zowel een teruglopend participatie- als markteffect, en de periode erna, die een gedifferentieerd beeld van de benchmarklanden geeft. Per saldo presteert de Nederlandse economie in vergelijking met de meeste benchmarklanden bovengemiddeld in de periode 2000-2007. Tijdens de crisis zijn vooral Frankrijk en Duitsland hard geraakt, op afstand gevolgd door Zweden, Nederland, Oostenrijk en in mindere mate België en Denemarken. Het aandeel van Nederland in de mondiale geconsumeerde toegevoegde waarde (Global Value Chain Income) is in de jaren 2007-2010 gedaald met 0,045 procentpunt, terwijl dat van Duitsland daalde met 0,3 procentpunt.

De periode 2010-2014 toont een wisselend beeld per land, waarbij opvalt dat Nederland weliswaar last had van een krimpende marktvraag, maar zich tegelijkertijd beter wist te manifesteren in diverse waardeketens. Dit in tegenstelling tot Frankrijk, België, Zweden en Denemarken, die last hadden van een (gemiddeld) verslechterde concurrentiepositie. Opvallend zijn de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk, waaruit blijkt dat dit land sterk heeft weten te profiteren van de marktvraag, zelfs in tijden van de financieel-economische crisis. Dat is (paradoxaal genoeg) grotendeels terug te voeren op de sterke rol en internationale verwevenheid van de financiële dienstverleningssector. Voor een gedetailleerder inzicht voor Nederland op bedrijfstakniveau voor de periode 2000-2014 verwijst IOB naar bijlage 1.

Tekstbox 1 *Beleidsaandacht voor het internationale verdienvermogen*

Om de internationale dimensie van het verdienvermogen beter voor het voetlicht te brengen, stelt BZ in het najaar van 2013 een interne notitie op, die vervolgens in de DTIB wordt besproken om de gedachtevorming rondom het internationale verdienvermogen verder aan te scherpen en om input te genereren voor de kabinetsbrief. De brief *Het versterken van de positie van Nederland in mondiale waardeketens* die uiteindelijk naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, heeft een open einde en is bedoeld om de discussie te starten. De brief gaat in op belangrijke ontwikkelingen die het internationale verdienvermogen van Nederland raken; de fragmentatie van handels- en productieketens en de integratie van opkomende markten. Beleidsmatig vertalen deze ontwikkelingen zich in drie belangrijke uitdagingen: het versterken van het vestigingsklimaat, het pakken van kansen op opkomende markten en het bevorderen van inclusieve globalisering. De centrale vraag werpt zich daarbij op hoe het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen zich in de toekomst het beste kunnen positioneren in mondiale productieketens en hoe ze moeten inspelen op internationale ontwikkelingen om geld te verdienen. Minister Ploumen nodigt het bedrijfsleven uit om inbreng te leveren op strategische vragen, zoals welke allianties de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven zouden moeten aangaan en welke instrumenten daartoe moeten worden ingezet, maar een eensgezinde reactie blijft uit.

2.3 Argumentatie voor overheidsbetrokkenheid

Voordat IOB aan de bespreking van de beleidsstrategie en -implementatie toekomt (hoofdstuk 3), staat IOB in de rest van dit hoofdstuk stil bij de (gevolgde) argumentatie voor overheidsingrijpen en de daarbij gehanteerde veronderstellingen. De rol van de overheid bij economische diplomatie wordt gerechtvaardigd aan de hand van meerdere overwegingen, die grotendeels verwijzen naar de aanwezigheid van marktfalen, handelsbarrières, een dominante rol van de overheid in andere landen of een ongelijk speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven. Een enkele keer wordt ook gewezen op de positieve effecten op de Nederlandse economie of wordt economische diplomatie in verband gebracht met publieke goederen, de ontwikkelingsrelevantie van de activiteiten en – actueler – de bijdrage aan de totstandkoming van maatschappelijke doelen. Naast deze overwegingen van meer beleidsmatige aard (paragraaf 2.3.1) zijn er ook meer incidenteel georiënteerde ingevingen voor overheidsingrijpen, die vooral verband houden met de mondiale economische crisis (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Beleidsmatige overwegingen voor publieke ondersteuning

Marktfalen. Beleidsmakers zijn gehouden aan het integrale afwegingskader voor beleid en regelgeving. Dit gaat onder andere in op het thema *marktfalen*.⁴¹ Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart, kunnen er publieke belangen in het geding zijn. Dan is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben:

- Externe effecten die de markt niet (voldoende) kan corrigeren. Dit zijn effecten waaraan kosten zijn verbonden die niet of onvoldoende in de marktprijs tot uitdrukking komen (bijvoorbeeld milieuverontreiniging). Hierdoor is de prijs van goederen of diensten zonder interventie te laag.
- Publieke (collectieve) goederen. Bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de opbrengsten ervan aan iedereen ten goede komen en het gebruik door de een het gebruik door de ander niet uitsluit (bijvoorbeeld dijken, defensie).
- Informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder. Informatieasymmetrie aan de kant van vrager of aanbieder leidt tot opportunistisch gedrag of suboptimaal keuzegedrag, waardoor de markt niet goed kan functioneren.
- Oneerlijke concurrentieverhoudingen (monopolievorming). Dit is een situatie waarin één aanbieder zo veel macht verwerft, dat vraag en aanbod en het prijsmechanisme van de markt niet meer goed functioneren.
- Te hoge transactiekosten. Als de transactiekosten te hoog zijn, komt er geen markt tot stand.

In de diverse toelichtingen op het bedrijfsinstrumentarium wordt, met name in de periode dat DGBEB deel uitmaakte van EZ, benadrukt dat er sprake moet zijn van markt- dan wel systeemfalen. Dit wordt een enkele keer geëxpliciteerd, bijvoorbeeld in de Kamerbrief⁴² naar aanleiding van de *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen 2004-2008*. Hierin staat onvolledige en asymmetrische informatie over buitenlandse markten als aangrijpingspunt voor

⁴¹ www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/5-wat-rechtvaardigt-overheidsinterventie.

⁴² Ministerie van Economische Zaken, 2010.

overheidsinterventies benoemd. Het gaat hier om een ongelijkwaardige informatiepositie, doordat informatie niet beschikbaar is, of te duur is om te verkrijgen. Daarnaast worden financiële barrières vaak genoemd, zoals slecht functionerende financiële markten (onverzekerbare risico's en financieringsproblemen) en tarifaire belemmeringen. De veronderstelling daarbij is dat deze barrières tot aanzienlijke kosten leiden en vooral het midden- en kleinbedrijf ervan weerhouden om internationaal actief te worden.

Vervolgens wordt overheidsoptreden bij handelsbevordering gerechtvaardigd om toe te zien op de naleving van eigendomsrechten en het tegengaan van non-tarifaire belemmeringen, zoals importquota, bureaucratische hindernissen en fytosanitaire regels. Met name in opkomende economieën is een relatief grote rol weggelegd voor de overheid in het economisch verkeer. Op deze markten gelden vaak andere economische spelregels dan op meer ontwikkelde markten. Naarmate het aandeel van deze landen in de wereld economie en daarmee de handel toeneemt, worden Nederlandse bedrijven vaker blootgesteld aan handelsbarrières, een dominante rol van de buitenlandse overheid of een ongelijk speelveld.⁴³ Dit vraagt om ondersteuning door middel van economische diplomatie, meer specifiek voor een aantal (publieke) sectoren waar Nederland via de topsectoren nadrukkelijk op inzet, zoals water, energie en gezondheidszorg.⁴⁴ De contacten die het postennetwerk onderhoudt met statelijke actoren, zijn van belang om het bedrijfsleven te ondersteunen om bureaucratische barrières te slechten waartoe individuele bedrijven zelf niet of nauwelijks in staat zijn.⁴⁵ Maar ook culturele barrières, kennis- en taalbarrières spelen hierbij een rol, zoals ook tot uiting komt in het BZ-interne berichtenverkeer tussen het postennetwerk en Den Haag.

| 46 |

Naast het argument van het zo veel mogelijk tegengaan en neutraliseren van externe effecten, bestaat een belangrijke argumentatie voor overheidsbetrokkenheid ook uit het stimuleren van positieve externe effecten. Externe effecten zijn effecten die optreden door het (deels) ontbreken van een marktprijs, waardoor bedrijven ze niet (of onvoldoende) meewegen in hun beslissingen. De maatschappelijke baten van internationaal ondernemen kunnen vanwege positieve externe effecten groter zijn dan de private, waardoor er vanuit maatschappelijk perspectief minder buitenlandse transacties plaatsvinden dan wenselijk is. Partijen in de omgeving van een internationaal actief bedrijf kunnen bijvoorbeeld meeprofiteren van de kennis van een buitenlandse markt.⁴⁶ Hollandpromotie is een voorbeeld van een genoemd *publiek goed*.

Tegengaan van marktverstoring. Een ongelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven houdt niet alleen in dat overheden in doellanden hun nationale bedrijven zouden bevoordelen (zoals China) op hun eigen markten ten nadele van Nederlandse, maar, veel belangrijker nog, ook dat andere, met name ook Europese, overheden hun bedrijfsleven meer zouden ondersteunen bij het betreden van buitenlandse markten. Het gras bij de burens zou groener zijn dan bij ons.

⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 2.

⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 40; Tweede Kamer, 2014b, p. 19.

⁴⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 15.

⁴⁶ Ministerie van Economische Zaken, 2012b, p. 4; Ministerie van Economische Zaken, 2010, p. 2.

Onderzoek door DGBEB⁴⁷ wijst echter uit dat Nederland in grote lijnen een vergelijkbaar (financieel) pakket aanbiedt als bijvoorbeeld België, Denemarken of Oostenrijk.⁴⁸ Wel wordt er meerdere malen een verschil geconstateerd op het gebied van exportfinanciering, die in Nederland beperkt is tot exportkredietverzekeringen en exportkredietgaranties, terwijl andere landen ook vaak directe financiering of renteondersteuning bieden.⁴⁹ Binnen de OESO zijn afspraken gemaakt met als doel concurrentie op basis van publieke financiering te beperken.⁵⁰ Er blijft echter ruimte voor nationale overheden om hier een eigen invulling aan te geven. Niet-OESO-landen, waar Nederland ook mee concurreert, zijn uiteraard niet gebonden aan deze afspraken.⁵¹

2.3.2 Incidentele/pragmatische overwegingen voor publieke ondersteuning

Herwinnen marktaandeel. In de beginperiode (2004) van de Dutch Trade and Investment Board (DTIB)⁵² benadrukte deze belangrijkste publiek-private adviesorganisatie op het terrein van internationaal ondernemen, dat Nederland veel te weinig profiteerde van het wereldwijde conjunctuurherstel. De voornaamste oorzaak hiervoor zou gelegen zijn in de relatief ongunstige uitvoerontwikkeling, waarbij Nederlandse exporteurs telkens marktaandeel zouden hebben verloren, al onderbouwde de DTIB deze conclusie niet. Zo zou Nederland marktaandeel zijn verloren in traditioneel belangrijke exportmarkten als Duitsland, maar een verwijzing naar onderliggende bronnen om deze conclusie te staven, ontbrak. Ook andere EU-landen, zoals Duitsland, Italië en Zweden, zouden marktverlies hebben geleden, maar voor Nederland zou dit nog in sterkere mate gegolden hebben. Vandaar ook dat volgens de DTIB de prioriteit in eerste instantie moest liggen bij het herwinnen van het marktaandeel in traditionele exportmarkten. Nederland moest terugkeren in de Europese voorhoede. Dat zou ook om meer zicht op de samenstelling en kwaliteit van het exportpakket vragen. Daarbij was het volgens de DTIB ook belangrijk om vragen te beantwoorden als: Op welke markten heeft Nederland marktaandeel verloren? In welke producten? Aan wie verloor Nederland marktaandeel? Waar vond wel groei plaats en waar niet? Een dergelijke analyse zou ook op het belang en de spin-off van wederuitvoer moeten ingaan. Zo'n alomvattende analyse is er nooit gekomen, al zijn de vragen ook nu nog zeer relevant. Wel zijn er sinds 2014 vanuit BZ initiatieven gekomen om naar onderdelen van bovengenoemde vragen onderzoek in te stellen.

Tegengaan gevolgen van economische crisis. De economische crisis van 2008-2009 heeft gevolgen gehad voor de internationale handel. De economische onzekerheid bleef de financiële markten, consumenten en producenten in de greep houden. Dit zorgde voor een afnemende vraag, minder investeringen en het moeilijker verkrijgen van financiering. Het leidde uiteindelijk tot een stagnatie van de wereldhandel, wat consequenties heeft voor een

⁴⁷ Ministerie van Economische Zaken, 2013.

⁴⁸ Ministerie van Economische Zaken, 2012c, p. 3.

⁴⁹ Tweede Kamer, 2012, p. 18; Ministerie van Economische Zaken, 2012c, pp. 4, 5, 7.

⁵⁰ Afspraken in het kader van de 'Arrangement of Officially Supported Export Credits'.

⁵¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014e, p. 1.

⁵² De belangrijkste publiek-private adviesorganisatie, die in 2004 door de staatssecretaris van EZ in het leven werd geroepen. Naast VNO-NCW en andere vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven schuiven de ministers van EZ en voor BHOS aan bij overleggen. De DTIB komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4.

open economie als die van Nederland. Het Centraal Planbureau (CPB) hanteert de vuistregel: 4 procent daling in de wereldhandel zorgt voor ongeveer 1 procent lagere economische groei. Zoals IOB in de vorige paragraaf liet zien, heeft de Nederlandse uitvoer geleden onder de crisis, maar in beduidend mindere mate dan die van de meeste andere Europese landen. Dat kwam onder meer door de samenstelling van het uitvoerpakket en de dempende werking die uitgaat van de wederuitvoer (het zogenoemde *Rotterdameffect*). Geheel tegen de economische trend in groeide de agrarische export in 2011 zelfs met 9 procent. Desondanks benadrukte de toenmalige staatssecretaris van Landbouw dat de overheid alle instrumenten maximaal zou inzetten om de export gaande te houden (programma's internationaal ondernemen, economische missies, economische diplomatie, economische functie posten). EZ richtte vervolgens het zogenoemde 'crashteam' in om handelsbarrières bij de Europese Commissie aanhangig te maken die het gevolg waren van verschillende interpretaties van Europese regels door de lidstaten. Ook drong de DTIB erop aan om non-tarifaire handelsbelemmeringen tegen te gaan, bijvoorbeeld door de EU Economic Partnership Agreements (EPA's) met derde landen te laten afsluiten.

Diversificatie. Omdat Nederland volgens de DTIB nog onvoldoende aangesloten was op opkomende markten, was het noodzakelijk in te zetten op geografische diversificatie en verbreding van het exportpakket. Minister Verhagen van BZ refereerde in 2009 aan CBS-data waaruit zou blijken dat slechts 4 procent van de export in landen terecht komt waar meer van de helft van de toekomstige groei zal plaatsvinden. (Daarmee ging hij voorbij aan het belang van indirecte export, zoals bleek in de vorige paragraaf.) Nog betere informatievoorziening was een van de genoemde remedies. Naast de noodzakelijke diversificatie naar andere geografische markten zou er ook meer aandacht moeten komen voor de samenstelling van het exportpakket, aldus de DTIB. Nederland zou nog te veel goederen exporteren met relatief weinig toegevoegde waarde en vaak ook zeer prijselastische goederen, zoals schroot. Dit maakte de export kwetsbaar, ook voor valutaschommelingen. Opkomende markten werden (en worden) als belangrijk gezien voor de Nederlandse export, zeker ook omdat de uitvoer naar deze landen relatief vaak bestaat uit binnenlands geproduceerde goederen (in plaats van wederuitvoer, die met name bestemd is voor het Europese achterland). De toegevoegde waarde van deze binnenlands geproduceerde uitvoer ligt gemiddeld beduidend hoger dan die van de wederuitvoer.

Aanboren onbenut exportpotentieel. Een onderliggende aanname voor de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium is dat het Nederlandse mkb suboptimaal exporteert en onderinvesteert in het buitenland door marktfalen. Deze aanname is onder meer gestoeld op het gegeven dat een groot deel van het Nederlandse bedrijfsleven nog niet internationaal actief is; minder dan 10 procent exporteert. Het mobiliseren van het onbenutte exportpotentieel van het mkb is dan ook een van de kernthema's van het beleid voor internationaal ondernemen, zoals ook uiteengezet in de brief *Versterking van de positie van Nederland in de mondiale waardeketens*.⁵³ ABN AMRO becijferde in 2012 dat het Nederlandse mkb zo'n 46 miljard euro omzet zou laten liggen aan onbenut potentieel. Een andere bron vermeldde dat zo'n 80.000 mkb-bedrijven tot de groep potentiële exporteurs kunnen

worden gerekend.⁵⁴ In Europees perspectief presteert het Nederlandse mkb gemiddeld op het terrein van internationaal ondernemen.⁵⁵ Een recenter onderzoek⁵⁶ komt tot de conclusie dat het Nederlandse mkb bovengemiddeld presteert, maar daarbij geldt dat veel van de indicatoren niet specifiek over het mkb gaan.

Verschuivende beleidsrationale. In paragraaf 1.3.1 beschreef IOB de geleidelijke verschuiving van het marktperspectief naar het systeem(veranderings)perspectief als dominante legitimering van het beleid voor economische diplomatie. De huidige beleidsfocus die kansen ziet voor het vermarkten van Nederlandse kennis en kunde om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan dient hierbij als voorbeeld. Deze verschuiving wordt ook opgemerkt in evaluaties van het beleidsinstrumentarium:

Wanneer de verantwoording niet hierin [in marktfalen, IOB] gevonden kan worden, kan het een overweging zijn een andere ratio te vinden voor de betrokkenheid van de Nederlandse overheid. Zo een andere ratio kan bijvoorbeeld gevonden worden in het publieke belang dat de Nederlandse overheid vertegenwoordigt inzake grote maatschappelijke uitdagingen die zich over de hele wereld manifesteren; uitdagingen zoals versnellende klimaatverandering, toenemende grondstoffenschaarste en verschuivende demografische druk.⁵⁷

| 49 |

De eerder genoemde verschuiving komt ook tot uitdrukking in de uitvoeringspraktijk, waar bijvoorbeeld sinds 2016 in de aanvraagprocedure van een PIB wordt gewogen of een businesscase bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Waar mogelijk worden maatschappelijke uitdagingen een prominent onderdeel van de PIB, om zo ook de rol van de overheid beter te kunnen verantwoorden.⁵⁸

2.4 Beleidsassumpties

Aan het beleid liggen diverse expliciete, maar ook impliciete veronderstellingen ten grondslag. Deze dienen als rechtvaardiging en motivatie voor het gevoerde en te voeren beleid. In tabel 2 worden de assumpties en geponeerde feiten die IOB aantrof in verschillende documenten (beleidsstukken, Kamerbrieven, notulen van diverse departementale, interdepartementale en publiek-private overlegorganen) nader getoetst en van een oordeel voorzien. De toets heeft plaatsgevonden aan de hand van (met name) de CBS internationaliseringsmonitors vanaf 2010 t/m 2018, en is waar nodig aangevuld met data van het CBS, TiVA, WIOD, Eurostat en Intracen.⁵⁹ Een uitgebreide onderbouwing is te vinden in bijlage 4.

⁵⁴ Notulen Dutch Trade Board, januari 2012.

⁵⁵ Zie verschillende Europees vergelijkende studies naar het mkb (<http://www.ensr.eu>) en tabel 8.

⁵⁶ SME performance review 2018 (http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_nl).

⁵⁷ PWC, 2017, p. 6.

⁵⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2017.

⁵⁹ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek, TiVA: Trade in Value Added, WIOD: World Input-Output Database, Intracen: International Trade Centre.

Tabel 2 Feitencheck (beleids)assumpties				
Belang verschillende regio's/landen voor Nederlandse export				
1	Brv	Twee derde van de wereldhandel bestaat uit halffabricaten, waarbij vooral België en Duitsland Nederlands halffabricaat verwerken. Veel Nederlands fabricaat heeft als uiteindelijke bestemming VS, Japan, Frankrijk en VK.	Klopt gedeeltelijk	Het percentage halffabricaten in de wereldhandel schommelt rond de 50%. Bestemming West-Europa rond 50%, waarvan een flink deel Duitsland en België (gezamenlijk 30%). Uiteindelijke bestemming ook vaak EU-15 al is het percentage wel gedaald. Als uiteindelijke bestemming zijn de VS en VK en Frankrijk wel belangrijk, Japan niet.
2	Evb	Nederland is vooral aangesloten bij Global Value Chains (GVC's) met de EU als finale afnemer. Deze GVC's groeiden tijdens de crisis minder dan het wereldgemiddelde.	Klopt gedeeltelijk	Nederland heeft relatief veel finale afzet in EU-15. Crisis had relatief weinig invloed op import uit EU-28, maar de dip duurde wel relatief lang ten opzichte van wereldgemiddelde.
3	Kam	Nederlandse export concentreert zich sterk op West-Europese landen, en in toenemende mate ook op Oost-Europese landen.	Klopt gedeeltelijk	Onderscheid tussen bruto-exportcijfers en toegevoegde waarde. Bruto-export: belang W-Europa neemt langzaam af, het belang van O-Europa langzaam toe. Toegevoegde waarde laat zien dat belang W-Europa niet meer afneemt na 2010 en O-/Centraal-Europa niet meer toeneemt.
4	Kam	Opkomende economieën worden economisch steeds belangrijker ten koste van de EU, daar vindt ook een groot deel van de economische groei plaats. Voornamelijk in de BRIC-landen maar ook genoemd zijn Nigeria, Indonesië en Vietnam.	Klopt gedeeltelijk	Aandeel EU in de wereldeconomie is geleidelijk afgenomen, maar van de genoemde landen heeft alleen China en in veel mindere mate India een marktaandeel in de wereldeconomie gewonnen. Het aandeel van de overige landen is stabiel gebleven of licht gestegen maar nog steeds marginaal ten opzichte van de EU.
5	Brv	China, India en Afrikaanse landen nemen in belang toe voor Nederland.	Klopt	Belang in bruto-export toegenomen van iets meer dan 2% in 2001 naar ongeveer 5,5% in 2017. Belang van India relatief klein ten opzichte van China en Afrikaanse landen (volledige continent, niet alleen Sub-Sahara). Toegevoegde waarde naar China en India gegroeid naar iets boven de 5%, maar neemt sinds 2010 niet (India) of nauwelijks (China) meer toe.

Legenda kolom bron: brv = berichtenverkeer; not = notulen; kam = Kamerstukken; itv = interviews en evb = evaluaties⁶⁰ beleidsinstrumenten.

⁶⁰ Evaluaties vinden niet automatisch hun ingang in het beleid, maar ze staan de beleidsmaker wel ter beschikking in het formuleren daarvan. Daarom zijn ze toch meegenomen, hoewel ze niet hetzelfde gewicht hebben als bijvoorbeeld Kamerstukken.

6	Not/brv	Slechts 4% van Nederlandse export komt terecht in landen die meer dan de helft van toekomstige groei vertegenwoordigen. Nederland exporteert ten opzichte van andere Europese landen relatief weinig naar BRIC-landen en CIVETS-landen (en opkomende economieën in het algemeen).	Klopt gedeeltelijk	In 2014 komt rond de 8% van de toegevoegde waarde in de BRIC-landen terecht. Plus overige opkomende economieën is dat aandeel zeker 10%. Dit percentage is vergelijkbaar met 2010 en iets gestegen sinds 2007. Zowel in termen van bruto-export als toegevoegde waarde presteert Nederland, samen met België, het slechtst op de BRIC-landen, al is het verschil met bijvoorbeeld Frankrijk klein.
7	Not	Export naar opkomende landen is vaker Nederlands product, terwijl het naar Europa vaker wederuitvoer is, waarbij de toegevoegde waarde per euro lager ligt.	Klopt gedeeltelijk	Aandeel wederuitvoer in export naar Europa is relatief hoog. Een hoger aandeel Nederlands product geldt niet alleen voor opkomende economieën, maar ook voor ontwikkelde economieën als de VS. Het onderscheid is intra-EU versus extra-EU.
Effecten internationalisering				
8	Kam/not/evb	Internationaal actieve bedrijven zijn productiever, hebben beter gekwalificeerd personeel en zijn goed voor 60% van de banen, terwijl ze maar 10% van de bedrijven vertegenwoordigen. Ook is internationalisering gerelateerd aan hogere winstmarges, een hogere kapitaalratio en meer eigen vermogen.	Klopt	Er is sprake van een positieve relatie (duidt niet altijd op causaliteit) tussen internationalisering en bepaalde variabelen (op basis van beschikbare informatie). Dit geldt voor: salaris, werkgelegenheid (structurele handelaars) maar ook een verschuiving naar niet-routinematig werk ten koste van laaggeschoold werk, productiviteit en innovatie.
9	Brv/int/not	Grote bedrijven dienen als springplank voor kleinere bedrijven door het verspreiden van kennis, maar ook als afnemer van producten en diensten.	Klopt	Het zmkb exporteert een aanzienlijk deel via het grootbedrijf, daarmee neemt zijn uiteindelijke aandeel in de export toe tot 40-50% ten opzichte van het aandeel van ongeveer 25% in de bruto-export. Een deel van dit verschil wordt echter ook verklaard door het relatief grote beroep dat het grootbedrijf op buitenlandse inputs doet. Van de geëxporteerde toegevoegde waarde van het zmkb is ongeveer twee derde indirect.

Legenda kolom bron: brv = berichtenverkeer; not = notulen; kam = Kamerstukken; itv = interviews en evb = evaluaties⁶⁰ beleidsinstrumenten.

⁶⁰ Evaluaties vinden niet automatisch hun ingang in het beleid, maar ze staan de beleidsmaker wel ter beschikking in het formuleren daarvan. Daarom zijn ze toch meegenomen, hoewel ze niet hetzelfde gewicht hebben als bijvoorbeeld Kamerstukken.

Investerings				
10	Kam	Nederlandse industrie is voor een deel verplaatst naar Oost-Europa, ten gunste van daaraan ondersteunende diensten.	Klopt gedeeltelijk	Hoewel de industrie vaker hoofdactiviteiten verplaatst naar het buitenland, worden in totaliteit vaker ondersteunende activiteiten dan hoofdactiviteiten verplaatst (2014-2016). Oost-Europese landen zijn steeds minder vaak bestemming van outsourcing; van iets minder dan 40% in 2001-2006 naar ongeveer 24% in 2009-2011 en minder dan 20% in 2014-2016. In de periode 2001-2006 zijn relatief meer hoofdactiviteiten verplaatst naar Oost-Europa (nieuwe EU-lidstaten), in de periodes daarna vaker ondersteunende activiteiten.
11	Evb	Ruim 2% van het mkb heeft investeringen in het buitenland, met name productie of verkooplocatie. Dit aandeel is het hoogst in de handels- en transportsector.	Klopt niet	In totaal heeft ongeveer 1% van het mkb buitenlandse investeringen. Onderscheid naar mkb-groottesklasse: tot 9 personen nog geen 1%, van 10-19 rond de 5%, daarna loopt het verder op tot bijna 25% van het mkb met 100-249 werkzame personen. Handel- en transport wel in top 5, maar stuk minder dan <i>mining & quarrying</i> en <i>utility</i> . Een recenter CBS-rapport komt tot 1,5%.
Mondiale economische ontwikkelingen				
12	Kam/not	De groei van de wereldhandel wordt voor een groot deel verklaard door de internationalisatie van productie- en handelsketens. Hierdoor neemt de complexiteit in productieketens toe.	Klopt gedeeltelijk	In de periode 2000-2014 werd ongeveer 50% van de groei van de wereldhandel verklaard door intermediaire producten. Aandeel van de productie voor simpele en complexe waardeketens neemt af sinds 2011 door het inzakken van de wereldhandel ten gunste van volledig binnenlandse productie. ⁶¹
13	Kam	Meer landen worden internationaal actief waardoor de concurrentie op afzetmarkten toeneemt.	Onduidelijk	Vrijwel alle landen waren en zijn internationaal actief, d.w.z. dat ze exporteren. Het aandeel van de belangrijkste landen in de wereldhandel is echter vrij stabiel, hoewel er wel wat verschuivingen zijn. Wellicht dat op specifieke markten de concurrentie toeneemt als landen zich specialiseren.

Legenda kolom bron: brv = berichtenverkeer; not = notulen; kam = Kamerstukken; itv = interviews en evb = evaluaties⁶⁰ beleidsinstrumenten.

⁶⁰ Evaluaties vinden niet automatisch hun ingang in het beleid, maar ze staan de beleidsmaker wel ter beschikking in het formuleren daarvan. Daarom zijn ze toch meegenomen, hoewel ze niet hetzelfde gewicht hebben als bijvoorbeeld Kamerstukken.

⁶¹ World Bank group, 2017, pp. 39, 46.

		Nederlandse exportproducten		
14	Kam/ not/ evb	Nederland exporteert veel goederen met relatief weinig toegevoegde waarde en hoge prijselasticiteit. Aandeel van binnenlands geproduceerde goederen en diensten neemt af, dat van wederuitvoer neemt toe.	Klopt	In de periode 2000-2015 is de bruto-export van NL producten met ongeveer 50% toegenomen, terwijl de wederuitvoer meer dan verdubbelde. De toegevoegde waarde van de wederuitvoer was 11 cent per euro in 2015, die van NL producten en diensten 57 cent per euro, waarbij het aandeel van diensten in de export stijgt. Er is echter bij zowel goederen als diensten een dalende trend in toegevoegde waarde per euro export zichtbaar, hoewel die iets af lijkt te vlakken. Prijselasticiteit moeilijk te bepalen op geaggregeerd niveau. Aandeel toegevoegde waarde in export NL producten niet abnormaal in vergelijking met andere Europese landen.
15	Kam	De dienstensector wordt steeds belangrijker in de export. De dienstensector is van groot belang als toeleverancier van goederenexporteurs, onderscheid tussen directe en indirecte export is van belang.	Klopt	Hoewel het aandeel van diensten in bruto-export vrij stabiel rond de 20% ligt (inclusief wederuitvoer), voegen diensten meer waarde toe per euro export (omdat wederuitvoer relatief weinig oplevert) én zijn ze belangrijker als toeleverancier van goederenexporteurs, indirecte export. Het aandeel in de geëxporteerde toegevoegde waarde ligt een stuk hoger, rond de 60% (exclusief wederuitvoer).
16	Kam/ evb	Nederland specialiseert zich in kennis- en kapitaalintensive goederen, relatief meer dan andere hoge-inkomenslanden.	Klopt gedeeltelijk	Het Nederlandse aandeel in export van hightechgoederen ligt (waarschijnlijk) onder het EU-28-gemiddelde gezien belang van de wederuitvoer van hoogtechnologische goederen in de Nederlandse export. Aandeel van landbouw juist groter dan gemiddeld, rond de 20% van de uitvoer. 80% NL hightechuitvoer is wederuitvoer. Aantal specifieke hightechsectoren is relatief zeer goed vertegenwoordigd in NL export t.o.v. andere Europese landen.

Legenda kolom bron: brv = berichtenverkeer; not = notulen; kam = Kamerstukken; itv = interviews en evb = evaluaties⁶⁰ beleidsinstrumenten.

⁶⁰ Evaluaties vinden niet automatisch hun ingang in het beleid, maar ze staan de beleidsmaker wel ter beschikking in het formuleren daarvan. Daarom zijn ze toch meegenomen, hoewel ze niet hetzelfde gewicht hebben als bijvoorbeeld Kamerstukken.

		Nederlandse exportprestaties		
17	Kam/ not	Exportprestaties van het Nederlandse mkb blijven achter bij andere Europese landen. Complexiteit van het zakendoen is voor veel mkb'ers te hoog, mede daardoor richten ze zich voornamelijk op omliggende landen. Onbenut potentieel is 46 miljard euro volgens ABN, 80.000 bedrijven volgens een andere bron.	Klopt gedeeltelijk	Zelfstandig mkb richt zich qua directe export relatief vaak op EU en overige Europese landen. In vergelijking met andere Europese landen wordt dit beeld bevestigd maar dit geldt voor de Nederlandse export in het algemeen, ook voor de groothandel. Mkb is goed voor ongeveer 43% van de directe export naar de EU, daarmee staat NL in de middenmoot ten aanzien van de benchmarklanden.
18	Not	De vraag naar voor Nederland belangrijke primaire goederen, met name landbouw, bleef in volumetermen overeind tijdens de crisis.	Klopt gedeeltelijk	Vraag naar landbouwproducten daalde minder snel dan totale export, zowel qua bruto-export als toegevoegde waarde.
19	Not	Nederlandse export is tijdens de crisis gedaald, maar minder dan die van andere Europese landen. Gemiddeld 8% t.o.v. 13% Europees (in volumetermen).	Klopt	De Nederlandse export heeft het relatief goed gedaan, in ieder geval niet slechter dan de EU-28.
20	Not	Nederland verliest marktaandeel op traditionele exportmarkten zoals Duitsland. Claim geldt met name voor periode tot 2004, terwijl in 2007 wordt geconstateerd dat Nederlands marktaandeel in Duitsland is hersteld.	Klopt niet	In de periode 2000-2014 licht stijgend marktaandeel, hoewel niet elk jaar, op basis van brutocijfers en toegevoegde waarde. In 2007 juist lichte daling van aandeel op basis van toegevoegde waarde.
21	Evb	Nederlands aandeel in Global Value Chains blijft niet achter bij vergeleken landen.	Klopt	T.o.v. benchmarklanden doet NL het juist goed, m.u.v. het VK. Nederland wint marktaandeel op diensten, verliest op goederen.

Legenda kolom bron: brv = berichtenverkeer; not = notulen; kam = Kamerstukken; itv = interviews en evb = evaluaties⁶⁰ beleidsinstrumenten.

⁶⁰ Evaluaties vinden niet automatisch hun ingang in het beleid, maar ze staan de beleidsmaker wel ter beschikking in het formuleren daarvan. Daarom zijn ze toch meegenomen, hoewel ze niet hetzelfde gewicht hebben als bijvoorbeeld Kamerstukken.

De getoetste assumpties en beweringen laten zien dat er over het algemeen wel enig begrip was van de context, maar dat regelmatig de nuance ontbrak, waardoor het volledige beeld niet altijd helder was. Het gebrek aan nuance hangt samen met een onvoldoende onderscheid tussen bruto-exportwaarden en toegevoegde waarde. Door het belang van wederuitvoer en handel in intermediaire producten is dit onderscheid van belang, en is het verschil op onderdelen fors. De Nederlandse export naar BRIC-landen gemeten in toegevoegde waarde blijft bijvoorbeeld minder achter dan de Nederlandse bruto-exportwaarden. De bruto-exportwaarden overschatten hiernaast ook het belang van Europese exportmarkten voor Nederland, vanwege het grote aandeel hierin van de wederuitvoer.

Dit onderscheid speelt ook een grote rol om het belang van wederuitvoer, de dienstensector en het (z)mkb in de export te duiden. Het belang van deze onderwerpen wordt wel genoemd, maar onvoldoende geëxpliciteerd om het beleid te kunnen voeren.

Een ander belangrijk onderwerp waarover nuance ontbreekt, zijn de genoemde positieve verbanden tussen internationalisering en bepaalde bedrijfskenmerken, zoals productiviteit en werkgelegenheid. Hoewel de richting van het verband niet altijd duidelijk is, wordt een oorzakelijk verband nogal eens gesuggereerd, waardoor het stimuleren van internationalisering als hét middel wordt gezien om bedrijven beter te laten presteren.

2.5 Bevindingen

Internationale handel en investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Internationalisering is een belangrijk beleidsstreven, met als kerndoel het scheppen van adequate voorwaarden voor internationaal ondernemen. Dit gebeurt door open markten te bevorderen en marktverstoringen aan te pakken. Daarnaast probeert de overheid drempels te verlagen voor ondernemers bij het starten of uitbreiden van hun activiteiten op buitenlandse markten.

Een kleine thuismarkt, overheidsdominantie in opkomende markten en bepaalde sectoren, en een ongelijk speelveld worden vaak genoemd als rechtvaardiging van overheidsbetrokkenheid. Dat Nederlandse bedrijven beperkt vertegenwoordigd zijn in opkomende markten, of dat exporterende bedrijven een hogere productiviteit hebben, is economisch gezien onvoldoende reden voor overheidsingrijpen. Het bestaan van positieve externe factoren wordt in toenemende mate als een belangrijk economisch argument gezien voor overheidsingrijpen, net als het feit dat de overheid moet zorgen voor een goed ondernemings- en vestigingsklimaat in Nederland.

In de praktijk is gebleken dat overwegingen van meer praktische aard een belangrijke aansporing voor publieke ondersteuning vormen. Marktfalen wordt wel genoemd, maar is in steeds mindere mate leidend bij afwegingen over de inzet van economische diplomatie. De inzet van economische diplomatie lijkt daarom meer opportunistisch van aard en vooral gedreven door het idee dat het iets op zou kunnen leveren. Dit idee wordt versterkt doordat

de overheid het aanbod van Nederlandse diensten vergelijkt met dat van andere EU-landen, en daarbij stelt dat Nederland niet kan achterblijven.

Hoewel het belang van handel voor Nederland centraal uitgangspunt van beleid is, is er weinig analyse van waar Nederland zijn geld verdient en waar kansen liggen voor de export. Gedurende de hele onderzoeksperiode (en daarvoor) wordt gesproken over het groeiende belang van opkomende economieën in de wereldeconomie, met daarbij de constatering dat Nederland het daar relatief slecht doet. Enkele belangrijke kanttekeningen worden hierbij echter steevast over het hoofd gezien, namelijk de rol van indirecte export en toegevoegde waarde versus bruto-exportcijfers. Een vergelijking met Europese nabuurlanden landen toont dat Nederland het relatief minder slecht doet dan verondersteld.

Naast de afhankelijkheid van de internationale conjunctuur wordt een groot deel van de waargenomen verschillen in exportomvang verklaard door een beperkt aantal factoren, die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Dit wijst op de smalle marges van het beleid (beperkte beïnvloedingsmogelijkheden) en de te verwachten effecten ervan.

De Tweede Kamer heeft lange tijd slechts beperkt aandacht gehad voor de handelskant van *internationaal ondernemen*. Pas in de recente jaren benadrukt de Kamer het belang van handel ook los van de onderwerpen *internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo)*, *duurzaamheid* en *mensenrechten*. Terwijl de parlementaire belangstelling bij de niet-economische kant van het handelsbeleid ligt, toont de belangrijkste publiek-private adviesorganisatie DTIB zeker in haar beginperiode een sterke belangstelling geuit voor een meer gefundeerd inzicht in de relatie tussen economische ontwikkeling, export, investeringsstromen en dienstverlening, en wijst ook op het toenemende belang van de wederuitvoer. De DTIB heeft hier in de praktijk echter niet veel mee gedaan.

Pas in 2014 wordt wat serieuzer werk gemaakt van het duiden van de Nederlandse exportpositie in beleidsstukken. In de Kamerbrief naar aanleiding van het verrichte onderzoek lijkt het veranderende karakter van de wereldhandel, met name het toegenomen belang van handel in halffabricaten en diensten, door te dringen tot beleidsmakers, zonder dat dit echter leidt tot concrete aanbevelingen of (bij)sturing van het instrumentarium. Ook wordt het vermeende achterblijven van Nederland in opkomende economieën nogmaals benoemd, terwijl een nuancering hiervan op grond van het onderzoek meer op zijn plaats zou zijn geweest.

3

Beleidsuitvoering en -strategie

3.1 Inleiding

Alvorens het krachtenveld van de publieke en private dienstverlening te bespreken (hoofdstuk 4) staat IOB in dit hoofdstuk eerst stil bij de gevolgde beleidsstrategie in het kader van internationaal ondernemen (onderzoeksvraag 2). IOB benoemt de versterkte beleidsmatige aandacht voor internationaal ondernemen en stelt de vraag in hoeverre eerdergenoemde beleidsmatige redenen voor overheidsingrijpen in de praktijk een rol spelen (paragraaf 3.2). Economische diplomatie ligt sterk verankerd in de topsectorenaanpak, met vraagsturing door de topsectoren als centraal uitgangspunt (paragraaf 3.3). Vervolgens beschrijft IOB de strategie en de vertaling ervan naar het handelingsperspectief. IOB bespreekt de economische werkprogramma's van de posten in relatie tot het geformuleerde beleidskader (paragraaf 3.4).

IOB stelt vast dat aan publieke zijde het belang en de invulling van economische diplomatie zijn toegenomen, ook als reactie op vergelijkbare beleidsontwikkelingen van met Nederland concurrerende landen (in bepaalde doelmarkten). Publieke spelers, met name het postennetwerk, zijn zich proactiever gaan opstellen en nemen vaker het initiatief voor handelsbevorderende activiteiten. Er ontbreken vooralsnog duidelijke afwegingskaders, een heldere taakverdeling van wie wat doet en een scherpe prioriteitstelling voor doellanden. Ondanks de toegenomen belangstelling voor economische diplomatie is een meer strategische en integrale visie op het economische (en politieke) domein, waar de al genoemde Commissie van Wijzen in het advies van 2014 om vroeg, vooralsnog uitgebleven.

| 58 |

3.2 Beleidsontwikkelingen

3.2.1 Beleidsambities handelsbevordering

De sterk toegenomen ambitie van de Nederlandse overheid op het gebied van internationaal ondernemen sinds het aantreden van het kabinet-Rutte I is goed af te lezen aan de intensiteit van de beleidsontwikkeling (figuur 4).⁶²

Dit kabinet zette in op een koerswijziging van overheidstaken.⁶³ Enerzijds gebeurde dat vanwege bezuinigingen, anderzijds omdat het kabinet vooral een rol zag voor publiek optreden bij het oplossen van complexe marktverstoringen op opkomende markten. De overheid wilde terugtreden, daar waar marktpartijen diensten van goede kwaliteit en voor een redelijke prijs konden aanbieden. Een deel van het instrumentarium voor nabije, ontwikkelde markten bleef gehandhaafd, vooral om starters te ondersteunen. Concreet vertaalde zich dit in een inperking van het bedrijfsleveninstrumentarium (afschaffen subsidies) ten gunste van meer economische diplomatie.

⁶² De opsomming is niet uitputtend en eindigt bij het kabinet-Rutte II.

⁶³ Ministerie van Economische Zaken, 2011a.

In het regeerakkoord-Rutte II spreekt het kabinet de ambitie uit de positie van Nederland als een van de meest concurrerende kenniseconomieën in de wereld te versterken. Het kabinet wil dit bereiken door duurzaam te groeien en te vernieuwen; gedreven door het topsectorenbeleid.⁶⁴ Een van de pijlers van dit beleid is de internationalisering van de topsectoren, die een concrete uitwerking krijgt in internationaliseringsagenda's per topsector en marktbeperkingsplannen. De strategische reisagenda (zie hoofdstuk 6) van het kabinet, die hierbij richting moet geven, is gebaseerd op de prioriteiten van de topsectoren. De geïntegreerde agenda voor hulp, handel en investeringen (2013)⁶⁵ heeft als uitgangspunt dat de Nederlandse handel te veel gericht is op omringende landen en te weinig profiteert van de economische groei elders, ondanks de vaak goede contacten van Nederland met groeilanden (al dan niet door langdurige hulprelaties). Nederland heeft uitstekende internationale verbindingen nodig om de handel in (intermediaire) goederen, diensten en kennis te bevorderen en bij te dragen aan duurzame en inclusieve groei in binnen- en buitenland.

De agenda voorziet in: (1) het zorgdragen voor een goede werking van internationale markten (inspelen op de integratie van mondiale ketens); (2) de inzet op economische diplomatie; (3) het stimuleren van inkomende en uitgaande investeringen; en (4) het bevorderen van imvo.

| 59 |

Gezien de gekozen afbakening heeft figuur 4 geen betrekking meer op het kabinet-Rutte III, dat eind 2017 is aangetreden. Onder minister Kaag wordt het bestaande beleid ten aanzien van hulp, handel en investeringen in grote lijnen voortgezet. Daarbij heeft het kabinet een aantal nieuwe thematische en geografische accenten geplaatst en zijn de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (*sustainable development goals*, oftewel SDG's) centraal komen te staan. Voor de IOB-beleidsdoorlichting in 2020 en de evaluatieprogrammering in de periode daarna zijn de volgende beleidsstukken relevant: de BHOS-nota *Investeren in Perspectief*, de *Handelsagenda* en de brief *Internationaal financieren in perspectief*. De beleidsdoorlichting zal deze nieuwe beleidsinstrumenten van Rutte III opnemen in de beleidsreconstructie en een eerste voorlopige verkenning hiervan geven, maar nog niet veel kunnen zeggen over de effecten ervan.

⁶⁴ Kamerbrief *Uitwerking regeerakkoord voor versterking kenniseconomie*, 27406-198, 11 februari 2013.

⁶⁵ Kamerbrief van Minister Ploumen, *Versterking van de positie van Nederland in mondiale waardeketens*, 16 mei 2014.

Figuur 4 Nota's en beleidsbrieven op het terrein van internationaal ondernemen

Balkenende IV (02/2007 - 10/2010)	
november 2009	Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (EZ)
juli 2010	Kamerbrief beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen 2004-2008 (EZ)
Rutte I (10/2010 - 10/2017)	
april 2011	Kamerbrief 'Modernisering Nederlandse diplomatie' (BZ)
juni 2011	Kamerbrief 'Buitenlandse kansen, Nederlandse markten' (EZ)
september 2011	Kamerbrief 'Naar de top – het bedrijvenbeleid in actie(s)' (EZ)
mei 2012	Kamerbrief 'Ontwikkeling van de Nederlandse export' (EZ)
september 2012	Kamerbrief over financiering en ondersteuning van export (EZ)
Rutte II (11/2012 - 10/2017)	
december 2012	Kamerbrief reactie op position paper NABC (BZ) Kamerbrief reactie op toezeggingen over handelsmissie (BZ)
april 2013	Kamerbrief 'Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen' (BZ) Kamerbrief voortgang programma Partners for International Business
juni 2013	Kamerbrief 'Voor Nederland, wereldwijd'
juli 2013	Kamerbrief strategische reisagenda samenwerking met decentrale overheden
september 2013	Kamerbrief 'Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei'
oktober 2013	Kamerbrief 'Ondernemen op buitenlandse markten'
april 2014	Kamerbrief n.a.v. motie-Sjoerdsma (BZ)
mei 2014	Kamerbrief 'Versterking van de positie van Nederland in mondiale waardeketens'
juli 2014	Kamerbrief 'Versterking van de economische dienstverlening aan het Nederlandse bedrijfsleven wereldwijd'
november 2014	Kamerbrief 'Financiering van internationale bedrijfsactiviteiten'
september 2015	Kamerbrief 'Nederlandse diplomatie'
november 2015	Kamerbrief 'Financiering voor internationaal ondernemen'
december 2015	Kamerbrief om rol bedrijfsleven bij nationale en internationale instrumenten te vergroten
september 2016	Kamerbrief 'Versterking van het internationale verdienvermogen van Nederland'

Focus op mkb en start-ups

Een constante in de beleidsformulering is de nadruk op de internationalisering van het mkb (vanaf ongeveer 2014) en start-ups. De genoemde redenen voor deze verbijzondering naar bedrijfsgrootte zijn een relatief laag aantal exporterende mkb'ers (tegelijktijd wordt ook genoemd dat het Nederlandse mkb het juist relatief goed zou doen) en de complexiteit van internationaal zakendoen, waardoor het mkb achterblijft bij het grootbedrijf.⁶⁶ Juist vanwege deze complexiteit zou een groot deel van de export van het mkb zich op ontwikkelde, meer nabijgelegen markten richten.⁶⁷

Eigenaren van start-ups worden beschouwd als mkb'ers met een sterk innovatief karakter die relatief snel aan internationalisering toe zijn – wat op zichzelf niet een scherp afgebakende doelgroepdefinitie is. Zij kunnen gebruikmaken van het regulier beschikbare instrumentarium (generieke vraaggestuurde dienstverlening) en worden specifiek benaderd voor deelname aan economische missies.⁶⁸

Tekstbox 2 Ambities private sector

In de discussies over het formuleren van een missie en beleidsvisie gedurende verschillende kabinetten geeft VNO-NCW in de DTIB duidelijk te verstaan behoefte te hebben aan een hoofddoelstelling (bijvoorbeeld: 'Nederlands bedrijfsleven meer aanwezig op buitenlandse markten') en geeft aan dat andere beleidsdoelstellingen zoals 'hogere betrokkenheid van Nederlands bedrijfsleven bij millenniumdoelstellingen' en 'versterkte ondersteuning van het bedrijfsleven bij realiseren mvo' minder direct aan deze hoofddoelstelling kunnen worden gerelateerd. Later komt VNO-NCW hierop terug wanneer het bedrijfsleven kansen ziet om mee te profiteren van de gelden die beschikbaar zijn voor ontwikkelingssamenwerking, en wordt de basis gelegd van de hulp-, handels- en investeringsagenda. Ten aanzien van de operationalisering van de strategie onderkent de DTIB dat er behoefte is aan sector-marktstrategieën in plaats van landenstrategieën. Beleidsmakers pikken deze zienswijze echter niet op, waardoor het beleid primair nog landengeoriënteerd blijft.

Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en uitvoerende (publieke) dienstverleners herkennen de beleidsmatige focus op het mkb niet zozeer. Dit heeft ermee te maken dat het mkb geen onderscheidend begrip is; 98 procent van de bedrijven behoort immers tot deze groep. Tegelijkertijd onderkennen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven dat prioriteitstelling van het mkb een politiek wenselijke rechtvaardiging vormt van het gevoerde (en te voeren) beleid.

⁶⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013b, p. 9; Tweede Kamer, 2013b, p. 29; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013d, p. 2.

⁶⁷ Tweede Kamer, 2014a, p. 15.

⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014c, p. 9; Tweede Kamer, 2014b, p. 15; Tweede Kamer, 2015, p. 17.

3.2.2 Marktfalen in de uitvoeringspraktijk

Eerder stelde IOB vast dat in de periode dat DGBEB nog deel uitmaakte van EZ, er werd benadrukt dat ondersteuning vanuit de overheid zich in principe beperkt tot situaties van markt- dan wel systeemfalen. Na de overgang van DGBEB naar BZ wordt nog slechts sporadisch gerefereerd aan het begrip *marktfalen*. Vaak wordt gerefereerd aan het (vermeende) gebrek aan private financiering voor activiteiten in opkomende markten en ontwikkelingslanden,⁶⁹ wat echter niet noodzakelijkerwijs op marktfalen wijst. Verder wordt genoemd dat ondernemers nog regelmatig tegen problemen aanlopen, die de overheid in de rol van probleemoplosser op hun verzoek aankaart bij de daarvoor verantwoordelijke instanties.⁷⁰

Critici van het idee dat marktfalen als uitgangspunt zou moeten dienen van het beleid, waaronder publieke dienstverleners binnen het postennetwerk, geven aan dat marktfalen weliswaar een rol kan spelen op de achtergrond, maar een te academisch en stringent uitgangspunt vormt dat niet geschikt is om beleid op te baseren. Toetredingsbarrières vormen in hun ogen de meest relevante factor voor overheidsop treden. Exporteren is duur, bijvoorbeeld doordat dit vraagt om het opzetten van een netwerk of het verkrijgen van financiering. Kosten variëren naar gelang de geografische en culturele afstand. Onderzoek wijst uit dat bedrijven pas gaan exporteren als zij het zich kunnen permitteren. Sommige zouden daarom gebaat kunnen zijn bij een steuntje in de rug.

| 62 |

Op grond van een analyse van instrument- en programma-evaluaties over de afgelopen tien jaar concludeerde IOB dat in de uitvoeringspraktijk beperkte aandacht bestaat voor marktfalen. Tabel 3 vormt een opsomming van evaluaties waarvoor is nagegaan of het onderwerp *marktfalen* expliciet of impliciet aan de orde is gesteld en hoe het oordeel van de evaluatoren uitviel (marktfalen wel/deels/niet aangetoond). Het betreft zowel interventies gefinancierd uit ODA- als niet-ODA-middelen.⁷¹

In de meeste evaluaties is *marktfalen* expliciet of impliciet aan de orde gesteld. Met name de recentere evaluaties besteden er consequent aandacht aan. Voor de meeste ODA-gefinancierde programma's is het stimuleren van internationalisering van het mkb geen hoofddoel. Met de introductie van de hulp-, handels- en investeringsagenda is er nadrukkelijker sprake van een dubbele doelstelling van programma's en instrumenten. Deze richten zich op: (1) het verbeteren van het lokale ondernemersklimaat in de betreffende doellanden, aangevuld met specifieke ontwikkelingsdoelen (creatie van werkgelegenheid, kennisoverdracht); en (2) internationalisering voor Nederlandse bedrijven.

⁶⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 38.

⁷⁰ Ministerie van Economische Zaken, 2011a, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012, p. 2; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 41; Tweede Kamer, 2013a, p. 141.

⁷¹ Official Development Assistance (ODA) is een door de OESO gehanteerd concept waarmee uitgaven voor ontwikkelingshulp worden geoormerkt. Overige publieke uitgaven worden als non-ODA getypeerd.

De resultaten in de lichtblauw gearceerde kolom laten zien dat twee evaluaties de EKV-faciliteit positief beoordelen op het aanpakken van marktfalen. Een verklaring hiervoor ligt in het type instrument dat de EKV-faciliteit is: ondernemers maken hiervan gebruik als de markt hun kredietaanvraag afwijst omdat de risico's te hoog zijn. Voor de overige geëvalueerde instrumenten kon in mindere mate of niet worden aangetoond dat ze marktfalen aanpakken. Vaak wordt volstaan met de conclusie dat dit aannemelijk is.

Als er sprake is van (vermeend) marktfalen, dan betekent dit niet dat de interventie daarmee automatisch ook additioneel (aan de markt) is; zie paragraaf 7.4.4 voor een toelichting op het begrip additionaliteit. Een vaker genoemde reden waarom de noodzaak van het instrument voor het Nederlandse mkb niet kan worden aangetoond, is de aanbodgerichtheid van het producten- en dienstenpakket van de ondersteunde bedrijven.⁷² Dit komt onder andere door een gebrekkig zicht op behoeftes in de doelmarkt. Daardoor is het onduidelijk welke belemmeringen weggenomen moeten worden om aansluiting op deze markt mogelijk te maken, wat de hulpvraag van bedrijven aan de overheid is en wat de aanleiding is voor dienstverleners binnen RVO en het postennetwerk om tijd en middelen beschikbaar te stellen. Nu leidt dat niet meteen tot de conclusie dat het ingezette instrumentarium niet doet wat het beoogt (in termen van werkzame mechanismen) of dat het niet toereikend zou zijn. Belangrijke determinanten van succes en falen van interventies op instrumentniveau liggen verscholen in de wijze waarop de doelgroepen worden geïdentificeerd en geselecteerd, de wijze waarop de interventies worden gepleegd en de follow-up ervan. In dat kader wordt in evaluaties ook gewezen op ambassades die vanuit hun centrale positie (nog) nadrukkelijker een rol kunnen spelen bij het analyseren van problemen en voorwaarden van succes, voordat interventies gestart worden.⁷³

⁷² Van der Linden, Tiggelooove & Van der Zeijden, 2013, p. 39; Fikkers et al., 2018a, p. 39; Janssen et al., 2017, p. 92; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2017; PWC, 2012, p. 5; PWC, 2017, pp. 6, 9, 23.

⁷³ El Maanni, Lem & De Zeeuw, 2014, p. 61.

Tabel 3 Scores programma- en instrumentevaluaties							
Opdrachtgever	Financiering	Instrument/programma	Jaar	Marktfalen	Positiveren	Spin-off/spill-over	Additio-naliteit
EZ	non-ODA	Programma Starters Buitenlandse markten	2007	+-	+	+	+-
EZ	non-ODA	SENO/GOM	2007	+		+	
FIN	non-ODA	Exportkredietverzekering	2008	+			+
BZ	ODA	PSOM/PSI	2010			-	
EZ	non-ODA	Economische missies	2010				
EZ	non-ODA	2g@there	2012	+-	+		+-
BZ	non-ODA	NBSO's ⁷⁴	2014				
BZ	ODA	2g@there-OS	2014	+-	+	+-	+-
BZ	ODA	ORET	2015	+-			+-
BZ	ODA	CBI (*)	2015	+-		+-	+-
BZ	ODA	PSOM/PSI	2016	+		+-	+-
BZ, I&W, EZ	Non-ODA	Partners voor Water	2016	-	+	+-	
BZ	ODA	Fonds Duurzaam Water	2016	+-		+	+-
BZ	ODA	FDOV	2016	+-		+-	+-
BZ	mixed	Transitiefaciliteit	2017	+-	+	+-	
BZ	non-ODA	Partners International Business	2017	+-	+-	+-	+-
BZ	mixed	DHK/DHI	2018	+-	+	-	+-
FIN	non-ODA	Exportkredietverzekering	2018	+			+

Legenda: '+' = marktfalen aangetoond; '+-' = marktfalen niet aangetoond, (deels) wel aannemelijk; '-' = marktfalen niet aangetoond.

⁽⁷⁴⁾ programma niet gericht op marktfalen Nederlandse bedrijven, maar op wegnemen van systeemfalen voor exporteurs in ontwikkelingslanden naar met name NL/EU.

⁷⁴ De Netherlands Business Support Offices (NBSO's) zijn gevestigd in regio's die kansen bieden voor Nederlandse bedrijven, maar waar geen ambassade of consulaat-generaal is. Het NBSO-netwerk biedt informatie aan Nederlandse bedrijven en helpt bij het zoeken naar zakenpartners. Zie ook de uitgebreide IOB-evaluatie (2014) van het NBSO-netwerk.

3.3 Operationalisering beleidsstrategie

3.3.1 *Project Modernisering Economische Diplomatie*

In 2015 is het project Modernisering Economische Diplomatie/Excellente Economische Dienstverlening gestart. Dit project had een driedelig doel. Het eerste doel was de (economische) dienstverlening vindbaar, bekend en toegankelijk te maken voor ondernemend Nederland. Het tweede doel was de competentiebehoeftes van medewerkers beter in beeld te brengen, met als resultaat een betere omschrijving van de economische profielen, zodat passende mensen op economische functies terecht komen. Er is onder andere een kennisportaal voor economische diplomatie ingericht. Het derde doel, ten slotte, was bijdragen aan een betere samenwerking tussen netwerkpartners (BZ, EZ, RVO, posten). Dit heeft geresulteerd in de interdepartementale stuurgroep Versterkte Internationale Samenwerking (VIS), met deelname van BZ, EZ, RVO en het postennet. Deze stuurgroep is ontstaan naar aanleiding van een onderzoek door de Auditdienst Rijk (ADR) naar de beleving van de samenwerking in het publieke netwerk voor economische dienstverlening. De stuurgroep heeft in 2016 een actieagenda opgesteld met een sterk operationele invalshoek. Deze richtte zich op:

- verbetering van de financiële dienstverlening;
- strategisch accountmanagement;
- versterkte publiek-private samenwerking;
- het resultaatgericht formuleren van en sturen op jaarplannen;
- een goed werkend klantbeheersysteem (Achilles);
- integratie van beleidsdoelen op terreinen van agro, innovatie, hulp en handel;
- succesvolle(re) economische missies, onder andere door betere onderlinge samenwerking;
- innovatie van OS en handel;
- het beter ontsluiten van sector kennis bij diverse belanghebbenden op posten.

| 65 |

3.3.2 *Topsectoren*

Mede door het wegvallen van de (publiekrechtelijke) productschappen in 2014 verwaterde het organiserend principe voor (althans een deel van) de economische sectoren. Gemeenschappelijke fondsen verdwenen en daarmee een deel van de netwerkstructuur en het organiserend vermogen van sommige sectoren.⁷⁵ Om de aansluiting met de wensen van het bedrijfsleven te verbeteren en het organiserend vermogen van sectoren te herstellen, introduceerde het kabinet al eerder in 2011 de topsectorenaanpak.⁷⁶ Sterke exportsectoren geven zelf aan op welke kansrijke landen en sectoren ze zich met welke instrumenten willen positioneren, zoals economische missies met of zonder bewindspersonen, beursinzendingen of het postennetwerk. De overheid faciliteert vervolgens vanuit Den Haag en het postennet met concrete acties; onder meer de opzet van een strategische reisagenda, de ontwikkeling van het bedrijfsleveninstrumentarium, en het nastreven van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De topsectorenaanpak voor internationaal ondernemen vormt een onderdeel van de totale topsectorenaanpak, zoals voorzien in diverse regeerakkoorden. Het doel is om te

⁷⁵ Janssen et al., 2017b, p. 43. De RVO heeft een deel van de vroegere taken van productschappen overgenomen.

⁷⁶ Ministerie van Economische Zaken, 2011b.

komen tot een bundeling van krachten van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden (driehoekssamenwerking).

De OESO is positief over het topsectorenbeleid als coördinatiemechanisme voor beleid (innovatie, economische diplomatie, regelgeving, menselijk kapitaal).⁷⁷ Belanghebbenden (overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen) waarderen de driehoekssamenwerking, omdat deze betere informatie en nieuwe samenwerkingscombinaties oplevert. Tegelijkertijd stelt de Adviescommissie Wetenschap Technologie en Innovatie (AWTI) dat het Nederlandse instrumentarium voor diplomatie op het gebied van wetenschap en technologie beperkt is vergeleken met landen om ons heen. In Zwitserland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk liggen de uitgaven per inwoner twee keer zo hoog als in Nederland.⁷⁸

De internationale dimensie van de topsectoren is uitgebreid beschreven in een evaluatie uit 2017.⁷⁹ De inzet van publieke middelen heeft de positie en het belang van de topsectoren versterkt. Staat een markt-sectorcombinatie immers niet op het prioriteitenlijstje van de topsectoren, dan is overheidsondersteuning moeilijk(er) te verkrijgen. Deze strikte scheiding blijkt in de praktijk echter niet uit de inzet van het postennetwerk, dat zich niet alleen door de topsectoren laat leiden. De versterkte inzet op economische diplomatie, in combinatie met de nadruk op vraagsturing, heeft tot een proactieve houding van het postennet geleid.

De meeste topsectoren organiseren periodieke consultaties met de belangrijkste (sectorale en thematische) belanghebbenden en komen op deze wijze tot prioriteitstelling van waar en op welke landen de aandacht zou moeten worden gericht. Een deel van de beschikbare informatie op brancheniveau vindt zo haar weg naar een hoger strategisch niveau. Deze informatie uit verschillende topsectoren komt tezamen in de door VNO-NCW aangestuurde werkgroep Trekkers Internationaal van de topsectoren (WTIT), en wordt vervolgens gedeeld met publieke partners (overheden, regionale ontwikkelingsmaatschappijen). In de beleving van verschillende topsectoren vertegenwoordigers bestaat de indruk dat, sinds de overgang van het DGBEB van EZ naar BZ, men moeilijker gehoord wordt. In 2012 zien de eerste conceptmarktbeperkingsplannen het licht, die input leveren voor de strategische reisagenda en de inzet van het postennet. Daarnaast hebben diverse topsectoren en brancheorganisaties hun eigen contacten met de overheid en posten om prioriteiten te communiceren. Organisaties die in staat zijn om de behoefte van hun achterban goed te vertalen in marktkansen, én die bovendien goed aangesloten zijn bij de topsectoren, zorgen zo voor een solide basis om prioriteiten te stellen. Tegelijkertijd betekent dit dat partijen die geen structurele informatie bij de achterban ophalen of minder goed op de topsectoren zijn aangesloten, moeite hebben om aansluiting te behouden.

⁷⁷ Berichtenverkeer, 2014.

⁷⁸ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, 2017.

⁷⁹ Dialogic, 2017.

Het grootste deel van het werk dat de posten in het buitenland doen voor en/of met bedrijven en kennisinstellingen uit de topsectoren, gebeurt buiten die topsectoren om. Het betekent dat publieke dienstverleners ook buiten de contacten met topsectorsecretariaten werkzaamheden verrichten voor bedrijven die tot een topsector kunnen worden gerekend, maar ook dat een groot deel van het klantenbestand niet tot de topsectoren behoren. Veel bedrijven zien het als belangrijk om aangesloten te zijn bij een topsector, omdat het een stoel aan tafel bij de politiek oplevert. Dat betekent niet dat de wensen- en landenlijstjes van topsectoren een representatieve afspiegeling vormen van de wensen van de achterban. Veel van de topsectoren worden gekenmerkt door een grote diversiteit aan bedrijven en kennisinstellingen. De topsectoren verschillen niet alleen onderling sterk, maar moeten zelf ook een heterogene achterban bedienen, wat het lastig maakt om te spreken over dé topsector. Vertegenwoordigers van topsectoren hebben moeite om een strategie te bepalen voor de hele sector, met name daar waar ze maar een (klein) gedeelte van de sector weerspiegelen, waardoor het de vraag is namens wie een topsector spreekt.⁸⁰ De topsector Water representeert bijvoorbeeld de domeinen *watertechnologie*, *deltatechnologie* en *maritiem*, die niet noodzakelijk dezelfde focus hebben.⁸¹ Vanwege deze heterogeniteit lijkt het soms ook meer om personen en netwerken te draaien dan dat de topsectoren ook een representatieve vertegenwoordiging van de achterban vormen. Daar komt nog bij dat sommige brancheorganisaties zich juist niet georganiseerd hebben langs sectorale lijnen, maar zich vormen naar samenwerking in economische waardeketens. Deze ketens zijn vaak topsectoroverstijgend.⁸² In een tijd waarin mondiale waardeketens een centrale rol krijgen in internationale handel, lopen verschillende sectoren, en dus ook topsectoren, in elkaar over. Hierdoor veranderen de niches van de sectoren en bestaat het risico dat het topsectorenbeleid juist voor verkokering zorgt.

| 67 |

De internationaliseringsplannen van de topsectoren bevatten een aggregatie (en niet per definitie prioritering!) van de input van de diverse subsectoren. Zo zijn de prioriteitslanden voor de automotive, luchtvaart of nanotechnologie binnen de topsector High-Tech Systemen en Materialen (HTSM) volstrekt verschillend en is het speelveld bovendien constant in beweging. Door de diversiteit van het type bedrijven zijn de plannen veelal onvoldoende uitgewerkt om er een programmatische aanpak op te kunnen baseren. Daarnaast ontbreekt het aan capaciteit aan private zijde om veel tijd te steken in plannen voor de langere termijn. De focus ligt veelal op het organiseren van activiteiten en het voorzien in de (acute) behoefte van de achterban.

⁸⁰ In dit verband is het goed om in ogenschouw te nemen wie namens een topsector de strategische 'kruisjeslijst' invult.

⁸¹ Vooral maritiem staat wat apart van de andere takken. Daar waar de eerste twee bloedgroepen vooral georiënteerd zijn op G2G, ligt de nadruk bij maritiem vooral op B2B. Water is sterk verbonden met het NWP en sterk gericht op OS-middelen. Daarentegen heeft de sector maritiem, die veel meer marktgericht is, zich moeten invechten in de topsector Water.

⁸² De leden van de branchevereniging IRO (*upstream* olie- en gasexploratie) zijn niet terug te voeren op een specifieke economische sector, maar omvatten een keten van bedrijfsactiviteiten. De IRO-leden vertegenwoordigen een omzet van 25 miljard euro. Ook voor de Metaalunie geldt dat de topsectoren van relatief gering belang zijn, omdat maar een klein deel van de achterban zich in een van de topsectoren (met name HTSM) bevindt.

3.3.3 Geografische focus

Het tweede kabinet-Rutte kondigde aan het handels- en investeringsinstrumentarium te zullen stroomlijnen, waarbij het principe dat elk instrument zijn eigen landenlijst heeft zou worden verlaten.

De BZ-breed afgestemde landenlijst in figuur 5 past in het zogenoemde Beleidskader Postennet, waarin per ambassade de taakopdrachten zijn toebedeeld voor verschillende beleidsterreinen, waaronder economische diplomatie. De lijst resulteert in twee landencategorieën; categorie I-landen (66) komen in aanmerking voor instrumenten voor armoedebestrijding (Private Sector Development en het Dutch Good Growth Fund: DGGF). Bedrijven en kennisinstellingen kunnen voor categorie II landen (63) een beroep doen op het handels- en investeringsinstrumentarium en uitgebreide dienstverlening, waaronder zakenpartnerscans en het programma Partners for International Business (PIB). Faciliteit Opkomende Markten (FOM), FIB (Finance for International Business) en DHK⁸³ (demonstraties, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving) zijn eveneens beschikbaar voor deze categorie, mits het land buiten de EU ligt en niet openstaat voor het DGGF. Het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) is beschikbaar in landen die niet openstaan voor het DGGF. Met de 18 landen die zowel in categorie I als II vallen, bouwt Nederland een handelsrelatie op en vermindert de hulprelatie op termijn.⁸⁴ In de beleidspraktijk zijn er naast deze BZ-brede landenlijst meer landenlijstjes in omloop, zowel intra- en interdepartementaal als bij de topsectoren. Deze bespreekt IOB hierna.

| 68 |

DIO-landenlijst. Om het economische deel van het BZ-brede Beleidskader Postennet te onderbouwen, prioriteert de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) sinds 2015 landen die in aanmerking komen voor de dienstverlening; door elk land een gewicht toe te kennen aan de hand van scores op een drietal parameters.⁸⁵ Deze lijst met prioritaire handelslanden is in de loop der jaren stabiel gebleven, en betekent niet dat er in niet-prioriteitslanden geen beroep kan worden gedaan op de Nederlandse overheid. Volgens DIO is vraag van het bedrijfsleven leidend voor het bepalen van de prioriteiten, hoewel deze inspanningen niet ongelimiteerd zijn. DIO gebruikt de landenlijst om het budget promotionele activiteiten (BPA) aan de posten toe te kennen; ter ondersteuning van de uitvoering van de beleidsdoelstelling 'duurzame handel en investeringen'.

⁸³ Inmiddels gaat DHK door het leven als DHI en staat het open voor alle DTIF-landen

⁸⁴ Frank, Kemper & Schueler, 2013, p. 10.

⁸⁵ Economisch gewicht (onder andere bnp, import en export) = 30 procent; bilateraal economisch gewicht (onder andere bilaterale export, import en investeringen) = 50 procent; toegevoegde waarde economische diplomatie (onder andere *ease of doing business index*, *index of economic freedom*) = 20 procent.

Afgaand op de berichtgeving over economische dienstverlening op basis van het berichtenverkeer tussen het postennetwerk en Den Haag stelt IOB vast dat het onderwerp breed leeft. Niet minder dan 116 landen worden in meer of mindere mate besproken, waarbij berichtgeving over China en de VS domineert, gevolgd door India, Duitsland, Colombia en Frankrijk. Opvallend veel aandacht krijgen groeiemarkten als Vietnam, Mozambique, Ethiopië en Ghana. Opvallend weinig aandacht krijgen de landen België en Suriname. Daarnaast is er betrekkelijk weinig berichtgeving over de landen Zweden, Noorwegen, Oostenrijk en Ierland; landen die weliswaar in sommige opzichten sterke verwantschap met Nederland vertonen, maar ook als concurrent op buitenlandse markten actief zijn.

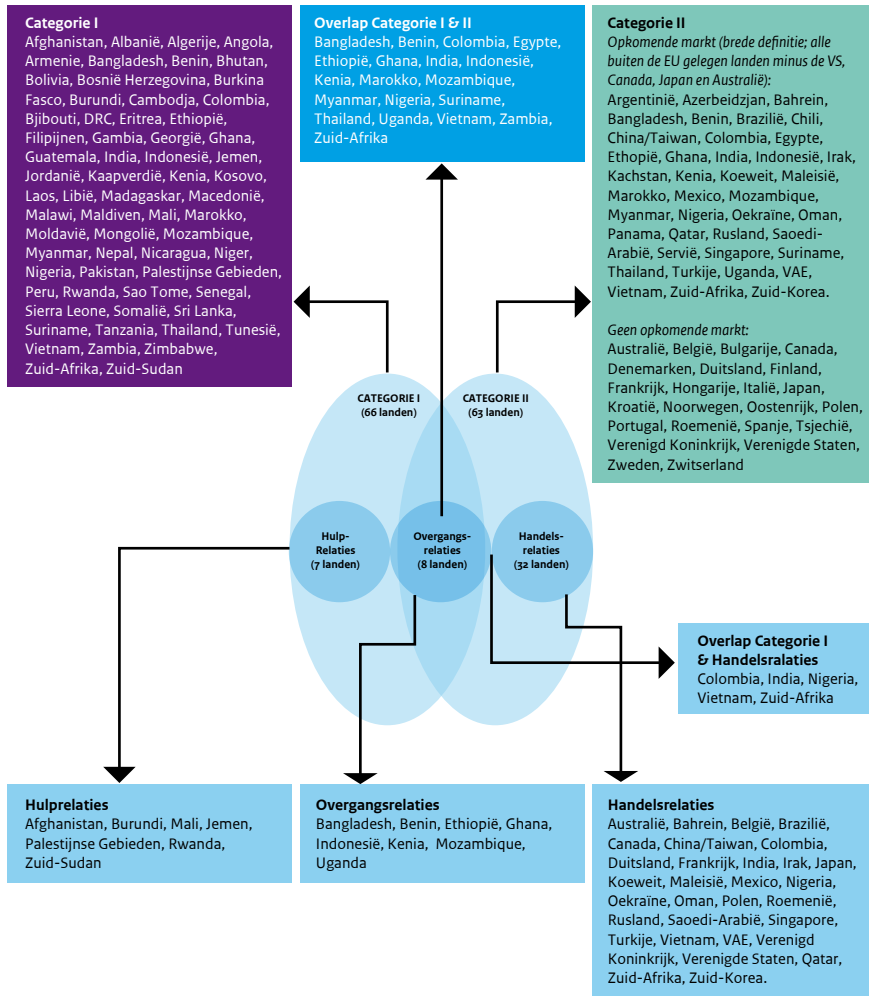
Topsectorenkruisjeslijst. De topsectoren vinken jaarlijks hun prioriteitslanden aan, die voeding geven aan de economische werkprogramma's van het postennetwerk en de strategische reisagenda. Leidende criteria bij de keuze zijn de lokale behoefte én kansen voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen, maar op basis van gesprekken en dossieronderzoek wordt niet duidelijk welke selectiecriteria topsectoren hanteren bij hun afweging. Belangstelling wordt vaak gewekt door aankondigingen van grote projecten of subsidiegelden. Er is sprake van een gemis aan inzicht in marktontwikkelingen, concurrentiepositie en politieke context in de door de topsector kansrijk geachte landen.

Tekstbox 3 *Exploderende landenlijsten*

Uit onze analyse van de jaarlijkse 'kruisjeslijsten' van de topsectoren blijkt dat waar het aantal prioriteitslanden relatief stabiel was tot en met 2015 (± 35), dit in 2017 is gestegen tot bijna 60. Elk jaar vindt er een aantal mutaties plaats in de landenlijstjes, maar vanaf 2016 komen er vrijwel uitsluitend landen bij. (Bijna) alle topsectoren prioriteren de Verenigde Staten, Duitsland en China bijvoorbeeld, maar zeven van de negen topsectoren prioriteren ook Turkije en de Golfstaten. Dat is op zich logisch, maar vanwege de grote verschillen tussen regio's in (grote) landen biedt de keuze als prioriteitsland vervolgens weinig sturingsmogelijkheden.

Figuur 5 Geografische afbakening instrumenteninzet

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013d, p. 3.



Dit inzicht zou moeten helpen om te bepalen waar topsectoren en de overheid elkaar kunnen versterken en welke gewenste publieke (en private) ondersteuning daarbij past. Zo kunnen bijvoorbeeld economische missies beter worden voorbereid en kunnen verschillende publieke en private motieven om in een land actief te zijn onderling beter worden afgestemd. Een langeretermijnagenda en consistente beleidsinzet kunnen daarbij helpen om verwachtingen te managen en de (beleids)inspanningen te structureren.⁸⁶

De diversiteit van belangen maakt het lastig om tot een eenduidige landenlijst te komen. Vanuit de topsector Logistiek is de aandacht bijvoorbeeld zowel gericht op het aantrekken van ladingstromen als op de export van kennis en kunde. Voor deze verschillende activiteiten zijn andere landen prioritair. Sommige topsectoren, bijvoorbeeld Chemie, Energie en tot op zekere hoogte Logistiek, zijn te weinig een eenheid of te weinig geïnteresseerd om een internationaliseringsstrategie te kunnen opstellen. Zo heeft de topsector Chemie bijvoorbeeld geen prioriteitslanden geformuleerd, waardoor het als lastig wordt ervaren om aansluiting te vinden bij het concept van per topsector georganiseerde missies.

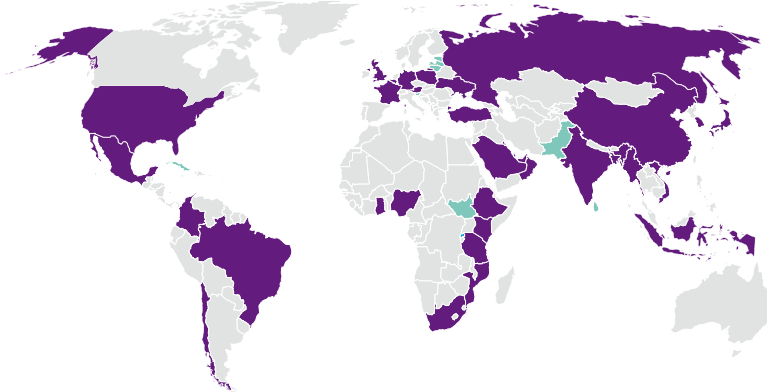
Veel topsectoren zien de jaarlijkse 'kruisjeslijst' als een verplichte exercitie. Bovendien zijn topsectorsecretariaten ambitieus met het aanvinken van landenvoorkeuren, terwijl er niet altijd een concrete vraag vanuit het bedrijfsleven aan ten grondslag ligt. Voor de posten betekent het dat kansen worden geïdentificeerd waar uiteindelijk weinig mee wordt gedaan; wat wordt ervaren als een verspilling van tijd en middelen. Overigens zijn posten op hun beurt, deels ingegeven vanuit een profileringsdrang richting Den Haag, nogal eens aanbodgericht in het signaleren van kansen ten behoeve van topsectoren in landen die deze sectoren niet als prioriteitsland hebben aangemerkt.

Kortom, door de matige onderbouwing zijn de landenlijstjes van de topsectoren weinigzeggend en bovendien moeilijk op elkaar af te stemmen. Veel van de geïnterviewden geven dan ook aan dat deze wensenlijstjes een kritischer beoordeling behoeven in publiek-private afstemmingsgremia.

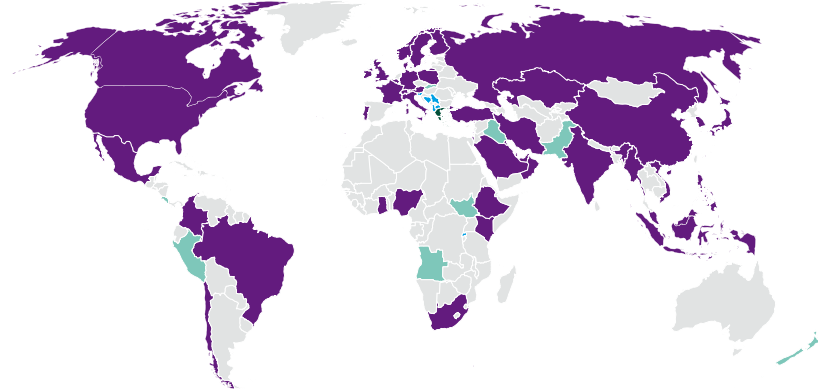
Figuur 6 toont een grote mate van overlap tussen de drie genoemde landenlijsten (topsectoren, de DIO-prioritaire handelslanden en de DIO-landenlijst voor het Beleidskader Postennet). Bij ongeveer de helft van alle landen is er sprake van overlap. In 2017 neemt het aantal landen op de topsectorenlijst toe en het aantal DIO-prioriteitslanden af. Het aantal landen dat maar op één enkele lijst voorkomt neemt toe in 2017. De verschillen door de jaren heen tussen de topsectoren enerzijds en de beide andere lijstjes anderzijds zijn echter aanzienlijk en zijn gedurende de periode 2015 t/m 2017 nauwelijks kleiner geworden. Dit wijst niet alleen op verschillen in prioriteitstelling tussen bedrijfsleven (topsectoren) en beleidsmakers, maar ook op een gebrek aan prioriteitstelling. Merk overigens op dat de topsectoren ook de Balkanlanden prioriteren (geel gemarkeerd) terwijl deze niet op de beide BZ-lijsten voorkomen.

Figuur 6 Overlap prioriteitslanden topsectoren en BZ (2015 en 2017)

2015



2017



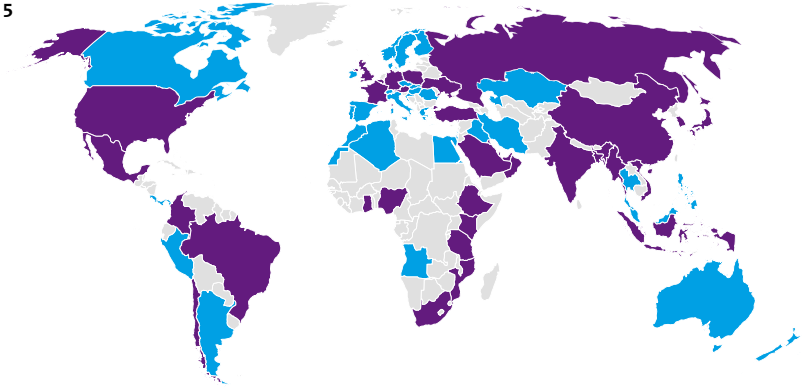
- overlap alle
- DIO-deel van Beleidskader Postennet uniek
- topsectoren uniek
- DIO-landenlijst uniek

De overeenkomsten tussen de DIO-landenlijst en het ‘DIO-deel’⁸⁷ van het BZ-brede Beleidskader Postennet zijn afgenomen, wat duidt op een afwijkende prioritering tussen de beleidsdirectie en de regiodirecties (figuur 7). Een goede verklaring hiervoor heeft IOB niet aangetroffen. In vergelijking met de topsectorenkruisjeslijst ligt de nadruk van de DIO-landenlijst meer op Europa en Centraal-Azië en minder op Sub-Sahara-Afrika.

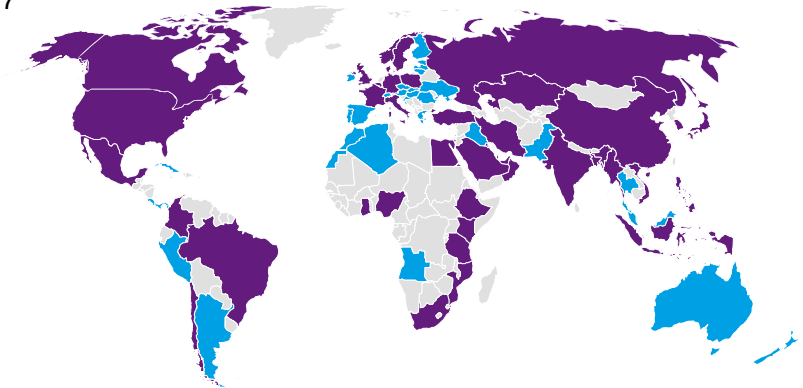
⁸⁷ DIO levert net als DDE een landenlijstje aan. Samen vormen deze lijstjes het onderdeel Duurzame Handel en Investerings van het Beleidskader Postennet. Figuren 6 en 7 gaan uitsluitend over de DIO-lijst.

Figuur 7 *Minder gedeelde prioriteitslanden Beleidskader Postennet en beleidsdirectie DIO*

2015



2017



■ overlap alle ■ overlap DIO-landenlijst met DIO-deel van Beleidskader Postennet

(Inter)departementale landenlijsten. Naast de BZ landenlijsten zijn er bij vakdepartementen ook landenlijstjes in omloop. Zo werkt het ministerie van I&W, meer in het bijzonder de stuurgroep Interdepartementaal Water Cluster (IWC), aan de hand van een prioritaire landenlijst die drie soorten landen onderscheidt: (1) focuslanden, (2) landen met activiteiten waar interdepartementale afstemming voor geldt, en (3) landen waaraan hoofdzakelijk door een ministerie wordt gewerkt en waarvoor beperkte afstemming nodig is. De prioriteit ligt bij tien focuslanden (Bangladesh, Colombia, Egypte,⁸⁸ India, Indonesië, Mozambique, Myanmar, Vietnam, Verenigde Staten en Zuid-Afrika), die weer deels losstaan van de landen die via het Partners voor Water-programma de status van 'delta-light' hebben gekregen (China, Filippijnen, Mexico, Polen, Singapore, Turkije).

IOB ziet bovendien een verschil tussen de IWC-landenlijst en die van de topsector Water; waarbij de landenlijst van de topsector Water wordt bepaald door de 26 grootste spelers uit de watersector te bevragen.⁸⁹ Over het algemeen zijn daarbij de Aziatische landen favoriet, met Indonesië op kop. Verder valt een sterke focus op Europa op. De respons is onderverdeeld in de categorieën *hoogste prioriteit*, *veelbelovend*, en *in de gaten houden*.

Naast het ministerie van I&W werken andere vakdepartementen, waaronder EZK en OC&W ook met landenvoorkeurslijsten, bijvoorbeeld in het kader van de kennisdiplomatie.⁹⁰

3.3.4 Vraagsturing versus focus

De wens tot vraaggestuurde dienstverlening staat op gespannen voet met het bepalen van geografische focus. Overigens heerst er spraakverwarring over wat nu precies onder vraagsturing moet worden verstaan (zie tekstbox 4). In meerdere Kamerstukken worden landen en regio's genoemd waar de inspanningen zich op zouden moeten richten. Daarbij worden combinaties van belangrijke handelspartners (onder andere Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Frankrijk) en opkomende markten (China, India, Indonesië) vaak genoemd. De grootste wijziging vindt plaats onder Rutte II en betreft de toevoeging van een groep lage- en middeninkomenslanden die passen in de nieuw geformuleerde hulp- en handelsagenda.⁹¹ Beleidsstukken refereren vooral aan begrippen als 'transitielanden' en 'opkomende markten', waarbij concrete landenlijsten ontbreken, uitzonderingen daargelaten.⁹² In het berichtenverkeer wordt aandacht gevraagd voor bepaalde regio's, zoals de landen rond de Rode Zee met als achterliggende gedachte om landen in de Golf- en de Hoornregio elkaars economieën te laten versterken.

⁸⁸ De samenwerking met Egypte wordt bovendien als van geopolitiek belang geduid, en schept economische kansen voor de watersector (aanleg tweede Suezkanaal).

⁸⁹ Landenlijst is opgesteld door het Kernteam Export en Promotie van de topsector Water.

⁹⁰ Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, 2017.

⁹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 5.

⁹² Het berichtenverkeer geeft voorbeelden van groeiende handel met Angola, Guatemala, Ivoorkust, Jordanië, Kaapverdië, Mauritanië, Sierra Leone, Sri Lanka, Tanzania (landbouwpotentieel) en Zambia.

⁹³ Ministerie van Economische Zaken, 2012b, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 8; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2016, p. 2.

Tekstbox 4 *Verschuivende percepties van vraag- en aanbodsturing*

Private en publieke actoren hebben wisselende ideeën over wat vraag- en aanbodsturing betekend. Dit leidt tot spraakverwarring. Partijen zijn het er – ieder vanuit het eigen perspectief – over eens dat een verschuiving van aanbodsturing naar een meer vraaggericht beleid wenselijk is. De vertegenwoordigers uit de private sector wijzen erop dat door een ‘inflexibele’ houding vanuit de overheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van het beleidsinstrumentarium) de vraag van het bedrijfsleven onvoldoende centraal staat (*vraagsturing* in de definitie van de private sector). Vertegenwoordigers van de publieke sector benadrukken veelal het belang om ‘van buiten naar binnen’ te denken, door goed na te gaan waar behoefte aan is in het ontvangende land (*vraaggestuurd werken* in de definitie van publieke actoren). Vraaggestuurde economische diplomatie vergt in de optiek van het bedrijfsleven een overheid die minder loketgeoriënteerd is (= *aanbodsturing* in de optiek van de private sector), en in de ogen van de overheid een bedrijfsleven dat beter in staat is om zijn langeretermijndoelen te definiëren. DGBEB benadrukt dat centrale regie daarbij belangrijk is en dat het van belang is om te kijken naar de specifieke behoefte van een doelland, gekoppeld aan het comparatieve voordeel van Nederland.

175 |

De geografische focus, meer nog dan de thematische focus, is ook een terugkerend gespreksonderwerp binnen de DTIB. Na de aanvankelijke specifieke aandacht voor een drietal landen (Turkije, Rusland en India; 2004) worden China, Vietnam, Brazilië, de Golfstaten en de Westelijke Balkan als mogelijke aandachtsgebieden gesuggereerd en besproken. Speciale aandacht blijft al die tijd uitgaan naar Turkije, dat als veelbelovende groeiemarkt en vanuit geopolitiek oogpunt als strategische springplank en draaischijf naar het Midden-Oosten wordt gezien. De teleurstelling is dan ook groot bij de leden van de DTIB wanneer de EU de toetredingsonderhandelingen opschort in reactie op het autoritaire optreden van de Turkse overheid; het bedrijfsleven is immers gebaat bij een consistent en voorspelbaar beleid.

Een andere discussie binnen de DTIB gaat over de vraag of naast de aandacht voor opkomende economieën er niet ook meer aandacht moet zijn voor nabije markten, waar immers in absolute termen de grootste economische belangen liggen. Door gewijzigde marktverhoudingen wereldwijd en drastische bezuinigingen zou de focus verlegd moeten worden naar markten waar de legitimiteit en toegevoegde waarde van overheidsingrijpen leidend zijn in termen van marktkansen en marktfalen, aldus de DTIB.⁹⁴ De aandacht voor de ontwikkelde en transparante markten zou moeten blijven, maar deze zou anders dienen te worden ingevuld.

Het dilemma van landenfocus is herkenbaar in landen als Canada, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate in Ierland en Oostenrijk, waar de focus van exportbevordering is gericht op opkomende economieën met een hoog groeipotentieel. Maar ook deze landen komen tot het besef dat de traditionele handelslanden op korte

⁹⁴ DT(I)B, april 2011.

afstand belangrijk zijn voor de economische groei. Bijvoorbeeld Duitsland is voor 57 procent afhankelijk van handel met de EU-landen, Canada zelfs voor 75 procent van de VS, terwijl het economische beleid zich richt op 80 prioriteitenlanden.⁹⁵ Ook in Denemarken poogt men zich meer te richten op nabuurlanden als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Voorstellen om een DTIB-werkgroep voor nabije markten te installeren hebben het nooit gered, omdat de toegevoegde waarde voor de inzet van de overheid juist is gelegen in die landen waar bedrijven knelpunten ervaren en waarbij publiek-private samenwerking het verschil kan maken.⁹⁶ In 2013 besluit de DTIB om een werkgroep Afrika te starten, gericht op Sub-Sahara-Afrika. De aanleiding daarvoor is de toenemende belangstelling vanuit de topsectoren voor deze regio, die zes van de tien snelste economische groeiers ter wereld kent.⁹⁷ De aanvankelijke reserves bij VNO-NCW om de focus te richten op het Afrikaanse continent zijn dan overwonnen.

3.4 Beleidsuitvoering

3.4.1 Departementale sturingskaders

In deze paragraaf staat IOB stil bij inter- en intra departementale sturingskaders voor beleid. IOB bespreekt de meerjarige interdepartementale beleidskaders, het BZ-brede Beleidskader Postennet en de economische werkplannen die in opdracht van de beleidsdirectie DIO worden opgesteld.

| 76 |

Meerjarige interdepartementale beleidskaders

BZ heeft voor een beperkte groep van traditioneel belangrijke (handels)partners zogenoemde meerjarige interdepartementale beleidskaders (MIB's) opgesteld.⁹⁸ Het MIB bevat een economische paragraaf en biedt een kader voor beleidsuitvoering op hoog abstractieniveau. Het economisch deel van MIB's is gebaseerd op inzichten uit de topsectoren en op kennis over de behoefte van belanghebbenden in de doellanden door beleidsmedewerkers in Den Haag en op de posten. Dit proces van het verbinden van vraag en aanbod is moeizaam en vergt tijd, aandacht en ervaring van DIO-medewerkers, die vanuit hun interdepartementale coördinerende rol betrokken zijn bij de opstelling van de MIB's. Daar waar het DIO-beleid van nature een landenfocus kent, geldt dit niet voor de topsectoren en het ministerie van EZK, die vooral thematisch georiënteerd zijn (innovatie, energie). In de praktijk is het lastig om alles onder de gezamenlijke noemer van een landenaanpak te scharen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat MIB's vanuit dat oogpunt achterhaald zijn, zeker ook in het licht van de recent gestarte exercitie om meerjarige landenstrategieën voor een bredere groep dan alleen de MIB-landen te ontwikkelen.

⁹⁵ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2015; Economist Intelligence Unit, 2016; gespreksverslagen IOB-missie Canada.

⁹⁶ DT(I)B, maart 2015.

⁹⁷ Voorgestelde landen voor de werkgroep zijn Angola, Ethiopië, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Zuid-Afrika.

⁹⁸ Voor 2018 zijn dat de volgende landen: België, Brazilië, China, Duitsland, Frankrijk, India, Indonesië, Israël, Marokko, Polen, Rusland, Suriname, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Zuid-Afrika.

Economische werkplannen

In de jaarplannen vindt concrete uitwerking plaats van de MIB's, die zoals hierboven aangegeven meerjarig zijn en waarin doelen op een hoger abstractieniveau zijn geformuleerd. Alle posten stellen een jaarplan op. Naast jaarplannen stellen sommige posten ook economische werkplannen (EWP's) op; voor posten in prioritaire landen geldt een verplichting,⁹⁹ voor andere posten is het optioneel.¹⁰⁰ Opvallend daarbij is dat een aantal landen dat niet verplicht is om een EWP op te stellen kennelijk wél tot de DIO-top 30-prioriteitslanden¹⁰¹ behoort.¹⁰² Het economisch werkplan dient als leidraad voor de beleidsuitvoering en is een gedetailleerde uitwerking van de economische paragraaf in het jaarplan. Overigens stamt het EWP nog uit de periode dat het DGBEB onderdeel van EZ uitmaakte, waardoor sommige BZ-medewerkers het EWP als een (onwenselijke) anomalie ervaren; waarom een uitzonderingspositie voor één beleidsdomein van het Beleidskader Postennet? De EWP's worden gebaseerd op de jaarlijkse 'kruisjeslijst' van de topsectoren, en de gesignaleerde kansen door de post in het betreffende land.

Uit gesprekken en bestudering van de EWP's maakt IOB op dat deze nogal eens worden opgeblazen om het belang van een land of regio te onderstrepen ('voorsorteren op ontwikkelingen die komen gaan'). Gechargeerd: als er geen kansen zijn, bestaat er ook geen noodzaak om een post te hebben, ook omdat het belang van economische diplomatie op de posten is toegenomen.¹⁰³ Mede door deze profileringsdrang lijken economische werkplannen sterk op elkaar. Vervolgens is de beleving bij de dienstverleners dat er in Den Haag geen of onvoldoende afweging plaatsvindt van kansen en prioriteiten tussen verschillende landen en regio's. Dit wordt bemoeilijkt doordat er weinig of geen zicht is op wat nu (meer of minder) effect heeft, mede door een gebrek aan vergelijkbare resultaatindicatoren en het ontbreken van monitoring. Hierdoor ontvalt de basis om een goede afweging te maken. Het ervaren gebrek aan strategische doelstellingen bemoeilijkt dit eveneens.

Aan de kant van het bedrijfsleven bestaat nogal eens de indruk dat posten druk doende zijn om (economische) rapporten op te stellen, maar dat daarbij nog te weinig vanuit de specifieke belangen van sectoren wordt geredeneerd of dat deze onvoldoende bekend zijn. De posten delen hun EWP bijvoorbeeld niet met de topsectoren. Het is een logische reflex

⁹⁹ 30 posten met verplichte economische werkplannen voor landen met een of meer vakattachés: Argentinië, Brazilië, China, Duitsland, Frankrijk, Egypte, Ethiopië, Kenia, India, Indonesië, Israël, Japan, Marokko, Mexico, Oekraïne, Polen, Rwanda, Roemenië, Rusland, Saoedi-Arabië, Servië, Singapore, Spanje, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigde Staten, Vietnam, Zuid-Afrika, Zuid-Korea.

¹⁰⁰ 38 posten zonder geïntegreerde economische afdeling of EZ-attachés, maar die wel vallen onder de eerste 70 landen gebaseerd op het economische beleidskader van DIO, worden op vrijwillige basis uitgenodigd om een economisch werkplan op te stellen: Algerije, Angola, Australië, Bangladesh, België, Canada, Chili, Costa Rica, Denemarken, Filipijnen, Finland, Ghana, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Irak, Iran, Kazachstan, Koeweit, Kroatië, Luxemburg, Mozambique, Myanmar, Nieuw-Zeeland, Nigeria, Noorwegen, Oman, Oostenrijk, Panama, Peru, Portugal, Slowakije, Tanzania, Thailand, Tsjechië, Zweden, Zwitserland.

¹⁰¹ Inmiddels zijn er 65 prioriteitslanden, waarvan de eerste 25 extra prioriteit hebben.

¹⁰² Het gaat om Denemarken, Ierland, Italië, Koeweit, Luxemburg, Noorwegen, Tsjechië, Qatar, Zweden.

¹⁰³ Geïnterviewden suggereren in dit kader om posten in het vervolg beter te laten motiveren waarom aandacht moet uitgaan naar bepaalde sectoren, buiten dat wat topsectoren zelf aangeven.

dat posten zich profileren ten opzichte van Den Haag, wat opgeteld resulteert in een veelheid aan mondiale kansen. Het ontbreekt aan een gecentraliseerd afwegingskader om deze voorgestelde kansen te kunnen schiften en op waarde te beoordelen, wat het lastig maakt om keuzes te maken. Dit leidt tot frustratie aan beide kanten; publieke dienstverleners aan de ene kant die kansen signaleren en vervolgens zien dat daar weinig of niets mee gebeurt, en topsectoren en bedrijven aan de andere kant die door de hoeveelheid ongefilterde en niet-geclassificeerde informatie door de bomen het bos niet meer zien. De EWP's dreigen daarmee hun doel voorbij te schieten.¹⁰⁴ De posten zien het EWP als een verplicht nummer voor Den Haag, maar hechten er in de praktijk weinig waarde aan. Omdat de uitvoering van het EWP een eigenstandige verantwoordelijkheid van de post is, vindt er bovendien geen externe monitoring plaats en zijn de mogelijkheden om het EWP als sturingsinstrument te hanteren beperkt.¹⁰⁵ De werkplannen hebben ook geen invloed op de personele bezetting op de posten, waardoor er niet altijd een logisch verband bestaat tussen prioritering en beschikbare uitvoeringscapaciteit. Ten slotte komen op een post meerdere aansturingslijnen (BZ/EZK) tezamen. Zeker op plekken waar nog niet sprake is van een geïntegreerd economisch team, doet de problematiek van een geïntegreerde aansturing zich eerder voor.

Om al deze redenen lijkt het twijfelachtig dat het EWP een goede bron van sturing vormt.

Beleidskader Postennet

Minister Ploumen spreekt in 2015 de behoefte uit om, naast aandacht voor economische missies, de beleidsaandacht te verbreden naar een integraal plan voor de bilaterale relaties, inclusief politieke thema's. Dit resulteert in een breed beleidskader voor de prioritering van doellanden. Het managementteam van de regiodirecties (RMT) stelt jaarlijks in het bijzijn van de directeur DIO de landenlijst van het economisch beleidskader vast (nu 65 landen). De regiodirecties beoordelen het overzicht in het licht van het algehele beleid voor landen en regio's en kunnen voorstellen doen om binnen hun eigen regio nog landen te wijzigen. De prioritering van de landenlijst is bepalend voor de beleidsaandacht door de posten, waarbij onderscheid wordt aangebracht tussen de top 30-landen en landen (31-60+) met minder prioritaire aandacht van DIO. Omdat naast DIO ook de Directie Duurzame Economie (private sectorontwikkeling) beleidsbepalend is voor het thema duurzame handel en investeringen komen er ook landen op de lijst die voor DIO van minder belang zijn. IOB stelt vast dat er bij beleidsmedewerkers in Den Haag en medewerkers op de posten onduidelijkheid bestaat over de interventies ten aanzien van landen die buiten de top 30 vallen. Betreft het landen waar politieke capaciteit op moet worden ingezet (minister-president, minister voor BHOS, eventueel minister van EZ(K)) en waar ministers proactief naartoe moeten? DIO zou dit het liefst meerjarig willen vastleggen en de gecoördineerde reisagenda hierbij laten aansluiten, maar stuit daarbij intern op bezwaren van overige beleidsdirecties.

¹⁰⁴ Hoewel er in het verleden initiatieven zijn ondernomen om tot een schiftingprocedure te komen (bijvoorbeeld in de vorm van het 'energieloket'), zijn deze doodgebloed door gebrek aan steun van het management.

¹⁰⁵ Er zijn voorbeelden van posten die initieel weigerden om een economisch werkplan op te stellen, maar daar later wel min of meer toe werden verplicht.

Beleidsmedewerkers ervaren dat de aandacht nog op te veel landen is gevestigd, mogelijk uit angst om iets te missen. Vanwege dit breder gedeelde gevoel worden de landenlijstjes momenteel nog eens tegen het licht gehouden. Ondanks de landenfocus ervaren medewerkers en andere betrokkenen een gebrek aan beleidsstrategie op landenniveau. Lange tijd was er niet of nauwelijks aandacht voor een beleidsstrategie voor individuele landen. Sinds enkele jaren is die aandacht gegroeid. Zo vinden er bijvoorbeeld brainstormsessies met het bedrijfsleven en kennisinstellingen plaats om het landenbeleid vorm te geven. Volgens betrokkenen zijn de bestaande landenstrategieën minder strategisch dan gesuggereerd, uitzonderingen daargelaten. Zij ervaren bovendien een bias in het voordeel van grote bedrijven, onder andere doordat grotere bedrijven beter in staat zijn om te lobbyen bij een post. Voor belangrijke handelspartners – met name China, de Verenigde Staten, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – vinden verschillende (inter)departementale overleggen plaats, waarbij het in de praktijk niet altijd even makkelijk is om tot gedeelde inzichten te komen (de kabinetsbrede Chinastrategie is daar een voorbeeld van). Ondanks pogingen daartoe geven sommige geïnterviewden ook aan dat het ontbreekt aan een integrale visie op regio's. Verscheidene initiatieven van posten om hiertoe te komen zijn, uitzonderingen daargelaten, gestrand of dreigen alsnog te stranden. Dit is een teken van onvermogen om tot geïntegreerd beleid te komen.

| 79 |

Er zijn voorbeelden van goede initiatieven vanuit de strategische denktank van DGBEB en ook DIO zelf, om het beleid van een strategische onderbouwing te voorzien. Deze hebben echter (vooralsnog) geen beleidsmatige vertaling gekregen.¹⁰⁶ Dit leidt tot een breed gedragen gevoel dat het aan prioritering ontbreekt, in Den Haag en ook op de posten. Ook bestaat de indruk bij diverse stakeholders dat DIO niet bereid is om kennis te delen, dat de beleidsdirectie zich breder zou kunnen oriënteren en tegenspraak beter kan organiseren. Dat geldt ook voor het scheppen en bewaken van de kaders waarbinnen het beleid ten uitvoer wordt gebracht. Dat gebeurt nu nog te weinig, waardoor de scheidslijn tussen beleid en uitvoering vervaagt.

Meerdere geïnterviewden wijzen er ook op dat het managementteam onvoldoende betrokken is bij de landenstrategieën en hieraan onvoldoende aansturing geeft. De waan van de dag en persoonlijke interesses zouden zwaar wegen en een strategische aanpak veelal in de weg staan. Bij gebrek aan aansturing door leidinggevendenden heersen onder landenmedewerkers verschillende visies over hoe ze hun functie moeten vervullen. Ze hebben bijvoorbeeld geen lijstje met criteria dat ze moeten afwerken bij het opstellen van een MIB. Ook het beleidskader wordt niet of in onvoldoende mate gebruikt door medewerkers. Junior medewerkers en stagiairs krijgen belangrijke landen in hun portefeuille, hebben afwijkende visies en minder ervaring en zouden soms nauwelijks in staat zijn beleid voor hun land te formuleren. Hierdoor is er nog onvoldoende sprake van een strategische inzet per land. Inmiddels wordt dit probleem echter wel erkend en wordt er nagedacht over de rol van de beleidsmedewerker bij het bepalen van een landenstrategie.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld de opdracht voor de strategische scenariostudie *Nederland in 2030*, maar ook inzichten uit de *Internationaliseringsmonitor* van het CBS.

Ook het weinige directe contact tussen DIO en bedrijven ervaren geïnterviewden als een gemis, ook al zijn er strategische accounthouders benoemd.¹⁰⁷

3.5 Bevindingen

Het narratief van het topsectorenbeleid ('Waar zijn we als Nederland goed in?') is een handig uitgangspunt bij het uitdragen en vermarkten van Nederlandse kennis en kunde in het buitenland. Afstemming met de topsectoren levert de overheid de onderbouwing en legitimering op voor de steeds scherpere keuzes die zij moet maken voor de inzet van schaarse middelen voor economisch buitenlandbeleid: de bestemmingen van reizen die bewindslieden maken, het proactieve werk van posten (waar en wat?) en andere instrumenten. Sommige topsectoren, zoals bijvoorbeeld Hightech Systemen & Materialen en Life Science & Health, zijn erin geslaagd om internationale agenda's op te stellen die een goed handvat zijn voor publiek-private samenwerking om de internationalisering te bevorderen.

Het topsectorenbeleid gaat echter voorbij aan het feit dat veel activiteiten en samenwerkingsverbanden zich inmiddels afspelen in een ketensamenwerking van bedrijven. Deze waardeketenbenadering is belangrijk om toegevoegde waarde te scheppen voor de Nederlandse economie. Vanuit het ambtelijk apparaat was hier wel aandacht voor, maar het is niet duidelijk of en hoe dit besef vervolgens zijn weg heeft gevonden in het beleid en de uitvoeringspraktijk. Datzelfde geldt voor inzichten uit diverse onderzoeken en internationaliseringsmonitors die nota bene door het DGBEB zijn gefinancierd. Kortom, de beleidsmatige vertaling van wetenschappelijk onderbouwde inzichten is nog geen gemeengoed binnen de beleidsdirectie.

| 80 |

Het grootste deel van het werk dat de posten in het buitenland doen voor en/of met bedrijven en kennisinstellingen uit de topsectoren gebeurt buiten die topsectoren om – vooral omdat de topsectoren onvoldoende capaciteit hebben om zich collectief op meer dan enkele landen te richten. Op zich is dat niet erg, maar het doet wel de vraag rijzen wat dan de toegevoegde waarde van de topsectoren voor het internationale economische werk van de overheid (en voor de bedrijven zelf) eigenlijk is.

Er bestaat spanning tussen het bepalen van geografische focus en de wens om vooral vraaggestuurd te opereren. Pogingen om meer sector- en/of landenfocus aan te brengen stranden op het gegeven dat economische dienstverlening vraaggestuurd is. Dit bemoeilijkt strategievorming, niet alleen aan publieke zijde, maar ook vertegenwoordigers van de private sector vinden het lastig om een breed gedeelde visie te presenteren. Feit is bijvoorbeeld dat de posten hun EWP's niet met topsectoren delen.

¹⁰⁷ Dit betreft het accounthouderschap dat bij verschillende DIO-medewerkers is belegd voor het onderhoud van de (strategische) relatie met een aantal grote bedrijven. Het mkb is hierin niet direct vertegenwoordigd, maar wel via een aantal brancheverenigingen.

De Nederlandse economie heeft een divers karakter. Er zijn allerlei belangen, zelfs binnen de topsectoren, die vertaald moeten worden in beleid op het gebied van economische diplomatie. Daardoor kan er geen sprake zijn van een allesbepalende landenlijst. Wie een strategie wil bepalen, heeft inzicht nodig in hoe diverse belanghebbenden verschillende markten op kansen beoordelen, welke ambities ze hebben op de diverse deelthema's, welke marktwerkingsaanpak daarbij passend is, of daarover overeenstemming bestaat en wie betrokken zijn bij de uitvoering van de (deel)strategie(ën). Dat voorkomt bijvoorbeeld de praktijk van een rondreizende watergezant waarvan het wel duidelijk is wie hem betaalt, maar niet wie hem aanstuurt, waarom hij bepaalde landen aandoet en wat de te behalen doelen zijn, en die weinig binding en afstemming heeft met de topsector. Coördinatie en afstemming zijn ook nodig voor de afstemming met andere belangen die mogelijk spelen in de betreffende doellanden en regio's.

Er zijn diverse strategieën, maar deze moeten worden samengebracht voor richting. Hier ligt een taak voor DIO. Strategieën moeten verder reiken dan alleen het formuleren van de keuze voor de topsectoren en de focus op het mkb. Een keuze voor het mkb betreft 98 procent van de bedrijven en is daarmee niet onderscheidend, zoals een nauwelijks gelimiteerde landenlijst dat evenmin is. Afzonderlijke vakdepartementen kennen ook een prioritaire landenfocus (I&W, EZK, VWS, OCW). DIO zou hier een coördinerende rol moeten vervullen, op basis van de doelstellingen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking.¹⁰⁸ IOB stelt vast dat de interdepartementaal afgestemde economische werkprogramma's van de posten in de huidige vorm en opzet geen goede sturingsbron vormen, terwijl ze dit wel suggereren.

| 81 |

In het vorige hoofdstuk zag IOB dat marktfalen en steeds vaker systeemfalen wel genoemd worden, maar vaak nog onvoldoende geoperationaliseerd worden om als uitgangspunt te kunnen dienen voor solide afwegingen omtrent de inzet van economische diplomatie. Uit een overzicht van beschikbare evaluaties van beleidsinstrumenten dringt het beeld op dat marktfalen vaak niet is aangetoond, ex ante noch ex post.

¹⁰⁸ Voor nadere toelichting HGIS, zie tekstbox 6 in paragraaf 4.4.2.

4

Publiek-private samenwerking en krachtenveld

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het krachtenveld van publieke en private actoren die actief zijn binnen het domein van de handelsbevordering. Versterking van de publiek-private samenwerking op het gebied van internationaal ondernemen staat prominent op de beleidsagenda als onderdeel van de modernisering van de diplomatie (paragraaf 4.2).

Dit krachtenveld heeft in de periode 2010-2017 grote wijzigingen ondergaan onder invloed van veranderend overheidsbeleid op het gebied van economische diplomatie en de behoefte om versnippering tegen te gaan en de economische dienstverlening structureel te professionaliseren (paragraaf 4.3).

In dezelfde periode is de interactie tussen publieke en private actoren intensiever geworden. Het brede spectrum van instanties en overlegorganen die zich bezighouden met economische diplomatie stelt eisen aan de interdepartementale coördinerende rol voor dit thema. Deze is belegd bij de Directie Internationaal Ondernemen (DIO) van BZ (paragraaf 4.4).

4.2 Beleidsstrategie

De publiek-private samenwerking op het gebied van economische diplomatie is enigszins van karakter veranderd door de jaren heen. In eerste instantie kreeg de samenwerking vooral vorm door landen- en sectorspecifieke bijeenkomsten waar kennis, ontwikkelingen en kansen werden uitgewisseld. Ook bestond het idee om overheidsmedewerkers te detacheren bij het bedrijfsleven, om meer begrip over en weer te kweken door kennisuitwisseling.¹⁰⁹ Op beperkte schaal vinden nu detacheringen plaats van DIO-medewerkers bij, met name grotere, bedrijven.

Tijdens het kabinet-Rutte II is een aanpak ontwikkeld waarin overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen gezamenlijk optreden, omdat dit het meeste rendement zou opleveren bij het benutten van kansen in het buitenland. Het uitgangspunt daarbij is dat het initiatief bij de private partijen ligt, terwijl de nadruk bij de publieke partijen ligt op diplomatieke inspanningen. Het is de bedoeling van deze aanpak om alle beschikbare informatie en kansen te delen.¹¹⁰ Toch concludeert de DTIB in 2014 dat de publiek-private samenwerking beter kan, omdat deze niet gestructureerd is.¹¹¹ De gezamenlijke aanpak komt ook tot uitdrukking in de hulp-, handels- en investeringsagenda, waarbij beleidsmakers sturen op strategische partnerschappen tussen belanghebbenden bij de uitvoering van de beleidsagenda, ook als het gaat om ontwikkelingsrelevante kansen in sterk gereguleerde

¹⁰⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, pp. 11, 27; Tweede Kamer, 2011, p. 9.

¹¹⁰ Ministerie van Economische Zaken, 2011a, p. 14; Tweede Kamer, 2013a, pp. 138, 139; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013c, p. 12; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014c, p. 3; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014a, p. 20; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014c, p. 9.

¹¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014c, p. 9.

sectoren, al dan niet in ontwikkelingslanden.¹¹² De kennis en kunde van het bedrijfsleven op het gebied van de speerpunten van het OS-beleid en, breder, duurzaamheid en imvo zijn volgens de beleidsmakers kansen waar het bedrijfsleven en kennisinstellingen van kunnen profiteren in partnerschap met de overheid.¹¹³ Het idee daarbij is dat overheid en bedrijfsleven partnerschappen vormen om moeilijk toegankelijke landen of sectoren te kunnen 'bewerken' en kansen te benutten. Dit vergt vrijwel altijd een meerjarige aanpak om tot resultaten te komen.¹¹⁴

4.3 Speelveld handelsbevordering

Het private speelveld van handelsbevordering bevat een grote diversiteit aan actoren die in meer of mindere mate gesprekspartner zijn van publieke spelers op het terrein van economische diplomatie. Dit speelveld is onoverzichtelijk en complex. Hierdoor is het voor de overheid moeilijk gebleken om op een gestructureerde wijze een representatief beeld te krijgen van de behoefte van 'het bedrijfsleven' op het terrein van economische diplomatie. In dit complexe veld is de DTIB jarenlang een stabiele factor en spin in het web die op de achtergrond een belangrijke rol speelt (tekstbox 5, figuur 8).¹¹⁵

| 84 |

De behoefte aan stroomlijning en krachtenbundeling van het private speelveld is mede aanleiding geweest voor de DTIB om in 2015 de stuurgroep-Buijink te vragen om een advies uit te brengen over de toekomst van handelsbevordering in Nederland. De stuurgroep heeft in zijn advies aanbevelingen gedaan voor de transformatie van de DTIB naar een kleinere, strategischere International Strategic Board waarin de ministers van EZK en BZ en vertegenwoordigers van de private sector gezamenlijk overleggen. De stuurgroep pleitte voor intensievere publiek-private samenwerking bij de identificatie van kansen in groeiemarkten, een betere follow-up van handelsmissies, betere samenwerking met de posten, het aantrekken van meer kennis en talent en voor betere regeling van exportfinanciering voor het mkb vanuit één loket. Zo moet Nederland richting de 40 procent van het bruto binnenlands product in het buitenland kunnen verdienen in 2030 (nu is dat 32 procent).¹¹⁶

De economische theorie biedt geen enkele grond om een positieve relatie te verwachten tussen het bovengenoemd percentage en economische groei, werkgelegenheid, productiviteit enzovoort. In veel studies wordt een positieve correlatie gevonden tussen productiviteit, innovatie en omzet en exportstatus. Of hogere productiviteit van een bedrijf een gevolg of een oorzaak is van export, is echter nog een heet hangijzer in de literatuur.

¹¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013c, p. 12; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013a, p. 18.

¹¹³ Ministerie van Economische Zaken, 2011a, p. 11; Tweede Kamer, 2014a, p. 17.

¹¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, p. 6; Ministerie van Economische Zaken, 2011b, p. 30; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2016, p. 7.

¹¹⁵ Deze roloppvatting wordt eens te meer duidelijk wanneer de leden van de DTIB er, na een evaluatie door het externe bureau Berenschot, bewust voor kiezen om het orgaan niet te institutionaliseren, omdat dit de lichtvoetigheid en het informele karakter van opereren in de weg zou zitten.

¹¹⁶ www.vno-ncw.nl/nieuws/met-team-nederland-export-opschroeven-naar-40-procent.

Daarnaast suggereren sommige studies dat exporterende bedrijven positieve effecten/ externaliteiten kunnen opleveren voor andere bedrijven. Dit is moeilijk aan te tonen en het blijkt dat veel afhangt van (markt- en niet-markt)relaties tussen de exporterende bedrijven en andere lokale bedrijven. De sterkte van deze relaties wordt echter op geen enkele manier gereflecteerd in de toegevoegde-waarde-bnp-ratio.

Tekstbox 5 *Stille diplomatie: invloed door onopvallendheid*

In 2004 wordt de Dutch Trade Board opgericht; tien jaar later wordt dat de Dutch Trade and Investment Board. Overheid en bedrijfsleven overleggen drie tot vier keer per jaar via dit bestuurslichaam. De vraag die er centraal staat, is: hoe kan de overheid 'internationaal actieve ondernemers' ondersteunen en stimuleren? De staatssecretarissen en de ministers van EZ en BZ zijn lid van de raad, net als een aantal topambtenaren. Later volgen ook vertegenwoordigers van de grote gemeenten (G5). Vanuit het bedrijfsleven schuiven de voorzitters van VNO-NCW, MKB-Nederland en bestuurders van Randstad, Royal HaskoningDHV, Shell en andere bedrijven aan. Aan de hand van de notulen is een reconstructie mogelijk in welke beleidskwesties de DTIB zich mengt en welke wensen van de DTIB terugkomen in het beleid van ministers. Onder andere de Nederlandse handelsmissies, de 'modernisering' van ontwikkelingssamenwerking, en het Nederlandse vestigingsklimaat staan hoog op de agenda. Begin 2018 is de DTIB opgeheven en opgegaan in de International Strategic Board, die inmiddels een nieuwe naam kent: Internationaal Strategisch Overleg (ISO NL).

Bronnen: notulen DTIB, *Follow the Money*.

| 85 |

Een brede waaier van organisaties is betrokken bij internationaal ondernemen, zoals blijkt uit dit (niet uitputtende) overzicht:

- a. Ministeries (landelijk, beleidsbepalend);
- b. Publieke uitvoeringsorganisaties zoals RVO (en in mindere mate de KvK) en het buitenlandse postennetwerk (ambassade, permanente vertegenwoordiging, consulaat-generaal, NBSO, NFIA enzovoort), deels gebundeld op Europees niveau als Enterprise Europe Network (EEN);
- c. Provincies en steden, VNG Internationaal (publiek);
- d. Regionale ontwikkelorganisaties (publiek);
- e. Regionale of stedelijke economische ontwikkelorganisaties (veelal publiek-privaat), zoals AmsterdamInBusiness, RotterdamPartners, InnovationQuarter, Brainport Eindhoven en Oost NL;
- f. Topsectoren (privaat);¹¹⁷
- g. Uitvoeringsorganisaties van topsectoren (soms publiek-privaat; soms privaat);
- h. Overkoepelende ondernemingsverenigingen (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland), deels met eigen leden en deels als vertegenwoordiging van andere verenigingen;

¹¹⁷ Er zijn voorbeelden van topsectorsecretariaten die door (publieke) ambtenaren worden aangestuurd.

- i. Private sectororganisaties met leden (bijvoorbeeld FME, Koninklijke Metaalunie, Transport en Logistiek Nederland, VNCI, EVO);
- j. Private ondernemersorganisaties met leden gericht op internationaal ondernemen (Fenedex, gefuseerd in januari 2016 met EVO tot evofenedex);
- k. Publieke en private sectororganisaties (bijvoorbeeld NWP);
- l. Lokale ondernemersverenigingen (primair met een lokale economische agenda, bijvoorbeeld VNO-NCW West, ondernemerskringen, Brabants-Zeeuwse Sociëteit voor internationaal Zakendoen, Export club Friesland, Groningen);
- m. Private sectorverenigingen met leden (ongeveer 250), waarvan vele zijn aangesloten bij koepelverenigingen; de meeste nationaal actief, een beperkt aantal met sterke internationale oriëntatie (bijvoorbeeld NABU, Netherlands Maritime Technology, Netherlands Aerospace Group, GMV, EnvaQua (fusie van VLM en Aqua Nederland), Holland Home of Wind, TFHC, IRO);
- n. Private vereniging met leden gericht op landen, bijvoorbeeld Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH; heeft zijn activiteiten gestaakt in 2016), Netherlands Africa Business Council (NABC) en private bilaterale Kamers van Koophandel (meestal verenigingen met leden; ongeveer 35 verschillende organisaties);
- o. Private stichtingen met semicommerciële doelstellingen opgericht rond projecten, PIB's of product-sectorcombinaties; soms tijdelijk, soms met een meer permanent karakter (bijvoorbeeld NAFTC);
- p. Nederlandse banken (met name ING, Rabobank, ABN AMRO);
- q. Private commerciële dienstverleners zonder leden of achterban, actief op het gebied van zowel collectieve als individuele handelsbevordering (bijvoorbeeld Handelsroute, Larive, Transfer, LightHouse, Psp, NEC, NXT Group of Companies, Marstrat);
- r. Private commerciële dienstverleners actief op het gebied van individuele consultancy en dienstverlening (bijvoorbeeld Deloitte, KPMG, PWC, Berenschot, juristen, accountants, consultants en zzp'ers).

| 86 |

In de periode 2009-2017 zijn verschillende private organisaties gefuseerd:

- In 2009 is de samenwerking tussen de ondernemingsorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland gestart door de vorming van één gezamenlijk beleidsbureau. Organisaties waren niet onverdeeld positief over deze samenwerking, en dat heeft recentelijk geleid tot een hernieuwde start.
- Fenedex (Federatie van Nederlandse exporteurs, 1954) richt zich van oorsprong op opleidingen en trainingen op het gebied van internationaal ondernemen. EVO (Algemene Verladers- en Eigen Vervoerders Organisatie, 1940) is opgericht om de logistieke belangen van verladers te behartigen. In januari 2016 zijn de werkorganisaties van de twee verenigingen samen gebracht, en in januari 2017 zijn de verenigingen gefuseerd tot evofenedex – ondernemersorganisatie voor logistiek en internationaal ondernemen.
- De Stichting Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH, 1946) is jarenlang een belangrijk platform geweest voor het Nederlandse bedrijfsleven dat internationaal actief is of dat wil zijn. Het NCH streefde naar het tot stand brengen van zakelijke relaties tussen Nederland en buitenlandse markten met als doel de internationale positie van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken. Daarbij werd primair gekozen voor een landeninstek. Aan het NCH was een groot aantal bilaterale Kamers van Koophandel

verbonden. In 2016 heeft het NCH zijn activiteiten gestaakt. Sindsdien zijn de bilaterale kamers op zoek naar een nieuwe landingsplek.

In dezelfde periode is de taakstelling van de uitvoeringsorganisaties aan publiek zijde gewijzigd:

- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is op 1 januari 2014 opgericht als fusie van de voormalige agentschappen Dienst Regelingen en Agentschap NL.¹¹⁸
- Door de wijziging van de Wet op de Kamers van Koophandel in 2013 heeft de KvK een minder prominente rol op het gebied van internationaal ondernemen gekregen.¹¹⁹
- In 2015 is het Convenant Samenwerking Kamer van Koophandel en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland¹²⁰ gesloten. Dit convenant ziet onder meer toe op de taakverdeling tussen RVO en KvK op het gebied van informatievoorziening aan ondernemers die internationaal (willen) ondernemen.

De publieke uitvoering van het binnenlandnetwerk berust voornamelijk bij RVO en bij de Kamers van Koophandel. RVO profileert zich als dienstverlener die een specifiek instrumentarium inzet voor zijn opdrachtgevers. RVO is er voor ondernemers die behoeftes hebben op het gebied van innovatie, internationaal ondernemen en financiering,¹²¹ door hen voor te lichten, te stimuleren en te ondersteunen met het instrumentarium. Sinds januari 2014 is RVO meer als het centrale loket voor internationaal ondernemen gaan fungeren. RVO is de uitvoerder van diverse BZ programma's, zoals de subsidieregeling voor demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (DHK, inmiddels DHI), DGGF en DTIF (spoor 1), Partners for International Business en ORIO.

| 87 |

De KvK profileert zich als eerstelijnsdienstverlener voor startende en bestaande ondernemers. De KvK verzorgt voor dit type ondernemer eerstelijnsvoorlichting en advies, onder meer over de thema's *innoveren*, *internationaal ondernemen* en *financiering*, en verwijst hen, waar nodig, stelselmatig door naar RVO en andere publieke en private dienstverleners. Door de veranderende taakstelling¹²² van de KvK is voornamelijk in de regio's behoefte ontstaan aan een lokale (publieke) partner op het gebied van internationaal ondernemen.¹²³

¹¹⁸ www.rijksbegroting.nl/2014/verantwoording/jaarverslag,kst208202_30.html.

¹¹⁹ <http://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-507.html>; www.kvk.nl/over-de-kvk/bestuur-en-organisatie/kvk-en-de-wet/.

¹²⁰ Staatscourant Nr. 45995, 17 december, 2015.

¹²¹ De activiteiten van RVO op het gebied van internationaal ondernemen zijn onder te brengen in de categorieën (1) kennis en informatie, (2) netwerken en contacten, (3) belangenbehartiging, en (4) financiering.

¹²² De taakherschikking is uitgevoerd in het kader van het vergroten van de doelmatigheid van het binnenlandnetwerk. Vanuit het bedrijfsleven werd al langere tijd geageerd tegen de verplichte heffingsafdrachten aan de Kamers van Koophandel. Per 2013 zijn deze afgeschaft, waardoor ondernemers niet meer betalen voor diensten waar ze geen gebruik van maken. De Kamers van Koophandel en Syntens werden samengevoegd tot een centraal bestuurde organisatie (ZBO). Deze nieuwe organisatie wordt via de EZ-begroting gefinancierd.

¹²³ De regionale rol is recent ingevuld door uitbreiding van de taken van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en een aantal ontwikkelorganisaties van het aantrekken van investeringen en regionale ontwikkeling naar het stimuleren van internationaal ondernemen. De regionale publieke partijen hebben hiervoor begin 2018 een samenwerkingsconvenant getekend: Trade & Innovate NL.

RVO en zijn voorloper Agentschap NL EVD Internationaal¹²⁴ zijn gedurende nagenoeg de hele onderzoeksperiode onderwerp geweest van reorganisaties. Verschillende diensten zijn samengevoegd en de organisatie is gekanteld naar een procesorganisatie. Hierdoor was voor de posten, de private partners, de bedrijven en de medewerkers zelf regelmatig onduidelijk wie nu wat deed. Desondanks beoordelen gebruikers de kwaliteit van de dienstverlening door RVO vanaf 2014 gemiddeld met een 7,5, waarbij de criteria *bruikbaarheid* en *deskundigheid* iets beneden gemiddeld scoren. Ook *informatievoorziening*, in de zin van toegankelijkheid via de website, scoort gemiddeld lager.

4.4 Publiek-publieke en publiek-private afstemming

4.4.1 Samenwerking tussen BZ beleidsdirecties

De overgang van het DGBEB naar BZ en de introductie van de geïntegreerde beleidsagenda voor hulp, handel en investeringen vroeg om aanpassingen in de organisatie. Deze beoogden meer synergie tussen de beleidsterreinen van verschillende beleidsdirecties.¹²⁵ De beleidsdirectie Internationaal Ondernemen is binnen BZ verantwoordelijk voor het domein economische diplomatie. DIO borgt daarbij de relatie tussen economische diplomatie en het bedrijfsleven.

4.4.2 Interdepartementale samenwerking

Met de overgang van DGBEB naar BZ is de interdepartementale coördinerende rol voor het beleid voor internationaal ondernemen (handels- en investeringsbevordering) nog steeds bij DIO belegd (tekstbox 6). Het algemene beeld is dat de beleidsdirectie hierbij nog in gebreke blijft. BZ krijgt nog weleens het verwijt te vergeten dat het ministerie namens de gehele Rijksoverheid spreekt.

Er zijn veel interdepartementale overleggen die een raakvlak hebben met het thema *economische diplomatie*. DIO is daarbij betrokken in de rol van initiator of participant. Een daarvan, de Werkgroep Economische Diplomatie (WED), voorgezeten door DIO, fungeert als een afstemmingsorgaan en houdt zich alleen bezig met de gecoördineerde reisagenda en landenlijstjes en heeft een beperkte status, omdat ze niet beslisbevoegd is.¹²⁶ Als gevolg hiervan rouleren er meerdere landenlijstjes en andere prioritaire wensenlijstjes, waarover schijnbaar niemand het overzicht heeft, laat staan deze (strategisch) kan inkaderen.

¹²⁴ De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is de nieuwe naam van Agentschap NL sinds de fusie op 1 januari 2014 met de Dienst Regelingen. De EVD (economische voorlichtingsdienst; vroeger onderdeel van Agentschap NL) is opgegaan in de RVO.

¹²⁵ De directie Duurzame Economische Ontwikkeling werd omgevormd tot een directie waarin de zogenoemde *synergieonderwerpen* bijeengebracht zijn. Dit betreft in ieder geval private sectorontwikkeling, het dossier belastingen, het DGGF, en de daarbij behorende financiële instrumenten. De OS-dimensie van het handelspolitieke dossier werd samengebracht in een cluster bij de directie IMH, alsook het imvo-dossier. Deze maatregelen zijn in 2014 geëffectueerd.

¹²⁶ Waarbij de vertegenwoordiger van private zijde VNO-NCW overigens aanzit.

Ondanks de vele interdepartementale thematisch gerichte overlegstructuren oordelen geïnterviewden dat er nog weinig contacten zijn tussen DIO en vakdepartementen over strategie en keuzes, zelfs niet in ambtelijke voorportalen van de ministerraad. Dat de afstemming en het delen van informatie tussen de departementen voor verbetering vatbaar is, werd al eerder gesignaleerd. Tegelijkertijd laten ministers van vakdepartementen zich niet altijd makkelijk coördineren, omdat zij de natuurlijke neiging hebben slechts de eigen portefeuille te willen promoten.¹²⁷

Er zijn veel aangrijpingspunten tussen DIO en de werkzaamheden van de ministeries van I&W, EZK, Financiën, en in mindere mate die van OCW en VWS. I&W richt zich op de thema's *water, maritiem en logistiek* (duurzame mobiliteit), en *circulaire economie*, waarvan water het meest geïnternationaliseerd is, getuige ook de internationale waterambitie. Vooral in de rol van vertegenwoordiger in het Interdepartementale Water Cluster komt DIO het ministerie van I&W tegen. Er is een stuurgroep Interdepartementaal Water Cluster actief en de functie van watergezant is in het leven geroepen. De Adviescommissie Water (ACW) constateert echter dat de watergezant meer doet dan hij geacht wordt te doen en dat hij daarin los opereert van de departementen. Dit levert problemen op in termen van het internationaal nakomen van gewekte verwachtingen, omdat capaciteit en middelen daartoe ontoereikend zijn. Daarnaast concludeert de ACW dat voor een goed opereren van de watergezant goede afspraken tussen de betrokken ministeries over prioriteitstelling en aansturing een belangrijke voorwaarde zijn. Ook de bewindspersonen van I&W en BZ gaven aan behoefte te hebben aan meer focus bij de werkzaamheden van de watergezant. De evaluatie van het Partners voor Water-programma concludeert dat het nog aan een duidelijke strategie ontbrak. Het I&W-thema *logistiek* heeft nog geen internationale strategie en het thema *circulaire economie* (CE) is pas recentelijk op de radar gekomen. Voor dit thema wordt het nationale beleid vertaald naar en zo mogelijk verbonden met een internationale agenda. Daartoe is een rijksbreed programma CE opgesteld,¹²⁸ en is er een interdepartementale stuurgroep. De wens van BZ om maatschappelijke thema's en uitdagingen te integreren in beleid en de uitspraak van de minister om het handelsinstrumentarium hierop in te richten, wekken verwachtingen bij I&W, die nog niet worden waargemaakt in de beleving van het departement. Het is slechts een voorbeeld van hoe lastig het is om interdepartementale samenwerking te organiseren.

| 89 |

Een belangrijk markeringspunt voor de betrokkenheid van het ministerie van VWS bij internationalisering van de Life Science & Health-sector vormde de exporttop die in 2014 werd gehouden. Sindsdien is het nog niet gelukt om een commerciële invalshoek in het ministerie van VWS te verankeren, bijvoorbeeld in de vorm van een strategie voor de zorgexport.

¹²⁷ Over voor Nederland belangrijke handelspartners, met name China, vinden er verschillende (inter) departementale overleggen plaats. Ondanks deze overleggen hebben veel departementen een eigen landenstrategie.

¹²⁸ Het rijksbrede programma Circulaire Economie richt zich op de thema's *grondstoffenefficiency, afvalstoffenrecycling, waarde toevoegen in de keten, en slim omgaan met grondstoffen*. Belangrijk daarbij is de initiërende rol van de overheid in haar hoedanigheid als inkoper van goederen en diensten.

Het ervaren gebrek aan samenwerking en coördinatie roept de vraag op hoe de internationale dimensie van beleidsthema's van vakdepartementen zo goed mogelijk over het voetlicht gebracht kan worden. Daar waar DIO een meer en beter geïnternationaliseerd bedrijfsleven nastreeft, redeneren vakdepartementen meer vanuit de doelstelling dat de beleidsinspanningen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals het hergebruik van afvalstromen. Hierdoor is er niet altijd sprake van een gedeeld idioom, wat ertoe kan leiden dat vakdepartementen terughoudend zijn om samen te werken en informatie te delen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat I&W vooral contact heeft met de directies binnen de ontwikkelingssamenwerking van BZ, vanwege de ruime beschikbaarheid van middelen voor ontwikkelingslanden (met name op het thema *water*).

De als gebrekkig ervaren interdepartementale samenwerking heeft in opvolging van aanbevelingen door de interne auditdienst (BZ) in 2014 geleid tot de instelling van de interdepartementale stuurgroep Versterkte Internationale Samenwerking (VIS).

Tekstbox 6 *Rijksbrede samenwerking*

Sinds 1997 is de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting waarmee de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld worden en zo in onderlinge samenhang getoond worden. De HGIS vormt daarmee een instrument voor een geïntegreerd en coherent buitenlandbeleid. Binnen de HGIS wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA) en de overige uitgaven voor het buitenlands beleid (non-ODA). De minister van Buitenlandse Zaken coördineert de HGIS. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een coördinerende bevoegdheid voor de uitgaven aan ODA binnen de HGIS.

| 90 |

4.4.3 Samenwerking centrale en decentrale overheden.

Samenwerking tussen centrale en decentrale publieke actoren op het terrein van handelsbevordering vindt nog niet systematisch plaats. Decentrale overheden hebben weliswaar pas later een zetel aan tafel gekregen in de DTIB, maar niets wees op de urgentie om tot nauwere samenwerking te komen.¹²⁹ Begin 2018 is echter in een convenant samenwerking vastgelegd tussen publieke actoren, waaronder naast vertegenwoordigers van het Rijk ook die van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen en de grote steden. Het is de bedoeling dat dit initiatief het begin inluidt van een periode van intensievere samenwerking tussen de verschillende overheidslagen.

¹²⁹ Zo lieten vertegenwoordigers van de G5 het volgens notulen herhaaldelijk afweten om op vergaderingen te verschijnen.

4.4.4 Private samenwerking

Aan private zijde vervullen VNO-NCW en de topsectoren een centrale rol in de coördinatie en afstemming met publieke stakeholders. Het VNO-NCW kent een aantal commissies waarin afstemming over internationale onderwerpen plaatsvindt. Dit zijn vooral de Commissie Internationaal Ondernemen, de Commissie Handelspolitiek, de Commissie Hulp & Handel en bij MKB-Nederland het overleg internationale branches. De leden van de commissies zijn sector- en brancheorganisaties en een aantal bedrijven. Aan de private zijde bestaat geen formeel orgaan om de handelsbevorderingsstrategie te bespreken en uitvoering af te stemmen. Veel met name kleine private partijen zijn minder goed aangesloten op de beleidsstrategie van de overheid en op uitvoeringsniveau slechts in specifieke gevallen.

Naar aanleiding van een verkennend onderzoek en discussie in de DTIB is er in 2014 onder leiding van VNO-NCW een informele kerngroep professionalisering handelsbevordering ontstaan van private organisaties die zich richten op de structurele verbetering van de handelsbevordering. Deze kerngroep (het Netwerk Internationaal Ondernemen, zie volgende paragraaf) is uitgegroeid tot vaste gesprekspartner van de overheid.

4.4.5 Samenwerking publiek-privaat

Een groot aantal interdepartementale en ook publiek-private overlegorganen heeft in de loop der jaren geleid tot toenadering en samenwerking tussen publieke en private actoren. Figuur 8 is een netwerkanalyse van overlegorganen waarin economische diplomatie een centrale rol speelt. De netwerkanalyse inventariseert 52 unieke publieke en private actoren – waaronder (directies binnen) departementen, uitvoerders en belangenorganisaties – die in diverse samenstellingen in 33 unieke economische diplomatieoverlegorganen bijeenkomen (stuurgroepen, voorbereidende werkgroepen, uitvoeringsinstanties enzovoort). Zie bijlage 6 voor een overzicht van deze overleggremia.

| 91 |

De weergave toont een momentopname van de kernspelers in het netwerkverband. De blauwe stippen vormen de diverse overleggremia, gegroepeerd rondom de centrale netwerkspelers: VNO-NCW, RVO, en de beleidsdirecties BZ/DIO, EZK/DEIZ en EZK/topsectoren. Naast permanente overleggremia leggen ad-hocgroepen een groot beslag op de agenda's van de betrokkenen, omdat er veelal sprake is van een grote overlap van genodigden. Ook zorgt een gebrek aan continuïteit ervoor dat de besluitvorming en voorbereiding van de vergaderingen van de betreffende stuurgroepen extra tijd kosten. Recentelijk heeft DIO zelf het initiatief genomen om het grote aantal overlegorganen dat zich bezighoudt met internationaal ondernemen te reduceren. Daartoe is de stuurgroep VIS omgevormd en nieuw leven ingeblazen onder de naam Samenwerking Economische Diplomatie,¹³⁰ dat beoogt om de betrokkenheid van departementen bij de versterking van de economische diplomatie beter te borgen en te stroomlijnen.

¹³⁰ Doel: afstemming over de samenwerking rond de economische diplomatie. Leden: betrokken directieuren bij economische diplomatie, namelijk: directeur DIO (BZ, voorzitter), directeur DDE (BZ), coördinator Postennet (BZ), directeur DEIZ (EZK&LNV), directeur I&K/TOP (EZK), directeur ELVV (LNV), directeur Internationaal (I&W).

Brede publieke-private afstemming met het bedrijfsleven gebeurt voornamelijk via de DTIB, de Werkgroep Trekkers Internationaal van de Topsectoren (WTIT) en het Netwerkoverleg Internationaal Ondernemen (NIO). Zoals IOB eerder zag, is de DTIB het publiek-private samenwerkingsverband op het gebied van internationaal ondernemen. Gedurende zijn bestaan zijn de rol en taakopvatting van de DTIB regelmatig onderwerp van gesprek geweest. Vanaf 2012 is het aantal deelnemers flink toegenomen, onder andere doordat er voor de steden en regio's, de topsectoren én de kennisinstellingen vertegenwoordiging is gezocht. Bovendien werd de strategische agenda steeds vaker vermengd met operationele onderwerpen. De strategische reisagenda heeft al die tijd op de agenda gestaan, al wordt deze formeel door het kabinet vastgesteld. De landenwerkgroepen hebben onder leiding van verschillende voorzitters ook gezocht naar de ideale samenstelling en invulling van de agenda. Dit proces is nooit voltooid, noch zijn er heldere conclusies getrokken op het niveau van de werkgroepen.

Vanaf 2012 heeft VNO-NCW het initiatief genomen om een werkgroep van de WTIT te formeren onder leiding van de voorzitter van VNO-NCW. Naast de vertegenwoordigers van de topsectoren (zowel uit publieke als private hoek), nemen de directeur-generaal Bedrijfsleven en Innovatie van EZ (Landbouw en Innovatie) en de plaatsvervangend directeur Internationaal Ondernemen van BZ deel aan het overleg. Het WTIT-overleg is gefocust op het operationaliseren van de internationale agenda's en afstemming van de economische reisagenda. De rolverdeling en verhouding tussen DTIB en WTIT zijn voor betrokkenen niet altijd even helder geweest. Enerzijds werd de WTIT gezien als orgaan van de DTIB, maar anderzijds zagen de leden van de WTIT zichzelf niet als 'ondergeschikt' aan de DTIB. Via het zogenoemde 'boegbeeldenoverleg' van de vertegenwoordigers van de topsectoren had de WTIT rechtstreeks toegang tot het publieke besluitvormingsproces. In feite functioneerden DTIB en WTIT parallel aan elkaar en vulden elkaar aan. In het WTIT-overleg werd een meer inhoudelijke discussie gevoerd en input geleverd voor de strategische reisagenda, die vervolgens in conceptvorm werd voorgelegd aan de DTIB. In de DTIB volgde een discussie op hoofdlijnen over landenfocus en frequentie van reizen.

In aanvulling op deze drie centrale overlegorganen zijn er enkele andere sectorale overleggen voor publiek-private afstemming op het gebied van internationaal ondernemen. Zo is er bij het Ministerie van I&W een exportcommissie ondergebracht bij de directeur Milieu en Internationaal en hebben de ministeries van VWS en LNV afstemming met internationaal actieve bedrijven en brancheorganisaties uit hun sectoren.

De Regeling Rijkscommissie voor export¹³² ziet toe op het functioneren van de Rijkscommissie voor export-, import-, en investeringsgaranties (Rijkscommissie). De Rijkscommissie heeft tot taak overleg te voeren over (inter)nationale ontwikkelingen en vraagstukken, knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor op het gebied van exportkredietverzekering en -financiering en investeringsverzekeringen. Zij brengt desgevraagd verslag uit over haar werkzaamheden aan de minister van Financiën en de minister voor BHOS. Naast de publieke leden hebben een aantal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (VNO-NCW, FME en NABU), maar met name de CEO's van grote exporterende bedrijven die gebruikmaken van het instrumentarium op het gebied van exportkredietverzekering zitting in de commissie.

4.5 Bevindingen

| 94 |

In het vorige hoofdstuk concludeerde IOB dat de Nederlandse economie divers van karakter is. Er zijn allerlei belangen, zelfs binnen de topsectoren, die vertaald moeten worden in beleid op het gebied van economische diplomatie. Daartoe is een belangrijke rol weggelegd voor de beleidsdirectie DIO vanuit haar interdepartementale coördinatiefunctie. De meningen zijn verdeeld over de wijze waarop DIO invulling aan deze taak, met als gevolg dat er nogal eens om de directie heen wordt gewerkt. Dit belemmert de goede uitvoering van een coördinerende taak, en raakt aan de achterliggende vraag of deze voldoende draagvlak geniet.

Wie een strategie wil bepalen, heeft inzicht nodig in hoe diverse belanghebbenden verschillende markten op kansen beoordelen, welke ambities ze hebben op de diverse deelthema's, welke marktbeperkingsaanpak daarbij passend is, of daarover overeenstemming bestaat en wie betrokken zijn bij de uitvoering van de (deel)strategie(ën). Coördinatie en afstemming zijn ook nodig voor de afstemming met andere belangen die mogelijk spelen in de betreffende doellanden en regio's. Het gebrek aan een daadkrachtige coördinerende rol belemmert ook het uitdragen van een overkoepelende publiek-private strategie op een sector- of themaniveau, en maakt het moeilijk om tot een goede gezamenlijke programmering te komen.

Het speelveld van handelsbevordering heeft in de periode 2010-2017 grote wijzigingen ondergaan, als gevolg van gewijzigd overheidsbeleid de verbreding naar een integrale benadering, de behoefte aan het tegengaan van versnippering en structurele professionalisering en veranderingen in het instrumentarium. In Nederland bestaat de

¹³² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0008319/2015-03-06>.

publiek-private samenwerking uit een vraaggestuurde agenda, gezamenlijke uitvoering van activiteiten en complementaire publieke én private dienstverlening voor het bedrijfsleven. Dit is bevestigd in diverse beleidsbrieven en heeft zijn weerslag gekregen in het instrumentarium.

Al sinds 2010 erkennen zowel publieke als private partijen de noodzaak om het (binnenlandse) netwerk van publieke en private handelsbevorderende partijen te versterken. Daarmee erkennen publieke partijen expliciet dat private spelers een rol spelen in de handelsbevordering. Private en publieke partijen werken op dit moment aan de gewenste krachtenbundeling. De doelstelling is om tot een heldere aansturing en een goed bestuur te komen op zowel strategisch als operationeel niveau, maar daarvoor moeten eerst de gezamenlijke doelen zijn gesteld en zover is het vooralsnog niet. Het is daarom te vroeg om uitspraken te doen over hoe de recent doorgevoerde publiek-private krachtenbundeling op strategisch en operationeel niveau in de praktijk zal uitwerken.

5

Instrumentarium

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan het bedrijfsleveninstrumentarium en overige interventies die in het kader van economische diplomatie worden uitgevoerd centraal (onderzoeksvraag 5).

Onder druk van de economische crisis na 2008, en de bezuinigingen die daarop volgden, werden subsidies grotendeels afgebouwd en het instrumentarium 'gestroomlijnd', met als doelen het toegankelijker te maken voor (met name kleinere) bedrijven en het instrumentarium beter op elkaar af te stemmen. De beleidswending ging gepaard met: (1) een modulaire aanpak, (2) prioritair landenbeleid, en (3) nadruk op publiek-private samenwerking. Het bedrijfsleven zet daarbij vooral in op een ruimere toegang tot OS-middelen (paragraaf 5.2). Het feitelijk instrumentgebruik (de portfolio) en het instrumentaanbod in andere landen wordt besproken in paragraaf 5.3. De beleidsuitvoering en de waardering door gebruikers worden besproken in paragraaf 5.4.

IOB stelt vast dat door de bezuinigingen de discussie over betaalde dienstverlening in het teken stond van het verlichten van de ontstane pijn van de voorgenomen bezuinigingen bij het postennet. Vervolgens concludeert IOB dat bij het dienstenaanbod scherp wordt gekeken naar vergelijkbare landen. Dit leert dat Nederland voor brede exportondersteuning een met andere landen vergelijkbaar pakket biedt, met uitzondering van de exportfinanciering.

5.2 Beleidsontwikkeling

5.2.1 Minder subsidie, betere aansluiting diplomatie op behoefte bedrijfsleven

Het kabinet-Rutte I sloeg in februari 2011 een nieuwe richting in met het bedrijvenbeleid.¹³³ Het uitgangspunt was dat de overheid niet stuurt met regels en subsidies, maar dat Nederlandse bedrijven de ruimte krijgen om te ondernemen, te investeren, te innoveren en te exporteren. Het nieuwe beleid betekende: (1) minder subsidies in ruil voor lagere winstbelasting; (2) minder en eenvoudiger regels; (3) ruimere toegang tot bedrijfsfinanciering; (4) betere benutting van de kennisinfrastructuur door het bedrijfsleven; en (5) betere aansluiting van fiscale faciliteiten, onderwijs en diplomatie op de behoeften van het bedrijfsleven.¹³⁴

De beleidswending ging gepaard met een programmatische aanpak (zie paragraaf 5.3) die zich richtte op een versterkte samenhang in het beleidsinstrumentarium. De introductie van de hulp- handels- en investeringsagenda kon op brede steun rekenen, onder andere bij de Sociaal Economische Raad, die in 2011 adviseerde over de rol van de private sector in ontwikkelingslanden. Een van de aanbevelingen richtte zich op de ontwikkeling van een flexibel inzetbaar instrumentarium met een leidende rol voor vraagsturing van bedrijven, waarvoor het vinden van synergie met activiteiten van andere private en publieke actoren in de doellanden voorop zou moeten staan.¹³⁵

¹³³ Ministerie van Economische Zaken, 2011b.

¹³⁴ Ministerie van Economische Zaken, 2011a.

¹³⁵ El Maanni, Lem & De Zeeuw, 2014, p. 16.

5.2.2 Stimulering in crisistijd

Onder druk van bezuinigingen is het aantal regelingen op het gebied van het beleid voor internationaal ondernemen drastisch herzien vanaf 2008. In dat jaar verschijnt voor het eerst een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het bedrijfsleveninstrumentarium, waaronder ook economische diplomatie. Deze door EZ verzochte analyse gaf aan dat de meeste onderzochte regelingen en interventies meer kosten met zich meebrengen dan ze aan maatschappelijke baten genereren (zie ook hoofdstuk 7 *Effecten*). Bovendien werd mede op verzoek van de Tweede Kamer bezien of en waar subsidies konden worden omgezet in kredieten en andere revoluerende instrumenten. De drie hoofdrijers van beleid (starters, publiek-privaat programmeren en acquisitie) bleven overeind, maar zouden anders worden ingevuld, gelet op de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen en een meer stringente focus op overheidsinzet. Zo streefde de overheid ernaar om generieke informatievoorziening en subsidies af te schaffen. Beide zijn niet of slechts ten dele gerealiseerd. Garanties en verzekeringen werden belangrijker en er kwam minder budget beschikbaar voor ondersteuningsprogramma's¹³⁶ die juist in de crisistijd zeer populair waren bij het bedrijfsleven. Er werd dan ook volop gelobbyd om de bezuinigingen (deels) terug te draaien en om programma's flexibeler in te richten; deels met succes overigens.¹³⁷

5.2.3 Ruimere toegang tot OS-middelen

| 98 |

Vanaf de start van de DITB (2004) werd het thema *bredere toegang tot OS-middelen* veelvuldig besproken en zijn er concrete voorstellen gedaan om het instrumentarium van EZ en OS beter op elkaar af te stemmen. Deze roep werd versterkt door de economische crisis, waardoor banken minder geneigd waren om leningen te verstrekken aan het bedrijfsleven. Adviezen van de WRR en de SER, met aanbevelingen hoe OS en EZ elkaar meer konden versterken, ervoer de DITB daarbij als steun in de rug. Er heerste vooral ontevredenheid over het instrument Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET), vanwege te lage kredietplafonds voor bepaalde landen.¹³⁸ Bovendien was de inzet om de regeling zo toegankelijk mogelijk te houden voor het Nederlandse bedrijfsleven, waarbij het ook voor het mkb makkelijker moest zijn om in de rol van subcontractor mee te doen. Van de 5 miljard euro die OS jaarlijks te besteden had zou slechts 120 miljoen aan het ORET programma worden uitgegeven; ofwel slechts 2,4 procent, aldus VNO-NCW.

De toenmalige staatsecretaris van EZ toonde zich bereid om het effect van ontwikkelings-samenwerking en de relatie met het bedrijfsleven in de DTIB te agenderen. De politiek (toenmalig minister van OS Koenders) onderschreef ook het belang van een grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de realisatie van de millennium ontwikkelings-doelstellingen. Zo werd in 2008 de omvorming van het Programma Samenwerking

¹³⁶ Zoals het Programma Starters Buitenlandse Markten, zg@there, het huidige PIB, waarin bedrijvencusters met enige internationale handelservaring worden ondersteund.

¹³⁷ De brede wens om het PESP/2explore-programma nieuw leven in te blazen, moet in dit licht worden gezien. Onderzoek van de EVD zou erop wijzen dat de spin-off van PESP 1:23 was (1 euro PESP leidt tot 23 euro export), hoewel dit ook in twijfel werd getrokken. Een vergelijkbaar onderzoek (2009) onder gebruikers van de met afschaffing bedreigde tenderprogramma CPA (Collectieve Promotionele Activiteiten) zou wijzen op een multiplier van 1:16. Het kon niet verhinderen dat de regeling werd beëindigd.

¹³⁸ Het bedrijfsleven was enthousiast over het instrument, maar wilde meer projecten kunnen uitvoeren.

Opkomende Markten (PSOM) tot het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) aangekondigd, die gepaard ging met een budgetverhoging tot jaarlijks 70 miljoen euro. De exportkredietverzekering werd verruimd met een tijdelijke aanvullende staatskredietverzekering (TASK) maar vond desondanks weinig aftrek vanwege de hoge premiestelling. De topsectoren oefenden druk uit om OS-programmabudgetten toegankelijker te maken voor het bedrijfsleven, omdat ze de OS-agenda te beperkend vonden om interessant te kunnen zijn. De markt zou pas een bijdrage aan de OS-doelstellingen kunnen gaan leveren als het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) minder rigide voorwaarden voor deelname zou stellen, aldus het bedrijfsleven vertegenwoordigd in de DTIB.¹³⁹

De discussie over bredere toegang tot OS-middelen kan niet los worden gezien van de discussie die was ontstaan over gebonden versus ongebonden hulp, mede in vervolg op de OESO-DAC-richtlijn voor de ontbinding van *official development assistance* (ODA). Zo'n 96 procent van de hulpmiddelen zou ongebonden zijn, aldus de DTIB. De DTIB-leden stelden voor om alles wat Nederland boven het EU-gemiddelde besteedt als gebonden hulp te oormerken, waardoor het Nederlandse bedrijfsleven door het uitschakelen van de prijsconcurrentie die optreedt bij ongebonden hulp minder vaak achter het net zou vissen. Dit argument werd niet gedeeld door de minister, die stelde dat 70-80 procent van de ongebonden hulp toch bij het Nederlandse bedrijfsleven terecht kwam. Waar landen snel kiezen voor goedkoop in een ongebonden situatie, zijn Nederlandse goederen en diensten vaak duurder. De reden om tot ongebonden hulp over te gaan onder Koenders was juist dat gebonden hulp zo'n 20-30 procent duurder zou uitpakken, aldus de minister. En omdat sommige niet-OESO-landen zich niet gebonden weten aan internationale afspraken, kunnen deze overheden ook gunstigere krediet- en leningfaciliteiten bieden, waardoor de Nederlandse bewegingsvrijheid beperkt is. Het bedrijfsleven stelde hiertegenover dat meer gebonden hulp ook zou betekenen dat er minder hulp via multilaterale kanalen hoefde te worden verstrekt. Daarbij onderkende het dat er sprake was van een spanningsveld: ontwikkelingsamenwerking vindt veelal plaats in de meest risicovolle gebieden, maar daar is het voor het bedrijfsleven vaak lastig om zaken te doen.¹⁴⁰

Onder minister Ploumen werd een betere synergie tussen het ODA- en non-ODA-instrumentarium onderzocht. Dit paste bij de nieuwe agenda van hulp, handel en investeringen. Als uitgangspunten golden daarbij het aansluiten op concrete financieringsbehoefte in de markt, maatwerk, flexibiliteit en een integrale benadering. Tegelijkertijd was het streven om de additionaliteit te verbeteren, kostendekkend te werken en de publieke financiële risico's in te perken. Het was bovendien van belang om de positionering en de bekendheid van de instrumenten te verbeteren en hun fragmentatie tegen te gaan door integrale oplossingen te bieden.

¹³⁹ WTIT, 2016.

¹⁴⁰ DT(I)B, april 2011.

Topsectoren en het bedrijfsleven geven nog steeds aan dat de ingezette beweging van hulp naar een handelsgeoriënteerde relatie niet altijd even soepel verloopt, met name omdat de condities van het Nederlandse financieringsaanbod volgens hen ongunstiger zijn dan dat wat andere landen kunnen bieden, zoals Japan en Zuid Korea. Bovendien geldt dat waar Nederland de hulprelatie met landen probeert af te bouwen dit niet geldt voor andere donoren. Het Dutch Good Growth Fund (DGGF) is ingesteld om dit ervaren ongelijke speelveld voor althans het mkb te effenen. Dit fonds geeft sinds 2014 invulling aan de nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen in 66 ontwikkelingslanden, nam de plaats in een aantal lopende programma's¹⁴¹ en heeft als uitgangspunt dat de ingezette middelen revolveren.¹⁴² In aanvulling op het DGGF is sinds 2017 het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF) in het leven geroepen, dat alleen beschikbaar is in niet-DGGF-landen. De portfolio-opbouw verloopt vooralsnog langzaam.

5.3 Instrumentgebruik

5.3.1 Portfolio analyse

Bedrijven die activiteiten op buitenlandse markten willen ontplooiën, kunnen daarbij ondersteuning van de overheid krijgen. De overheid heeft daarvoor een breed palet aan instrumenten ter beschikking; van generieke dienstverlening door het postennetwerk en RVO tot de inzet van financiële (bedrijfsleven)instrumenten gericht op specifieke doelgroepen (exportstarters, bedrijvenclusters). Economische missies, waarbij een groep bedrijven veelal onder leiding van een bewindspersoon of hoge ambtenaar een of meerdere landen bezoekt om nieuwe netwerken en handelsrelaties te ontwikkelen springen in het oog en komen uitgebreid in het volgende hoofdstuk aan bod.

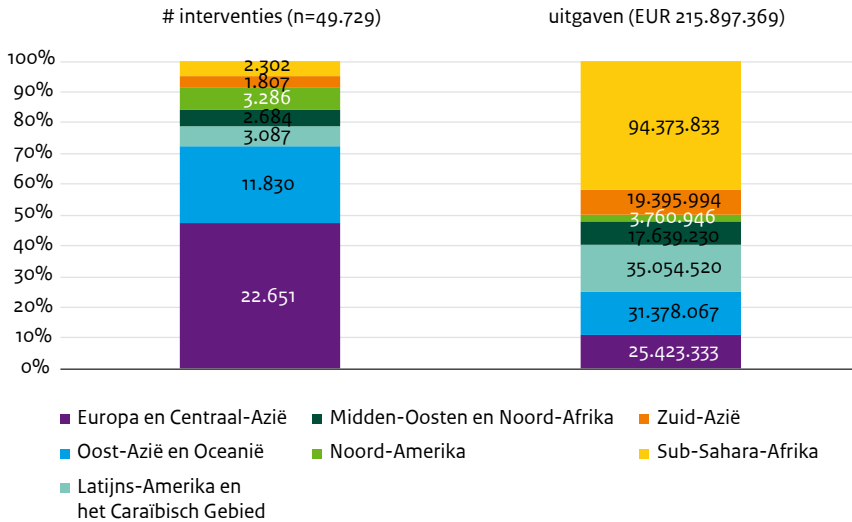
Het overzicht in de figuren 9 en 10¹⁴³ toont aan dat bijna de helft van het totale aantal interventies gerelateerd is aan de regio's Europa en Centraal-Azië terwijl dat slechts voor 11 procent van de uitgaven geldt.¹⁴⁴ Verreweg het grootste deel van de uitgaven wordt gedaan in Sub-Sahara-Afrika. Deze discrepantie wordt verklaard door het type interventies dat wordt ingezet op bepaalde markten.

¹⁴¹ Het DGGF biedt financiering voor ontwikkelingsrelevante investeringen in en handel met lage- en middeninkomenslanden. Het richt zich op het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden en Nederlandse ondernemers, aangezien zij de grootste problemen hebben met het aantrekken van kapitaal.

¹⁴² Een evaluatie van het DGGF is gaande en zal deel uitmaken van de brede beleidsdoorlichting van artikel 1, die gepland is voor 2020.

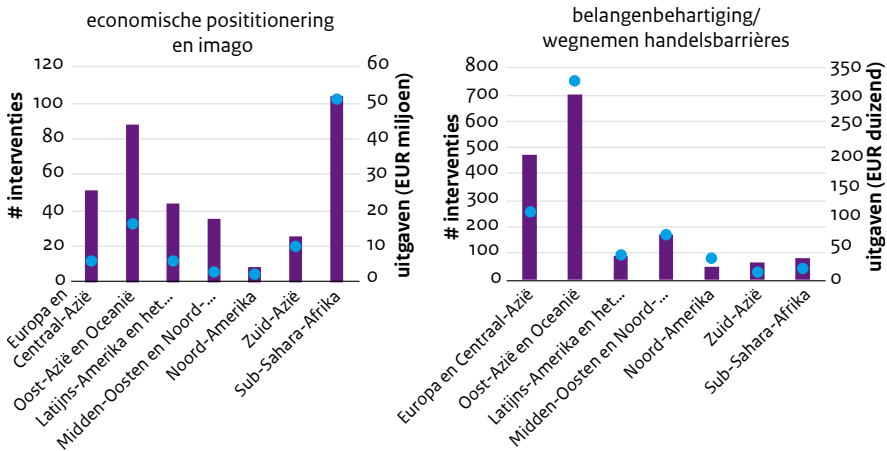
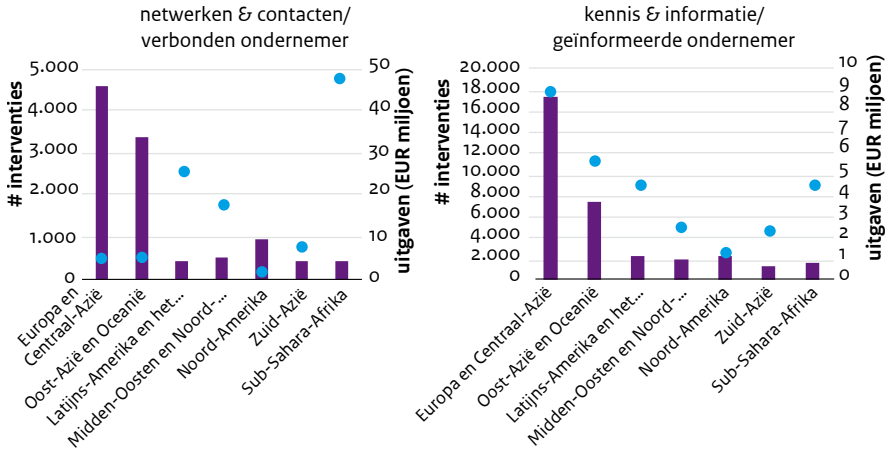
¹⁴³ In bijlage 5 is een tabel opgenomen met de uitsplitsing van interventies en totale en gemiddelde kosten per instrument. Ook is in de bijlage een uitgebreide verantwoording voor de getoonde cijfers en selectie van instrumenten te vinden.

¹⁴⁴ De hieronder gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op een selectie van instrumenten zoals gebruikt in effectenstudie van het CBS. Een gedetailleerde verantwoording voor deze keuze is te vinden in het CBS-rapport. Deze keuze is voornamelijk op praktische gronden gemaakt (databeschikbaarheid).

Figuur 9 Effectevaluatie van het beleidsinstrumentariumportfolio naar Wereldbankregio 2014 en 2015

Zo is het RVO-resultaatgebied *kennis en informatie* goed voor het overgrote deel van de interventies, maar zijn de kosten relatief gering. Binnen dit resultaatgebied vormen handelsvragen veruit het grootste aantal geregistreerde interventies. Het resultaatgebied *netwerken en contacten* beslaat een geringer aantal interventies, maar de kosten zijn wel een stuk hoger. Het gaat hier voornamelijk om het uit ODA-middelen gefinancierde Private Sector Instrument. Het resultaatgebied *economische positionering en imago* is beperkt tot enkele tientallen interventies per regio, maar daar zijn wel flinke bedragen mee gemoeid, voornamelijk vanwege de instrumenten Fonds Duurzaam Water, Fonds Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid, en de Transitiefaciliteit. De aantallen interventies per resultaatgebied en daarmee gepaard gaande uitgaven zijn weergegeven in figuur 10.

Figuur 10 Portfolio beleidsinstrumentarium naar resultaatgebied en Wereldbankregio



Toelichting: paarse balken tonen het aantal interventies (linkeras), blauwe stippen de daarmee gepaard gaande kosten (rechteras).

5.3.2 Vergelijking instrumentaanbod vergelijkbare landen

Het bedrijfsleven, aangezwengeld vanuit de topsector Water, merkte op dat het een concurrentienadeel ervaart doordat buitenlandse overheden gunstiger regelingen bieden. Dit geldt met name voor de krediet- en financieringskant. Het leidde op verzoek van de Tweede Kamer tot vergelijkend onderzoek naar overheidsondersteuning door Denemarken, Duitsland en Frankrijk.¹⁴⁵ Belangrijke conclusies waren dat Nederland voor brede exportondersteuning een vergelijkbaar pakket aan ondersteuning biedt. Nederland maakt daarbij wel minder gebruik van subsidies dan de genoemde landen.

Voor de exportfinanciering is het beeld anders. Buitenlandse overheden bieden hun exporteurs vaak meer zekerheid en betere voorwaarden. Dit kan een concurrentienadeel opleveren voor de Nederlandse exporteurs. In reactie hierop besloot de overheid om de topsectoren extra overheidsondersteuning aan te bieden voor inzendingen naar strategische beurzen (zie paragraaf 5.4.2). Daardoor werd het mogelijk om grote inzendingen vanuit andere landen te matchen. Ook biedt de overheid extra ondersteuning voor het mkb op opkomende markten (niet-OESO) om een gelijkjer speelveld te bieden. Daarbij gaat het onder meer om demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en exportadvies door een externe deskundige.

5.4 Beleidsuitvoering

5.4.1 Modulaire aanpak

Het beleid voor internationaal ondernemen maakt gebruik van een divers pakket van financiële en niet-financiële instrumenten. Het aandeel financiële instrumenten is afgenomen en gestroomlijnd.¹⁴⁶ De invoering van de programmatische aanpak richtte zich op een versterkte samenhang in het beleidsinstrumentarium. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van het zogenoemde *cocktailinstrumentarium*, waarbij verschillende modules in combinatie of volgtijdelijk kunnen worden ingezet. Voorbeelden van andere typen interventies zijn informatie, advies, financiering, garanties, verzekeringen, collectieve promotie, economische diplomatie en kennisintensieve samenwerking.¹⁴⁷ Uit deze opsomming kan worden opgemaakt dat economische diplomatie aanvankelijk vooral gericht was op het oplossen van markttoegangproblemen. Volgens de in deze evaluatie gehanteerde definitie vallen echter alle genoemde elementen onder de bredere noemer van economische diplomatie. Dit sluit aan bij de beleving en verwachting van het bedrijfsleven, namelijk dat economische diplomatie 'handels- en investeringsbevordering' behelst. Door het gebruik van diverse modulaire elementen is de generieke basisdienstverlening op het gebied van handelsbevordering (mede op aandringen van het bedrijfsleven) in stand gebleven, en niet gesneuveld door de bezuinigingstaakstelling.

¹⁴⁵ In 2010 laat DGBEB een internationale benchmark uitvoeren naar het voorzieningenaanbod op het gebied van internationaal ondernemen. Hieruit blijkt dat Nederland naar verhouding niet minder bijdraagt dan andere landen.

¹⁴⁶ Stroomlijning gericht op bundeling van instrumenten in een tweetal programma's: zg@there.nl Prepare2start/PSB. Binnen het huidige instrumentarium zijn de programma's SIB en PIB herkenbare voorbeelden van de programmatische aanpak.

¹⁴⁷ Ministerie van Economische Zaken, 2011a.

Een voorbeeld van de beoogde samenhang in het instrumentarium is de overgang van het zg@there-programma naar het modulair opgebouwde programma Partners for International Business. Deze overgang heeft voor de traditionele private handelsbevorderende partijen tot een zoektocht in de samenwerking met de overheid geleid. Flexibel en vraaggestuurd zou het motto zijn, maar daardoor was het uitvoeringskader bij RVO aan individuele interpretatie onderhevig. RVO en de medewerkers op de posten interpreteerden de regels verschillend, zo blijkt uit onze stakeholderanalyse. Bovendien moesten de partijen op zoek gaan naar een nieuwe rolverdeling. De rolverdeling tussen private partijen, RVO en post werd, zeker in het begin, op verschillende wijze ingevuld. In sommige gevallen lag het initiatief bij de post of werd het beheer van de financiële middelen ter ondersteuning (bijna) geheel bij de post neergelegd. Hierdoor kon het PIB mede een middel worden om de assertieve economisch-diplomatieke rol van de (prioriteits)posten vorm te geven. Diverse posten hebben namelijk zelf PIB's geïnitieerd om op die manier een (financieel) instrument in handen te hebben om een groep bedrijven de gewenste ondersteuning te kunnen bieden.¹⁴⁸

De PIB-evaluatie geeft aan dat bezoeken, bijeenkomsten en handelsmissies worden aangewezen als de effectiefste interventies. Van de drie modules (1) promotie en matchmaking, (2) kennisuitwisseling en netwerken, en (3) economische diplomatie, toont de evaluatie dat de instrumenten die bedrijven positioneren op buitenlandse markten en toegang geven tot netwerken het meest worden gewaardeerd. Het schrijven van een businesscase en plan van aanpak dwingt de consortiumdeelnemers en penvoerder om de samenhang van het in te zetten instrumentarium in relatie tot de doelstellingen helder te maken. Dit voorkomt het ad hoc inzetten van middelen. Tegelijkertijd zijn individuele PIB-interventies weinig richtinggevend voor het plannen van economische missies. Wel wordt bij de invulling van economische missies automatisch gekeken naar lopende PIB's in het betreffende land. Daarmee wordt de programmering gekoppeld aan bestaande initiatieven.

De beleidswijzigingen hebben op verschillende momenten hun uitwerking gehad op de samenwerking met de private handelsbevorderende partijen. Met de Kamerbrief uit 2011 werd het programma Collectieve Promotie-activiteiten (CPA) beëindigd. Vormen van collectieve promotie bleven behouden, maar hoofdzakelijk in het kader van de publiek-private programmatische aanpak, met een focus op complexe, opkomende markten en strategisch belangrijke beurzen.¹⁴⁹ Deze wijzigingen hebben betekenis gehad voor de rolverdeling tussen publiek en privaat en de wijze waarop de uitvoering van activiteiten georganiseerd is. Voor een aantal marktpartijen was het CPA-programma een belangrijke bron van inkomsten en werd het gezien als noodzakelijke financiële steun om de eigen bijdrage van deelnemende mkb-bedrijven betaalbaar te houden. In 2014 zijn missie-vouchers voor bedrijven ingevoerd, met als doelstelling om enerzijds voor mkb-bedrijven bij te dragen in de kosten van de handelsmissie, en anderzijds de ongewenste situatie uit

¹⁴⁸ Rond het PIB-programma en individuele activiteiten (missies) was er veelal sprake van een case-by-casebenadering, waarbij de publiek-private afbakening en rolverdeling per geval op een andere manier tot stand kwamen. Dat was niet alleen afhankelijk van de betrokken overheidsmedewerker van het kerndepartement, RVO en/of de post, maar ook van de wensen en capaciteiten van de private partij.

¹⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken, 2011a.

het CPA-tijdperk te voorkomen, toen commerciële consultants verdienden aan het indienen van voorstellen die de daadwerkelijke behoefte van het bedrijfsleven niet direct dienden. Hiermee werd gehoor gegeven aan de suggestie van de Commissie van Wijzen om een vouchersysteem te introduceren om tot een optimale bedrijvenselectie te komen. Na invoering van de missievouchers heeft een aantal commercieel ingestelde private partijen de vouchers met agressieve marketing gepromoot, waarna de voorwaarden voor toepassing en kostendekking verder zijn aangescherpt.¹⁵⁰

5.4.2 Strategische beurzenprogramma

Een voor de topsectoren belangrijk instrument is het strategische beurzenprogramma (participatie aan handelsbeurzen en expo's), waartoe publieke financiering beschikbaar wordt gesteld. Het programma biedt de topsectoren de mogelijkheid om specifieke sector-marktcombinaties te ondersteunen. De meeste topsectoren kiezen voor een strategische langeretermijninzet van de middelen; niet slechts eenmalig geld besteden aan een beursdeelname, maar de middelen gebruiken om de internationale positionering van de topsector op bepaalde markten structureel te versterken. Bovendien gaat het programma uit van cofinanciering voor de private inzet, waardoor het organiserend vermogen aan private zijde versterkt wordt. Daarnaast staan de strategische beurzen automatisch hoog op de agenda van de posten, waardoor inzet van capaciteit en economische diplomatie vanzelfsprekend is. De topsectoren ervaren de regels rond het strategische beurzenprogramma echter nog steeds als (te) strak en wensen meer flexibiliteit. Die flexibiliteit is echter niet mogelijk, omdat het aanpassing vergt van de aanbestedingsregels, wat in strijd is met de regels voor staatssteun.

| 105 |

5.4.3 Profijtbeginsel/betaalde dienstverlening

Door de economische crisis en de bezuinigingen die daarop volgden kwam de discussie over betaalde dienstverlening in het teken te staan van hoe een internationaal concurrerend beleid overeind kan worden gehouden. Om de positionering van het bedrijfsleven op minder toegankelijke markten mogelijk te maken schetste de toenmalige directeur Internationaal Ondernemen van EZ in 2007 een (generiek) pakket van diensten op basis van de principes: bij succes terugbetalen en alleen verdergaande financiële ondersteuning bij hoge uitzondering. Daarbij werd ook gekeken naar wat andere landen deden en was het streven voor individuele dienstverlening te laten betalen, naar Europees voorbeeld. Om dreigende sluiting van ambassades te voorkomen, opperde de DTIB om, analoog aan het Deense model, het bedrijfsleven te laten meebetalen aan geleverde diensten.¹⁵¹ Het sluiten

¹⁵⁰ Bron: stakeholderanalyse.

¹⁵¹ Denemarken en het Verenigd Koninkrijk maken voornamelijk gebruik van betaalde diensten en voeren geschiktheidsbeoordelingen uit bij potentiële klanten. Betaalde dienstverlening is dan een manier om de geschikte bedrijven te selecteren, waarbij de aanname is dat wanneer bedrijven niet willen betalen, ze het instrument niet waardevol vinden. Denemarken streeft naar zo goed mogelijk op maat gemaakt advies. Het is daarmee niet duidelijk of hierbij meer stringente selectiecriteria worden gehanteerd, maar het is aannemelijk dat dit de effectiviteit van de ondersteuning ten goede komt. Het beleid in het Verenigd Koninkrijk stelt zich ten doel om het aantal exporterende bedrijven te vergroten, wat niet per definitie zal helpen bij een strengere selectie aan de poort en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

van posten werd onverstandig geacht, omdat eenmaal gesloten vertegenwoordigingen tot verlies aan kennis van respectievelijk netwerk en goodwill in betrokken landen leidden.¹⁵²

Ondanks positieve waardering van het bedrijfsleven voor publieke economische dienstverlening is het er nooit van gekomen om het profijtbeginsel in te voeren. Experimenten met betaalde dienstverlening zijn mislukt (maar niet geëvalueerd), en duiden volgens IOB op verschillende percepties van het principe dat achter betaalde dienstverlening schuilgaat, te weten: (1) het deels dichten van de gaten die door de bezuinigingen waren geslagen, of (2) het nastreven van een selectievere vraag door het opwerpen van een financiële drempel.¹⁵³ Vooral het eerste, pragmatische argument heeft een rol gespeeld in de besluitvorming om te gaan experimenteren met betaalde dienstverlening. Overigens stellen kritische beoordelaars van het profijtbeginsel dat juist niet aan de hand van prijs maar aan de hand van een ander mechanisme zou moeten worden geselecteerd, bijvoorbeeld selectie aan de poort en een op strategie gebaseerde dienstverlening. Voorbeelden van de uitvoeringspraktijk wijzen op inconsequenties, zoals in Colombia waar het met publiek geld opgezette Holland House betaalde dienstverlening verzorgt voor diensten die elders in de wereld gratis door het postennet worden geleverd. De voorbeelden tonen ook aan dat het bedrijfsleven wel degelijk bereid is om mee te betalen voor verleende diensten. In het kader van de herinrichting van de publiek-private samenwerking naar aanleiding van het rapport-Buijink komt het thema van betaalde dienstverlening in de nabije toekomst mogelijk dan ook weer terug op de beleidsagenda.¹⁵⁴

5.4.4 Percepties van doelgroepen

Het instrumentaanbod en overige ondersteuningsvormen zijn ruim beschikbaar, maar in sommige gevallen nog niet goed bekend bij de doelgroep.¹⁵⁵ Gebruikers wijzen nogal eens op de in hun ogen te bureaucratische procedures waardoor bedrijven afhaken of afzien van gebruik. Het instrumentarium zou de ruimte missen om flexibel op situaties te kunnen reageren. Het is een vaker terugkerende bevinding van diverse instrumentevaluaties, die wijst op de aanbodgerichtheid van het instrumentarium.

Terwijl uit effectevaluaties blijkt dat informatievoorziening de belangrijkste publieke taak is, geeft het bedrijfsleven opmerkelijk genoeg aan dat publieke dienstverleners een aantal essentiële en zeer voor de hand liggende bronnen niet ontsluiten, zoals lijsten met agenten en inkopers van goederen en diensten. Verder is er voor ondernemers geen verschil tussen verschillende publiek-private aanbieders van het instrumentarium, maar staat de hulpvraag voorop. Het gaat dus meer om de vraag hoe de verschillende instrumenten in het publieke en private domein zich tot elkaar verhouden.

¹⁵² DT(I)B, 2013.

¹⁵³ Op onderdelen is wel het profijtbeginsel ingevoerd en er is een pilot gehouden bij drie posten (Duitsland, Brazilië en Frankrijk). De pilot met betaalde dienstverlening in Brazilië zou zijn mislukt doordat er geen vraag was naar dit instrument (uitgebreide informatie). De kwaliteit was minder dan wat daarvoor gratis werd geleverd of wat de markt leverde. In Duitsland zou de pilot betaalde dienstverlening zijn gestopt omdat deze te weinig geld opleverde, wat duidt op verschillende percepties van het principe erachter.

¹⁵⁴ Volgens initiële plannen is het de bedoeling dat het nieuwe private samenwerkingsverband Stichting NLinBusiness over een eigen verdienmodel gaat beschikken en zichzelf over vijf jaar kan bedruipen.

¹⁵⁵ Technopolis, 2014.

Veel van de programma-uitvoering is belegd bij twee (semi)publieke uitvoerders, te weten FMO¹⁵⁶ en RVO. De programma's zijn overlappend op onderdelen, wat vragen oproept over de doelmatigheid. Verder vraagt het bedrijfsleven op meerdere momenten aandacht voor een professionelere uitvoering. De topsector Water, die graag in aanmerking komt voor ODA-projecten, die vooral bij FMO zijn ondergebracht, laat op een gegeven moment zelfs weten voorstander te zijn van een grotere rol voor FMO naast RVO, vanwege de ruime ervaring van FMO met grote projecten.

De instelling van de functie van Regional Business Developer (RBD'er) markeert een verschuiving in de aard van de publieke dienstverlening, namelijk van het informeren (informatieasymmetrie tegengaan), naar reageren (traditionele handelsbevordering) en nu dus ook proactiveren (business development). De RBD moet voorzien in de behoefte van een meer regionale focus. De functie wordt nog te kort uitgeoefend om goed te kunnen beoordelen, maar de eerste ervaringen zijn dat de functionarissen nog weinig bekendheid genieten bij het bedrijfsleven en dat de taakafbakening met de gangbare economische medewerkers (inclusief honorair consuls en de door RVO aangestuurde Regional Business Coaches¹⁵⁷) verduidelijking behoeft.

Bedrijven spreken zich met name goedkeurend uit over de werkzaamheden van the Netherlands Business Support Organisations (NBSO's) en NFIA-vertegenwoordigingen, omdat zij meer de taal spreken van de ondernemer.

| 107 |

Jaarlijks laat RVO een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren naar gebruikers van het instrumentarium. De resultaten ervan hebben als doel de dienstverlening van RVO te verbeteren en zijn een indicator voor de waardering van het instrumentarium door het bedrijfsleven. Vanaf 2014 schommelt het gemiddelde waarderingscijfer slechts met enkele tienden rond de 7,5, wat tevens de streefwaarde klanttevredenheid van RVO is. Deze waardering is onderzocht voor de aspecten *snelheid*, *betrouwbaarheid*, *transparantie*, *behulpzaamheid*, *deskundigheid* en *bruikbaarheid*. RVO scoort bovengemiddeld op behulpzaamheid en wat minder goed op bruikbaarheid en deskundigheid. Individuele scores laten zien dat de waardering voor de NBSO's het hoogst is, en ook de zakenpartnerscans en SIB tonen bovengemiddelde cijfers. Over DHI en PIB is de klant over het algemeen het minst tevreden.

¹⁵⁶ De typering betreft de overheidsfondsen in administratief beheer bij FMO, niet FMO-A, waar BZ geen zeggenschap heeft.

¹⁵⁷ De RVO *business development coaches*, niet te verwarren met DIO *regional business developers*, zijn onder andere het eerste aanspreekpunt voor het postennet. Ze moeten een netwerk hebben en onderhouden in Nederland, zijn (niet altijd consequent) betrokken bij het opstellen van de jaarplannen en de uitvoering van kansentrajecten. Ook zijn ze sparringpartner voor bedrijven die meer gevorderde vragen hebben en/of een langeretermijnstrategie hebben of willen opstellen voor een land.

5.5 Bevindingen

Onder druk van bezuinigingen vond een herziening plaats van het beleid voor internationaal ondernemen. Het aantal regelingen werd ingeperkt en het streven was een betere synergie tussen het ODA- en non-ODA-instrumentarium tot stand te brengen. Het aandeel financiële instrumenten is afgenomen en gestroomlijnd, en op onderdelen zijn subsidies omgezet in leningen en andere revolverende instrumenten. Daarnaast moest een programmatische aanpak tot een versterkte samenhang in het beleidsinstrumentarium leiden.

In de praktijk blijkt dat de programmatische aanpak voornamelijk in het kader van enkele programma's en rond specifieke thema's wordt vormgegeven. Door de diversiteit van het type bedrijven zijn de plannen veelal onvoldoende uitgewerkt om een programmatische aanpak op te kunnen baseren. Het ontbreken van een overkoepelende (publiek-privaat gedeelde) strategie (voor een land of sector-marktcombinatie) maakt het moeilijk om tot een goede gezamenlijke programmering te komen. De focus en aandacht liggen veelal op het organiseren van activiteiten en het bedienen van de (korte termijn)behoefte van de achterban.

| 108 |

Rond de organisatie van programma's of individuele activiteiten (missies) is er veelal sprake van een ad-hocbenadering. Afhankelijk van de betreffende beleidsmedewerker op het kerndepartement, de medewerker bij RVO en/of op de post is er sprake van een andere publiek-private afbakening en rolverdeling. Ondanks het gebrek aan een helder afwegingskader lukt het uiteindelijk meestal om de rolverdeling naar tevredenheid van alle partijen in te vullen. De maatwerkbenadering is een pragmatische invulling geweest van de door zowel publieke als private zijde gewenste flexibele samenwerking. Tegelijkertijd was het private speelveld onvoldoende georganiseerd om een goede gesprekspartner te zijn voor de publieke actoren. Het ontbreken van een helder afwegingskader heeft er toe geleid dat er op projectniveau iedere keer opnieuw tijd en energie gestoken moest worden in het helder krijgen van de taakverdeling. Dit werd mede ingegeven door de frequente wisseling van medewerkers aan publieke zijde (zowel bij RVO als op de posten).

De portfolioanalyse toont aan dat er, met uitzondering van enkele programma's, niet of nauwelijks sprake is van sturing op instrumentinzet. Dat heeft deels te maken met het vraaggestuurde karakter van de dienstverlening (inclusief instrumentinzet). Het wijst er ook op dat de instrumentinzet niet is ingebed in een breder strategisch afwegingskader over na te streven (economische en zo mogelijk politieke) doelen.

Pre-competitieve promotie, zoals het organiseren van bijeenkomsten, handelsmissies en beurzen, is de meest zichtbare activiteit van handelsbevordering. Zowel publieke als private partijen voeren deze activiteit uit. Wijzigingen in het overheidsbeleid, zoals afschaffing van de subsidie Collectieve Promotieactiviteiten, introductie van Partners International Business en raamcontracten, hebben het speelveld voor dit type activiteiten drastisch gewijzigd.

6

Economische missies

6.1 Inleiding

Van alle instrumenten spreken economische missies wellicht het meest tot de verbeelding. In dit hoofdstuk behandelt IOB het afwegingskader en de prioriteitstelling van te bezoeken landen, en in hoeverre uitgaande en inkomende missies een afgeleide zijn van (economische) landenstrategieën (onderzoeksvraag 4).

De strategische reisagenda was bedoeld om een einde te maken aan het gefragmenteerde Nederlandse optreden in het buitenland. IOB stelt vast dat deze doelstelling tot op heden niet verwezenlijkt is en als gevolg daarvan naar een lager ambitieniveau is afgeschaald (de gecoördineerde reisagenda). In de praktijk blijkt de programmering van economische missies een eigen dynamiek te kennen. Daarbij wordt geen helder strategisch afwegingskader in de publiek-private communicatie gehanteerd. Er is bovendien geen systematische aandacht voor inkomende missies.

De procedures rond het tot stand komen van de reisagenda zijn niet voor alle betrokkenen helder. Er is een breed gedeelde opvatting dat de reisagenda erg ad hoc is en niet wordt gestuurd vanuit vooraf gestelde doelen. Daardoor is het ook lastig om het effectbereik van dit instrument te identificeren.

6.2 De praktijk van economische missies¹⁵⁸

6.2.1 Aantal missies en deelnemers nemen toe

De versterkte aandacht voor economische diplomatie sinds het kabinet-Rutte I tekent zich duidelijk af in de ontwikkeling van het aantal missies en missiedeelnemers. In de periode 2004-2016 waren er 217 economische missies met in totaal bijna 6.000 deelnemers.¹⁵⁹ De aantallen nemen gestaag toe, al is het verloop grillig. In 2007 waren er 9 missies met 215 deelnemers, in 2016 was dat opgelopen tot 18 missies en 558 deelnemers.

6.2.2 Verschuiving van Europa naar Oost-Azië

De regio Europa en Centraal-Azië en de regio Oost-Azië en Oceanië zijn samen goed voor meer dan de helft van de missiedeelnemers. Maar het aantal deelnemers aan missies naar Europese landen daalde, terwijl dat naar Oost-Azië steeg in de periode 2004-2016. Missies gaan vaker naar een hooginkomensland, maar door de hulp- en handelsagenda van minister Ploumen was er tijdelijk ook een groter aandeel van missies naar laaginkomenslanden. Deze OS-missies worden vaak op basis van politieke opportuniteit ad hoc georganiseerd.

¹⁵⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op een beschrijvende microdata-analyse van het CBS, voortkomend uit de bredere instrumentevaluatie die het CBS voor onderhavige evaluatie heeft uitgevoerd. De hier getoonde cijfers en toelichting komen uit dit rapport, bevindingen in deze paragraaf die verder gaan dan dat rapport zijn voor rekening van IOB.

¹⁵⁹ Dit aantal is een lichte onderschatting van het werkelijke aantal deelnemende bedrijven, omdat niet alle bedrijven in de statistische analyse konden worden gekoppeld aan een zogenoemde *counterfactual*.

6.2.3 Groot aandeel topsectoren en veel hightech

Iets meer dan de helft van de deelnemers behoort tot een topsector; daarvan behoort weer ongeveer de helft tot de topsector Hightech (kwart van totaal aantal deelnemers). Van de missies is 40 procent thematisch smal in de zin van dat 30 procent of meer van de deelnemers afkomstig is uit één topsector. Smalle missies gaan vooral naar nabije markten (Europa en Centraal-Azië). Brede missies gaan vooral naar Oost-Azië en Oceanië, en hebben vaak ook meer deelnemers. Hoe hoger het nationaal inkomen van een land, hoe groter het aandeel topsectordeelnemers. Dit wordt gedreven door de topsector Hightech. Sommige bedrijfstakken, zoals de branche van de architecten- en ingenieursbureaus, hebben een relatief groot aandeel in het aantal missiedeelnemers. De meeste bedrijfstakken richten zich op de hoog-midden- of hooginkomenslanden; deelnemers van de sector delfstoffenwinning gaan relatief vaak naar landen in de lage inkomensgroep.

6.2.4 Veel bedrijven al internationaal actief, ook in doeland

Bedrijven die deelnemen aan een missie zijn veel vaker al internationaal actief, zowel met handel in goederen en handel in diensten als met buitenlandse investeringen. Bijvoorbeeld: ruim 40 procent van de missiedeelnemers had al buitenlandse investeringen ergens ter wereld, terwijl dat maar 1,5 procent is voor het hele Nederlandse mkb. Bedrijven hadden ook relatief vaak al een relatie met het doeland, maar dat verschilt wel sterk per regio. Zo had bijvoorbeeld 22 procent van de missiedeelnemers die een land in Zuid-Azië bezochten al investeringen in dat land, maar voor het Midden-Oosten en Noord-Afrika was dat maar 2 procent.

| 111 |

6.2.5 Percentage missiedeelnemers met internationale handel stabiel door de tijd

Het deel van de missiedeelnemers dat actief is in internationale handel verandert weinig na missiedeelname. Het maakt niet veel uit of er al een handelsrelatie was met het land of dat de missie smal of breed was. De mediaan of middelste waarneming¹⁶⁰ van de handelsomvang, zowel goederen als diensten, is veel hoger bij bedrijven die al met het land handelden.

6.2.6 Hoe verder weg, hoe groter de wereldwijde import en export

De mediaan van de wereldwijde handel is veel groter bij deelnemers aan missies naar landen die verder weg liggen, wat betreft afstand, cultuur of institutionele voorzieningen. Het mkb is vooral op Europa en Centraal-Azië gericht, terwijl het grootbedrijf relatief vaak naar Oost-Azië en Oceanië gaat. Het zelfstandig mkb (zmkb)¹⁶¹ vormt ongeveer twee derde van de deelnemers aan economische missies, terwijl dat meer dan 95 procent van het hele Nederlandse bedrijfsleven is. Het grootbedrijf is dus enigszins oververtegenwoordigd. Bedrijven die naar de laaginkomenslanden gaan, hebben vaker internationale handel en buitenlandse investeringen. Zij zijn dus al wat groter en wat verder met internationalisering.

¹⁶⁰ De middelste waarneming is niet hetzelfde als het gemiddelde van een groep. Hier is bewust voor gekozen om de versturende effecten van uitschieters (veelal grote bedrijven) tegen te gaan.

¹⁶¹ Mkb-bedrijven die geen deel uitmaken van een holding met meer dan 250 werknemers en ook niet in buitenlandse handen zijn. Mkb-dochterbedrijven van Philips of van Ferrari schaarft IOB niet onder het zmkb.

6.3 Operationalisering beleidsstrategie

6.3.1 Afstemming centraal/decentraal

Ook steden, provincies en brancheverenigingen hebben zich door de jaren regelmatig in het buitenland geprofileerd. Hierdoor is er in de loop van de tijd een wildgroei aan economische missies ontstaan. Dit heeft geleid tot een gefragmenteerd optreden van Nederland in het buitenland. Om tot een betere onderlinge afstemming te komen, is onder minister Rosenthal besloten om de strategische reisagenda in te richten. De coördinatie daarvan ligt bij DIO.¹⁶² De uitdaging is voor BZ steeds al die verschillende bezoeken goed op elkaar af te stemmen, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua timing. Hoewel er vorderingen zijn geboekt is het algehele gevoel dat het oorspronkelijke doel (nog) niet is bereikt. Vertegenwoordigers van de decentrale overheden wijzen in dit verband op de dominante positie die BZ heeft in de totstandkoming van de reisagenda. Er zou nog onvoldoende informatie uit de regio's worden opgehaald. Decentrale overheden ervaren geen of onvoldoende betrokkenheid bij de totstandkoming ervan, en voelen zich nogal eens verrast door aangekondigde missies.¹⁶³ Wel zijn er enkele positieve geluiden over de aansluiting op het registratiesysteem Achilles, waardoor informatie inzichtelijker is geworden¹⁶⁴ en wordt de hoop uitgesproken dat het begin 2018 gesloten convenant tussen publieke partijen tot meer transparantie in de informatievoorziening zal leiden.

Decentrale overheden (met name de G5¹⁶⁵) stemmen onderling wel af, ook in kader van het Interprovinciaal Overleg, waardoor ze voorgenomen handelsmissies actief openstellen voor deelnemers uit andere regio's. Vertegenwoordigers van de topsectoren zijn via de WTIT (en indirect de DTIB) op een meer natuurlijke wijze betrokken bij de reisagenda. Uit het BZ-berichtenverkeer concludeert IOB dat vanaf 2016 de afstemming van de reisagenda is verbeterd en economische missies efficiënter en doelmatiger worden georganiseerd. Maar er zijn ook geluiden dat de kwaliteit van deelname achteruitgaat door een te stringente focus op de topsectoren. Dit argument lijkt weinig steekhoudend, omdat uit de hiervoor beschreven empirie blijkt dat nog altijd een groot deel van de deelnemers aan missies niet tot een topsector behoort.

¹⁶² De coördinatie van de economische reisagenda als onderdeel van de gehele reisagenda ligt bij DIO en komt tot stand na afstemming in de Werkgroep Economische Diplomatie (rijksbreed overleg), periodieke uitvraag bij andere departementen en binnen BZ zelf. Voor de coördinatie binnen BZ ligt de verantwoordelijkheid voor de hele gecoördineerde reisagenda en de reizen van de minister van BZ bij het Regiobureau en voor de reizen van de minister voor BHOS bij DGBEB in samenwerking met DGIS, waarbij de Directie Internationaal Ondernemen de regie voert.

¹⁶³ Een vertegenwoordiger geeft aan in het verleden wel betrokken te zijn geweest bij een strategisch en tactisch overleg waarin de reisebewegingen die voortkomen uit jaarplannen onderling werden afgestemd, maar zegt desondanks nog vaak verrast te zijn door voorgenomen reizen.

¹⁶⁴ Meerdere gesprekspartners geven aan nog niet te zijn aangesloten op Achilles, het economische registratiesysteem van de centrale publieke dienstverleners.

¹⁶⁵ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven.

6.3.2 Procedureverloop

De reisagenda omvat missies met politieke en/of economische doelstellingen, waarbij beide ongeveer even vaak voorkomen. Er is regelmatig contact tussen DGIS en DGBEB over de reisagenda, gericht op evenwichtige besluitvorming en koppeling van de reisagenda aan de agenda van de minister voor BHOS. Reizen van de minister van BZ zijn meer politiek van aard en zijn daardoor ook moeilijker vooruit te plannen, al speelt dit in de praktijk ook bij de minister van BHOS. Een gestructureerd afstemmingsproces waarbij uiteindelijk een memo wordt voorgelegd aan de bewindspersoon is er niet bij BZ, en ook niet voor reizen van de minister-president.

Het procedureverloop van de totstandkoming van het economisch deel van de reisagenda is gedocumenteerd, maar de betrokkenen beschrijven dit als een ideaaltypisch plaatje. In de praktijk hebben veel factoren invloed op de uiteindelijke reisplanning en invulling. Het BZ-interne afstemmingsproces verloopt via de regiodirecties, BIS, DIO, directeuren-generaal en de minister voor BHOS. Aangezien iedereen akkoord moet gaan vergt dit veel afstemming, waarbij voor regiodirecties het DIO-besluitvormingsproces rond missies niet altijd duidelijk is. Er zou gebrek zijn aan consultatie, waardoor de regiodirecties zich uiteindelijk geconfronteerd zien met een landenlijstje.

| 113 |

De gecoördineerde reisagenda is vooralsnog alleen rijksbreed toegankelijk, al wordt eraan gewerkt om ook decentrale overheden aan te haken.¹⁶⁶ Diverse geïnterviewden laten weten dat de reisagenda niet up-to-date is, waardoor het niet altijd duidelijk is waar andere bewindslieden naartoe gaan. Ook is het niet voor iedereen duidelijk of alle vakdepartementen wel toegang hebben tot de reisagenda. Dat leidt in de praktijk soms tot meerdere verzoeken van verschillende ministeries tegelijk voor een bepaald land.

Er is ook interdepartementaal overleg, zodat het mogelijk is om in een vroeg stadium te bepalen of een reis aanknopingspunten heeft voor een economische component. Zo komt het DIO-voorstel voor de reisagenda aan de orde in de interdepartementale Werkgroep Economische Diplomatie (WED).¹⁶⁷ De uiteindelijke reisplanning (met de minister) wordt hier nog niet bepaald. Andere checks zijn de CORIA en de ministerraad. Door al deze checks en overleggen wordt er veel onderhandeld en wijzigt het oorspronkelijk door DIO ingebrachte plan vaak. Dat blijkt ook uit het BZ-berichtenverkeer, waar slechts één keer een verband gelegd wordt met een beleidsplan. Voor de rest raken de berichten altijd wel aan een belangrijk onderwerp voor Nederland, maar wordt dat niet aan beleidsplannen gekoppeld. Over het algemeen is men het erover eens dat de transparantie en spreiding van de reizen is verbeterd door de invoering van de reisagenda.

De publiek-private werkafspraken rond programmering en uitvoering van economische missies, zoals in 2013 vastgesteld door de DTIB, zijn in de praktijk niet bij alle betrokkenen bekend. Hierdoor komen de programmering en uitvoering later op gang dan wenselijk of noodzakelijk is. Zo wordt bijvoorbeeld tussen post en departement al langer informeel

¹⁶⁶ Een deel van de reisagenda wordt openbaar gemaakt via de site van de Rijksoverheid.

¹⁶⁷ Tegenwoordig Werkgroep Economische Reisagenda (WER). In de WED is overigens naast verschillende departementen ook VNO-NCW aangehaakt.

gewerkt aan een missie vóórdat het georganiseerd bedrijfsleven (formeel) geïnformeerd wordt. Hierdoor worden private partijen soms pas laat betrokken bij de uitvoering en invulling van de missie. De focus van de samenwerking met private actoren beperkt zich dan soms slechts tot de werving van deelnemers.

6.3.3 Strategie en prioritering

DIO streeft naar toegenomen internationalisering en benadert dit meer als doel op zich en niet zozeer het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen, al tekent zich een wijziging af in de recente BHOS-nota *Investeren in Perspectief*.¹⁶⁸

Er is een breed gedeelde opvatting dat de reisagenda erg ad hoc is en niet wordt gestuurd vanuit vooraf gestelde doelen. Ook wanneer er sprake is van doelen, dan lopen politieke en economische ambities nogal eens door elkaar in plaats van elkaar te versterken. Politieke doelstellingen, hoe legitiem ook (bijvoorbeeld ondersteuning van de kandidatuur voor de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties), doorkruisen nogal eens de keuze voor een missieland. Missies worden bovendien nog te vaak gebouwd rond een voorgenomen bezoek van een bewindspersoon.

In de praktijk leidt dit nogal eens tot het nastreven van onverenigbare doelen; zo moet de minister van BHOS met een brede hulp- en handelsagenda vaak lastige keuzes maken. Doordat de hulpvraag nogal eens door een politieke agenda wordt gestuurd, die meestal afwijkt van de wensen uit het bedrijfsleven,¹⁶⁹ moet DIO op gezette tijden ook concessies doen. Vaak komt de helft van de missievoorstellen terug bij DIO en kan er weer van voren af aan begonnen worden, wat onverlet laat dat het contact met de huidige minister voor BHOS goed is; dit werd in het verleden wel anders ervaren.

| 114 |

De reisagenda is voorsnog niet strategisch, maar functioneert als een registratiesysteem dat helpt om reizen te spreiden. Het meenemen van elkaars boodschappen is minder goed van de grond gekomen. Slechts bij uitzondering, zoals nu in het kader van de Brexit, trekt BZ de regie duidelijker naar zich toe door bijvoorbeeld centrale en decentrale belangen te coördineren. Missies zijn onvoldoende ingebed in een langetermijnstrategie, waardoor er weinig aandacht is voor follow-up. Er is vaak geen sprake van een koppeling tussen doel en strategie. Een langetermijnstrategie vergt een afwegingskader voor missies, en dat ontbreekt nog. Een strategische benadering wordt ook doorkruist door de inherente drive van posten om een handelsmissie naar zich toe te trekken. Posten proberen op korte termijn te scoren (bijvoorbeeld een missie naar Myanmar of imvo-missies naar Afrika), waarbij actieve posten en ambassadeurs in staat zijn een missie binnen te halen door te lobbyen bij de beleidsdirectie en de minister.

¹⁶⁸ In de nieuwe BHOS-nota wordt dit beeld bijgesteld door de bijdrage aan de SDG's te benoemen.

¹⁶⁹ Het bedrijfsleven geeft aan dat missies meer vraaggestuurd zouden moeten zijn, en beklagt zich over de intransparante besluitvorming binnen de DTIB. Dit geldt ook voor de besluitvorming binnen verschillende topsectoren.

De strategische reisagenda heet tegenwoordig *gecoördineerde reisagenda* en kent een lager ambitieniveau dan voorheen. Ministeries, provincies en G5 willen alleen nog maar op de hoogte zijn van geplande en ondernomen reizen, in plaats van deze op elkaar af te stemmen. De RDIA (een onderraad van de ministerraad) heeft de wens uitgesproken om de reisagenda strategischer in te zetten, bijvoorbeeld door deze te koppelen aan MIB's of de meerjarenlandenstrategieën die momenteel in de maak zijn. Er is besloten tot een pilot met toch weer een strategischer reisagenda in een aantal landen waar zoiets toegevoegde waarde zou hebben. Overigens bleek het moeilijk om tot overeenstemming te komen over welke landen dat dan zouden zijn.¹⁷⁰ Onder andere vanwege het sluiten van posten, de wens om bedrijven in meer landen te bedienen en de aard van sectoren (bijvoorbeeld havenontwikkeling) is er onder posten een groeiende behoefte aan een regionale reisagenda, bij voorkeur sectorspecifiek.

6.4 Beleidsuitvoering

6.4.1 Percepties en resultaten

Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven hechten veel waarde aan missies onder leiding van hoogwaardigheidsbekleders ('autoriteiten in het doeland zijn er als het ware dan toe verplicht om er iets aan te doen'), maar geven tegelijkertijd aan dat het inplannen van missies vaak niet in overleg gebeurt. Er wordt een missie bedacht waar vervolgens bedrijven bij worden gezocht. Bedrijven zouden daarom een belangrijker rol moeten hebben in de voorbereiding van missies. Weliswaar vraagt de beheerder van de reisagenda bedrijven om input te leveren voor de reisagenda, maar onduidelijk is wat er vervolgens met deze informatie gebeurt.

Voor bedrijven is aandacht voor matchmaking tussen Nederlandse en buitenlandse bedrijven een cruciaal onderdeel van een missie, maar die komt nogal eens in het gedrang vanwege een te late start van de werving. Vanwege de vaak (te) korte voorbereidingstijd verloopt de organisatie van missies nogal eens chaotisch ('komt de minister van BZ nu wel of niet?'). Dat betekent dat de ambtelijke top af en toe ook nee moet kunnen verkopen aan de minister. Ook zou er meer gekeken kunnen worden naar complementariteit van missiedeelnemers. Tijdens grotere missies komt het mkb vaak niet tot zijn recht, omdat de agenda van grotere missies zich moeilijk laat beïnvloeden. Kleinere missies lijken functioneler en hebben een helderder (economisch) doel. Aan de andere kant kunnen bedrijven tijdens grote missies de politieke agenda beïnvloeden. Grotere missies zijn belangrijk omdat ze momentum creëren en vanwege de government to government contacten (G2G); zoals het tekenen van een memorandum van overeenstemming.

¹⁷⁰ De politiek is betrokken geweest bij de keuze (de minister-president heeft een aantal landen zelfs genoemd). De uiteindelijke lijst bestaat uit Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Marokko, China, Indonesië en India. Regiodirecties hebben moeten formuleren wat de doelstelling van Nederland in de landen is en vervolgens moeten expliciteren op welke wijze de voorgedragen reizen bijdragen aan dat doel. De tijdshorizon is voorlopig gesteld op twee jaar. VNO-NCW is wel geraadpleegd over keuzes die gemaakt zijn, maar worstelt ook met het stellen van prioriteiten. Uiteindelijk hoeft VNO-NCW zijn fiat niet te geven. Wat betreft betrokkenheid van decentrale overheden bij de reisagenda is het ambitieniveau naar beneden bijgesteld.

Aangezien de reisagenda ad hoc tot stand komt en niet wordt gestuurd vanuit vooraf gestelde doelen, is het ook lastig om te meten of de gewenste effect is bereikt. Omdat er geen follow-up plaatsvindt, is er ook weinig gestructureerd inzicht in wat interventies hebben opgeleverd.¹⁷¹ Voor zover er sprake is van doelen, lijken deze meer politiek gemotiveerd in de beleving van het bedrijfsleven. Een vaak gehoorde klacht is dat het niet duidelijk is wat een missie uiteindelijk heeft opgeleverd. Twee mogelijke effecten worden vaker genoemd: contacten opdoen in de doelmarkt (contact, contract, sluiting dossier/probleemoplossing) en onderling versterken van Nederlandse deelnemers (netwerken en 'qualitytime' met de minister).

Inkomende missies

Voor zover er al sprake is van een strategisch gedreven reisagenda, is die nog ver te zoeken bij inkomende missies. Inkomende bezoeken zouden volgens geïnterviewden deel moeten uitmaken van landenstrategieën, met aandacht voor een proactief uitnodigingsbeleid op basis van geperciperde kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Pogingen om deze kansen te achterhalen stuiten op matige respons van de topsectoren. Zowel de Tweede Kamer als de DTIB gaf al eerder aan behoefte te hebben aan een meer strategische aanpak bij inkomende missies. Er is weliswaar een concept-notitie opgesteld, maar desondanks is de voortgang op dit dossier beperkt. In 2017 stuurden 25 ambassadeurs een brief met het oog op de formatie van een nieuw kabinet om tot verbetering van de ontvangst van inkomende missies te komen. Als antwoord startte de beleidsdirectie het traject *inkomende bezoeken*. Ook pleitten de ambassadeurs in de brief voor een betere en gestructureerde samenwerking met overige departementen, publieke overheden, gemeenten en de particuliere sector zoals VNO/NCW, topsectoren en StartupDelta. Een meer gerichte (en selectieve) sturing van inkomende bezoeken die past binnen het prioritaire landenbeleid zou moeten leiden tot betere resultaten en planning. Daartoe uitgenodigd blijft het lastig voor de topsectoren om met suggesties te komen voor inkomende missies. Dit is een teken van een vooral op export (aanbod)gerichte reisagenda en past in het eerder geschetste beeld dat beleidsmaatregelen zich niet richten op het stimuleren van (strategische) importen. Het gaat voorbij aan de onderzoeksbevindingen over het zelfversterkend effect van export en import, wat resulteert in hogere groei en overlevingskansen voor bedrijven.¹⁷²

| 116 |

In de interviews zijn verschillende ideeën geopperd voor een strategischer aanpak van inkomende bezoeken, door in te zetten op projecten met een grote toegevoegde en investeringswaarde (bijvoorbeeld een diepzeehaven in Bangladesh), overkoepelende thema's (Sustainable Urban Delta) en door een koppeling te maken met grote evenementen in Nederland (voorzitterschap van de EU eerste helft 2016, grote sport- en cultuurevenementen zoals Holland Dance).

¹⁷¹ BZ geeft geen structurele opvolging aan missies, dat ligt meer bij RVO, in de vorm van een zelfevaluatie bij deelnemers, op basis waarvan de Tweede Kamer regulier wordt geïnformeerd. Bij missies is RVO verantwoordelijk voor de logistieke kant van de missie, inhoudelijk ligt de invulling bij DIO.

¹⁷² CBS, 2019.

6.5 Bevindingen

De versterkte aandacht voor economische diplomatie tekent zich duidelijk af in de ontwikkeling van het aantal missies en missiedeelnemers. Ongeveer de helft van de missiedeelnemers komt uit een topsector, en iets meer dan de helft van de bedrijven die meegaan met een missie zijn al internationaal actief, zowel met handel (goederen en/of diensten) als met buitenlandse investeringen.

De doelstelling om met een strategische reisagenda een einde te maken aan het gefragmenteerde Nederlandse optreden in het buitenland is tot op heden niet verwezenlijkt. De DTIB omschrijft de strategische agenda als een achilleshiel, omdat deze raakt aan de geloofwaardigheid en slagvaardigheid van het gremium voor publiek-privaat overleg. DTIB had een tweeledige doelstelling met de strategische reisagenda: afstemmingsvehikel en instrument om de internationale ambities van de topsectoren te verwezenlijken. De eerste doelstelling is niet en de tweede is slechts tot op zekere hoogte gerealiseerd. Met het onlangs naar beneden bijstellen van de doelen van de reisagenda (inmiddels omgedoopt tot *gecoördineerde reisagenda*) is het vooralsnog niet gelukt bewindspersonen elkaars boodschappen te laten meenemen, hoewel er weer een poging wordt ondernemen de reisagenda strategisch in te richten.

| 117 |

In de praktijk blijkt de programmering van economische missies een eigen dynamiek te kennen. Deze wordt gekenschetst door een continu spanningsveld tussen politieke wensen enerzijds en ambities van het bedrijfsleven anderzijds. Betrokkenen begrijpen procedures rond de totstandkoming van de reisagenda niet en ervaren deze als te complex. Er is geen sprake van een helder strategisch afwegingskader in de publiek-private communicatie. Dat laat onverlet dat de DTIB en andere belanghebbenden steeds meer waardering hebben voor de vraaggestuurde reisagenda.

Er is een breed gedeelde opvatting dat de reisagenda ad hoc wordt ingevuld en niet gestuurd wordt vanuit vooraf gestelde doelen. Terwijl sectoren via het topsectorenbeleid wel invloed hebben op de totstandkoming van de agenda, geldt dit niet voor de vertegenwoordigers van decentrale overheden en andere sectoren. De wil om via de strategische reisagenda de afstemming tussen BZ, vakdepartementen en regionale overheden te verbeteren, wordt vooral met de mond beleden.

De organisatie en coördinatie van missies nemen veel tijd in beslag en kunnen slagvaardiger zijn in de optiek van bedrijven en beleidsmedewerkers. De betrokkenen van overheid en bedrijfsleven delen de opvattingen van bewindslieden over de reisagenda niet altijd. Het BZ-apparaat biedt in de regel weinig weerstand aan 'ongedekte' toezeggingen die bewindslieden doen voor inkomende en uitgaande missies. Dit komt onder meer doordat er geen scherp economisch beleidskader is, dat onderbouwd tegenwicht kan bieden aan de reisplannen van bewindslieden. Door een gebrek aan sturing kunnen individuele medewerkers nog te veel hun stempel drukken op de dienstverlening, met als gevolg dat operationele keuzes te persoonsafhankelijk zijn.

Hoewel er vaak wordt benadrukt dat de vraag vanuit het bedrijfsleven leidend moet zijn, is er behoefte aan een meer onderbouwde landenkeuze. Ook bestaat er een spanningsveld tussen de wens ontwikkelde landen te bezoeken, waar het leeuwendeel van de Nederlandse export naartoe gaat, en de wens om meer aanwezig te zijn in opkomende economieën. Op deze dilemma's wordt geen antwoord geformuleerd, waardoor uiteindelijk vrijwel elk land in aanmerking komt voor een missie, zeker nu er met de hulp- en handelsagenda ook missies naar OS-partnerlanden worden georganiseerd. Kortom, er is geen strategie die verder reikt dan het benoemen van mogelijke keuzes op een vrij hoog aggregatieniveau (BRICS-landen, opkomende economieën, OS-landen) zonder nadere onderbouwing of prioriteiten.

De vraag is of dit uiteindelijk consequenties heeft voor de effectiviteit. In de Kamerstukken worden missies afzonderlijk beoordeeld en niet in vergelijkend perspectief geplaatst. De vraag of het effectiever zou zijn de lijst te beperken tot bepaalde landen of regio's wordt niet gesteld. Uit de resultatenrapportages blijkt dat daar ook geen zicht op is. Deze beperken zich tot het bevragen van deelnemende bedrijven omtrent de verwachte resultaten en kunnen niet als overtuigend bewijs gezien worden van de juiste keuzes.¹⁷³

¹⁷³ Een lopende CBS-studie naar de effectiviteit van handelsmissies wordt in de loop van 2019 verwacht, en zal ook onderdeel zijn van de IOB-beleidsdoorlichting van artikel 1 van de BHOS-begroting. Als onderdeel van dit onderzoek is een analyse uitgevoerd naar de deelnemers aan handelsmissies. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/46/deelnemers-aan-economische-missies-2004-2016>.

7

Effecten

7.1 Inleiding

Interventies in het kader van economische diplomatie, zoals besproken in hoofdstuk 5, richten zich alle op hetzelfde hoofdoel, namelijk internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven.

In dit hoofdstuk beantwoordt IOB de vraag in hoeverre deze interventies (aantoonbaar) bijdragen aan de (diversificatie van) uit- en invoer en internationalisatie van Nederlandse bedrijven. Vervolgens onderzoekt IOB in welke landen en situaties en voor welke sectoren en welk type bedrijven economische diplomatie het effectiefst is (vraag 6 en 7).

IOB stelt vast dat het in deze evaluatie meegenomen instrumentgebruik ten dele correspondeert met de toptwintiglandenlijst van belangrijkste exportbestemmingen, en dat het gebruik zich verhoudingsgewijs meer richt op de moeilijker te betreden landen. Het Nederlandse beleid is niet expliciet gericht op het vergroten van de buitenlandse handel en investeringen van bedrijven die al internationaal actief zijn (intensieve marge), dan wel op het vergroten van het aantal nieuwe toetreders in internationale markten (extensieve marge). In de praktijk van het instrumentgebruik ziet IOB dat vooral bedrijven die al actief zijn in de internationale handel de instrumenten gebruiken, en dat grotere bedrijven (vanaf tien werkzame personen) oververtegenwoordigd zijn in de groep instrumentgebruikers. Het kleine zmkb (maximaal negen werkzame personen) klopt relatief weinig aan voor hulp bij internationalisering.

| 120 |

IOB ziet op basis van vergelijking met niet-ondersteunde exporteurs in controlegroepen dat het aantal goederenexporteurs consequent tijdelijk toeneemt na overheidssteun. IOB concludeert dat het instrumentarium vooral bestaande exporteurs (op nabije markten) helpt en minder ondersteunend is bij het stimuleren van starters in de internationale handel.

7.2 Effectmeting bedrijfsleveninstrumentarium en posteninzet

Ten behoeve van deze evaluatie heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een kwantitatieve analyse uitgevoerd naar het effect van het gebruik van het beleidsinstrumentarium en de inzet van het diplomatieke postennet om internationaal ondernemen te stimuleren.¹⁷⁴ In hoofdstuk 2 stelde IOB vast dat 80 procent van de waargenomen verschillen in exportomvang tussen bestemmingen verklaard wordt door slechts een beperkt aantal factoren, die niet (of nauwelijks) beïnvloedbaar zijn ('smalle marges' van beleid). Omdat effecten van de inzet van het instrumentarium en dienstverlening op macro- en mesoniveau niet voor de hand liggen, heeft IOB ervoor gekozen om de analyses aan de hand van

¹⁷⁴ Dit hoofdstuk bevat slechts een korte samenvatting van het door het CBS uitgevoerde effectenonderzoek. De onderzoeksresultaten zijn vastgelegd in een zelfstandige publicatie. Voor een gedetailleerd inzicht in de gebruikte methodologie, definities en uitkomsten verwijst IOB naar de uitgebreide rapportage.

beschikbare data op bedrijfsniveau (microdata) uit te voeren.¹⁷⁵ Concreet heeft het CBS de volgende twee deelonderzoeksvragen centraal gesteld:

Deelvraag 1: Welke patronen zijn er zichtbaar in het gebruik van (combinaties van) instrumenten en activiteiten op het gebied van stimulering van internationaal ondernemen en de ontplooiing van internationale activiteiten door individuele bedrijven?

Deelvraag 2: Wat is het effect van het gebruik van (combinaties van) instrumenten en activiteiten op het gebied van stimulering van internationaal ondernemen op de groei van de goederenuitvoer van individuele bedrijven?

De eerste beantwoordt het CBS met een beschrijvende analyse. De tweede vraag wordt op econometrische wijze benaderd via *propensity score matching*, gevolgd door een *difference-in-difference*-effectschatting.

De analyses spitsen zich toe op de goederenexport van bedrijven. Idealiter zou IOB ook andere dimensies van internationalisering in beschouwing willen nemen. Te denken valt daarbij met name aan dienstenexport en directe buitenlandse investeringen. Op dit moment zijn er verscheidene projecten gaande binnen het CBS om microdata hierover beschikbaar te maken. Deze kwamen echter niet binnen de voor dit project voorziene tijdsspanne ter beschikking.

| 121 |

De data over het gebruik van het instrumentarium voor stimulering van internationaal ondernemen komen uit verschillende registratiebestanden van RVO (Achilles, economische missies, register financieel instrumentarium). Deze zijn vervolgens verrijkt met allerlei bedrijfseconomische karakteristieken uit de microdatabestanden van het CBS, zoals bedrijfstak, omvang, goederenexport, omzet, groeicategorie, toegevoegde waarde en R&D-activiteiten.

Na een eerste beschrijvende analyse heeft het CBS ervoor gekozen verder onderzoek te baseren op een deelpopulatie van interventies in de landbouw, nijverheid en handel. Dienstverlenende sectoren blijven verder buiten beschouwing vanwege de beperkte beschikbaarheid van dienstendata.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Zoals te lezen viel in hoofdstuk 5, heeft de programmatische aanpak ertoe geleid dat is afgestapt van het *one size fits all*-principe. Als gevolg hiervan is elke interventie (gedefinieerd als een samenstel van verschillende instrument inzet) weer anders. Deze mix van instrumentinzet is ook een belangrijke reden waarom in deze evaluatie de interventie (opgebouwd uit een of een reeks van instrument(en)inzet) als object van onderzoek is gekozen.

¹⁷⁶ Zie de CBS-publicatie 'Effectmeting bedrijfsleveninstrumentarium en posteninzet ter stimulering van internationaal ondernemen' voor een toelichting op de gevolgde selectiewijze. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/38/effectmeting-instrumentarium-internationaal-ondernemen>

Voor de effectmeting is een controlegroep samengesteld door middel van *propensity score matching*. Daarbij zijn instrumentgebruikers gekoppeld aan een vergelijkbare groep niet-gebruikers op basis van observeerbare kenmerken en prestaties die niet door het instrumentgebruik beïnvloed zijn. Het CBS heeft daarom op bedrijven geselecteerd die in de twee voorgaande jaren geen gebruik hebben gemaakt van het instrumentarium. De koppeling gebeurt aan de hand van variabelen die gelijktijdig van invloed zijn op het gebruik van het instrumentarium én op de goederenexport. Strategische indicatoren die bepalend zijn voor instrumentgebruik maar niet voor de exportomvang zijn (mede) daarom niet opgenomen.

Het effect van het instrumentarium en de posteninzet heeft het CBS geschat met een *difference-in-difference*-analyse. Hierdoor heeft de zogenoemde *niet-geobserveerde heterogeniteit* van bedrijven die niet varieert in de tijd geen invloed op de uitkomsten. Met bedrijfskenmerken die niet expliciet zijn opgenomen in het matchingmodel en die niet variëren in de tijd, wordt op die manier toch rekening gehouden in de effectschatting. Het verschil tussen de gemiddelde groei in de gerealiseerde export van de interventiegroep en van de controlegroep in de periode na interventie kan dan worden toegeschreven aan de inzet van het instrumentarium. Tabel 4 geeft de in het onderzoek betrokken instrumenten weer naar frequentie van gebruik.¹⁷⁷

Tabel 4 In het onderzoek betrokken instrumenten naar frequentie van gebruik	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>inquiry (on trade, technology or investment)</i> • Starters International Business • missie in opdracht onder leiding van een bewindspersoon of hoge ambtenaar • matchmaking • oriëntatiegesprekken • <i>customised information/informatie op maat</i> • <i>tailor-made service</i> • seminar • <i>facilitation</i> • <i>private sector investment</i> • businesspartnerscan • communicatieprojecten • Partners International Business/2g@there 	<ul style="list-style-type: none"> • demonstratie-, haalbaarheids- en kennisprojecten/internationaal excelleren • Partners voor Water • 2g@there • <i>troubleshooting/trade dispute</i> • transitiefaciliteit • <i>official attendance</i> • <i>market access barrier</i> • Fonds Duurzaam Water • Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid • <i>collaboration project</i> • exportkredietverzekering • <i>investment project</i>

Legenda: *chuingedrukt* betreft in Achilles gerubriceerde dienstverlening postennetwerk.

Het is niet realistisch om van ieder instrument een vergelijkbaar effect te verwachten. Immers, een *inquiry on trade, technology or investment* is een aanmerkelijk lichter instrument dan bijvoorbeeld een missie onder leiding van een bewindspersoon of hoge ambtenaar. Om in de analyses het gewicht van de verschillende instrumenten mee te wegen, zijn lichte en zware instrumenten analytisch onderscheiden.

¹⁷⁷ Zie verdere toelichting in bijlage 3.

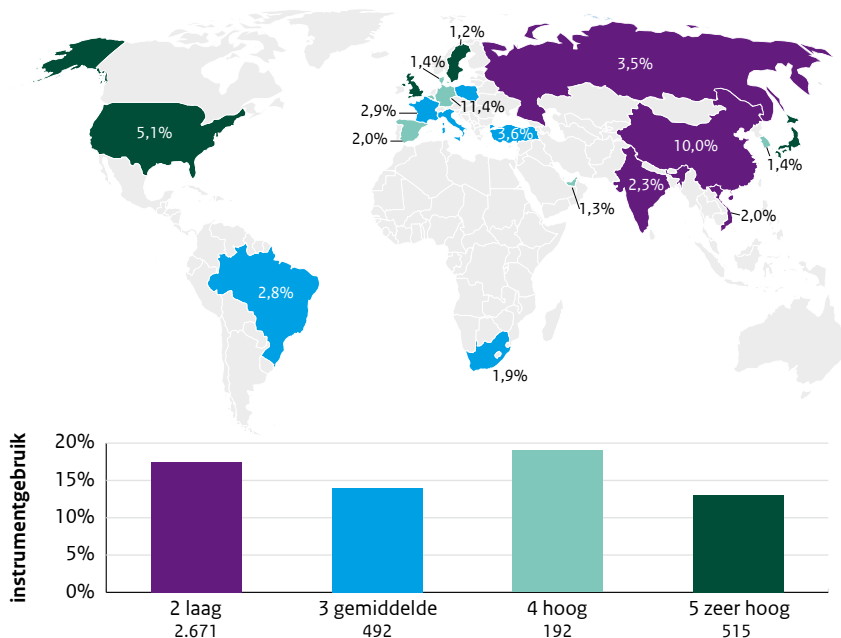
7.2.1 Resultaten beschrijvende analyse

In de periode 2010-2015 werd er ruim 36.000 keer gebruikgemaakt van het bedrijfsleven-instrumentarium. Het gaat hier niet om unieke bedrijven; één bedrijf kan het instrumentarium voor meerdere bestemmingslanden inzetten of in meerdere jaren voor hetzelfde land. Een beperkt deel van de beleidsinzet bestaat uit een combinatie van meerdere instrumenten; 91 procent van de bedrijven maakt bij een internationaliseringsproject gebruik van één instrument, en 7,5 procent van twee. Het restant combineert meerdere vormen van ondersteuning, tot een maximum van zeven instrumenten die parallel worden ingezet voor hetzelfde bestemmingsland. Hierbij is geredeneerd vanuit het gecombineerde instrumentgebruik voor een doelland in een gegeven jaar. Wanneer IOB dit stringente criterium loslaat, ziet IOB dat een groot aandeel (bijna 30 procent) bedrijven gebruikmaakt van economische dienstverlening voor meerdere landen tegelijk, wat iets zegt over de breed georiënteerde internationaliseringsstrategie.

Het totale instrument- of dienstengebruik beperkt zich tot een relatief kleine groep van ondernemingen. Ruim 4 procent van de bestaande goederenexporteurs in de onderzoeksperiode wordt bereikt met het beleidsinstrumentarium. Daarnaast behoort een kleine 20 procent van de instrumentgebruikers niet tot de populatie goederenexporteurs in de onderzoeksperiode. Deze bedrijven kunnen echter in een later stadium alsnog de stap naar exportmarkten zetten.

| 123 |

Figuur 11 Instrumentgebruik (toptwintiglanden) in relatie tot indicator economic freedom



Aantallen onderste laag x-as: inwoneraantal van totale inwoners kleurgebied, in miljoen.

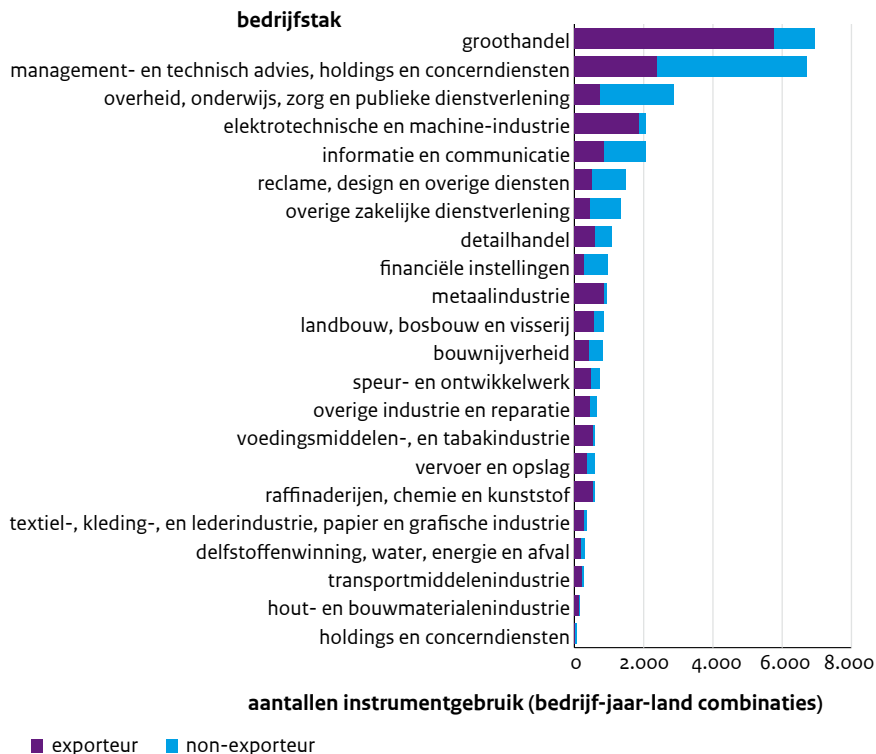
Bron: CBS, bewerking IOB.

De landen waarvoor bedrijven het vaakst gebruikmaken van het bedrijfsleveninstrumentarium, zijn Duitsland (11 procent van de ondersteuningstrajecten) en China (10 procent). Daarna volgt een groep met een aandeel van 3-5 procent, waaronder de Verenigde Staten, Rusland en Turkije. De top twintig correspondeert deels met de lijst van belangrijkste Nederlandse exportbestemmingen. Wat opvalt is dat het instrumentgebruik naar moeilijkheidsgraad van bestemming (weergegeven met de *economic freedom*-indicator;¹⁷⁸ in kleur weergegeven van laag, gemiddeld, hoog tot zeer hoog) elkaar niet veel ontloopt. Er is wel een relatief groter aandeel instrumentgebruik in de 'moeilijkere' en verder weg gelegen markten zoals China, Rusland en Turkije in verhouding tot hun aandeel in de Nederlandse export. Bijvoorbeeld: 2 procent van de Nederlandse goederenexport ging in 2015 naar China, terwijl 10 procent van het instrumentgebruik gericht was op dit land. Turkije nam 4 procent van het instrumentgebruik voor zijn rekening, terwijl 1 procent van de export hiernaartoe ging. Het lijkt er dus op dat bedrijven voor de complexere bestemmingen sneller geneigd zijn hulp van de overheid in te roepen. De cijfers boven de gekleurde kolommen zijn een weergave van het inwoneraantal van de betreffende landen. Hieruit blijkt dat het bedrijfsleven veel belangstelling heeft voor de potentieel grote consumentenmarkten.

De bedrijfstakken die het meest gebruikmaken van het instrumentarium, zijn de groothandel (21 procent) en holdings, conerndiensten en managementadviesbureaus (20 procent), op afstand gevolgd door overheidsinstanties (9 procent). Adviesbureaus die zelf niet participeren in het internationaliseringsproject, maar uitsluitend als penvoerder opereren, zijn verantwoordelijk voor een deel van de ondersteuningsaanvragen. Dit verklaart mede het grote aandeel van de bedrijfstak holdings, conerndiensten en managementadviesbureaus in de supportaanvragen. Binnen de (semi)publieke sector worden vooral universiteiten en onderzoeksinstituten bijgestaan. De groothandel vervult een belangrijke rol als poort naar internationale markten voor bedrijven die hun producten niet zelf exporteren. Daarnaast zijn groothandelaars gemiddeld relatief kleine bedrijven. Om deze redenen kan niet simpelweg geconcludeerd worden dat het efficiënter zou zijn om de beleidsinspanning te richten op andere bedrijfstakken dan de groothandel, omdat de toegevoegde waarde per euro beleidsinspanning in de groothandel zelf vermoedelijk relatief laag is.

¹⁷⁸ Heritage Foundation Index of Economic Freedom (https://en.wikipedia.org/wiki/Index_of_Economic_Freedom).

Figuur 12 De groothandel is grootverbruiker van ondersteuning door de overheid (2010-2015)



| 125 |

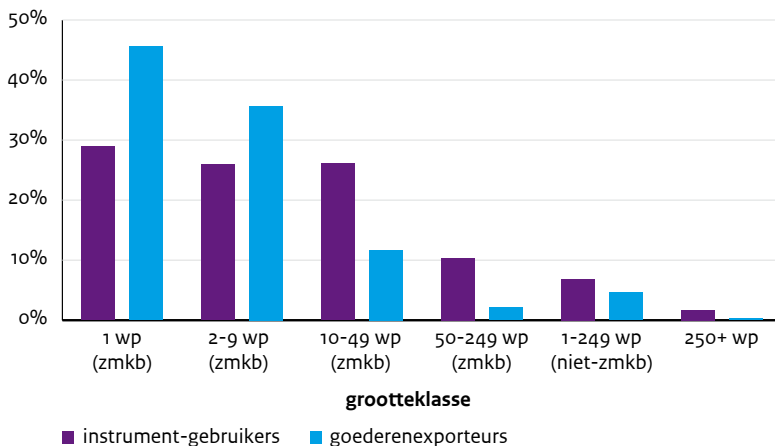
Bron: CBS, bewerking IOB.

Vooraf hulp aan bestaande exporteurs. Het percentage bedrijven dat al (goederen) exporteert wanneer zij zich bij de overheid melden voor ondersteuning, varieert sterk tussen de bedrijfstakken. De voedingsmiddelenindustrie, raffinaderijen, chemie, farmacie en kunststof, de metaalindustrie en de elektrotechnische industrie springen eruit. In deze bedrijfstakken exporteert minder dan 10 procent van de bedrijven nog niet op het moment dat ze bij de overheid aankloppen voor ondersteuning. Dat betekent dat het overgrote deel van de bedrijven dus hulp inroept om méér te gaan exporteren; ofwel meer naar bestaande bestemmingen ofwel naar een nieuwe bestemming. Ook wordt hulp ingeroepen bij praktische problemen om bestaande export doorgang te laten vinden, ‘troubleshooting’. In dienstverlenende bedrijfstakken ligt het percentage bestaande exporteurs logischerwijs relatief laag, omdat het onderzoek zich enkel op goederenexport richtte.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Dit betekent niet dat daarmee ook alle dienstverlenende bedrijven zijn uitgefilterd. Bedrijven kunnen immers zowel goederen als diensten exporteren.

Zelfstandig mkb klopt niet vaak aan voor hulp bij internationalisering. Zoals te zien in figuur 13 is het grootbedrijf oververtegenwoordigd in de groep instrumentgebruikers; 0,3 procent van de exporteurs vormt 1,7 procent van de (unieke) bedrijven die bij de overheid aankloppen voor ondersteuning (blauw is percentage instrumentgebruik, oranje is percentage goederenexporteurs). Vooral onder kleine zelfstandige bedrijven in het midden- en kleinbedrijf (zmkb) is het bereik van het instrumentarium relatief beperkt. Zmkb'ers met maximaal negen werkzame personen vormen samen ruim 80 procent van de exporterende populatie, maar ongeveer de helft van de instrumentgebruikers. De grotere zmkb'ers (meer dan tien werkzame personen) maken in verhouding vaker gebruik van overheidssupport.

Figuur 13 Instrumentgebruik naar bedrijfsomvang



Grootteklasse	Goederen-exporteurs	Instrument-gebruikers	Percentage exporterende bedrijven
1 wp (zmkb)	45,6%	28,9%	9,8%
2-9 wp (zmkb)	35,7%	25,9%	26,3%
10-49 wp (zmkb)	11,7%	26,1%	30,8%
50-249 wp (zmkb)	2,1%	10,4%	72,7%
1-249 wp (niet-zmkb)	4,6%	6,9%	70,1%
250+ wp	0,3%	1,7%	67,8%
totaal	100,0%	100,0%	

Bron: CBS, bewerking IOB.

Dit verklaart mede waarom het grootste deel van de bedrijven dat ondersteuning inroept, al exporteert. Het percentage exporteurs loopt immers snel op met bedrijfsomvang. Dit betekent ook dat er een aanzienlijke speelruimte is voor ondersteuning van kleine startende exporteurs. Kleinere bedrijven ervaren over het algemeen meer belemmeringen bij het betreden van internationale markten, terwijl zij nog relatief weinig gebruikmaken van het bedrijfsleveninstrumentarium.

Groeiende bedrijven (in termen van werkgelegenheid) maken relatief intensief gebruik van het instrumentarium en realiseren opvallend vaak substantiële exportgroei in het jaar na interventie. Op basis van deze cijfers kan er echter geen causaal verband gelegd worden tussen groei en instrumentgebruik.

Aantal exporteurs neemt consequent toe na overheidssupport. Het aandeel bedrijven dat exporteert naar het bestemmingsland neemt consequent toe in de jaren na overheidsondersteuning. Het patroon wisselt echter per land en de verschillen zijn flink. Naburige landen laten de hoogste aandelen actieve bedrijven zien; 53 procent van de bedrijven is twee jaar na de ondersteuning actief in Duitsland, 45 procent in het Verenigd Koninkrijk en 44 procent in België. Dit is aanmerkelijk hoger dan de percentages twee jaar later voor opkomende markten als Brazilië (26 procent), India (32 procent) of China (31 procent). Maar ook voor deze landen stijgt het aandeel actieve bedrijven aanmerkelijk in de jaren nadat de bedrijven zijn bijgestaan. Ook hier geldt dat er geen oorzakelijk verband gelegd kan worden tussen instrumentgebruik en aantallen exporteurs.

7.3 Resultaten effectmeting

| 127 |

IOB heeft het effect van de inzet van het beleidsinstrumentarium en de dienstverlening door posten geschat door de groei van de goederenexport van instrumentgebruikers te vergelijken met die van een zorgvuldig samengestelde controlegroep. IOB ziet dan dat de export van ondersteunde bedrijven 22,8 procentpunt harder groeit in het jaar van de interventie dan die van de controlegroep. Nog een jaar later is het verschil in de gerealiseerde exportgroei 28,8 procentpunt in het voordeel van de ondersteunde groep. Dat betekent dat de interventie leidt tot een boost van de export, zowel in het jaar van de interventie als het jaar daarna. Bekeken over een effectperiode van twee jaar is de uitvoer van de bijgestane bedrijven 50,2 procentpunt harder gegroeid dan die van de controlegroep.

7.3.1 Type marge

Het hiervoor genoemde totaaleffect is verder uitgesplitst langs de intensieve en de extensieve marge. Dat wil zeggen dat er onderscheid is gemaakt tussen bedrijven die een interventie inzetten ter ondersteuning van een exportstart (extensief) en bedrijven die een interventie inzetten terwijl zij al actief zijn als exporteur (intensief).

Inzet van het instrumentarium laat met name een effect zien langs de intensieve marge. De geschatte coëfficiënt vertaalt zich in een 25,6 procentpunt hogere exportgroei bij bestaande exporteurs in het jaar van interventie ten opzichte van de controlegroep. Een jaar later ziet IOB dat instrumentgebruikers een 30,1 procentpunt hogere exportgroei laten zien. Voor bestaande exporteurs heeft de interventie dus zowel in het jaar van instrumentgebruik als het jaar daarna een sterk positief effect. Dit leidt tot een totaaleffect van ongeveer 57 procentpunt hogere exportgroei. Hoewel dit een relatief groot effect is, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs ook zo te zijn uitgedrukt in absolute termen; dat is afhankelijk van de gemiddeld export van de bestaande exporteurs in de sample.

Het instrumentarium heeft nauwelijks effect via de extensieve marge, afgezien van een klein negatief effect in het jaar van de interventie. Het effect in het daaropvolgende jaar en het totaaleffect wijken niet significant af van nul.

Deze resultaten lijken te betekenen dat een positief effect van het instrumentarium zich vooral voordoet bij bestaande exporteurs die met ondersteuning van de overheid hun export op bestaande of nieuwe markten proberen te verhogen. Daarentegen is het instrumentarium niet in staat gebleken startende exporteurs te helpen met hun exportstart. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat het instrumentarium er niet in slaagt bedrijven over de grens te helpen, maar dat het effect niet afwijkt van de controlegroep, dus dat zonder overheidssteuning dit effect ook bereikt had kunnen worden.

Het resultaat dat programmadeelname positief van invloed is voor bestaande exporteurs druipt in tegen eerdere onderzoeksbevindingen die erop wijzen dat de potentie van exportpromotie met name hoog is wanneer programma's gericht worden op de extensieve marge, en die weinig bewijs vonden dat programmadeelname effect heeft op bestaande exporteurs.

7.3.2 Type bedrijf

Resultaten op bedrijfskenmerken zijn niet eenduidig genoeg en met name niet betrouwbaar genoeg om daar conclusies aan te verbinden. Wel kan gesteld worden dat oudere, grotere, groeiende bedrijven vaker exportgroei laten zien na instrumentgebruik, maar dit zou ook plaats kunnen vinden zonder gebruik van het instrumentarium, omdat export correleert met de eigenschappen van deze bedrijven. De additionaliteit zou bij deze groep dus als lager gezien kunnen worden, maar dit soort bedrijven¹⁸⁰ maakt wel opvallend veel gebruik van het instrumentarium.

| 128 |

Export via de extensieve marge wordt gedomineerd door kleinere bedrijven, wat logisch is gezien de bedrijfskenmerken die correleren met exportstatus. Doordat het met name kleinere, jonge bedrijven betreft, zijn de exportvolumes relatief laag. Wat effectiviteit betreft zal de nadruk bij deze groep eerder op toetreding liggen en minder op volumes. De additionaliteit van het instrumentarium lijkt bij deze groep hoger te liggen, maar dat is een kwestie van interpretatie. Kleinere, jongere bedrijven exporteren relatief minder vaak. Ook oudere, grotere bedrijven die nog niet exporteren zouden juist meer in aanmerking kunnen komen voor exportondersteuning, omdat zij beter in staat zouden moeten kunnen zijn om deze stap te zetten; ervan uitgaande dat hun producten internationaal verhandelbaar zijn.

7.3.3 Type instrument

IOB heeft de effectmeting ook verbijzonderd naar het type instrument, waarbij onderscheid is gemaakt tussen lichte en zware instrumenten op basis van de vereiste beleidsinzet en naar het type ondersteuning, onderscheiden naar de door DIO met RVO afgesproken resultaatgebieden: (1) netwerken en contacten; (2) kennisontwikkeling en informatie; (3) economische positionering en imago; en (4) belangenbehartiging en gelijk speelveld.

¹⁸⁰ Deze eigenschappen worden afzonderlijk behandeld in dit onderzoek, maar vertonen wel (enige) samenhang, daarom wordt er hier gesproken over een groep bedrijven.

Onderscheid naar type instrument laat zien dat het grootste deel van het instrumentarium onder de categorie *kennis en informatie* valt.

Het lichte instrumentarium laat in het jaar van interventie al positieve resultaten zien die in het daaropvolgende jaren doorzetten, waardoor in totaal ongeveer 50 procentpunt meer exportgroei ontstaat dan in de controlegroep. Zware interventies laten alleen een klein positief totaaleffect zien. De effecten per jaar zijn nul.

Lichte en zware interventies verdeeld naar extensieve en intensieve marge wijken niet veel af van het totaalbeeld. Het aandeel intensief en extensief in beide groepen interventies wijkt ook nauwelijks af van het aandeel in de totale groep interventies. De positieve effecten zijn beperkt tot de intensieve marge, waarbij de resultaten in deze groep via lichte interventies sneller tot stand komen, maar het totaaleffect is net iets groter voor zware interventies.

Het onderscheid naar type ondersteuning laat zien dat het effect is beperkt tot kennisontwikkeling en informatie. Dit type ondersteuning is daardoor verantwoordelijk voor het gevonden totaaleffect. Kennisontwikkeling en informatie bestaat voor een groot deel uit het instrument *handelsvragen (inquiry on trade)*, dat als de lichtst mogelijke vorm van ondersteuning geldt. Dat maakt dit resultaat enigszins verrassend; kostenextensieve interventies lijken effectiever dan kostenintensieve interventies.

| 129 |

7.3.4 Type exportmarkt

Resultaten naar exportmarkt laten zien dat de toename van actieve bedrijven in het doelland van de interventie relatief klein is. De toename in het jaar van interventie ten opzichte van het jaar voor interventie is gemiddeld over alle jaren 4,8 procentpunt (van 26,7 procent naar 31,5 procent).¹⁸¹

Er blijkt een groot verschil te zijn tussen landen in het percentage bedrijven dat al actief is in een doelland in het jaar voorafgaand aan de interventie; dit varieert van 43,8 procent in Duitsland tot 17,1 procent in Vietnam. Over het algemeen zijn instrumentgebruikers al vaker actief in het doelland voor meer nabijgelegen markten, zoals Duitsland, België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Hier is dus vaker sprake van bestaande exporteurs die hun export willen vergroten via de intensieve marge.

¹⁸¹ Niet voor alle jaren zijn de data compleet, maar het beeld voor de jaren die wel compleet zijn, is vergelijkbaar.

Exportstarters blijken veel vaker actief te worden op andere markten dan het doelland van de interventie. In ongeveer 5 procent van de gevallen zijn starters actief op de doelmarkt na een interventie, tegenover ongeveer 40 procent van de bedrijven die actief worden in een ander land dan het doelland.

De effecten van het instrumentarium naar regio via de intensieve marge laten zien dat het grootste effect behaald wordt in de regio's Europa en Centraal Azië, en Oost-Azië en Oceanië. Een groot deel van het instrumentarium dat via de intensieve marge wordt ingezet, is gericht op nabijgelegen landen; daar wordt dus de bulk van het totaaleffect bereikt.

7.4 Inzichten uit overige bronnen

7.4.1 Contributie

Sinds de uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van een aantal financiële regelingen in opdracht van het ministerie van EZ (2008) heeft er nauwelijks effectonderzoek op basis van microdata plaatsgevonden naar de werking van de financiële regelingen binnen het bedrijfsleveninstrumentarium. Het MKBA-onderzoek toonde een wisselend beeld van de effecten van het onderzochte instrumentarium; gedefinieerd als het saldo van maatschappelijke kosten en baten. Naast het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB), de huidige SIB-regeling, en de Faciliteit Opkomende Markten (FOM) zou het instrument *economische diplomatie* (in de vorm van uitgaande handelsmissies met een bewindspersoon) veruit het meest bijdragen aan de Nederlandse welvaart.¹⁸² IOB trekt hierbij niet de gevolgd methodiek in twijfel, maar wel de onderliggende veronderstelling dat frequente handelsmissies naar een land ervoor zorgen dat de export daarnaartoe met 0,5 procent toeneemt. Zeker met de kennis van nu houdt de conclusie van destijds bij nader inzien in onze optiek geen stand.¹⁸³

¹⁸² Volgens de maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn de kosten van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) en het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP) hoger dan de maatschappelijke baten die deze instrumenten genereren. PSOM-EZ en PESP verlaagden de Nederlandse welvaart uitgedrukt in financiële termen, maar dragen bij aan de economische ontwikkeling van andere landen. Deze ontwikkelingsbaten zijn niet in de analyse meegenomen.

¹⁸³ In het Kamerdebat zijn hier destijds ook al vragen over gesteld, maar toen volstond de minister met een verwijzing naar de goede reputatie van de auteurs.

Tekstbox 7 *Het begrip effect genuanceerd*

Het PSB is destijds ook zelfstandig geëvalueerd, waarbij meerdere effectniveaus zijn onderscheiden bij gebrek aan scherpe doelformulering van het instrument. In de strengste (engste) interpretatie kan *exportresultaat* uitgelegd worden als 'zonder het gebruik van de PSB-regeling zou het bedrijf niet naar dit land geëxporteerd hebben'. Breder is al 'de PSB-regeling heeft tot meer export naar het doelland geleid'. Een nog bredere interpretatie van *exportresultaat* zijn de volgende soorten effecten: 'de export naar het doelland is versneld', 'we zijn anders over export gaan denken', 'export wordt planmatiger aangepakt', 'het bedrijf heeft een beter beeld van het doelland gekregen', 'het bedrijf is beter geworden in het beter zelfstandig bewerken van exportmarkten'. De evaluatie laat zien dat begunstigde bedrijven van de regeling zijn onder te verdelen in bedrijven die: zonder PSB geen export zouden hebben (18 procent); door PSB alleen eerder zijn gaan exporteren (13 procent); door PSB alleen meer zijn gaan exporteren (12 procent); door PSB meer en eerder zijn gaan exporteren (17 procent); in ieder geval eerder zijn gaan exporteren, en wellicht ook meer (4 procent); geen effect op hun export rapporteren (22 procent); niet in staat zijn effect in te schatten (14 procent).

Bron: Van Elk, Overweel & Prince, 2007.

Het effectonderzoek naar het programma *Prepare2Start* (een voorloper van SIB) is een positieve uitzondering op het grotendeels ontbrekende onderzoek naar de effectiviteit van met publieke middelen ondersteunde exportpromotieactiviteiten. Het effect van deelname aan het programma op de exportprestaties is met microdata op bedrijfsniveau onderzocht. Dat onderzoek wees uit dat de export bij programmadeelnemers in de jaren na deelname over het algemeen steeg, maar dat de exportgroei niet sneller verliep dan die bij vergelijkbare exportstarters die geen publieke begeleiding ontvingen. Niettemin waren er wel aanwijzingen dat het exportaandeel in de omzet sneller opliep bij programmadeelnemers, in het bijzonder in de eerste twee jaar na deelname.

Het resultaat dat programmadeelname positief van invloed is op de kans dat een bedrijf (permanent) exporteur wordt, sluit aan bij empirische bevindingen dat de potentie van exportpromotie met name hoog is wanneer programma's gericht worden op de extensieve marge. Daarentegen is er minder bewijs dat programmadeelname effect heeft op bestaande exporteurs,¹⁸⁴ hoewel dat ook afhankelijk is van het type instrument en de definities van extensieve en intensieve marge. Toetredingsbarrières spelen een grotere rol bij het betreden van een nieuwe markt of de introductie van een nieuw product dan wanneer export van een bestaand product op een bestaande markt wordt uitgebreid. Via de intensieve marge is

¹⁸⁴ De CBS-effectenstudie die is uitgevoerd in het kader van deze evaluatie laat juist een positief effect zien via de intensieve marge (bestaande exporteurs). Wellicht wordt dit veroorzaakt door het vrijwel ontbreken van instrumentarium specifiek voor starters (met uitzondering van SIB); het zou kunnen dat vooral bestaande exporteurs gebaat zijn bij het huidige aanbod van instrumenten. Dit vergt echter nader onderzoek.

echter potentieel een groter totaaleffect mogelijk. Dat komt met name doordat het instrumentarium hiervoor voor alle exporteurs openstaat, in tegenstelling tot instrumenten die slechts toetreding tot doel hebben.¹⁸⁵

Gecombineerd met de observatie dat de meeste programmadeelnemers van zins zijn om nabije exportmarkten te betreden, is dit resultaat in overeenstemming met eerder empirisch onderzoek dat aantoont dat exportpromotie met name een zinvol instrument is om export door bedrijven in landen met lage of middelhoge inkomensniveaus te stimuleren, en minder om de export in ontwikkelde economieën te bevorderen.¹⁸⁶

Daar waar het de vraag naar effecten van eerstelijns publieke dienstverlening betreft, stellen geïnterviewden dat deze ver afstaat van het ultieme resultaat dat de overheid hiermee beoogt, namelijk meer handel en investeringen. Hierdoor is het vaststellen van de effectiviteit van dienstverlening gecompliceerd ('Wij kunnen deuren openen, maar bedrijven moeten zelf de contacten onderhouden en contracten tekenen', is dan ook een vaak gehoorde opmerking vanuit het apparaat van publieke dienstverleners).

Positioneren. Verschillende bronnen wijzen erop dat programma's met name een bijdrage leveren aan het positioneren van bedrijven en kennisinstellingen in de doellanden. Onder *positionering* verstaat IOB onder meer: groei van het (inter)nationale netwerk; beter zicht op en betere bewustwording van marktkansen in het betreffende land; uitwisseling van kennis met andere bedrijven of instellingen; imagoverbetering of vergroting van de naamsbekendheid van het eigen bedrijf en de sector waarin het bedrijf actief is. Afhankelijk van de doelgroep van de interventie heeft positionering zowel betrekking op een eerste kennismaking met een markt als op het groeien in een bestaande markt. Het daadwerkelijk creëren van orders, het vergroten van de exportratio en het wegnemen van institutionele belemmeringen worden in de regel als minder succesvol beoordeeld. Dit beeld wordt ook bevestigd in enquêtes onder bijvoorbeeld deelnemers aan economische missies; zij twijfelen vaker aan de relevantie van de interventies voor hoger gelegen doelstellingen, zoals het verbeteren van het lokale ondernemingsklimaat of de bijdrage aan mondiale uitdagingen op het gebied van publieke goederen. Naamsbekendheid en het vergroten van het netwerk zijn van belang; leads en orders volgen later.

Zeker in sectoren waarin overheden domineren, zoals de watersector, is vaak een lange adem nodig om via succesvolle interventies van overheid tot overheid (G2G) uiteindelijk tot concrete trajecten tussen bedrijven (B2B) te komen. De focus op aanbestedingen en opdrachten van infrastructuurprojecten draagt bij aan de positionering van de Nederlandse watersector in de deltalanden, al wordt dit beeld genuanceerd omdat de sector van oudsher (via OS-activiteiten) al sterk internationaal gepositioneerd is.¹⁸⁷ De PSOM/PSI-evaluatie concludeert dat het programma meer effect sorteerde op ontwikkelingsrelevante doelen, zoals het creëren van werkgelegenheid en kennisoverdracht, en dat realisatie van

¹⁸⁵ Broocks & Van Biesebroeck, 2017; Volpe Martincus & Carballo, 2010; Gil-Pareja, Llorca-Vivero, Martínez-Serrano & Requena-Silvente, 2015; Das, Roberts & Tybout, 2007.

¹⁸⁶ Van den Berg, 2014.

¹⁸⁷ Fikkers et al., 2018; El Maanni et al., 2014; PWC, 2012, p. 44; Te Riele et al., 2016, p. 85.

toegenomen (internationale) handel daarbij achtergebleven is.¹⁸⁸ Onderzoek onder deelnemers aan handelsmissies wijst ook uit dat een eenduidige relatie tussen deelname en financiële resultaten moeilijk kan worden vastgesteld. Missiedeelname leidt voor de meeste bedrijven niet direct tot financieel succes, maar vormt hiervoor wel een goed startpunt.¹⁸⁹

Investerings. Mkb-bedrijven doen directe investeringen in het buitenland, zowel zelfstandig als samen met andere bedrijven. Soms volgen zij grotere (internationale) bedrijven, zeker in het geval van dienstverlenende sectoren. Het EIM MKB-Beleidspanel heeft in 2004 voor het eerst gegevens verzameld over buitenlandse investeringen. Het rapport *Buitenlandse investeringen door het mkb* komt op basis van onderzoek onder een representatieve groep van ruim 1800 mkb-bedrijven tot de conclusie dat ruim 2 procent van het Nederlandse mkb heeft geïnvesteerd in het buitenland.¹⁹⁰ In 2010 rapporteerde het CBS dat ongeveer 1 procent van het Nederlandse mkb-investeringen in het buitenland heeft.¹⁹¹ Het aandeel mkb-bedrijven met buitenlandse investeringen is naar verhouding het hoogst in de handels- en transportsector.¹⁹² In een CBS-schets over directe buitenlandse investeringen uit 2017¹⁹³ komt naar voren dat 1 procent van de Nederlandse ondernemingen investeert in het buitenland, waarbij de groothandel de grootste speler is en de dienstensector overheerst. Relatief daalt het aandeel ondernemingen met buitenlandse investeringen licht. Deed in 2010 nog 0,9 procent van het zmkb investeringen over de grens, in 2014 daalde dat naar 0,7 procent; het aandeel grootbedrijf bleef gelijk (0,2 procent). Absoluut gezien is het mkb dus in de meerderheid, maar 20 procent van de grootbedrijven investeert in het buitenland. Voor zowel het grootbedrijf als het zmkb zijn Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk respectievelijk de belangrijkste landen, maar relatief gezien richt het mkb zich meer op de markten dichtbij. Wat verder opvalt, is dat het in landen waar handel met investeringen gepaard gaat, relatief vaak gaat om import van goederen voor intermediair gebruik en dat deze combinatie vooral te vinden is in lage- en middeninkomenslanden. In de geraadpleegde evaluaties van Nederlandse programma's is nauwelijks aandacht voor directe investeringen en worden geen uitspraken gedaan over attributie. Ook in het berichtenverkeer wordt slechts het belang van het wegnemen van investeringsbarrières onderstreept en wordt voornamelijk over investeringen binnen ontwikkelingssamenwerking gesproken.

| 133 |

7.4.2 Doelformulering, monitoring en evaluatie

Doordat concrete doelstellingen en meetbare beoogde resultaten vaak ontbreken, is het moeilijk om vast te stellen in welke mate het beleid eraan heeft bijgedragen dat er minder belemmeringen en meer kansen voor internationaal ondernemen zijn ontstaan; een constatering die ook al gedaan werd in de vorige beleidsdoorlichting. Hoewel er in de loop van de tijd meer aandacht is gekomen voor het omschrijven van doelen, resultaten en activiteiten, is het lastig om deze concepten helder te onderscheiden in bijvoorbeeld economische werkplannen. Een complicerende factor daarbij is dat deze concepten verschillend worden

¹⁸⁸ Compernelle et al., 2016, p. v.

¹⁸⁹ Heuts & Poel, 2010, p. iv.

¹⁹⁰ EIM, 2004.

¹⁹¹ CBS, 2013, p. 71.

¹⁹² CBS, 2013, pp. 71, 73.

¹⁹³ CBS, 2017d.

gedefinieerd en getypeerd; bijvoorbeeld door het benoemen van zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen.¹⁹⁴ Bovendien sluiten zogenoemde *resultaatketens* niet noodzakelijkerwijs op elkaar aan; waar voor DIO de resultaatketen eindigt bij toegenomen internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven, richten I&W-interventies zich in het kader van de circulaire economie veelal op het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Internationalisering van het bedrijfsleven is in dat laatste voorbeeld geen doel maar een middel, en kan als zodanig worden verbonden aan deze 'hogere' maatschappelijke doelstellingen.

Om een strategie en daaruit afgeleide doelen te kunnen volgen is een goede informatievoorziening nodig. Vele private en publieke dienstverleners geven aan hiervoor wel oog te hebben, maar de praktische invulling als weerbaarstig te ervaren.¹⁹⁵ Toch tonen voorbeelden in het buitenland aan dat het mogelijk is om op een gestructureerde wijze relevante gegevens over begunstigden in beeld te brengen. In de meeste gevallen beperkt de effectmeting van handelsbevordering zich nog tot een meer kwalitatieve benadering aan de hand van zelfevaluaties bij begunstigden. Vanuit methodologisch uitgangspunt worden ook nog weleens vraagtekens geplaatst bij de kwantificering van effecten van deelnemers aan interventies. Het feit dat een begunstigde gebruikmaakt van een regeling, duidt op zelfselectie, wat mogelijk kan wijzen op een overschatting (eerder dan onderschatting) van het waargenomen effect ten opzichte van niet-begunstigden. Door te werken met een controlegroep op basis van een valide matchingstrategie wordt zo goed mogelijk tegemoet gekomen aan dit probleem.

7.4.3 Doelgroepenbereik

Effectiviteit hangt nauw samen met het bereiken van de juiste doelgroep(en). De inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium richt zich in principe op bedrijven die meer problemen, risico's en drempels ervaren om te internationaliseren of verder te groeien dan bedrijven waarvoor dat niet zozeer of in mindere mate geldt. De vraag of de juiste doelgroep bereikt wordt, blijkt in de praktijk lastig te beantwoorden. Als er in evaluaties al aandacht aan wordt besteed, dan blijft het oordeel veelal steken bij de vaststelling dat dit aannemelijk is.¹⁹⁶ Wel is duidelijk dat er in veel gevallen, vanuit het gehanteerde vraagsturingsprincipe, in beperkte mate wordt gestuurd op specifieke doelgroepen. Zo behoort ongeveer de helft van de deelnemers aan een economische missie niet tot een topsector, of wordt er niet op voorhand gestuurd op de complementariteit van het deelnemersveld.

Een deel van het non-ODA-bedrijfsleveninstrumentarium richt zich specifiek op bepaalde doelgroepen, zoals starters en bestaande internationaal opererende bedrijven, of innovatieve bedrijven. Bij de laatstgenoemde groep richten interventies zich op het positioneren van deze bedrijven op buitenlandse markten en het wegnemen van handelsbarrières voor clusters van bedrijven, met als achterliggend doel dat de bereikte

¹⁹⁴ De doelen en effecten van een handelsmissie zijn meervoudig en kunnen meer kwalitatief worden geduïd als versterkte onderlinge netwerkfunctie, maar evenzogoed kwantitatief worden beoordeeld (toewijsbare additionele omzet en werkgelegenheidsgroei door missiedeelname).

¹⁹⁵ Omdat het vaak bedrijfsgevoelige informatie betreft, zijn bedrijven bijvoorbeeld minder snel bereid om informatie te delen

¹⁹⁶ PWC, 2012, pp. 21, 22; PWC, 2017, pp. 5, 43; De Lange, 2014, p. 9.; KIT, 2016, pp. 42, 43.

resultaten de gehele sector ten goede komen (spin-off). Evaluaties van andere, ook ODA-gefinancierde programma's concluderen dat het doelgroepenbereik varieert per instrument (subsidies, aanbestedingen, beurzen en missies) en dat er geen expliciete strategie gevolgd is om het doelgroepenbereik zo groot mogelijk te maken. Er is ook geen sprake van een gerichte strategie om verschillende doelgroepen in het buitenland te bereiken, als gevolg waarvan bedrijven die een drempel ervaren om aan een programma deel te nemen, niet bereikt worden.¹⁹⁷ Een gevolg daarvan is dat het nogal eens voorkomt dat, voornamelijk in de belangenbehartiging, de 'usual suspects' bediend worden. Dit verklaart waarom waarvan bedrijven ook aangeven het moeilijk te vinden om 'ertussen te komen' (zie bijvoorbeeld bijlage 7).

Met name evaluaties in de watersector wijzen erop dat weinig commerciële partijen worden bereikt, maar vooral (semi)overheden en ngo's. Evaluaties wijzen ook op een afwijkende dynamiek bij interventies die zijn geïnitieerd door consultants die als penvoerder optreden namens een bedrijf of groep van bedrijven in contact met de opdrachtgever. Daarbij wordt vastgesteld dat in dergelijke situaties de kans groter is dat het de deelnemende bedrijven en kennisinstellingen aan intrinsieke motivatie ontbreekt.¹⁹⁸ Het probleem in de watersector is ook dat er in transitielanden nog geen gelijk speelveld is vanwege de verschillende fasen van transitie bij verschillende donoren. Zo kan het zijn dat Nederland al aan een economische relatie bouwt, terwijl een ander land nog ODA blijft verschaffen. Uit evaluaties komt ook naar voren dat interventies minder opleveren voor zeer kleine bedrijven, grote bedrijven en kennisinstellingen (250+ medewerkers), bedrijven die al langer bestaan en bedrijven die al langer of in meerdere landen internationaal actief zijn. Dit wordt gedeeltelijk bevestigd in het CBS-onderzoek voor deze evaluatie. Een verklaring hiervoor is dat de mate van internationalisering toeneemt met de bedrijfsgrootte; hoe groter het bedrijf, hoe groter de kans dat het exporteert.¹⁹⁹ Daarnaast wijzen evaluaties op een verschil in interesses tussen grotere bedrijven, kennisinstellingen en consultancybureaus, vergeleken met kleinere bedrijven, waarbij de eerstgenoemde groep vaker internationaal actief is vanuit een langetermijnstrategie en laatstgenoemde groep eerder gefocust is op successen op de korte termijn.²⁰⁰ Uit evaluaties komt het beeld naar voren dat publieke dienstverlening beter aansluit op de eerstgenoemde groep en meer effect sorteert bij bedrijven met een ruimere horizon dan bedrijven die op zoek zijn naar snelle successen.

Een van de weinige recente evaluaties van Nederlandse programma's en instrumenten waarin wordt ingegaan op selectie-effecten²⁰¹ concludeert dat de winstgevendheid van een onderneming de kans op selectie significant positief beïnvloedt. De geselecteerde bedrijven hadden een gemiddeld hogere winstgevendheid dan de niet-geselecteerde bedrijven. Dit duidt erop dat de mate van winstgevendheid bewust of onbewust een rol heeft gespeeld in de selectieprocedure. Omdat afgewezen aanvragers niet zijn gevolgd is het achteraf niet vast

¹⁹⁷ Te Riele et al., 2016, p. 89.

¹⁹⁸ PWC, 2017, p. 5.

¹⁹⁹ Tiggeloove & Hessels, 2009, p. 10.

²⁰⁰ Van Elk, Overweel & Prince, 2007, p. 28; Compennolle et al., 2016, p. iii; PWC, 2012, pp. 23, 44; Te Riele et al., 2016, pp. 69, 70, 81.

²⁰¹ Compennolle et al., 2016, p. iv.

te stellen of de geselecteerde bedrijven het ook beter hebben gedaan dan de niet-geselecteerde. De gemiddeld hogere winstgevendheid kan er ook op duiden dat deze bedrijven het wellicht ook makkelijker op eigen kracht hadden kunnen realiseren; Van de groep geselecteerde bedrijven is vervolgens naar mogelijke ex ante factoren gekeken die succes verklaren. De vergelijking tussen succesvolle en voortijdig gestopte interventies wees erop dat succesvolle bedrijven niet alleen een gemiddeld hogere kapitaalratio hadden, maar ook met meer eigen vermogen waren gefinancierd. Dat laatste kan duiden op een betere financiële weerstand en indirect verwijzen naar de risicobereidheid en motivatie van een ondernemer. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat laatstgenoemde factoren (naast tal van andere verklarende factoren) een grotere voorspellende rol voor de kans op succes hebben dan winstgevendheid. Deze aanname wordt gevoed door een studie die aantoonde dat internationalisering van bedrijfsactiviteiten niet sterk is gecorreleerd met winstmarges.²⁰² Met andere woorden, het selecteren van bedrijven op grond van verkeerde veronderstellingen, raakt aan de additionaliteit van overheidsinterventies.

7.4.4 Additionaliteit

Additionaliteit kent verschillende definities en wordt vaak gedefinieerd in termen van effecten die niet tot stand zouden zijn gekomen in afwezigheid van de interventie. Dit wordt meestal geoperationaliseerd als een versnelling en/of schaalvergroting (in dit geval bijvoorbeeld het positioneren, samenwerken, exporteren, importeren en investeren door en van bedrijven) als gevolg van de interventie. De veronderstelling is daarbij dat de interventie aanvullend is aan de markt, die er (nog) niet in voorziet.

| 136 |

Meerdere van de onderzochte evaluaties geven aan dat additionaliteit wel aannemelijk is, maar lastig hard te maken is door het ontbreken van een goede *counterfactual*; het vergelijkingsalternatief waarin er geen interventie zou hebben plaatsgevonden.²⁰³ Een andere vaker terugkerende reden dat additionaliteit lastig aantoonbaar is, is dat het effect van een interventie meestal niet geïsoleerd kan worden van andere effecten.²⁰⁴

Om meer zicht te krijgen op de aantoonbaarheid van de additionaliteit is in de evaluatie van het PIB-programma expliciet gevraagd naar het gelijktijdig gebruik van meerdere instrumenten. Daarbij geven deelnemers die tijdens de duur van een PIB-interventie geen gebruikmaken van andere instrumenten of subsidiefaciliteiten, vaker te kennen dat de interventie hun geen nieuwe orders heeft opgeleverd.²⁰⁵ Er is ook geen verschil in de beoordeling van de additionaliteit tussen deelnemers aan meer en minder succesvolle interventies.²⁰⁶ Daar waar de PIB het 'positioneren op een buitenlandse markt' als een van de programmadoelen formuleert, blijkt uit de evaluatie van de Transitiefaciliteit (TF) dat 43 procent van de bedrijven in de doellanden aangeeft al contacten te hebben gehad met de

²⁰² Van den Berg, 2014.

²⁰³ Carnegie Consult, 2008, p. 82; Fikkers et al., 2018, p. 40; Janssen et al., 2017a, p. 55; Kerste, Weda, Rougoor, Roosenboom & Biesenbeek, 2016, p. iii; PWC, 2012, p. 4.

²⁰⁴ PWC, 2012, p. 4; PWC, 2017, p. 44.

²⁰⁵ PWC, 2017, p. 44.

²⁰⁶ PWC, 2017, p. 56.

Nederlandse partner voorafgaand aan de TF-interventie.²⁰⁷ De PSOM/PSI-evaluatie laat zien dat 60 procent van de investeringsprojecten niet zou zijn gerealiseerd op dezelfde schaal en in hetzelfde tempo zonder programmabijdrage. De PSB-evaluatie komt tot de conclusie dat veel bedrijven zonder de PSB-regeling ook wel zouden zijn gaan exporteren naar het doelland (volgens eigen zeggen 77 procent).²⁰⁸ Kortom, er is een grote variatie in de (gepercipieerde) additionaliteit tussen programma's, waarbij het beeld ontstaat dat er ruimte is om de additionaliteitsscore te verhogen. In dit verband kan ook gewezen worden op de sterke mate van samenhang van de scores op *marktfalen* en *additionaliteit* (tabel 3, p. 36), waarbij eerstgenoemde een voorwaarde is voor laatstgenoemde.

Additionaliteit heeft voor een belangrijk deel te maken met de vraag of een instrument de juiste doelgroep bereikt. Meerdere geïnterviewden geven te kennen dat verminderde additionaliteit zich voordoet vanwege de beschikbaarheid van overheidssubsidies die juist meer door opportunistische gedreven bedrijven zou aantrekken. Een selectievere (meer doelgroepgerichte) intake kan er dan juist voor zorgen dat de additionaliteit toeneemt; zoals blijkt uit voorbeelden van buitenlandse tegenhangers van de RVO, die inmiddels proberen te sturen op een strengere selectie aan de poort.²⁰⁹

| 137 |

In gesprekken met economische dienstverleners stellen sommigen de toegevoegde waarde van de overheid als publieke dienstverlener in het economische domein in moeilijk betreedbare markten ter discussie. De meerwaarde van economische diplomatie ligt dan voornamelijk bij het volgen van beleidsmatige ontwikkelingen en het identificeren van kansen die zich op de betreffende markt voordoen; bijvoorbeeld in relatie tot thema's als *innovatie*, *cybersecurity*, en *circulaire economie*.

Buitenlands onderzoek wijst op verschillende effecten omtrent de additionaliteit van exportbevordering. In Denemarken laat een effectenstudie significante resultaten zien voor werkgelegenheid en toegevoegde waarde per werknemer.²¹⁰ In een studie in opdracht van de UKTI in het Verenigd Koninkrijk (vergelijkbaar met de RVO) wordt geconcludeerd dat de dienstverlening financieel gewin, kwalitatieve vooruitgang en verbeterde kennis en innovatie opleveren, maar IOB tekent aan dat de gevolgde methodologie geen gebruikmaakt van controlegroepen.²¹¹ In Australië daarentegen kan geen additionaliteit worden vastgesteld vanwege een niet-consistente beleidsfocus en het gebrek aan een gecoördineerde internationale economische strategie.²¹²

²⁰⁷ Brey et al., 2017, p. 77.

²⁰⁸ Van Elk et al., 2007, p. 39.

²⁰⁹ In Estland en Ierland worden kenmerken van exporteurs benut om het onbenutte exportpotentieel te identificeren.

²¹⁰ Munch & Schaur, 2015.

²¹¹ London Economics, 2013.

²¹² Sainsbury, 2016.

7.4.5 Uitstralingseffecten

De spin-off effecten, in de vorm van opdrachten en aanbestedingen als vervolg op GzG-trajecten, en spill-over effecten, bijvoorbeeld in de vorm van overdracht van kennis en expertise, worden in de regel niet gemonitord, waardoor het oordeel in evaluaties vaak wordt gebaseerd op percepties van deelnemers. Daarnaast is voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van programma's of instrumenten op de gerealiseerde spin-off, omdat deze, afhankelijk van het programmaontwerp, namelijk onbedoeld of juist bedoeld kan zijn. Van programma's die zich richten op innovaties die niet opschaalbaar zijn is het niet realistisch om een grote spin-off te verwachten, terwijl dit bij programma's met andere doelstellingen eerder in de rede ligt. Zo worden programma's steeds meer gericht op het losweken van private financieringsbronnen (hefboomwerking) waardoor meer financiële slagkracht ontstaat.²¹³ Het bevorderen van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo) is een voorbeeld van een bewust nagestreefde doelstelling, die onder minister Ploumen nadrukkelijker als beleidsdoelstelling is verbonden aan interventies (bijvoorbeeld private sector ontwikkelingsubsidies en economische missies).

Het beperkte evaluatiemateriaal dat aan dit aspect aandacht besteedt komt tot de conclusie dat de programmabijdrage daarbij beperkt is, juist omdat imvo in eerste aanleg vooral marktgedreven is vanuit de businesscase. Desondanks stelt de PSOM/PSI-evaluatie vast dat in 19 casussen (uit een steekproef van 49) er een aanwijzing voor enig effect is, en dat er in 4 gevallen sprake is van een duidelijk programma-effect, bijvoorbeeld in de vorm van een dialoog tussen aanvrager en lokale partner of specifieke aanvraag voor financiering in het kader van certificeringsdoeleinden.²¹⁴ Overigens was een ex ante imvo-toets onderdeel van het voorwaardenbeleid bij PSI.

| 138 |

Twee derde van de respondenten die gebruikmaakten van de SENO-GOM-kredietverzekering (aanvulling op en later opgegaan in de EKV en voorloper van DGGF-loket 3) geeft aan vervolgttransacties te hebben uitgevoerd naar aanleiding van door de faciliteit gedekte orders. Daarmee heeft de faciliteit een extern effect, maar ging de evaluatie niet in op de additionaliteitsvraag; was er wel SENO-GOM dekking nodig? Ook constateerden de evaluatoren een intern multipliereffect, aangezien veel mkb-bedrijven indirect meeprofiteren in hun rol van toeleveranciers voor het grootbedrijf.²¹⁵ De evaluatie van het PSOM/PSI-programma concludeert dat de impact van ondersteunde projecten op de waardeketen sterker had kunnen zijn, als deze interventies beter zouden zijn afgestemd op andere (Nederlands gefinancierde) programma's in de betreffende sectoren, inclusief economische diplomatie vanuit de ambassades. Daarnaast bleef spill-over beperkt tot interventies die zich richten op wederuitvoer.²¹⁶ Steekproefonderzoek naar spin-off bij interventies die in het kader van de Transitiefaciliteit zijn uitgevoerd, geeft aan dat deze zich in een vijfde van de ondersteunde gevallen voordeed. De evaluatie van het Partners voor Water-programma toont dat er weliswaar geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de vermeende relatie tussen GzG-interventies en deelname aan aanbestedingstrajecten

²¹³ Fikkers et al., 2018b; Te Riele et al., 2016, pp. 83, 89.

²¹⁴ Compernelle et al., 2016, p. vii.

²¹⁵ Berndsen, Oh & Schulz, 2007; Carnegie Consult, 2008, p. iii.

²¹⁶ Compernelle et al., 2016.

en/of opdrachtverstrekking. Op basis van een kleine steekproef van uitgevoerde projecten bleek echter wel dat in 40 procent van de projecten ook spin-off is gecreëerd, al wordt de hardheid van deze claim niet goed onderbouwd.²¹⁷ Spin-off bij handelsmissies doet zich voor in de vorm van contacten met andere Nederlandse bedrijven tijdens de missie. Voor kleinere bedrijven die voor de eerste keer meegaan met een missie kan dit een leerzame ervaring zijn, bijvoorbeeld doordat zij in contact zijn met grotere bedrijven die hun kennis over zakendoen in het betreffende land delen. Daarnaast kunnen opgedane contacten met Nederlandse bedrijven tot onderlinge samenwerkingsverbanden leiden ná de missie, alleen is er wegens gebrek aan onderzoek geen inzicht in de aard, omvang en bestendigheid van die contacten. Dankzij missiedeelname kunnen bedrijven tot het inzicht komen dat een bepaalde buitenlandse markt minder kansen biedt of dat internationaal zakendoen voor hen nog een brug te ver is; faalkosten worden hierdoor beperkt. Kortom, deelname aan de missie leidt vooral tot netwerkeffecten en kenniseffecten. Zakelijke effecten worden ook genoemd, maar in mindere mate.²¹⁸

Vermeende uitstralingseffecten waarbij kleine bedrijven in het kielzog van grotere bedrijven direct of in de rol van toeleverancier een buitenlandse markt bereiken worden vaker genoemd in het BZ-berichtenverkeer. Ook bij vergelijkingslanden is dit thema actueel, wat er juist voor zou pleiten om publieke middelen te richten op de grotere bedrijven. In de evaluatie van het Oostenrijkse bedrijvenstimuleringsprogramma Go International wordt zelfs geadviseerd om in moeilijk toegankelijke exportmarkten alleen grote bedrijven te stimuleren, omdat daar de spill-overeffecten naar het mkb het grootst zijn.²¹⁹

| 139 |

Kennisoverdracht en partnerschappen. De evaluatie van het Fonds Duurzaam Water concludeert dat de Nederlandse inbreng bij de overdracht van technieken voor efficiënt watergebruik in het kader van publiek-private partnerschappen in Afrika niet cruciaal was en eenvoudig inwisselbaar was voor de inbreng van lokale partners. In dergelijke situaties is er dus in feite sprake van verdringingseffecten (marktverstoring of 'do harm'). De evaluatie van het Fonds Duurzaam Water concludeert dat de door Nederlandse partijen geleverde expertise en techniek weliswaar vaak state of the art was, maar in veel gevallen niet uniek. Daarnaast stelden de evaluatoren vast dat slechts een beperkt aantal projecten heeft bijgedragen aan de introductie van nieuwe technologische ontwikkelingen of het faciliteren van marktkansen voor de Nederlandse watersector.²²⁰

7.4.6 Duurzaamheid lastig vast te stellen

Programma's breder inkaderen. Op grond van geraadpleegde evaluaties concludeert IOB dat programma-interventies idealiter moeten worden ingepast in de bredere beleidscontext om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Dat vergt nauwe aansluiting bij andere beleidsinterventies en programma's (bijvoorbeeld via ontwikkelingsbanken als de FMO) om ook op termijn economische activiteit in het doelland te versterken. In dit kader past ook dat eenmaal in gang gezette interventies opvolging verdienen waar nodig. Handelsmissies die

²¹⁷ Te Riele et al., 2016.

²¹⁸ Heuts & Poel, 2010, p. i.

²¹⁹ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2015.

²²⁰ Van Woersem, Heun & Caplan, 2016, pp. vii, 53.

met regelmaat worden georganiseerd worden als effectiever beschouwd in het opbouwen en onderhouden van een relatie met het betreffende doelland of de betreffende regio.

Ontbreken van exit strategie en geen bewijs voor hefboomwerking. De doelstelling van de publiek-private samenwerkingsverbanden is dat ondersteunde interventies uiteindelijk zelfstandig en zonder publieke steun kunnen functioneren. Een van de onderliggende veronderstellingen daarbij is dat met de inzet van schaarse publieke middelen private bijdragen en investeringen worden uitgelokt. De schaarse evaluaties van Nederlands gefinancierde programma's geven nog geen blijk van deze zogenoemde hefboomwerking. Evaluaties van publiek-private partnerschappen stellen vast dat deze een bescheiden aandeel hebben gehad in het aantrekken van risicodragend particulier vermogen en concluderen dat de helft van de cofinancieringsmiddelen als bijdrage uit publieke bronnen moeten worden gekenmerkt.²²¹

In het geval van de Transitiefaciliteit bleek dat 80 procent van de ondersteunde activiteiten additionele financiële ondersteuning behoefde. Hiervan kon slechts een beperkt deel (20 procent) van de projecten ook daadwerkelijk met financiële ondersteuning worden voortgezet, vooral gefinancierd vanuit publieke middelen. Een evenzo groot deel kon als financieel duurzaam worden aangemerkt.²²² Dit leidde tot de aanbeveling om bij de toekenning van projecten al rekening te houden met de financiële haalbaarheid ervan en de noodzaak voor een exitstrategie.

7.5 Bevindingen

Eerder concludeerde IOB dat 80 procent van de variatie in waargenomen verschillen in exportomvang kan worden herleid tot drie economische parameters (vooral de afhankelijkheid van de internationale conjunctuur) waarop het beleid weinig tot geen invloed heeft. Gecombineerd met de vaststelling dat 4 procent van alle bestaande goederenexporteurs in de onderzoeksperiode wordt bereikt met het beleidsinstrumentarium, wijst dit op smalle marges van beleidsinspanningen en daarmee bescheidenheid over de effecten die ervan kunnen of mogen worden verwacht.

Het instrumentgebruik correspondeert deels met de toptwintiglandenlijst van belangrijkste exportbestemmingen, waarbij het gebruik zich verhoudingsgewijs meer richt op de moeilijker te betreden landen. Het Nederlandse beleid richt zich niet expliciet op het vergroten van de buitenlandse handel en investeringen van bedrijven die al internationaal actief zijn (intensieve marge), dan wel op het vergroten van het aantal starters op internationale markten (extensieve marge). In de praktijk ziet IOB dat vooral bedrijven die al actief zijn in de internationale handel gebruikmaken van de instrumenten.

²²¹ FDW p.vii; KIT, 2016, p. 99.

²²² Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2017; PWC, 2017; Brey et al., 2017, p. 79.

Schaarste van de middelen vraagt om een nadere motivering van het belang en de meerwaarde van de geleverde inzet. Als evaluaties van het economisch-diplomatieke instrumentarium al aandacht besteden aan de vraag of middelen de beoogde doelgroepen van bedrijven bereiken (afhankelijk van de gehanteerde definitie), dan blijft het oordeel veelal steken bij de vaststelling dat dit aannemelijk is. Dit zegt nog weinig over effectiviteit. Keuzes op grond van schaarste verhouden zich slecht tot (ongerichte) vraagsturing zonder selectie aan de poort. Dit bewijst ook de manier waarop sommige buitenlandse tegenhangers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland inmiddels wel werken.

Tegelijkertijd worstelen vooral publieke dienstverleners met de vraag of (en vervolgens hoe) selectie op objectieve wijze kan plaatsvinden. Dat vergt maatwerk en ook een andere kijk op dienstverlening, waarbij de geschatte kans op succes van een voorgenomen propositie een rol moet spelen in de afweging om een dienst wel of niet te verlenen aan een bedrijf of instelling. Zulke afwegingen worden in de publieke dienstverleningspraktijk nog nauwelijks geëxpliciteerd en raken ook aan de vraag hoe selectief de overheid kan zijn. Toch is er veel te zeggen voor het gebruik van selectiecriteria, omdat het de additionaliteit van de interventie kan vergroten. IOB stelt daarbij vast dat er een grote mate van samenhang bestaat tussen het onvoldoende kunnen aantonen van additionaliteit en marktfalen.

| 141 |

Naast een gebrek aan inzicht in de additionaliteit is er ook weinig onderzoek naar de vermeende voordelen van publieke interventies. Zo wordt in de regel niet gemonitord op uitstralingseffecten (spill-overs en spin-off), waardoor het oordeel in evaluaties nog te vaak wordt gebaseerd op percepties van deelnemers. Ook is er weinig zicht op de duurzaamheid van interventies. In onze eigen analyse naar de effecten van de inzet van het bedrijfsleven-instrumentarium ziet IOB dat de interventie leidt tot een verschil in exportgroei tussen interventie- en controlegroep (beide goederenleveranciers) van ongeveer 50 procentpunt. Dit effect komt volledig voor rekening van bestaande exporteurs; er wordt geen effect bereikt voor nieuwe exporteurs. Deze conclusie wijkt af van eerder onderzoek. Met name instrumenten in de categorie *kennis en informatie* (vaak ook de meest kostenefficiënte interventies) leveren een positieve bijdrage aan het bevorderen van internationaal ondernemen. Effecten onderverdeeld naar regio laten vooral een positief effect zien voor interventies gericht op de regio's Europa en Centraal-Europa en Oost-Azië en Oceanië.

In de meeste gevallen beperkt de effectmeting van handelsbevordering zich tot een meer kwalitatieve benadering. Het volgen van een strategie en daarvan afgeleide doelen vergt een op monitoringdata gebaseerde informatievoorziening. In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor het omschrijven van doelen, resultaten en activiteiten, al blijft het onderscheid in de praktijk van het formuleren van economische werkplannen nog een uitdaging.

8

Interne organisatie, aansturing en dienstverlening

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreekt IOB de invloed van de interne organisatie, de variatie in aansturingrelaties van (actoren binnen) het postennetwerk, en de competenties van medewerkers in relatie tot de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid.

Zes jaar na de overgang van DGBEB van EZ naar BZ blijkt dat de organisatorische integratie nog onvoldragen is. Dit komt tot uiting in een niet altijd soepel lopende samenwerking tussen DIO en de regiodirecties.

8.2 Interne organisatie

8.2.1 Wijziging organisatorische inbedding beleid 'internationaal ondernemen'

Met de overgang van DGBEB naar BZ verlopen de afstemming en samenwerking tussen DIO en regiodirecties nog niet in alle gevallen soepel. Regiodirecties houden zich nog weinig met economische zaken bezig en geven zelf aan dat het hun aan de nodige kennis ontbreekt. Ook is het onderscheid (en zijn de raakvlakken) tussen wat als 'economisch' en 'politiek' moet worden geduid niet altijd even helder. Dat is opvallend aangezien regiomedewerkers geacht worden integrale afwegingen te maken voor hun land of regio. Tegelijkertijd geven enkele geïnterviewden aan dat de politieke antenne van de beleidsdirectie kan worden verbeterd, met name in complexe regio's waar politieke gevoeligheden soms nog onvoldoende worden (h)erkend. Hierbij speelt mee dat de prioriteiten van de regiodirecties en DIO niet altijd overeenkomen.

| 143 |

Idealiter fungeert DIO als een themadirectie die verantwoordelijk is voor de rijksbrede coördinatie van het beleid voor internationaal ondernemen. Vanwege de sterke landen-gerichtheid van de beleidsdirectie functioneert deze feitelijk als een matrixstructuur waarin activiteiten en verantwoordelijkheden van thema- en regiodirecties samenkomen. Daar waar de eindverantwoordelijkheid van het landenbeleid bij de regiodirecties ligt, kan een dergelijke organisatorische setting voor inefficiëntie²²³ en spanning in de relatie zorgen. Vaak gaat het ook goed, omdat betrokkenen elkaars werkgebied respecteren en specialisme erkennen.

Deze spanning voert terug op een nog onvoldragen integratie sinds de overgang van DGBEB naar BZ en past in de context van een intredend directoraat-generaal dat zich niet uiteen wilde laten spelen in de nieuwe organisatorische setting van BZ. Voor sommigen leidt dit tot de conclusie dat de beleidsdirectie nog te veel in haar oude rol is blijven hangen van handelsbevorderaar; een gevaar waar de Commissie van Wijzen destijds ook op wees. Economische diplomatie zou breder moeten zijn dan handelsdiplomatie, maar het

²²³ De overgang van DIO naar BZ leidde tot verdubbeling van het aantal landenmedewerkers. De gedeelde verantwoordelijkheid van DIO en regiodirecties kan ertoe leiden dat soms veel medewerkers betrokken zijn bij een dossier, zowel op de posten als op het departement, van wie niet altijd duidelijk is wat ze doen en hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn.

meewegen van andere dan economische belangen vindt nog maar sporadisch plaats. Volgens geïnterviewden wordt bijvoorbeeld nog (te) weinig gedacht in termen van strategische belangen die door middel van economische diplomatie veiliggesteld kunnen worden. Niet dat dit ook altijd nodig is. Voor sommige landen en regio's spelen vooral economische belangen terwijl in andere situaties meerdere belangen op het spel staan die een nadrukkelijke afweging vergen.²²⁴

Een andere vaker opgebrachte notie is dat het DIO vanwege de landenoriëntatie nogal eens ontbreekt aan een (geïntegreerde) visie op regio's, hoewel ook wordt erkend dat DIO op diverse plekken pogingen onderneemt om zo'n visie te ontwikkelen. Vaak kan een stip aan de horizon daarbij disciplinerend werken, zoals het gestructureerd toewerken naar een evenement. Feit is dat er nog nauwelijks contact plaatsvindt tussen DIO en regiodyrecties in het kader van het opstellen van meerjarige regionale strategische plannen.

De afstemming en samenwerking tussen de verschillende directies van DGBEB is volgens geïnterviewden voor verbetering vatbaar.²²⁵ Een steeds terugkerend punt van zorg is het gebrek aan capaciteit bij de beleidsdirectie; deze is mede het gevolg van een hoog verloop onder medewerkers. Dit maakt het ook lastig om na te denken over strategische keuzes en deze vervolgens consequent te implementeren, waardoor prioriteiten nogal eens meer pragmatisch zijn ingegeven dan formeel vastgesteld. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van dienstverlening.

| 144 |

8.2.2. Beleid en uitvoering

Scheiding tussen beleid en uitvoering leidt tot operationele sturing. DGBEB is een belangrijke opdrachtgever van de RVO. In het kader van de reorganisatie van BZ om te komen tot een flexibele netwerkorganisatie is een versterking van de programma-uitvoering doorgevoerd met nadruk op de scheiding van beleid en uitvoering.²²⁶ De resultaten van dit proces moesten leiden tot een optimale organisatie van de uitvoering van financiële programma's van BZ ter verbetering van kwaliteit, effectiviteit en efficiency. Met de komst naar BZ werd duidelijk dat DGBEB zijn opdrachtgeverschap aan RVO anders invulde dan DGIS, wat inmiddels heeft geresulteerd in een geïntegreerd opdrachtgeverschap vanuit BZ.

²²⁴ De Chinastrategie van het kabinet is een voorbeeld van een geïntegreerde beleidsafweging, ook al is het in de praktijk lastig om een dergelijke strategie te formuleren.

²²⁵ Dat uit zich in concrete voorbeelden zoals de Brexit-werkgroep bij DIO, wiens input op dit dossier bij IMH niet op prijs werd gesteld. Ook een nieuwsbrief over Rusland die via IMH naar beide ministers gestuurd zou worden, leidde tot irritaties bij IMH. Meer in het algemeen kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de strikte scheiding tussen de thema's *handelsfacilitatie* (DIO) en *handelspolitiek* (IMH), waarbij beide beleidsdomeinen duidelijk bij elkaar horen en ook in andere landen zo worden behandeld. Als voorbeeld kunnen de problemen worden genoemd die het bedrijfsleven ervaart met het aanbestedingsbeleid in doellanden. DIO pakt dat thema wordt nu niet voortvarend aan (wel in reactieve zin als casuïstiek op de posten), omdat het bij IMH ligt. Ook wordt opgemerkt dat DIO in de huidige organisatorische setting losstaat van de strategische unit Economische Advisering en Beleidsvoering.

²²⁶ Dit proces werd extern begeleid door ABD Topconsult.

RVO is een opdrachtgestuurde uitvoeringsorganisatie, maar wordt vooral door bedrijven aangesproken op zijn vermeende inflexibele opstelling bij de uitvoering van regelingen. De aansturingrelatie laat zich omschrijven als sturing op resultaat, waarvan een prestatiecontract de basis vormt. Dit houdt in dat alle beleidsinstrumenten bijdragen aan de operationele indicatoren, die op hun beurt zijn afgeleid van de beleidsdoelstellingen. RVO bepaalt zelf in welke mix programma en interventiemodules worden ingezet om aan de (met het departement afgesproken) resultaatvereisten te voldoen.²²⁷

NBSO's worden als enige 'afgerekend' op basis van geleverde prestaties.²²⁸ Voor innovatie-attachés zijn resultaatindicatoren opgesteld die ingaan op de klanttevredenheid, verkregen licenties van en voor Nederlandse bedrijven, samenwerkingsverbanden, en de vergroting van de kennisbasis en investeringen in Nederland. Voor landbouwraden en economisch medewerkers op de ambassades en consulaten zijn er geen specifieke resultaatindicatoren benoemd.

Programma- en instrumentevaluaties laten zien dat departementale opdrachtgevers, posten en RVO niet altijd hetzelfde denken over de uitvoering van regelingen. De evaluaties bevelen dan ook een inhoudelijkere sturing aan die zich richt op meer operationeel overleg en minder sturing op financiële uitputting. De sturing op de inhoudelijke verantwoording van activiteiten is vooralsnog niet structureel geborgd, al wordt hiertoe sinds korte tijd meer aandacht aan besteed. Door een structurele interactie met een inhoudelijke reflectie op bereikte resultaten en geleerde lessen, hoeven geen kansen te worden gemist om te leren van de praktijk.²²⁹ Dit leidt tot minder ad-hocsturing op microniveau en meer strategische sturing op programmaniveau.

| 145 |

Als belangrijke schakel tussen beleidsdirectie en de posten komen bij RVO vele informatiestromen samen. Het ontbreekt RVO echter aan doorzettingsmacht om posten aan te sturen, zoals blijkt uit het voorbeeld van het lang uitblijven van een regionaal plan voor de Golfregio. Er waren in dit geval geen afspraken gemaakt over wie het initiatief hiertoe zou moeten nemen. Ook in het geval van een gezamenlijk plan voor de Westelijke Balkan, dat als doel had om de instrumentinzet per land beter op elkaar af te stemmen, bleek het lastig voor posten om uiteindelijke zeggenschap in te leveren. In Zuidoost-Azië zou een plan meerwaarde kunnen hebben, maar blijkt het in de praktijk lastig om de posten met elkaar te laten samenwerken op een meer strategisch niveau. RVO ervaart dat handelsvragen in Duitsland niet altijd prioriteit krijgen, maar beschikt niet over mogelijkheden om dit af te dwingen, behalve dan door te escaleren bij de beleidsdirectie. Er bestaat ook onduidelijkheid bij RVO over wat DIO bijvoorbeeld met Brazilië wil en ook is niet duidelijk waarom het economisch team in Zuid-Afrika de laatste jaren gereduceerd werd. Dit roept het beeld op dat de kwaliteit en interesse van beleidsmedewerkers in sterke mate bepalend zijn voor het al dan niet oppakken van zaken.

²²⁷ De prestatie-indicatoren die het departement en RVO hebben afgesproken, zijn bijvoorbeeld ook opgenomen in de Memorie van Toelichting. Het contract tussen DGBEB en RVO definieert de resultaten en de wijze waarop diverse modules hieraan een bijdrage aan leveren. Werden outputindicatoren in het verleden nog op beleidsinstrumentariumniveau geformuleerd, nu dragen alle beleidsinstrumenten bij aan de operationele indicatoren, die op hun beurt zijn afgeleid van de beleidsdoelstellingen.

²²⁸ Zie de IOB-evaluatie van het NBSO-netwerk uit 2014.

²²⁹ Zie bijvoorbeeld D. Fikkers et al., 2018b, p. 39; en RVO, 2017.

8.3 Dienstverlening

8.3.1 Standaardisering dienstverlening

De waardering van het bedrijfsleven voor de posten is duidelijk toegenomen in de afgelopen jaren. De dienstverlening van het netwerk wordt ook steeds toegankelijker en de aansturing steeds meer resultaatgericht. Uit de VNO-NCW/Fenedex-enquête blijkt dat de posten gemiddeld een 8,5 scoren. Voor mkb-bedrijven lijkt de drempel om bij een post aan te kloppen echter vaak nog te hoog. Tegelijkertijd stellen meerdere geïnterviewden ook vast dat posten niet gewend zijn om nee te verkopen.

Uniformiteit in het postennet is belangrijk, zodat bedrijven weten waar ze op kunnen rekenen. Belanghebbenden wijzen echter nog steeds op kwaliteitsverschillen tussen posten en de mate van getoonde proactiviteit. Een goede dienstverlening veronderstelt een breed kennisnetwerk, dat over het algemeen nog het beste geborgd is bij de lokale staf op posten en de NBSO's en bijdraagt aan de continuïteit van de dienstverlening.

8.3.2. Handelsbevorderende activiteiten en verdienvermogen private organisaties

| 146 |

Zowel publieke als private uitvoeringsinstanties bieden collectieve en individuele dienstverlening aan en zijn actief in de zogenoemde precompetitieve vlak (fasen van marktverkenning en positionering) en in de competitieve fase (contractfase, biedingen op tenders). Hierdoor ontstaat deels overlap tussen of verdringing van activiteiten. In de competitieve fase zijn vooral de bedrijven zelf of private consultants aan zet. Dat wisselt overigens voor de landencontext waarin interventies plaatsvinden. In landen met een niet of slecht ontwikkelde bedrijfsinfrastructuur is er meer ruimte weggelegd voor publiek optreden dan in andere contexten. Publieke interventiemogelijkheden zouden als het ware mee moeten ademen met de lokale voorzieningenstructuur.

De dienstverlening door private belangenbehartigers richt zich vooral op de collectieve precompetitieve fase en wordt slechts ten dele betaald uit lidmaatschapsgelden. Veelal zijn de belangenbehartiging en (individuele) vraagbaakfunctie onderdeel van het lidmaatschap. In het kader van collectieve handelsbevordering worden exportplatforms of taskforces opgericht en seminars, handelsmissies of beursinzendingen georganiseerd. Op het moment dat er precompetitieve collectieve activiteiten worden uitgevoerd, al dan niet in een publiek-private setting, moet de inzet van middelen en out-of-pocketuitgaven bekostigd worden. Veelal is het niet te verantwoorden dat de lidmaatschapsgelden van alle leden worden ingezet voor slechts een beperkt deel van de achterban (tenzij de achterban zeer homogeen is). Daarom vragen private dienstverleners een bijdrage per activiteit. Het afschaffen van subsidies als onderdeel van de bezuinigingen tijdens de kabinetperiode-Rutte I heeft een negatieve impact gehad op het verdienvermogen van private partijen en daarmee ook op de publiek-private relatie. Dit verklaart dan ook dat private dienstverleners vaak met argusogen naar het publiek gefinancierde dienstenaanbod kijken.

8.4 Aansturing posten

8.4.1 Economische werkplannen

De economische werkplannen vormen steeds meer een gestroomlijnd en gestructureerd proces om in gesprek te gaan met posten over de uitvoering van de geïntegreerde economische functie op de post. De intern uitgevoerde evaluatie wijst erop dat er goede stappen zijn gezet, maar dat er nog grote verschillen zijn, met name in resultaatgerichtheid en mate van synergie binnen economische netwerkposten. Zo vinden handelsmedewerkers het van belang dat posten die verplicht zijn een EWP op te stellen daarop ook een gedegen reactie uit Den Haag krijgen. Interne evaluaties wijzen erop dat de kwaliteit van de (integrale) reactie en aansturing uit Den Haag naar aanleiding van opgestelde EWPs kan worden verbeterd.

8.4.2 Samenwerking op de posten

Vanaf eind 2012 experimenteren vijf posten met een geïntegreerde vorm van samenwerking in een economisch cluster waarin alle economische werkzaamheden zijn ondergebracht (handel, investeringen, en innovatie). Het gaat om Beijing, Washington, Moskou, Parijs en Tokio, waarbij het de bedoeling is dat alle attachés en economische diplomaten samenwerken als een team, dat onder leiding staat van de ambassadeur. Daarbij is het de bedoeling dat er niet alleen een gezamenlijke programmering is, maar dat attachés en economische diplomaten ook van elkaars netwerk gebruik kunnen maken. Het experiment is positief geëvalueerd en breder ingevoerd, maar uit de attachénotitie van 2018, waarvan de conclusies zijn bevestigd in interviews, blijkt dat de samenwerking op de posten nog niet in alle gevallen probleemloos verloopt.²³⁰

| 147 |

Sinds een aantal jaar zijn er vijf regional business developers (RBD'ers) actief die het economisch team in de respectievelijke regio's ondersteunen. Het idee is dat deze RBD'ers het economisch team ontlasten door het netwerk met het bedrijfsleven in Nederland te onderhouden. Dat zou efficiënter zijn dan dat ieder dat voor zich moet doen. Uit een eerste evaluatie blijkt dat samenwerking met de posten soms problematisch is. RBD'ers vinden het soms lastig om 'op te moeten boksen' tegen de hoofden van de economische afdeling (HEA's); posten zitten daar niet altijd op te wachten. Het mandaat van de RBD'ers is ook niet altijd consequent of realistisch, zoals het binnenhalen van een half miljard aan orders in de watersector. Naast RBD'ers zijn er vanuit RVO sinds kort ook business developers actief, maar hun focus op het mkb ligt niet altijd in lijn met de vaak grootschalige projecten waar RBD'ers zich op richten. Ook zou het nogal eens aan onderlinge afstemming ontbreken. Hierdoor beklijft het beeld van onafhankelijk van elkaar opererende entiteiten, die met de beste bedoelingen een bijdrage proberen te leveren aan de centrale beleidsdoelstelling, maar waarbij het grotere verhaal (en context) ontbreekt.

²³⁰ RMT, 2018.

8.4.3 Belang menselijk kapitaal

Bij gebrek aan systematisch onderzoek heeft IOB een poging gedaan om het belang van menselijk kapitaal te verkennen; diplomatie is immers mensenwerk. Onze bevindingen zijn gebaseerd op een systematische analyse van ongeveer veertig verslagen van gesprekken die zijn gehouden gedurende een dienstreis naar Turkije en een enquête onder medewerkers in het Nederlandse economische netwerk in Turkije, te weten: ambassade, consulaat en NBSO. Respondenten kregen het verzoek te reageren op een set van stellingen en deze te rangschikken van zeer onbelangrijk naar belangrijk.²³¹ Vrijwel alle medewerkers, ongeacht hun functie in het netwerk, onderschrijven dat de competenties van de dienstverlener als een van de belangrijkste factoren voor de effectiviteit van de dienstverlening moet worden gezien. Competenties die zij hiermee associëren zijn: netwerkvaardigheden, analytisch vermogen, ondernemerschap, creativiteit, extravertie en assertiviteit. Over de benodigde kennis en ervaring van dienstverleners zijn de meningen daarentegen meer verdeeld. Waar een deel van de ondervraagde medewerkers hier veel waarde aan toekent is een ander deel min of meer ambivalent over het belang van de kennis van en ervaring met andere (macro-, micro-, en institutionele) factoren. Een economische achtergrond zien zij niet als een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen werken als een goede dienstverlener. Het personeelsrotatiesysteem en het gebrek aan de juiste prikkels kunnen volgens de geïnterviewden wel weer afbreuk doen aan de effectiviteit van de economische diplomatie.

| 148 |

De observaties uit Turkije zag IOB grotendeels bevestigd tijdens het bezoek dat IOB aan het economisch netwerk in Duitsland bracht. De meeste geïnterviewde medewerkers zijn enthousiast over de aansturingrelaties, waarbij het hoofd van de economische afdeling in Berlijn als centrale spelverdeler kansen aanwijst en collega-medewerkers betrekkelijk veel ruimte krijgen om deze kansen op te volgen. Verschillende netwerkpartners fungeren daarbij als eerste aanspreekpunt voor bepaalde thema's. Voor automotive en hightech is dat bijvoorbeeld het consulaat-generaal in München; voor landbouw en energie de ambassade in Berlijn. Ook de samenwerking in het economisch cluster verloopt volgens veel geïnterviewden steeds beter, ondanks de onderlinge verschillen en perverse prikkels, waarbij het persoonlijk belang om te willen 'scoren' het collectieve belang in de weg kan zitten. Er worden over het algemeen kritische noten gekraakt over (het gebrek aan) de aansturing vanuit het departement, dat weinig gevoel zou hebben voor de organisatie.

8.4.4 Samenhang economische dienstverlening en politieke beïnvloeding vergelijkingslanden

De mate waarin gerichte dienstverlening en politieke beïnvloeding geïntegreerd zijn verschilt sterk tussen de vergelijkingslanden, zoals blijkt uit gesprekken met diplomaten van de verschillende landen. Waar Denemarken, net zoals Nederland, een min of meer geïntegreerde benadering nastreeft met nauwe samenwerking tussen de respectievelijke ambassade-medewerkers, hebben Duitsland en Oostenrijk handelsbevordering en diplomatieke beïnvloeding volledig gescheiden georganiseerd. Het Britse UKTI, dat zich vooral zou moeten richten op handelsbevordering, is daarentegen nog onzeker over de juiste mate van integratie.

²³¹ De stellingen waarop respondenten konden reageren, staan in bijlage 2.

8.5 Bevindingen

Het naar aanleiding van de Commissie van Wijzen gestartte project Modernisering Economische Diplomatie is een van de vijf beeldbepalende projecten die de BZ-bestuurder heeft ingezet sinds de integratie van het DGBEB in BZ. IOB stelt vast dat BZ daarbij (te) snel tot uitvoering is overgegaan, zonder eerst te wegen wat de doelstellingen zijn van economische diplomatie.

Over het algemeen ervaart het bedrijfsleven de economische dienstverlening door posten als verbeterd,²³² maar structurele afspraken op basis van een gedragen strategie ontbreken meestal. Er heeft een serieuze omslag in de manier van denken plaatsgevonden. Vraagsturing en constante kwaliteit van de dienstverlening blijven een aandachtspunt. Te vaak ontplooiën de posten initiatieven die onvoldoende zijn verankerd bij het Nederlandse bedrijfsleven.

De beleidsdirectie opereert als een zelfstandige aan de regiodirecties nevensgeschikte entiteit, en is meer dan alleen een themadirectie die op basis van inhoudelijke kennis een bijdrage levert aan de regiodirecties. Daarmee neemt het DGBEB een eigenstandige positie in binnen BZ. Vanuit het organisatieperspectief kan dit worden geduid als het resultaat van een onvoltooide inbedding bij BZ. Vanuit een belangenperspectief moet de huidige structuur worden geduid als het gevolg van niet altijd parallel lopende belangen van het DGBEB en de regiodirecties. Deze structuur staat de integraliteit van belangenafweging eerder in de weg dan andersom. Weliswaar onderneemt de beleidsdirectie wel pogingen om ook de belangen van de regiodirecties bij de afwegingen te betrekken, maar laatstgenoemden geven niet altijd thuis. Zo heeft DIO bijvoorbeeld nauwelijks een stem in de besluitvorming over de bemensing van het postennetwerk.

| 149 |

Daar waar BZ steeds meer probeert te sturen op resultaten is de aansturing bij EZK nog vooral gericht op activiteiten en output. Het feit dat beide aansturinglijnen samenkomen op een post, waar medewerkers als één team zouden moeten werken maakt het lastig om gezamenlijk prioriteiten te stellen. IOB constateert grote verschillen tussen posten in de wijze waarop de 'één team'-gedachte vorm krijgt.

²³² Zo blijkt uit 0- en 1-metingen naar tevredenheid van ondersteunde klanten, die in het kader van het project Modernisering Economische Diplomatie zijn uitgevoerd (PwC).

De interactie tussen publiek en privaat is intensiever geworden. De verwachtingen aan publieke zijde leken eruit te bestaan dat een intensivering van de economische diplomatie 'in natura' (door inzet van publieke capaciteit) samen zou kunnen gaan met een intensivering (in geld en/of natura) aan private zijde. Door onder andere het afschaffen van subsidies en door (voor een deel) gesubsidieerde concurrentie door publieke activiteiten moesten private handelsbevoorderaars en brancheorganisaties echter op zoek naar andere modellen om hun inzet te bekostigen. Vooral op het vlak van collectieve precompetitieve handelsbevordering raken en overlappen publieke en private initiatieven elkaar. In dit kader is de discussie gevoerd over de definitie en invulling van economische diplomatie en afspraken over de publiek-private rolverdeling. De adviezen van de commissie-Buijink over een versterkte publiek-private samenwerking worden momenteel geïmplementeerd, waardoor IOB er in deze evaluatie nog niet veel over kan zeggen.

9

Afwegingskaders postennet

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreekt IOB de afwegingskaders voor het openen en sluiten van posten, en de ontwikkeling van de personele bezetting in relatie tot de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid.

IOB stelt vast dat het economisch belang voor Nederland nadrukkelijker wordt meegewogen in de besluitvorming over het postennetwerk, maar dat er tegelijkertijd geen duidelijkheid bestaat over de manier waarop economische belangen geïdentificeerd worden, door wie dat zou moeten gebeuren, en waar de toegevoegde waarde van de Nederlandse diplomatieke aanwezigheid het grootst kan zijn.

Het bedrijfsleven heeft consequent gepleit voor een zo breed mogelijk en goed toegankelijk postennet in het buitenland, juist ook tijdens de economische crisis. De politiek betreft het bedrijfsleven bij het maken van keuzes, zij het niet altijd even consequent, maar het bedrijfsleven geeft echter vaak niet thuis. Tegelijkertijd constateert IOB dat het publieke afwegingskader voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers in het bedrijfsleven onvoldoende bekend zijn bij belanghebbenden.

9.2 Beleidsvorming en -strategie

In de periode Rutte I (maar ook al onder Balkenende IV) lag de nadruk sterk op het afslanken van het postennetwerk in combinatie met meer nadruk op de economische functie van posten. Meer aandacht moest uitgaan naar het specificeren van de Nederlandse belangen naar land/regio waarna kon worden bepaald op welke manier Nederland daar vertegenwoordigd zou moeten zijn. Per post wordt sindsdien scherper afgebakend wat het takenpakket behoort te zijn, niet alleen op economisch vlak. Er heeft een 'vereconomisering' van het postennet plaatsgevonden ten koste van andere beleidsterreinen,²³³ waarbij de volle breedte van economische dienstverlening wordt bestreken.²³⁴ Tien posten,²³⁵ waaronder negen ambassades, moesten verdwijnen, voornamelijk vanwege aflopende OS-programma's en gebrekkige vraag van het bedrijfsleven. Drie posten werden geopend.²³⁶

²³³ Ministerie van Economische Zaken, 2009, p. 7; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, pp. 2, 3, 7, 8, 13.

²³⁴ Ministerie van Economische Zaken, 2011b, p. 28.

²³⁵ Ambassades in Asmara, Guatemala, La Paz, Lusaka, Managua, Montevideo, Ouagadougou, Quito, Yaoundé en consulaat-generaal in Barcelona.

²³⁶ Panama, West-China en Zuid-Soedan (vanuit OS-overwegingen).

Onder Rutte II verschuift het debat naar de kosten en baten van vertegenwoordigingen als uitgangspunt voor de aanwezigheid van een post; dit was ook het advies in het rapport *Modernisering van de diplomatie*.²³⁷ Een kanttekening daarbij was dat niet alle baten van een post in cijfers zijn uit te drukken; denk aan het bevorderen internationale rechtsorde, mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. Daarom is het niet mogelijk dit principe volledig toe te passen. BZ gebruikt tot op zekere hoogte, maar niet consequent, beleidsprioriteiten en kengetallen om keuzes te onderbouwen over locatie, vorm en omvang van vertegenwoordigingen. Specifieke beleidsprioriteiten worden in dit verband niet genoemd, behalve het behartigen van economische belangen, maar wel dat ze worden gesteld in overleg met andere ministeries, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Kengetallen zijn onder meer gerelateerd aan het aantal consulaire handelingen, handelsvragen, culturele manifestaties en de omvang van de OS-portefeuille.²³⁸

Ambassades bleven zo veel mogelijk open, grote posten werden afgeslankt en er werd een aantal consulaten-generaal gesloten. De behartiging van de economische belangen bleef behouden: de veelal kleinere posten werden daarop toegespitst. Het voornemen was om meer capaciteit in te zetten in opkomende markten ten koste van Europese en OS-landen. Op deze groeimarkten, vooral gelegen in Afrika en Zuid-Amerika, zou economische diplomatie namelijk de meeste toegevoegde waarde hebben; daarvoor werden vertegenwoordigingen van groot belang geacht.²³⁹ Dit voornemen staat in contrast met onze waarneming dat er een lichte verschuiving in de verdeling van fte's over de verschillende regio's heeft plaatsgevonden, juist van Europa en Centraal-Azië naar Oost-Azië en Oceanië (zie volgende paragraaf).

Vertegenwoordigers uit de politiek en de DTIB spraken nogmaals de wens uit om meer maatwerk te leveren bij de keuze voor een bepaalde vertegenwoordiging in het buitenland. Specifiek voor NBSO's gold dat de dienstverlening na consultatie van het mkb en de topsectoren zou moeten worden afgestemd op de wensen van de markt met als leidende vraag of er behoefte was aan generieke of sectorspecifieke dienstverlening.²⁴⁰ Actieve inzet van het instrumentarium en missies zouden worden beperkt tot prioriteitslanden, waar ook economische attachés actief zijn.²⁴¹

²³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014b, p. 29.

²³⁸ Tweede Kamer, 2013b, p. 2.

²³⁹ Tweede Kamer, 2013b, p. 4; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014d, p. 2.

²⁴⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014d, p. 2.

²⁴¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013c, pp. 1, 2, 9, 15.

9.3 Beleidsuitvoering

9.3.1 Personele inzet

Door taakstellingen is er jarenlang bezuinigd op het ambtenarenapparaat, waaronder het postennetwerk. Dit heeft zijn weerslag gehad op het aantal medewerkers en de verhouding tussen uitgezonden en lokale medewerkers en die tussen medewerkers van BZ en attachés van de vakdepartementen. In 2009 had Nederland 1475 uitgezonden medewerkers, onder wie 375 van andere ministeries (exclusief N(A)BSO²⁴²) en 2280 lokale medewerkers, van wie 200 werkzaam voor andere ministeries. In totaal ging het om 3775 medewerkers in het buitenland. In 2013 waren er nog 3445 medewerkers over, waarvan 970 uitgezonden BZ'ers, 328 attachés en 2147 lokale medewerkers.²⁴³

Figuur 14 geeft het aantal fte's op de posten weer met een al dan niet gedeeltelijk economische functie.²⁴⁴ Vanaf 2014 is een nieuwe systematiek gehanteerd die een compleet beeld geeft van het werkelijke aantal fte's. Deze overgang verklaart deels de toename in fte's van 2013 tot 2014. Vanaf 2014 fluctueerde het aantal fte's iets boven de 400, waarvan het merendeel bestaat uit lokaal personeel, gevolgd door attachés en uitgezonden BZ-werknemers (en een groep *overige*).

Er sprake van een lichte verschuiving in de verdeling van fte's over de verschillende regio's van Europa en Centraal-Azië naar Oost-Azië en Oceanië. Tezamen nemen deze regio's tussen de 50 en 60 procent van de fte's voor hun rekening. Noord-Amerika is de derde regio, waar ongeveer 10 procent van de fte's actief is.

| 154 |

De bezuinigingen op het postennet van 40 miljoen euro (ofwel 1 procent van de OS-begroting) stuiten destijds op groot onbegrip in de DTIB. Tegelijkertijd slaagden vertegenwoordigers van het bedrijfsleven er slechts in beperkte mate in om de politiek te bewegen de voorgenomen bezuinigingen ongedaan te maken ('bezuinig juist niet op je salesafdeling als het grootste deel van de groei in het buitenland wordt verdiend'). Juist in de crisistijd genoten ondersteuningsprogramma's een grote mate aan populariteit en werd er volop gelobbyd om de bezuinigingen (deels) terug te draaien en om programma's flexibeler in te richten.

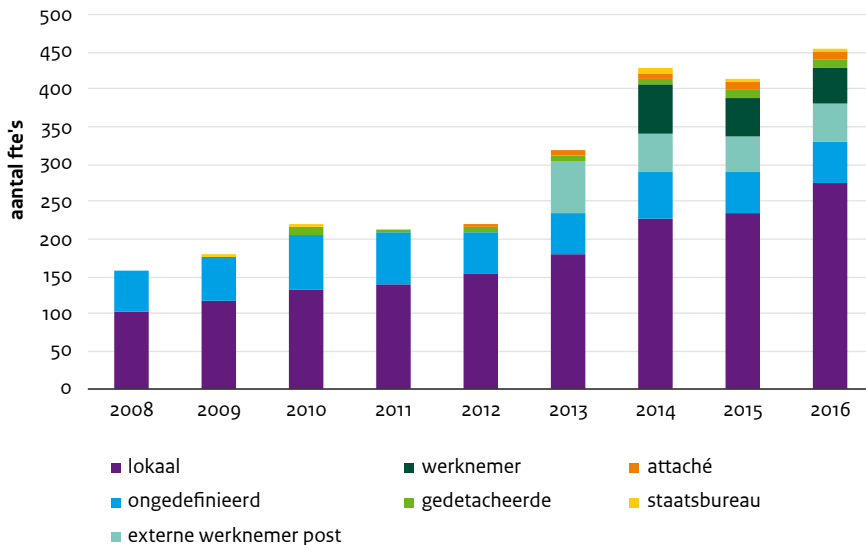
²⁴² Netherlands (Agricultural) Business Support Organisations. De door het bedrijfsleven gewaardeerde landbouworganisaties zijn wegbezuinigd.

²⁴³ Ministerie van Economische Zaken, 2009, pp. 2, 6, 7; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011, pp. 5, 18, 26, 28; Tweede Kamer, 2013b, p. 19.

²⁴⁴ Een uitgebreide verantwoording van deze cijfers is te vinden in bijlage 5. De belangrijkste omissie zijn NFIA-medewerkers die buiten de totalen zijn gelaten omdat de NFIA geen deel uitmaakt van deze evaluatie. Dit scheelt ongeveer 40-50 fte's per jaar.

BZ verzocht de DTIB om in het kader van de invulling van de voorgenomen bezuinigingen aan te geven wat in het vervolg geen prioriteit meer verdiende, maar in reactie daarop liet VNO-NCW weten dat het geen zaak was voor de DITB om aan te geven waar posten zouden moeten sluiten vanuit het oogpunt van de economische dienstverlening. De bal kwam daarmee weer bij de politiek te liggen, die zich vervolgens niet liet leiden door onderbouwde keuzes, waardoor uiteindelijke besluiten niet altijd op een breed draagvlak binnen het bedrijfsleven konden rekenen.

Figuur 14 Verdeling economische fte's op de posten naar type



Bron: BZ/HDPO, bewerking IOB.

Om bezuinigingen deels op te vangen werd overwogen om consulaten om te zetten in goedkopere NBSO's en konden er alleen herschikkingen plaatsvinden binnen gestelde kaders (aantallen vestigingen en medewerkers) als gevolg van gewijzigde prioriteitstelling. In een latere fase gaf minister Ploumen aan dat het kabinet zich er, ondanks een bezuiniging van 20 procent op het postennet, voor inzette om de economische dienstverlening verder te verbeteren en de diplomatieke vertegenwoordiging te behouden waar die nodig was, zeker in opkomende markten. De inzet was om in zo veel mogelijk landen present te blijven.²⁴⁵ Toch moesten er keuzes worden gemaakt, maar kon dankzij een motie van de Tweede Kamer een deel van de taakstelling worden teruggedraaid. Een aantal posten kon daardoor open blijven (consulaten-generaal München, Chicago, Antwerpen en

²⁴⁵ Daar past de inzet op regionale netwerken, zoals het Nordic Baltic Network, en de inzet van een Sahel-diplomaat goed bij. Daarnaast kregen posten in oostelijk en zuidelijk Afrika, de Golf en Azië de opdracht om meer regionaal af te stemmen.

Milaan) onder voorwaarde dat ze betaalde dienstverlening zouden uitwerken. De beperkte mogelijkheden voor het leveren van economische diensten lagen aan de basis van de met publieke steun opgerichte Holland Houses en aanverwante initiatieven in een beperkt aantal landen, waarmee eerstelijnsdienstverlening als het ware buitenshuis werd geplaatst, met alle nadelen van dien. Door het uit huis plaatsen raakten ambassades voeling kwijt met het bedrijfsleven. Verder bleek dat in de praktijk dergelijke initiatieven vaak te lang op publieke ondersteuning bleven rekenen, waardoor de dienstverlening alsnog indirect aan het infuus van publieke middelen hing. Daar waar het goed ging en dergelijke initiatieven zichzelf konden bedruipen, deed zich de vraag voor waarom hetzelfde type dienstverlening in het ene land wel betaald moest zijn (bijvoorbeeld Colombia) en in andere landen niet.

9.3.2 Openen en sluiten van posten

Afwegingskaders op basis waarvan keuzes voor het openen en sluiten van posten zijn gemaakt, zijn niet helder in de beleving van geïnterviewden. Zij hebben de indruk dat er doorgaans geen objectieve criteria aan keuzes ten grondslag liggen.²⁴⁶ De beleidsdirectie van EZ (later BZ) heeft naar eigen zeggen de besluitvorming over het sluiten van ambassades en consulaten-generaal gebaseerd op een analyse van handelsstromen en buitenlandse investeringen en de toegevoegde waarde van de overheid in het kader van economische diplomatie. Daarbij heeft zij ook gekeken naar de wensen van het bedrijfsleven. Dit leidde tot het besluit om het postennet in Canada en de Verenigde Staten in stand te houden, en extra posten in West-China en Panama te openen.

| 156 |

BZ vindt het moeilijk om prioriteiten te stellen voor de aanwezigheid in landen, waardoor het waarom van de aanwezigheid niet altijd duidelijk is. Er zijn bijvoorbeeld posten zonder OS-programma waarvoor ook vanuit het bedrijfsleven weinig belangstelling bestaat. Tijdens briefings van de BZ-inspectie van het postennetwerk (ISB) wordt dit ook wel opgebracht, maar vervolgens wordt daar meestal geen actie op ondernomen. Er vindt weinig tot geen afweging plaats van de baten en lasten van een post.

²⁴⁶ Op moeilijke markten (zoals die in Zuid-Amerika) is de toegevoegde waarde van ED het grootst, maar tegelijkertijd kost het relatief veel moeite om iets voor elkaar te krijgen.

Tekstbox 8 *Intensiveringsmiddelen*

Door jarenlange bezuinigingen op het postennet (sinds 2004) leek een afwegingskader voor de inzet van mensen en middelen niet zo relevant, hoewel juist ook in dat soort situaties behoefte is aan objectiveerbare besluitvorming. Met het recentelijk beschikbaar komen van de intensiveringsmiddelen voor uitbreiding van het postennet is de vraag naar een afwegingskader des te relevanter geworden. Deze extra middelen moeten worden besteed aan nieuw beleid (zie BHOS-nota *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie* en Migratiebrief) en in het licht worden gezien van de wens om tot een meer integrale beleidsafweging te komen. Handel en investeringen zijn daar slechts een onderdeel van. In het voorstel voor de intensiveringsagenda 2018 zijn relatief weinig fte's toebedeeld aan het economisch domein. Uit gesprekken blijkt dat bij gebrek aan een breed gedragen afwegingskader er een koehandel ontstaat in het managementteam van de regiodirecties (RMT), waarbij men lastig tot consensus komt over de bemensing.

| 157 |

De werkgroep die over het openen en sluiten van posten gaat is alleen op praktische gronden en niet beleidsmatig betrokken bij het proces om een post te openen. Initiatieven voor het openen of sluiten van posten komen in de praktijk uit verschillende hoeken, ook vanuit de Tweede Kamer, maar het directoraat-generaal Politieke Zaken maakt de afweging binnen het ambtelijk apparaat. Uiteindelijk komt een voorstel via de bestuursraad van BZ bij de ministerraad terecht. Sinds kort hanteert BZ het flowchart 'openen/sluiten posten' die het procedureverloop aangeeft. In de ogen van geïnterviewden is dit vooralsnog meer een weerspiegeling van hoe het hoort te zijn dan een weergave van de huidige praktijk. Verschillende stakeholders, vertegenwoordigd in de DTIB, hebben in de loop van de tijd voorstellen gedaan om posten (incl. NBSO's) te openen of open te houden, zonder dat de DTIB zelf een afwegingskader heeft gehanteerd om met eensluidende stem de minister te adviseren.

Tekstbox 9 *Voorbeelden plaatsingsbeleid*

Een aantal voorbeelden illustreert de onduidelijkheid over het plaatsingsbeleid en het openen en sluiten van posten. Het is niet duidelijk waarom, gezien de beschreven ambities in economische werkprogramma's, er geen economisch medewerker in Lagos of een vaste financiering voor een economisch medewerker in Nairobi kan worden gevonden. Er heerst onduidelijkheid over het besluit om een consulaat in Atlanta te openen. De reconstructie van de locatiekeuze wijst niet op een transparant proces, waarbij economische en politieke overwegingen helder zijn geëxpliciteerd. Het verleden toont aan dat bij het openen en sluiten van posten meerdere factoren een rol kunnen spelen, waaronder de ambassadeur, de reis-agenda, een bewindspersoon al dan niet aangespoord vanuit de Tweede Kamer, maar ook bedrijven. Grote bedrijven hebben meer tijd en ruimte om te lobbyen, ook bij ambassades.

9.4 Bevindingen

Politiek en beleidsmakers hebben een duidelijke keuze gemaakt om het economisch belang voorop te stellen in de besluitvorming over het postennetwerk. Er is de wil om te prioriteren aangezien middelen schaars zijn. Tegelijkertijd is niet duidelijk op basis waarvan deze keuzes gerechtvaardigd worden, doordat er te weinig inzicht is in de effectiviteit en efficiëntie van de inzet en er een visie ontbreekt op hoe economische belangen geïdentificeerd moeten worden. Een kosten-batenanalyse van posten, waarover een aantal keer werd gesproken, is nooit uitgevoerd, waardoor keuzes over het openen en sluiten van posten ad hoc overkomen.

Het bedrijfsleven heeft consequent gepleit voor een zo breed mogelijk en goed toegankelijk postennet, maar is er in beperkte mate in geslaagd om de destijds voorgenomen bezuinigingen op het postennetwerk ongedaan te maken. Het publieke afwegingskader voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers zijn bij private partijen nog onvoldoende bekend. De politiek betreft het bedrijfsleven bij het maken van een afweging door te vragen om voorstellen, maar het bedrijfsleven geeft vaak niet thuis. Dat is terug te voeren op de grote mate aan diversiteit in de behoeftes van het bedrijfsleven, waardoor het vooral een brede buitenlandse vertegenwoordiging en flexibele capaciteit bepleit. Kortom, de politiek vraagt om inbreng van het bedrijfsleven, maar dat herkent zich in de uiteindelijke (politieke) keuzes niet of te weinig.

| 158 |

Nu er na jarenlange bezuinigingen op het postennet weer intensiveringsmiddelen beschikbaar zijn, realiseren beleidsmakers zich dat het nog ontbreekt aan een instrument om tot een integrale beleidsafweging te komen. De praktijk toont dat het managementteam van de regiodirecties (RMT) moeilijk tot consensus komt over de bemensing van posten. Het DIO-beleidskader vormt hier een uitzondering op de regel, al richt het zich meer op de strategische landenfocus en is er geen koppeling met de inzet van mensen en middelen. Het geeft een goede aanzet om keuzes te onderbouwen. Buiten de beleidsdirectie om heeft het model echter nog geen ingang gevonden.

10

Middeleninzet en efficiëntie

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat IOB in op de uitgaven aan verschillende handels- en investeringsbevorderende (sub)instrumenten (onderzoeksvraag 9). Daarbij stelt IOB de vraag hoe kosteneffectief en -efficiënt economisch-diplomatieke interventies zijn. Omdat er risico's kleven aan internationale vergelijkingen van efficiëntie door onvergelykbaarheid van diensten en kosten, kijkt IOB daarbij vooral naar de (kosten)ontwikkelingen in de tijd van het Nederlandse instrumentarium. IOB maakt een inschatting van de toe te rekenen kosten aan begrotingsartikel BHOS 1.2 (Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid).

Omdat DIO werkt met resultaatsturing gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen, vindt in principe geen budgettaire sturing op product- of instrumentniveau plaats. De budgettaire onderverdeling naar producten is wel te achterhalen op basis van door RVO aangeleverde rapportages, maar op basis daarvan is het lastig om uitspraken te doen over doelmatigheid op instrumentniveau.

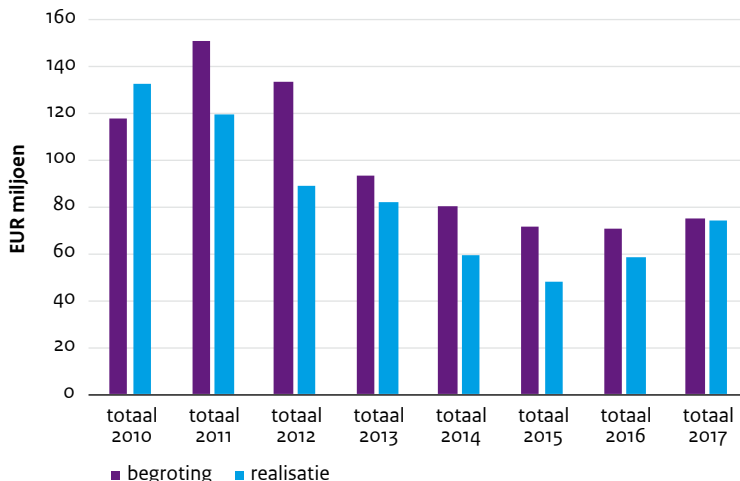
10.2 Middeleninzet: programma-uitgaven en beheerlast

| 160 |

RVO is uitvoerder van vrijwel het gehele niet-ODA instrumentarium binnen artikel 1.2 van de BHOS-begroting, als onderdeel van de BZ-opdracht aan RVO. De RVO-werkzaamheden hebben betrekking op vier deelopdrachten: (1) internationaal ondernemen; (2) versterking van de private sector in ontwikkelingslanden; (3) duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water; en (4) overige programma's. Deelopdracht 1 is de zogenaamde DGBEB-opdracht, terwijl deelopdrachten 2-4 door DGIS worden aangestuurd. Met deze gezamenlijke opdrachtverlening proberen de beleidsdirecties DGBEB en DGIS inhoud te geven aan de gecombineerde agenda voor hulp, handel en investeringen, bijvoorbeeld door het instrumentarium beter op elkaar af te stemmen. Naast financiële afspraken vermeldt de opdrachtbrief ook hoe BZ met RVO samenwerkt, welke resultaten behaald moeten worden (en geregistreerd), hoe ODA- en non-ODA-middelen samen moeten gaan, en hoe dienstverlening inzichtelijk moet worden gemaakt (registratiesysteem Achilles, resultatenrapportages).

Sinds 2017 legt RVO verantwoording af aan DGBEB over de instrumentinzet aan de hand van de volgende resultaatgebieden: (1) de goed geïnformeerde ondernemer; (2) de verbonden ondernemer; (3) goede economische positie en imago van Nederland in het buitenland; (4) het wegnemen van handelsbarrières en het creëren van een gelijk speelveld. Daaraan is het resultaatgebied *publiek-private samenwerking* toegevoegd.

Vanwege het vraaggestuurde karakter van de instrumentinzet is RVO vrij om – binnen bepaalde kaders – met uitvoeringsbudgetten te schuiven. Financiële mee- en tegenvallers in de uitvoering zijn daarbij voor risico van de opdrachtnemer (RVO) zelf. Figuur 15 geeft een overzicht van begrote en uitgegeven bedragen van geheel artikel 1.2 (non-ODA en ODA), zowel de instrumenten onder dit artikel als de lumpsumbijdrage ter dekking van de RVO-uitvoeringskosten.

Figuur 15 Begrotingen en realisaties instrumentarium BHOS-begrotingsartikel 1.2

Bron: rijksbegrotingen en -jaarsverslagen 2010 t/m 2017.

| 161 |

De figuur toont de gevolgen van de ingezette bezuinigingen en stroomlijning van het instrumentarium, die in begrotingstermen een halvering van het budget betekenden wanneer IOB de jaren 2011 en 2015 vergelijkt. Waar de Nederlandse overheid juist bezuinigde op het instrumentarium zijn er meerdere landen die hun uitgaven aan het bedrijfsleveninstrumentarium in dezelfde periode intensiverden.

Zelfs met het teruglopen van beschikbare budgetten was er, met uitzondering van 2010, in alle jaren sprake van onderuitputting van de beschikbaar gestelde middelen. Deze onderuitputting wordt deels verklaard door de aard van de gebruikers van het DGBEB-instrumentarium (private partijen) en deels door bezuinigingen, waardoor realisaties lager uitkwamen dan begroot. De praktijk leert dat het niet altijd lukt om de belangstelling en het te verwachten beroep op een regeling goed in te schatten, zoals het achterblijvende beroep op het financieringsinstrument Finance International Business illustreert. Soms is de populariteit van een instrument groter dan voorzien en vindt er, ondanks een budgetplafond, een aanvulling plaats. Dit zag IOB bijvoorbeeld in 2016 bij de grote vraag naar missievouchers van het programma Starters International Business (SIB), die tot tweemaal toe tot een verhoging van het budget heeft geleid.

RVO maakt in zijn verantwoordingsrapportages onderscheid tussen uitvoeringskosten en beleidsgelden (programmakosten van de inzet van instrumentarium). Onder uitvoeringskosten vallen ook instrumenten als vraagbeantwoording, organisatie van missies en evenementen, branding, coaching en zakenpartnerscans. Naast een aantal gespecificeerde programma's ontvangt RVO een lumpsum ter dekking van uitvoeringskosten; personeels- en huisvestingslasten. Uit Tabel 5 valt op te maken dat bepaalde instrumenten een sterke mate van onderuitputting kennen: PIB 67 procent onderuitputting op een begroting van

43 miljoen euro; DHI/DHK 52 procent onderuitputting op een begroting van 61 miljoen euro, FIB 80 procent onderuitputting op een begroting van 35 miljoen euro. Veel populairder lijkt het programma Starters International Business (SIB) met een uitputting van 89 procent.

Bedrijven maken veel gebruik van missie-, advies- (coachings-) en kennisvouchers in het kader van de SIB regeling; ruim zesduizend verstrekkingen tussen 2014 en 2017. Het programma Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (DHK) kende ondanks de uiteindelijke onderuitputting een goede start in 2014 en 2015 met in 2014 zelfs een budgetophoging van bijna 50 procent. Uit de tussentijdse evaluatie van de DHI regeling (opvolger DHK) blijkt dat er minder uitgaven waren dan begroot als gevolg van de slechte kwaliteit van de aanvragen waardoor projectvoorstellen niet konden worden gehonoreerd; zo werd in 2016 65 procent van de aanvragen afgewezen.

Tabel 5 Instrumenten onder artikel 1.2 geordend op basis van uitgaven (2010-2017)			
Instrument	Realisatie (EUR miljoen)	Begroot (EUR miljoen)	Uitputting
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (lumpsum-bijdrage, inclusief bijdrage DGBEB aan Agentschap NL/EVD; voorganger RVO)	275	270	102%
Starters International Business (SIB)/Programma Strategische Beurzen	52	46	113%
PSO/2g@there	52	43	119%
overige programmatische aanpak	49	49	100%
Transitiefaciliteit	35	46	77%
demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (DHK)	29	61	48%
Dutch Trade and Investment Fund	18	21	89%
versterking economische functie (NBSO's via RVO)	18	24	74%
Package4growth	17	53	32%
instrumentele uitgaven (CPA en SBU)	15	16	95%
PSB	15	15	100%
Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)	15	7	210%
Partners for International Business (PIB)	14	43	33%
Faciliteit Opkomende Markten (FOM)	12	0	n.v.t
bijdrage DGBEB aan agentschappen voor financiële instrumenten	9	9	97%
Finance for International Business (FIB)	7	35	20%
bijdragen aan (inter)nationale organisaties	6	30	19%
Fonds Opkomende Markten	5	0	n.v.t
beleidsondersteuning	3	3	93%

Instrument	Realisatie (EUR miljoen)	Begroot (EUR miljoen)	Uitputting
versterking concurrentiepositie Nederland	3	0	n.v.t
overige (non-ODA)	2	0	n.v.t
PESP	2	2	138%
Package4growth – ODA	2	15	13%
overig	1	0	n.v.t
versterking economische functie	1	0	n.v.t
Trustfund IBRD	1	0	n.v.t
2xplore	1	2	43%
aanvullende opdrachten	1	0	n.v.t
Sport en OS	0	1	0%
Totaal	661	791	83%

Bron: rijksbegrotingen en -jaarsverslagen 2010 t/m 2017.

| 163 |

In ons onderzoek naar de financiën is IOB gestuit op bronnen (BZ en RVO) die elkaar sterk tegenspreken. Dit heeft enerzijds een begrotingstechnische oorzaak, maar wordt ook deels verklaard door het hanteren van tussentijdse aanscherping van selectiecriteria bij enkele programma's, wat heeft geleid tot een afname in de toestroom aan projectvoorstellen. Instrumenten als de FIB duiden op de aanbodgerichtheid van sommige instrumenten, en daarmee op een gebrek aan additionaliteit. Onderuitputting wordt nogal eens tegengegaan door de toelatingscriteria te verruimen. Dit staat haaks op de wens om bepaalde doelgroepen te bereiken en doet bij voorbaat afbreuk aan de effectiviteit van de instrumentinzet. Desalniettemin ziet IOB op basis van RVO-rapportages dat er ook aandacht is gekomen voor dit fenomeen en dat er, bijvoorbeeld bij de toekenning van zakenpartnerscans, informatie op maat en PIB sprake is van strengere selectiecriteria en betere screening vooraf.

Van vier in tabel 5 genoemde instrumenten is het aantal interventies bekend; SIB, DHK, PIB, en Transitiefaciliteit. Hoewel de interventies verschillend van aard zijn is het mogelijk om de gemiddelde kosten per interventie te berekenen. Zoals in bijlage 5 te zien is, zijn deze kosten op twee verschillende manieren berekend: (1) op basis van de realisaties zoals weergegeven in de RVO-rapportages, en (2) op basis van de werkelijke uitgaven van afgeronde interventies zoals geregistreerd in het financieel registratiesysteem BAS.²⁴⁷ (Zie voor verdere uitleg bijlage 5.) De kosten voor een SIB-interventie bedragen gemiddeld bijna 4.650 euro volgens de RVO-realisaties en 2.930 euro in BAS, waarbij de verstrekte respectievelijke coachings-, missie- en kennisvouchers 2.400, 1.500 of 2.500 euro vertegenwoordigen. De kosten voor een DHK-interventie zijn gemiddeld 70.000 versus 79.000 euro. Verschillende financiële registraties wijzen voor PIB op grotere verschillen; respectievelijk 144.000 versus 55.000 euro. Bij de Transitiefaciliteit zijn de verschillen nog groter; 67.000 versus 191.000 euro per interventie.

²⁴⁷ Zie voor een uitgebreide toelichting op deze cijfers bijlage 5.

Mogelijke verklaringen voor deze verschillen zijn in bijlage 5 genoemd, maar het is lastig gebleken deze verschillen goed te duiden.

10.3 Doelmatigheid

De vraag hoe doelmatig het beleidsinstrumentarium is keert vaker terug, zeker ook vanuit de Tweede Kamer. Doelmatigheid wordt daarbij vaak gedefinieerd in termen van uitvoeringskosten in smalle zin (ofwel: microdoelmatigheid). Het gaat er dan om wat de programma- en uitvoeringskosten zijn ten opzichte van de baten, en ook of hetzelfde resultaat met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden. Die vraag kunnen de meeste evaluaties niet goed beantwoorden.²⁴⁸ Doordat het grootste deel van de kosten meestal niet wordt meegenomen, te weten het budget van het instrument zelf, blijft onduidelijk of er ook sprake is van macro-doelmatigheid. Voor de vaststelling van macrodoelmatigheid wordt gekeken naar de kosten die regelingen en interventies met zich meebrengen, en wordt een vergelijking gemaakt met de beredeneerde maatschappelijke baten die de interventies (uitgevoerd in het kader van deze programma's) hebben gegenereerd. Het enige voorbeeld van een dergelijke omvangrijke exercitie is de MKBA van het bedrijfsleveninstrumentarium uit 2008 in opdracht van het ministerie van EZ (zie ook paragraaf 5.5.2 en 7.4.1).

| 164 |

De bedragen in tabel 5 betreffen budgetten en realisaties van RVO, gebaseerd op uitgaven aan beleidsgelden en uitvoeringskosten. Voor een beter zicht op het totale kostenplaatje voor economische diplomatie moeten ook de toe te rekenen personele uitgaven van het postennetwerk worden verdisconteerd. De gesommeerde personele uitgaven ten behoeve van het postennetwerk en de realisaties, zoals gerapporteerd in de RVO-jaarverslagen, leveren het volgende totaalbeeld op voor de jaren 2014 en 2015 (tabel 6). Genoemde bedragen in de tabel dekken voor een groot deel de kosten. Daarnaast moet er ook bijvoorbeeld nog rekening worden gehouden met personeelslasten voor bewindspersonen en medewerkers op het departement en out-of-pocketkosten in Nederland en daarbuiten.

Jaar	Uitvoeringskosten RVO (thuisbasis) (EUR miljoen)	Programmakosten (EUR miljoen)	Uitvoeringskosten economische functie postennetwerk (EUR miljoen)	Totaal (EUR miljoen)
2014	34	55	49	138
2015	38	57	46	141

²⁴⁸ Te Riele et al., 2016, p. 80.

De vraag welke maatschappelijke baten hiertegenover staan, kan IOB in het kader van deze evaluatie niet beantwoorden, omdat het onderzoek zich hier niet op richtte. Deze baten bestaan voor een groot deel uit de additionele export die bedrijven en instellingen als gevolg van deelname aan programma's hebben gegenereerd ten opzichte van de trendontwikkeling (controlegroep). Dit betreft dan weliswaar private baten voor deze bedrijven waar maatschappelijke kosten tegenover staan. Maatschappelijke baten in de vorm van extra belastingafdrachten die terugvloeien naar de schatkist, gecreëerde extra werkgelegenheid door ondersteunde bedrijven, en eventuele uitstralingseffecten, zouden aan de hand van nader onderzoek moeten worden ingeschat om tot een definitief oordeel te komen over de macrodoelmatigheid van de ingezette publieke middelen.

De vraag naar de microdoelmatigheid is eveneens lastig te beantwoorden. Het inzicht zou op basis van verschillende registraties achterhaald moeten worden, maar uit ons onderzoek blijkt dat cijfers moeilijk toegankelijk zijn en dat deze ook niet als sturingsinformatie worden benut. Op basis van RVO-registraties (BAS, Achilles) is met bepaalde aannames een globale kostenschatting gemaakt voor de in de effectenanalyse onderzochte interventies. De totaal kolom in de tabel in bijlage 5 wijst op een geschatte personele last (inclusief postennetwerk) van 46 miljoen euro voor de uitvoering van genoemde instrumenten bij een totale programmalast van 105 miljoen euro.

| 165 |

Volgens verantwoordingsinformatie bedragen de RVO-brede uitvoeringskosten ongeveer 10 procent van het totale budget voor de beleidsinstrumenten. Slechts voor een beperkt aantal instrumenten is er inzicht in de (ontwikkeling van de) overhead op instrumentniveau. Programma-evaluaties van Transitiefaciliteit en PSOM/PSI laten zien dat operationele kosten hoger liggen dan wat gebruikelijk is en ook door de Europese commissie als norm wordt gehanteerd (TF 15,5 procent, PSOM/PSI 11 procent). Uit evaluaties blijkt dat de operationele kosten van programma-uitvoering afnemen door een toenemende werkomvang (schaaleffecten; compacte organisatie van deskundige adviseurs), standaardisatie (leereffecten), reductie van het aantal landen (minder transactiekosten) en afnemende communicatiekosten bij afloop van een programma. Ook stijgen de lasten door meer actieve ondersteuning door RVO (*business partner search*, coaching).

Doelmatigheid laat zich ook lastig vaststellen als gevolg van de gekozen programma-implementatiestrategie. De evaluatie van het PvW-programma laat zien dat de vrijheid om flexibel in te spelen op kansen (en daar ook middelen voor te reserveren) enerzijds een kracht van het programma is, maar anderzijds ook een risico is gebleken. Van veel activiteiten worden de resultaten niet in beeld gebracht en de effecten niet gemonitord. De vraag rijst dan hoe de inzet van de middelen en de verdeling over verschillende instrumenten verantwoord wordt, wat de afwegingen zijn geweest voor bijvoorbeeld het hoge bedrag dat voor landenoverstijgende projecten wordt ingezet en waarom gedurende de jaren niet is bijgestuurd op basis van financiële rapportages. De grote financiële vrijheid brengt met andere woorden het risico met zich mee dat de verdeling van middelen niet transparant is voor betrokken doelgroepen. Grote flexibiliteit biedt de ruimte voor incidentgedreven of politiek gedreven activiteiten die 'in het programma gefitst worden', terwijl kan worden

betwijfeld of ze altijd relevant zijn. Wel is het aannemelijk dat thematische focus en uitvoeringscoördinatie bijdragen aan de efficiëntie.

Vanuit het perspectief van de posten, zo blijkt uit reacties van medewerkers, bestaat de indruk dat taken (in bepaalde situaties) efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Dat heeft in sommige situaties geleid tot het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden zoals bijvoorbeeld de beantwoording van simpele handelsvragen aan derden. Posten zijn immers autonoom in de wijze waarop ze hun werkzaamheden inrichten. De consequentie van het uit handen geven van activiteiten is dat hierdoor mogelijk een minder compleet beeld bestaat van wat er leeft bij het bedrijfsleven, terwijl dit nu juist een van de doelstellingen van de invoering van het centrale registratiesysteem Achilles is geweest.

10.4 Bevindingen

Een belangrijk deel van de totale kosten van het bedrijfsleveninstrumentarium (niet-ODA) hangt samen met de uitvoering. Het blijkt ingewikkeld om instrumenten afzonderlijk te beoordelen, omdat DGBEB met resultaatsturing werkt gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. Hierdoor vindt geen budgettaire sturing op product- of instrumentniveau plaats.

De uitgaven binnen artikel 1.2 bedragen over de periode 2010-2017 in totaal 661 miljoen euro, tegen een begroting van 791 miljoen euro. Gemiddeld genomen is er over deze periode sprake van een onderuitputting van 17 procent. Deze is deels te verklaren door het volledig vraaggestuurde karakter van het instrumentarium en in een latere fase ook wellicht door het hanteren van verscherpte selectiecriteria.

De evaluatie van het topsectorenbeleid, waarbij sprake is van een gewijzigde beleidsrationale (van markt- naar systeemfalen) wijst erop dat een macro-economische doelmatigheidsberekening lastig is. Het beleid grijpt aan bij het versterken van het organiserend vermogen van bijvoorbeeld een sector. De effecten van een netwerkaanpak zijn navenant lastig vast stellen, omdat het een groot aantal spelers en moeilijk af te bakenen speelveld betreft.

11

Bevindingen en aanbevelingen

Relevantie

Hoe wordt economische diplomatie bij BZ en bij andere actoren (andere ministeries, lokale overheden, diensten, buitenlandse overheden enzovoort) gedefinieerd? Wat is de argumentatie voor overheidsbetrokkenheid bij betaalde dan wel onbetaalde dienstverlening? Hoe wordt de overheidsbetrokkenheid gerechtvaardigd? Hoe wordt er gezien welke vormen van economische dienstverlening men aan de markt kan overlaten?

1) Er is geen eenduidige definitie van economische diplomatie. Deze blijft in de praktijk grotendeels beperkt tot handelsbevordering.

Ondanks aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting (2009) is het beleid van internationaal ondernemen nog sterk mercantilistisch van aard. De nadruk ligt op de bevordering van export en internationale samenwerking. Maatregelen richten zich niet op het stimuleren van (strategische) importen, terwijl onderzoek wijst op het zelfversterkend effect van export en import, dat resulteert in hogere groei en grotere overlevingskansen. Beleidsmakers en het bedrijfsleven erkennen het belang van importen voor de waardeketen doorgaans niet voldoende. Er is wel sprake van gerichte aandacht voor het aantrekken van buitenlandse investeringen (verder niet onderzocht in deze evaluatie), maar geen beleid om directe Nederlandse buitenlandse investeringen in derde landen te stimuleren, anders dan de bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's) van bestaande investeringen en bilaterale verdragen om dubbele belastingheffing te vermijden.

| 168 |

Het naar aanleiding van de Commissie van Wijzen ingezette project Modernisering Economische Diplomatie heeft onvoldoende geleid tot een strategische heroriëntatie op het beleidsdomein van handels- en investeringsbevordering. Het heeft zich vooral vertaald in een versterkte inzet op de modernisering van de economische dienstverlening (met name op operationeel niveau). BZ is daarmee als organisatie (te) snel tot uitvoering overgegaan, zonder eerst te wegen wat de doelstellingen zijn van economische diplomatie en hoe deze zijn te integreren met overige beleidsdomeinen en -thema's van het buitenlandbeleid.

2) Onderbouwing van overheidsbetrokkenheid is vooral pragmatisch.

Een kleine thuismarkt, overheidsdominantie in opkomende markten en bepaalde sectoren en een ongelijk internationaal speelveld worden vaak genoemd als rechtvaardigingen voor overheidsbetrokkenheid bij economische diplomatie. Daarnaast is er ook steeds meer beleidsaandacht voor positieve externaliteiten van handel (bijvoorbeeld productiviteit, innovaties). Marktfalen wordt echter nog vaak onvoldoende aangetoond om als uitgangspunt te kunnen dienen voor afwegingen over de inzet van economische diplomatie. Bovendien wordt de beleidsfocus steeds vaker gericht op het tegengaan van systeemfalen met als doel om structurele weerstanden tegen vernieuwing te doorbreken; de rechtvaardigingsgrond voor overheidsoptreden is daarmee in feite opgerekt. De inzet van mensen en middelen in het economisch domein is meer opportunistisch van aard, vooral vraaggedreven en gebaseerd op het idee dat economische diplomatie iets zou kunnen opleveren.

3) Het onderscheid tussen publieke en private dienstverlening werkt in de praktijk nog niet goed, en wordt vooral ingegeven door praktische overwegingen.

Het speelveld van handelsbevordering heeft in de periode 2012-2017 grote wijzigingen ondergaan. Al sinds 2010 erkennen zowel publieke als private partijen de noodzaak om het (binnenlandse) netwerk van publieke en private handelsbevorderende partijen te versterken. Een vaker terugkerend punt van discussie is dat de overheid bij de uitvoering van ondersteuningsactiviteiten zich bewust of onbewust begeeft op het terrein van private dienstverleners. In dit kader wijzen private partijen erop dat voorkomen moet worden dat hun initiatieven oneigenlijk worden beconcurrereerd door publiek gefinancierde initiatieven. De gewenste krachtenbundeling van private en publieke partijen die recentelijk naar aanleiding van het advies van de commissie Buijnk een nieuwe impuls kreeg, moet leiden tot verbeterde onderlinge afstemming en samenwerking op zowel strategisch als operationeel niveau.

In hoeverre is er in het beleid van economische diplomatie sprake van strategisch handelen? Hoe verhoudt de beleidsstrategie zich tot de Topsectoren en hun internationaliseringsplanning? Hoe wordt gekozen voor interventies per sector-landcombinatie?

4) Topsectoren zijn in theorie leidend, maar in de praktijk een stuk minder onderscheidend, omdat ze te algemeen van aard zijn en topsectorbedrijven in veel landen interesse tonen. Het ministerie maakt geen kritische afweging, waardoor zowel de getoonde interesse van de topsectoren als opvolging vanuit het postennet erg vrijblijvend is.

Het narratief van het topsectorenbeleid ('Waar zijn we als Nederland goed in?') is een handig uitgangspunt bij het uitdragen van Nederlandse kennis en kunde in het buitenland, maar het is niet voldoende. Nadere afstemming met de topsectoren levert de overheid de onderbouwing en legitimering om steeds scherpere keuzes te maken over de inzet van schaarse middelen voor economisch buitenlandbeleid.

Het grootste deel van het werk dat de posten in het buitenland doen voor en/of met bedrijven en kennisinstellingen uit de topsectoren gaat echter buiten die topsectoren om. Dit gebeurt vooral omdat de topsectoren onvoldoende capaciteit hebben om zich collectief op meer dan enkele landen te richten. Op zich is dat niet erg, maar het doet wel de vraag rijzen wat dan de toegevoegde waarde van de topsectoren voor het internationale economische werk van de overheid (en voor de bedrijven zelf) eigenlijk is.

5) Pogingen om meer strategisch te werken stranden door onduidelijkheid over uiteindelijke doelstellingen van het beleid. Hierdoor ontbreekt de basis voor afwegingen, dat de weg opent voor ad hoc besluitvorming. Het is lastig om de spanning tussen aanbod- en vraagsturing in de uitvoeringspraktijk vorm te geven.

In Nederland bestaat de publiek-private samenwerking uit een vraaggestuurde agenda en een gezamenlijke uitvoering van activiteiten door publieke en private dienstverleners. Het bedrijfsleven stuurt aan op een vraaggestuurde invulling van de internationale component van het topsectorenbeleid. Het adagium is dat de overheid een faciliterende rol speelt en dat de private sector zelf keuzes moet maken. Daarbij hebben private en publieke actoren nogal eens wisselende ideeën over de definitie van vraag- en aanbodsturing. Doordat

gedeelde afwegingskaders ontbreken, hebben zowel publieke als private actoren moeite om prioriteiten te stellen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat beide partijen van nature graag een zo breed mogelijke achterban willen bedienen.

Het ontbreken van een overkoepelende (publiek-privaat gedeelde) strategie (voor een land of sector-marktcombinatie) maakt het moeilijk om tot een goede gezamenlijke programmering te komen. De focus en aandacht liggen veelal op het organiseren van activiteiten en het bedienen van de (kortetermijn)behoefte van de achterban.

De Nederlandse economie heeft een divers karakter. Er zijn allerlei uiteenlopende, soms zelfs strijdige belangen gemoeid met het beleid voor economische diplomatie, zelfs *binnen* de topsectoren. Dit maakt het moeilijk of zelfs onmogelijk om één allesbepalende strategie te bepalen. Wie dat toch beoogt, heeft inzicht nodig in hoe diverse belanghebbenden verschillende markten op kansen beoordelen, welke ambities ze hebben op de diverse deelthema's, welke marktbeperkingsaanpak daarbij passend is, of daarover overeenstemming bestaat en wie betrokken zijn bij de uitvoering van de (deel)strategie(ën). Dit ontbreekt vooralsnog.

6) Beschikbare kennis van de Nederlandse handelspositie wordt nog onvoldoende benut als voeding voor het beleid. De beleidsmatige vertaling van wetenschappelijk onderbouwde inzichten vormt nog geen gemeengoed binnen de beleidsdirectie.

| 170 |

Gedurende de gehele onderzoeksperiode (en daarvoor) spreken de politiek, het bedrijfsleven en beleidsmakers over het groeiende belang van opkomende economieën in de wereldeconomie, en doen de constatering dat Nederland het daar relatief slecht doet. Enkele belangrijke kanttekeningen worden hierbij steevast over het hoofd gezien of niet voldoende onderkend, namelijk de rollen van indirecte export en toegevoegde waarde versus bruto-exportcijfers, waardoor een genuanceerder beeld ontstaat van de Nederlandse positie op die verschillende markten.

Het topsectorenbeleid gaat voorbij aan het feit dat veel activiteiten en samenwerkingsverbanden zich afspelen in een ketensamenwerking van bedrijven. Deze waardeketenbenadering is belangrijk vanuit het oogpunt en belang van de creatie van toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Vanuit het ambtelijk apparaat was hier wel aandacht voor, maar het is niet duidelijk of en hoe dit besef vervolgens zijn weg heeft gevonden in het beleid en de uitvoeringspraktijk. Datzelfde geldt voor inzichten uit diverse onderzoeken en de monitoren Internationaal Ondernemen die, nota bene, door DGBEB zijn gefinancierd.

7) Interventies worden grotendeels gebaseerd op de voorkeur van individuele bedrijven, en een enkele keer op basis van geïdentificeerde kansen door het postennet. Beleidsmakers en uitvoerders maken geen afweging over de wenselijkheid van interventies.

De portfolioanalyse toont aan dat er, met uitzondering van enkele programma's, niet of nauwelijks sprake is van sturing op land en/of instrumentinzet. Dat heeft te maken met het vraaggestuurde karakter van de dienstverlening, en wijst erop dat de instrumentinzet niet is ingebed in een breder strategisch afwegingskader met na te streven doelen.

Uit de analyse van de jaarlijkse 'kruisjeslijsten' van de topsectoren blijkt dat het aantal prioriteitslanden relatief stabiel was tot en met 2015 (± 35), maar dit in 2017 is gestegen tot bijna 60. Elk jaar vindt er een aantal mutaties plaats in de landenlijstjes, maar vanaf 2016 komen er vrijwel uitsluitend landen bij.

8) DIO heeft moeite haar coördinerende rol binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) te vervullen.

Op basis van de HGIS-doelstellingen heeft DIO een interdepartementale coördinerende taak op het gebied van economische diplomatie. De meningen zijn verdeeld over de wijze waarop DIO deze rol vervult. Een gevolg daarvan is dat partijen nogal eens om DIO heen werken. Dit belemmert de goede uitvoering van een coördinerende taak, maar raakt ook aan de achterliggende vraag of er voldoende draagvlak voor is. Het gebrek aan een daadkrachtige coördinator belemmert het uitdragen van een overkoepelende publiek-private strategie voor een sector of thema.

| 171 |

In hoeverre zijn uitgaande en inkomende missies een afgeleide van (economische) landenstrategieën? Is er sprake van een afwegingskader voor prioriteitstelling van te bezoeken landen in de strategische reisagenda voor bewindslieden?

9) Uitgaande missies worden gedeeltelijk onderbouwd, maar niet aan de hand van landenstrategieën en zijn vaak politiek gedreven. Besluitvorming over keuzes is daarom vaak ad hoc.

Er is meer waardering gekomen voor de strategische reisagenda, die inmiddels is afgewaardeerd naar een 'gecoördineerde' reisagenda. De strategische reisagenda was bedoeld om een einde te maken aan het gefragmenteerde beeld van het Nederlandse optreden in het buitenland. Deze doelstelling is tot nu toe niet verwezenlijkt. De reisagenda functioneert (nog) niet goed als afstemmingsvehikel tussen Rijk, lagere overheden en andere belanghebbenden. Omdat een helder strategisch afwegingskader ontbreekt, is het niet mogelijk om te sturen op basis van vooraf gestelde doelen. De reisagenda functioneert tot op zekere hoogte als invulling van de internationale ambities van de topsectoren.

In de praktijk blijkt de programmering van economische missies een eigen dynamiek te kennen, die gekenschetst wordt door een continu spanningsveld tussen politieke wensen enerzijds en ambities van het bedrijfsleven anderzijds. Betrokkenen begrijpen procedures rond de totstandkoming van de reisagenda niet goed en ervaren ze als te complex. Er is bovendien geen helder strategisch afwegingskader in de publiek-private communicatie.

De keuze voor landen blijft een pijnpunt vanwege de spanning tussen de wens ontwikkelde landen te bezoeken, waar het leeuwendeel van de Nederlandse export naartoe gaat, en de noodzaak aanwezig te zijn in opkomende economieën. Bij gebrek aan strategie komen beleidsmakers en het bedrijfsleven niet verder dan het benoemen van mogelijke keuzes op een vrij hoog abstractieniveau.

10) Er is geen beleid voor inkomende missies. Welke missies ons land aandoen, is afhankelijk van het aanbod uit het buitenland.

Voor zover er al sprake is van een strategisch gedreven reisagenda, is deze nog ver te zoeken bij de planning van inkomende missies. Inkomende bezoeken worden nog te weinig strategisch benaderd en zouden deel moeten uitmaken van landenstrategieën. Pogingen om tot een meer proactief uitnodigingsbeleid te komen op basis van gepercepeerde kansen, krijgen een matige respons van de topsectoren.

Wat zijn de afwegingskaders voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers? Hoe worden deze afwegingskaders theoretisch gerechtvaardigd? Zijn deze afwegingskaders duidelijk en overtuigend voor alle actoren in de keten? In hoeverre worden ze (consistent) toegepast?

11) Hoewel DIO een economisch model heeft waarop besluitvorming gebaseerd zou kunnen worden, is de aanwezigheid van vertegenwoordigingen en inzet van personeel uiteindelijk het resultaat van een weinig transparant en onderbouwd proces.

| 172 |

Voor het postennetwerk geldt grotendeels hetzelfde als voor de inzet van missies en het instrumentarium: de wil is er wel om te prioriteren, omdat middelen schaars zijn en zo efficiënt mogelijk moeten worden ingezet, maar tegelijkertijd ontbreken een heldere rechtvaardiging en onderbouwing van de keuzes. Dat komt doordat er te weinig inzicht is in de effectiviteit van de inzet. Wel ervaren bedrijven over het algemeen de economische dienstverlening door het postennetwerk als steeds beter, maar structurele afspraken met de posten op basis van een gedragen strategie ontbreken in de meeste gevallen.

12) Het DIO-beleidskader wordt niet breed genoeg gedragen en toegepast. Hierdoor komen beslissingen ad hoc over en worden ze niet altijd begrepen. Tegelijkertijd maakt de private sector zijn voorkeuren onvoldoende expliciet om zo de beleidsvorming te ondersteunen.

Politiek en beleidsmakers hebben een duidelijke keuze gemaakt om het economisch belang voorop te stellen in de besluitvorming over het postennetwerk. Dit blijft vrijwel overal gewaarborgd, ook als andere taken worden beëindigd op een bepaalde post. Het publieke afwegingskader voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers zijn bij private partijen nog onvoldoende bekend. De politiek nodigt het bedrijfsleven wel uit om mee te denken over prioriteiten, maar daar reageren bedrijven vaak niet op. Dat is terug te voeren op de grote mate aan diversiteit in de behoeftes van het bedrijfsleven en illustratief voor de relatie waarin de politiek vraagt om inbreng van het bedrijfsleven, maar niet goed (SMART) bediend wordt.

Effectiviteit

In hoeverre is er onderlinge samenhang in het instrumentarium en overige interventies in het kader van economische diplomatie? In hoeverre hebben interventies van economisch-diplomatieke aard (aantoonbaar) bijgedragen aan investeringen, de (diversificatie van) uit- en invoer en internationalisatie van Nederlandse bedrijven?

13) Smalle marges van beleid nopen tot bescheidenheid over de veronderstelde effectiviteit ervan.

Met een kleine thuismarkt en een open economie is Nederland sterk afhankelijk van de internationale conjunctuur. Een groot deel van de waargenomen verschillen in export-omvang op diverse markten wordt verklaard door een beperkt aantal factoren, die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn. Dit wijst op de beperkte mogelijkheden voor sturing door het beleid en maakt het noodzakelijk om slechts bescheiden verwachtingen te koesteren over de effecten ervan. Bovendien blijken de beleidsinterventies slechts bij een – in absolute aantallen – beperkte groep van bedrijven terecht te komen.

14) Door vraagsturing is er geen gerichte (samenhangende) instrumentinzet.

Het instrumentarium is van oudsher ingericht om marktfalen te mitigeren, maar in de uitvoeringspraktijk speelt dit begrip geen prominente rol bij keuzes over de inzet van middelen. Hierdoor komt de additionaliteit en effectiviteit van de interventies onder druk te staan, bijvoorbeeld als gevolg van nauwelijks of geen selectie aan de poort. Ook voor de inzet van het generieke instrumentarium geldt dat het principe van vraagsturing zich moeilijk verhoudt met (gericht) doelgroepenbeleid (voor zover geformuleerd).

Als evaluaties al aandacht besteden aan de vraag of het instrumentarium de beoogde doelgroepen van bedrijven bereikt (afhankelijk van de gehanteerde definitie), dan blijft het oordeel veelal steken bij de vaststelling dat dit aannemelijk is. Keuzes op grond van schaarste verhouden zich slecht tot ongerichte en ad-hocvraagsturing vanuit het bedrijfsleven zelf.

15) Beleid draagt niet bij aan het stimuleren nieuwe markttoetreders (exportstarters) en de inzet van het instrumentarium is van beperkte additionaliteit.

De positieve effecten van het instrumentarium blijven vooral beperkt tot bestaande goederenexporteurs, die zowel hun export op bestaande markten uitbreiden als nieuwe markten weten te betreden. Kennelijk zijn deze bedrijven (die gemiddeld ouder en groter zijn) gebaat bij ondersteuning van de overheid. Voor zover nu duidelijk is, bestaat er geen positieve bijdrage aan de uitvoer van nieuwe markttoetreders. De conclusie dat deelname aan een programma vooral een positief effect heeft op bestaande exporteurs, druist in tegen eerdere onderzoeksbevindingen die een hoge potentie van exportpromotie claimen, met name voor nieuwe markttoetreders. Hierbij tekent IOB aan dat ons onderzoek op basis van gegevens van individuele bedrijven zich heeft beperkt tot goederenexporteurs, wegens gebrek aan data voor dienstenexporteurs. Investerings, invoer en andere vormen van internationalisatie zijn niet bekeken.

Binnen de al beperkte groep van bedrijven die met het instrumentarium en economische diplomatie worden bediend, komen beleidsinterventies bovendien deels terecht bij een groep bedrijven waarvoor deze niet of zeer beperkt additioneel zijn (aan de markt). Met andere woorden, de bedrijven hadden ook zonder publieke ondersteuning zelf deze markten weten te veroveren of steun in de markt kunnen vinden. Naast een gebrek aan additionaliteit worden andere vermeende voordelen van overheidsinterventies nauwelijks onderzocht. Zo wordt in de regel niet gemonitord op uitstralingseffecten (positieve spill-overs en spin-off) en is er weinig zicht op de duurzaamheid van interventies. Ook wordt het oordeel in evaluaties nog te vaak gebaseerd op percepties van deelnemers.

16) Er is geen goed inzicht in de effectiviteit van interventies, omdat systematische monitoring van resultaten ontbreekt.

In de meeste gevallen beperkt de effectmeting van handelsbevordering zich tot een meer kwalitatieve benadering. In de loop van de tijd is er meer aandacht gekomen voor het omschrijven van doelen, resultaten en activiteiten, maar dit onderscheid is in de praktijk van de economische werkplannen van posten nog niet altijd terug te vinden. Het ontbreekt voornamelijk aan goede monitoringdata, waardoor het lastig is om te bepalen of doelen zijn behaald.

In welke landen en situaties en voor welke sectoren en typen bedrijven is economische diplomatie het effectiefst?

| 174 |

17) Ons onderzoek, dat is gebaseerd op microdata van individuele goederenexporteurs, duidt vooral op een effect van het instrumentarium bij bestaande exporteurs.

Het instrumentgebruik correspondeert deels met de toptwintiglandenlijst van belangrijkste exportbestemmingen van de beleidsdirectie, maar het gebruik richt zich verhoudingsgewijs meer op de moeilijker te betreden landen. In de praktijk maken bedrijven die al actief zijn in de internationale handel het meest gebruik van de aangeboden instrumenten.

De kwantitatieve analyse van de effecten van de inzet van het instrumentarium laat zien dat interventies gemiddeld leiden tot een verschil in exportgroei tussen de interventie- en de controlegroep van ongeveer 50 procentpunt. Dit effect komt volledig voor rekening van bestaande exporteurs; er zijn geen aanwijzingen van positieve effecten voor nieuwe markttoetreders. Met name instrumenten in de categorie *kennis en informatie* (vaak ook de meest kostenefficiënte interventies) leveren een positieve bijdrage aan het bevorderen van de Nederlandse handel. Onderverdeeld naar regio laten de instrumenten vooral een positief effect zien voor Europa en Centraal-Europa, en Oost-Azië en Oceanië.

Wat is de invloed van variaties in de aansturing van (actoren binnen) het postennetwerk en competenties van medewerkers op de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid?

18) Goede medewerkers zijn cruciaal.

BZ heeft geen centraal afwegingskader voor besluitvorming over de inzet van medewerkers op grond van een gecoördineerde belangenafweging. Betrokkenen ervaren het als lastig om tot consensus te komen over de bemensing van posten. Het DIO-beleidskader vormt hier een uitzondering op de regel, al richt het zich meer op de strategische landenfocus en is er geen koppeling met de inzet van mensen en middelen. Buiten de beleidsdirectie om heeft het model nog geen ingang gevonden en wordt het zelfs met enige scepsis bekeken. Het beleidskader is ten minste een goede aanzet om keuzes te onderbouwen. Nu er na jarenlange bezuinigingen op het postennet weer intensiveringsmiddelen beschikbaar zijn, ontbreekt het nog aan een instrument om tot een integrale beleidsafweging te komen.

Efficiëntie

Wat waren de uitgaven aan verschillende handels- en investeringsbevorderende (sub)instrumenten (programma uitgaven en beheerslast)? Hoe kosteneffectief en -efficiënt waren economisch-diplomatieke interventies?

| 175 |

19) Doelmatigheid laat zich lastig vaststellen.

De vraag of het instrumentarium kostenefficiënt en -effectief is geweest, is lastig te beantwoorden, zowel wat betreft de macrodoelmatigheid als de microdoelmatigheid. Omdat DGBEB werkt met resultaatsturing gekoppeld aan de resultaatgebieden vindt er in principe geen budgettaire sturing op product- of instrumentniveau plaats. Gegevens om doelmatigheid vast te stellen zijn moeilijk toegankelijk en worden nu niet benut als sturingsinformatie.

20) Duurdere interventies zijn niet per definitie effectiever.

Er zijn aanwijzingen dat 'lichtere' beleidsinterventies effectiever zijn dan 'zwaardere' (vaak duurdere) interventies, al is dat effect beperkt tot bestaande goederenexporteurs. Daarmee zouden eerstgenoemde interventies een meer kostenefficiënte bijdrage leveren aan het bevorderen van internationale handel.

21) De uitgaven aan internationaal ondernemen zijn sterk gereduceerd en er is consequent sprake van onderuitputting van begrote beleids gelden.

Als gevolg van bezuinigingen is het budget voor internationaal ondernemen sterk gedaald sinds de mondiale financiële en economische crisis van 2007-2010. Tegelijkertijd stelt IOB vast dat er sprake is van permanente onderuitputting. Deze wordt deels verklaard door het feit dat de populariteit van een instrument bij het opstellen van de begroting moet worden ingeschat (budgetplafond), deels doordat in de praktijk de belangstelling voor sommige instrumenten 'tegenvalt' en deels door de noodzaak tot bezuinigen zelf. Voor sommige instrumenten geldt dat stringenter selectie aan de poort tot minder aanvragen heeft geleid, wat ook heeft bijgedragen aan onderuitputting.

Aanbevelingen

Strategie en aansturing

22) Het beeldbepalende BZ-project Modernisering Economische Diplomatie richtte zich vooral op operationele zaken.

De noodzaak voor een strategische heroriëntatie op het beleidsdomein van handels- en investeringsbevordering (ook in relatie tot niet-economische doelen) is echter nog steeds aanwezig, ondanks de smalle marges van beleid. IOB raadt een dergelijke strategische heroriëntatie daarom aan.

23) Maak de rol van de overheid voor alle instrumenten in de Beleidsagenda Internationaal Ondernemen helder en onderbouw deze met economische argumenten, conform het integraal afwegingskader (IAK).

Formuleer doelstellingen die specifiek zijn dan 'internationalisering bedrijfsleven' zodat duidelijk is waar het beleid aan bij moet dragen. Strategieën moeten verder reiken dan alleen het formuleren van de keuze voor de topsectoren en de focus op het mkb. Een keuze voor het mkb betreft 98 procent van de bedrijven en is daarmee niet onderscheidend, zoals een nauwelijks gelimiteerde landenlijst dat evenmin is.

24) Maak vervolgens inzichtelijk hoe het instrumentarium en het postennet aan deze overkoepelende doelstelling(en) moeten bijdragen.

Focus minder op het organiseren van activiteiten en het bedienen van de (acute) behoefte van de achterban. Ontwikkel sector-marktstrategieën in plaats van landenstrategieën pur sang. Door introductie van een overkoepelende (publiek-privaat gedeelde) strategie (voor een land of sector-marktcombinatie) wordt het mogelijk om tot een goede gezamenlijke programmering te komen.

Posten moeten intensiever worden voorbereid op de uitwerking en implementatie van de EWP's, en daarbij worden aangestuurd en gemonitord, zodat de EWP's niet tot papieren tijgers verworden. Het is belangrijk om de kwaliteit van de (integrale) reactie vanuit Den Haag op de opgestelde EWP's te verbeteren, evenals de aansturing. Dit kan onder andere door een intensievere voorbereiding door beleidsmakers, uitvoerders en medewerkers op de posten en door aan minder posten een EWP te vragen, bijvoorbeeld door alleen posten te vragen waar meer dan één attaché werkzaam is. Verder verdient het jaarlijks terugkerende goedkeuringsgesprek om een meer kritische, en minder vrijblijvende reflectie op het EWP waarbij alle relevante ministeries input leveren. Verslagen van de goedkeuringsgesprekken van de aangewezen belangrijkste posten zouden bovendien interdepartementaal moeten worden gedeeld. Het EWP zelf zou ook met private partners, inclusief de topsectoren kunnen worden gedeeld.

25) Het onderscheid tussen beleid en uitvoering vergt een scherpere profilering en afbakening, waarbij de kaderstellende functie van het beleid nadrukkelijker kan worden ingevuld.

Strategie vergt regie. Uitvoerders van beleid (postennetwerk, RVO) moeten op meer inhoudelijke sturing vanuit BZ kunnen rekenen (en op minder sturing op financiële uitputting). De ingeslagen weg naar meer operationeel overleg tussen beleidsdirectie en uitvoerders moet worden voortgezet.

26) Daag uitvoerende partijen uit om tijdens de implementatie en inzet van het instrumentarium nadrukkelijk aansluiting te zoeken bij de beleidsdoelstellingen.

Zie toe op aansluiting van uitvoeringsplannen bij de beleidsdoelstellingen in de verantwoordingscyclus, en maak het consequent onderdeel van evaluaties. Beleid is geduldig, maar het komt uiteindelijk aan op implementatie. Voor de reguliere inspecties van de economische functie van het postennetwerk door ISB vormen tijdige en volledige registraties in Achilles in relatie tot het EWP-nieuwe stijl mede een aangrijpingspunt om het gesprek hierover aan te gaan.

27) DIO kan haar coördinerende taak op basis van de HGIS-doelstellingen nadrukkelijker ter harte nemen, en daarmee bijdragen aan een versterking van het draagvlak voor haar interdepartementale coördinerende rol en richting geven aan de publiek-private samenwerking.

| 177 |

Afwegingskaders

Missies

28) Een belangrijke activiteit van DIO is de organisatie en coördinatie van economische missies.

Dat neemt veel tijd in beslag en kan slagvaardiger in de optiek van bedrijven en beleidsmedewerkers. Het is aan te bevelen dat beleidsmakers zich assertiever opstellen als bewindslieden 'ongedekte toezeggingen' doen over de invulling van de reisagenda. Hiermee neemt de voorspelbaarheid van de reisagenda toe, en wordt het mogelijk om deze strategischer in te zetten. Dat geldt voor uitgaande, maar zeker ook voor inkomende missies.

29) De strategie zou een helder zicht moeten bieden op G2G- en G2B-interventies.

Voor belangrijke handelspartners zou het bijvoorbeeld goed zijn een gelaagde strategische reisagenda te ontwikkelen als onderdeel van het economisch werkplan, waarin reizen van de minister, RVO, decentrale overheden enzovoort zijn opgenomen.

30) Het is goed om meer aandacht te hebben voor hoe missiedeelnemers elkaar aanvullen.

Een gerichte focus op complementaire vertegenwoordigers uit een waardeketen zorgt voor meer integraliteit in het aanbod van Nederland.

- 31) Overweeg een proactief uitnodigingsbeleid voor inkomende missies op basis van gepercipieerde kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Een strategische aanpak van inkomende bezoeken zou kunnen aanhaken bij projecten met een grote toegevoegde waarde en investeringswaarde, kunnen inspelen op overkoepelende thema's of een koppeling kunnen maken met grote evenementen in Nederland.

Openen en sluiten posten, en bemensing

- 32) Hanteer voor het openen of sluiten van economische posten of afdelingen een beperkt afwegingskader met collegiale toetsing ('pas toe of leg uit'-principe).

- 33) Formuleer een centraal afwegingskader, neem besluiten over de bemensing van (de economische functie van) posten op grond van een gecoördineerde belangenafweging. Het managementteam van de regiodirecties (RMT) lijkt overigens hiervoor niet het logische overlegorgaan.

- 34) Plaats de beste krachten juist op moeilijke markten (niet per se op de grootste posten) en bevorder loopbaanontwikkeling.

Denk na over een langeretermijnplaatsing voor economische medewerkers op de posten, zodat zij kunnen investeren in een goed netwerk en daarvan de vruchten kunnen plukken.

| 178 |

Effecten en efficiëntie

- 35) Overweeg een effectievere beleidsinzet door interventies selectiever aan te bieden, waardoor vraagsturing beter wordt gekanaliseerd.

Operationaliseer en toets in de beleidscyclus (inclusief de fasen van monitoring en evaluaties) consequent begrippen als *markt- en systeemfalen*, *additionaliteit*, *uitstralingseffecten*, *marktverstoring*, en *(financiële) duurzaamheid*. Dit betreft ook alle fasen van de uitvoeringspraktijk (identificatie, selectie, implementatie, en opvolging). Baseer selectiecriteria van deelnemers zo veel mogelijk op wetenschappelijke inzichten. Betere aansluiting van projectinterventies bij marktfalen leidt tot een verhoogde additionaliteit, en zal bijdragen aan een optimalisering van de effectiviteit van de geleverde inzet. Hetzelfde geldt voor meer ex ante aandacht voor de financiële duurzaamheid van met publieke middelen ondersteunde interventies.

- 36) Maak bij evaluaties gebruik van beschikbare microdata van bedrijven of laat deze ontwikkelen door het CBS, met name voor dienstenexporteurs en directe investeerders. Maak gebruik van beschikbare kennis om een beter begrip te krijgen van de Nederlandse handels- en investeringspositie en meer inzicht te krijgen in effectieve vormen van ondersteuning.

Verzamel, in navolging van de gevolgde werkwijze van deze evaluatie, op gezette tijden informatie over instrumenten en laat deze dataset door het CBS verrijken (en eventueel verder onderzoeken).

37) Verzamel statistische gegevens op het niveau van waardeketens, in plaats van op het niveau van sectorindelingen, waardoor beantwoording van volgende vragen mogelijk wordt:

- Welke activiteiten/taken verricht Nederland in zo'n keten, wat zijn specialisaties ten opzichte van andere landen;
- Voor welke klanten (direct en indirect);
- Dankzij welke toeleveranciers (direct en indirect);
- Welk type bedrijven is daar bij betrokken (MKB, multinational, familiebedrijf, soort inclusiviteit van globalisering op bedrijfsniveau);
- Welk type mensen (laag/hoog opgeleid, man/vrouw enzovoort), inclusiviteit van globalisering op persoonsniveau;
- Hoe beweegt dit door de tijd;
- Zit Nederland in 'goede' ketens met veel toegevoegde waarde, gericht op groeiemarkten?

Een deel van dit werk is al gedaan, een deel is nog wens. Afstemming met EZK is hiervoor wenselijk.

38) Gangbare statistieken richten zich op sectoren, terwijl er een toenemende belangstelling en noodzaak is om meer zicht te krijgen op internationale waardeketens.

Dit vergt (internationaal gecoördineerde) aanpassing van de gangbare statistieken over sectorindelingen. Daarbij moet Nederland het in de toekomst meer en meer hebben van groeiemarkten en dienstexport. Dat vergt beter zicht op trends in die markten, en de (door)ontwikkeling van microdata van de dienstenhandel met niet-EU-landen.

| 179 |

39) Over de veronderstelde onderlinge versterking van de verschillende programma's en modules is nog weinig bekend in de literatuur.

Doordat steeds meer instrumenten modulair zijn opgebouwd om daarmee maximale flexibiliteit te garanderen, is het van belang om dit nog braakliggende terrein in het kader van de DGBEB onderzoeksagenda nader te verkennen.

40) Ondanks methodologische beperkingen bij het bepalen van de totale baten zou BZ meer kunnen kijken naar de mogelijkheden om de (macro)doelmatigheid van instrumenten te bepalen.

MKBA's vormen een bruikbaar denkkader om verschillende opties op het gebied van internationaal ondernemen in kaart te brengen en tegen elkaar af te zetten, en daarmee nettowelvaartseffecten te schatten. Dit helpt bij de beantwoording van de vraag of de goede dingen worden gedaan.



Geraadpleegde bronnen

- Adviescommissie modernisering diplomatie. (2014). *Modernisering van de diplomatie, Tussenrapport en Slotrapport*.
- Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. (mei 2017). *WTI-diplomatie. Offensief voor Internationalisering van Wetenschap, Technologie en Innovatie*.
- Berndsen, R., L. Oh & M. Schulz. (2007). *Tussen ondernemen en ontwikkelen; evaluatie van de SENO/GOM exportkredietverzekeringfaciliteit*. Berenschot.
- Brey, Z., W. Cornelissen, C. Garcia, N. de Jong, N. Phong & N. van der Windt. (2017). *Mid-Term Review of the Transition Facility*. Rotterdam: ERBS.
- Broocks, A. & Van Biesebroeck, J. (2017). The impact of export promotion on export market entry. *Journal of International Economics*, 107, 19-33. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2017.03.009>.
- Carnegie Consult. (2008). *Beleidsdoorlichting Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties*.
- CBS. (2010). *Internationalisation Monitor 2010*. 203.
- CBS. (2011). *Internationalisation Monitor 2011*. 268.
- CBS. (2013). *Internationalisation Monitor 2013*. 296.
- CBS. (2014a). *Internationaliseringsmonitor 2014-III*. 70.
- CBS. (2014b). *Internationaliseringsmonitor 2014-IV*.
- CBS. (2015a). *Internationaliseringsmonitor 2015-I*. 74.
- CBS. (2015b). *Internationaliseringsmonitor 2015-II*. 76.
- CBS. (2016a). *Internationaliseringsmonitor 2016-II Agribusiness*.
- CBS. (2016b). *Internationaliseringsmonitor 2016-IV Zelfstandig MKB*. 100.
- CBS. (2016c, 21 november). *De rol van het midden- en kleinbedrijf in de Nederlandse export*. 17.
- CBS. (2017a). *Internationaliseringsmonitor 2017-II Internationale handel in diensten*.
- CBS. (2017b). *Internationaliseringsmonitor 2017-III Innovatie en R&D*.
- CBS. (2017c). *Internationaliseringsmonitor 2017-IV Waardeketens*.
- CBS. (2017d, juni). *Directe buitenlandse investeringen en handel – een schets*. 23.
- CBS. (2018a). *Internationaliseringsmonitor 2018-I De positie van Nederland*.
- CBS. (2018b). *Internationaliseringsmonitor 2018-II Werkgelegenheid*. 119.
- CBS. (2018c, augustus). *The role of small and medium-sized enterprises in the Dutch economy*. 28.
- CBS. (2019, april). *Import behavior and export performance: Firm-level evidence from the Netherlands*. 38.
- Compernelle, Ph., Ph. de Jong, B. van Maanen, K. Reijnen, J. Vonk & M. Zuyderduyn. (2016). *Evaluation PSOM/PSI 1999-2014*. Den Haag: APE.
- Creusen, Harold & Arjan Lejour. (2012). Economische diplomatie opent deuren. *TPEdigitaal*, 6(2), 44-60.
- Das, S., Roberts, M. J. & Tybout, J. R. (2007). *Market Entry Costs, Producer Heterogeneity, and Export Dynamics*. 37.
- De Lange, R. (2014). *De toekomst van de handelsmissies; resultaten van een onderzoek onder organiserende en deelnemende bedrijven*. Zwolle: Windesheim.
- Dialogic. (2017, 4 juli). *Evaluatie Topsectoraanpak Deel 2 Achtergrondstudies*.
- DT(I)B. (z.d.). *Notulen DT(I)B 2004-2016*.
- Economist Intelligence Unit. (2016, 6 september). *Hitting the bottom*.
- El Maanni, N., M. Lem & F. de Zeeuw. (juli 2014). *Towards synergizing aid and trade; review of 2g@there-OS pilot program*. Berenschot.
- EIM. (2004, 13 oktober). *Buitenlandse investeringen door het MKB*. 6.

- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2015, 11 januari). *Facts about German foreign trade*. 17.
- Fikkers, D., A. Buitenhuis, M. Koopmans, B. Müller, I. Oomens & M. Ploeg. (2018a). *Buiten gebaande paden; mid-term evaluatie RVO's DHK/DHI-instrument*. Amsterdam: Technopolis.
- Frank, P., R. Kemper & A. Schueler. (2013). *Quick Scan Standaardisering economische dienstverlening*. Den Haag: Agentschap NL.
- Gil-Pareja, S., Llorca-Vivero, R., Martínez-Serrano, J. A. & Requena-Silvente, F. (2015). Regional export promotion offices and trade margins. *Review of World Economics*, 151(1), 145-167. <https://doi.org/10.1007/s10290-014-0199-0>.
- Heuts, L. & P. Poel. (2010). *Effecten van economische missies*. Amsterdam: Regioplan.
- IWC. (2016, februari). *Notulen IWC februari 2016*.
- Janssen, M., P. den Hertog, L. Korlaar, T. Groot-Beumer, J. Steur, Y. Rienstra, ... B. Erven. (2017a). *Evaluatie Topsectoraanpak; deel 1 Hoofdrapport (No. 1)*. Utrecht: Dialogic.
- Kerste, M., J. Weda, W. Rougoor, N. Roosenboom & C. Biesenbeek. (2016). *Evaluatie microfinanciering*. Amsterdam: SEO.
- KIT. (2016, 7 september). *Mid-term review of the facility for sustainable entrepreneurship and food security (FDOV)*.
- Lammertsma, A., Lemmers, O., Balabay, O., Cremers, D., Hoekema, L., Prenen, L. & Slootbeek, M. (november 2018). *Deelnemers aan economische missies: een beschrijvende analyse*. 48.
- London Economics. (juni 2013). *An assessment of UKTI's Open to Export*.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2011, 8 april). Kamerbrief Modernisering Nederlandse Diplomatie. *Kamerstukken II 2010-2011*, 32734 (nr. 1).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2012, 17 december). Kamerbrief reactie position paper Netherlands African Business Council kansen benutten en ontwikkeling bevorderen. *Kamerstukken II 2012-2013*, 29237 (nr. 145).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2013a, 5 april). Kamerbrief Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen. *Kamerstukken II 2012-2013*, 33525 (nr. 1).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2013b, 28 juni). Kamerbrief Voor Nederland, wereldwijd. *Kamerstukken II 2012-2013*, 32734 (nr. 15).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2013c, 13 september). Kamerbrief ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 38).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2013d, 10 oktober). Kamerbrief ondernemen op buitenlandse markten. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 45).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014a, 16 mei). Kamerbrief versterking van de positie van Nederland in mondiale waardeketens. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 105).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014b, 22 mei). Slotrapport Modernisering Diplomatie. *Kamerstukken II 2013-2014*, 32734 (nr. 24).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014c, 7 juli). Kamerbrief versterking van de economische dienstverlening aan het Nederlandse bedrijfsleven wereldwijd. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 116).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014d, 17 juli). Beleidsreactie op de evaluatie van de Netherlands Business Support Office 2008-2013. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 117).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014e, 19 november). Kamerbrief financiering van internationale bedrijfsactiviteiten. *Kamerstukken II 2014-2015*, 33625 (nr. 145).

- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2016, 23 september). Kamerbrief versterking van het internationale verdienvermogen van Nederland: moderne bilaterale handels- en investeringsbevordering. *Kamerstukken II 2016-2017, 34550 XVII* (nr. 5).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2017). *Beleidsreactie evaluatie Partners for International Business (intern memo)*.
- Ministerie van Economische Zaken. (2009, 4 november). Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. *Kamerstukken II 2009-2010, 32123 V* (nr. 23).
- Ministerie van Economische Zaken. (2010, 9 juli). Kamerbrief regering Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen 2004-2008. Terugkijken met een blik vooruit. *Kamerstukken II 2009-2010, 30991* (nr. 9).
- Ministerie van Economische Zaken. (2011a, 24 juni). Kamerbrief buitenlandse markten, Nederlandse kansen. *Kamerstukken II 2010-2011, 31985* (nr. 5).
- Ministerie van Economische Zaken. (2011b, 13 september). Kamerbrief naar de top – het bedrijvenbeleid in actie(s). *Kamerstukken II 2010-2011, 32637* (nr. 15).
- Ministerie van Economische Zaken. (2012a, 29 maart). Reactie ING-rapport Nederlandse handel meer Europees dan mondiaal. *Kamerstukken II 2011-2012, 31985* (nr. 8).
- Ministerie van Economische Zaken. (2012b, 11 mei). Kamerbrief ontwikkeling van de Nederlandse export. *Kamerstukken II 2011-2012, 31985* (nr. 9).
- Ministerie van Economische Zaken. (2012c, 6 september). Kamerbrief over financiering en ondersteuning van export. *Kamerstukken II 2011-2012, 31985* (nr. 16).
- Munch, J. & Schaur, G. (maart 2015). The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 357-387.
- Okano-Heijmans, M. (2010). Hantering van het begrip economische diplomatie. *Internationale Spectator*, 4.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. (januari 2015). *Evaluierung "go international"*.
- PWC. (2012). *Evaluatie 2g@there 2007-2011*.
- PWC. (2017). *Beleidsevaluatie PIB 2016*.
- RMT. (februari 2018). *Notulen RMT*.
- RVO. (2017). *BPA review*.
- Sainsbury, T. (2016, 13 september). Do we need more economics in Australian economic diplomacy? *Australian Journal of International Affairs*, 70(6), 613-624.
- Technopolis. (mei 2014). *Onderzoek standaarden*. 55.
- Te Riele, W., M. Olde Wolbers, M. Lem, B. Jantowski, R. Baltus & L. Wessels. (2016a). *Evaluatie Partners voor Water 3*. Utrecht: Berenschot.
- Tiggelooove, N. & J. Hessels. (2009). *Review Internationalisering van het Nederlandse MKB; een inventarisatie van EIM-onderzoek*. Zoetermeer: EIM.
- Timmer, M. & De Vries, G. (november 2015). *Dutch Manufacturing Competing in Global Value Chains*. 44.
- Tweede Kamer. (2009, 18 november). Algemeen overleg over strategische overwegingen van buitenlandse beleid achter handelspolitiek. *Kamerstukken II 2009-2010, 31985* (nr. 2).
- Tweede Kamer. (2011, 19 mei). Lijst van vragen en antwoorden inzake Modernisering Nederlandse Diplomatie. *Kamerstukken II 2010-2011, 32734* (nr. 2).
- Tweede Kamer. (2012, 25 juli). Algemeen overleg inzake verschillende kamerstukken. *Kamerstukken II 2011-2012, 31985* (nr. 14).

- Tweede Kamer. (2013a, 21 mei). Lijst van vragen en antwoorden inzake beleidsnota Wat de wereld verdient. *Kamerstukken II 2012-2013*, 33625 (nr. 5).
- Tweede Kamer. (2013b, 2 oktober). Lijst van vragen en antwoorden inzake kamerbrief Voor Nederland, wereldwijd. *Kamerstukken II 2013-2014*, 32734 (nr. 16).
- Tweede Kamer. (2014a, 20 februari). Algemeen overleg inzake verschillende kamerstukken. *Kamerstukken II 2013-2014*, 33625 (nr. 73).
- Tweede Kamer. (2014b, 24 oktober). Algemeen overleg inzake verschillende kamerstukken. *Kamerstukken II 2014-2015*, 33625 (nr. 128).
- Tweede Kamer. (2015, 30 maart). Algemeen overleg inzake verschillende kamerstukken. *Kamerstukken II 2014-2015*, 33625 (nr. 151).
- Van den Berg, Marcel. (2014, 31 oktober). *Does internationalization foster firm performance?*
- Van Elk, J., M. Overweel & Y. Prince. (2007). *Evaluatie PSB-regeling 2002-2006; van instroom naar exportresultaat*. Zoetermeer: EIM.
- Van Woerseem, B., J. Heun & K. Caplan. (8 januari 2016). *Mid-Term Review Sustainable Water Fund (FDW)*.
- Volpe Martincus, C. & Carballo, J. (2010). Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. *Journal of Development Economics*, 92(2), 201-214. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.02.007>.
- World Bank group. (2017). *Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development: global value chains development report 2017*.
- WTIT. (2016, 4 oktober). *Notulen WTIT*.

Bijlagen

Bijlage 1 Decompositie van veranderingen in Global Value Chain-inkomens naar bedrijfstak

Tabel 7 Decompositie van veranderingen in GVC-inkomens naar bedrijfstak, Nederland (2000-2014)			
	participatie	markt	totaal
handel	-0,25	1,09	0,84
diensten	1,12	0,46	1,59
financiële diensten	2,08	0,70	2,78
landbouw en visserij	-0,08	-0,62	-0,70
mijnbouw	0,75	-0,36	0,39
publieke sector	0,37	-0,09	0,28
maakindustrie	-0,90	-0,94	-1,84
transport en opslag	0,30	0,39	0,69
bouwnijverheid	0,45	0,14	0,59

Veranderingen in GVC-inkomens weergegeven in procentpunt.

Bron: WIOD, bewerking TNO.

| 186 |

De uitsplitsing naar waardeketens in tabel 7 laat zien dat vooral dienstverlening (met name financiële dienstverlening) zich steviger heeft weten te positioneren, en dat vooral de (industriële) goederenexport te maken heeft gehad met een verslechterende concurrentiepositie bij een afnemende marktvaart. De landbouw- en visserijsector heeft zijn aandeel in de mondiale vraag licht zien verslechteren bij een afnemende marktvaart. De handel heeft weten te profiteren van de toegenomen wereldmarktvaart, maar is minder goed aangesloten op waardeketens. Transport en opslag en bouwnijverheid hebben weten te profiteren van een groeiende marktvaart, en daarbij aansluiting weten te vinden bij meer waardeketens.

Een vergelijking met benchmarklanden met betrekking tot goederensectoren levert twee hoofdbevindingen op. GVC-inkomsten in voedselverwerking en andere industriële sectoren is hoog in Nederland. Ten tweede wijkt de Nederlandse prestatie in andere sectoren, zoals chemie en transportgoederen, in relatieve termen positief af van vergelijkingslanden. Dit suggereert dat er geen grote verschillen zijn tussen benchmarklanden in GVC-participatie voor de meeste industriële sectoren.²⁴⁹ Zoals uit tabel 7, blijkt presteren Nederland en Duitsland het best wat betreft GVC-participatie in de periode 2000-2014.

²⁴⁹ Timmer & De Vries, 2015.

Bijlage 2 Conditioes Q-Sort

'The effect of our economic diplomacy in general, and trade diplomacy in specific depends on following conditions ...'

Please score following conditions from 1 (not important) to 10 (important). Make sure you prioritise these conditions so that all 50 conditions are placed in the pyramid. Follow your heart when scoring!

Macro (economisch & politiek)

1. Bnp per hoofd is van invloed op succesvolle dienstverlening
2. Mate van ongelijkheid is van invloed op succesvolle dienstverlening.
3. Politieke stabiliteit is van invloed op succesvolle dienstverlening.
4. Economische volatilititeit is van invloed op succesvolle dienstverlening.
5. Peers, hoe doen anderen het?
6. Culturele afstand.
7. Ondernemingsklimaat.
8. Aan- of afwezigheid van handelsbarrières.

Micro (bedrijfsniveau)

9. Dienstverlening aan op internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen gerichte bedrijven is een succesfactor voor economische dienstverlening.
10. Als het bedrijfsleven onderdeel is van de problemen op het gebied van duurzaamheid, dan is economische dienstverlening van verhoogde toegevoegde waarde.
11. Een selectieve(re) intake van bedrijven verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening/economische diplomatie (ED).
12. variant Bedrijfsomvang verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening
13. variant Internationale ervaring verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening.
14. Dienstverlening gericht op innovatieve bedrijven (inclusief kennisintensiteit product/ dienst).
15. Type bedrijfsproduct en/of dienst is van invloed op de effectiviteit van ED binnen sectoren.
16. Plaats in de globale waardeketen is van invloed op succesvolle dienstverlening.
17. Humanresourcesmanagement binnen het bedrijf/begunstigde is van invloed op succesvolle dienstverlening.

Producten- en dienstenaanbod (ED-netwerk)

18. Werkplannen zouden minder beschrijvend moeten zijn en duidelijker keuzes maken over de doelen die IOB wil realiseren.
19. Mate waarin ED-aanbieder proactief werkt, verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening.
20. Publiek-private samenwerking levert een meerwaarde op voor de effectiviteit van economische dienstverlening.
21. Aansluiting op aanbod externe dienstverleners verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening.
22. Mate van aansluiting bij kansrijke sectoren verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening.

23. Dienstverlening gericht op topsectoren verhoogt de kans op succesvolle dienstverlening.
24. De toegevoegde waarde van economische dienstverlening is het grootst op het gebied van export.
25. De toegevoegde waarde van economische dienstverlening is het grootst op het gebied van import.
26. De toegevoegde waarde van economische dienstverlening is het grootst op het gebied van investeringen.
27. Versnippering van het handels- en investeringsinstrumentarium verlaagt de kans op succesvolle dienstverlening.

Implementatieniveau/organisatie

28. Er is nog onvoldoende duidelijkheid over de te nemen acties en welke instrumenten moeten worden ingezet.
29. Meerwaarde van de Nederlandse aanpak zit in de manier waarop overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen met elkaar samenwerken.
30. De kennis en ervaring van de dienstverlener (inclusief inlevings- en empathisch vermogen, gunfactor) is van invloed op succesvolle dienstverlening.
31. De competenties van de dienstverlener (inclusief taalkennis, netwerkvaardigheid).
32. Vrijheid in verantwoordelijkheid.
33. Flexibiliteit normen en waarden (inclusief kennis lokale geschiedenis, samenleving en gebruiken).
34. Beschikbare middelen (uren/ budget/ ICT-ondersteuning).
35. De prikkels en motivatie van de dienstverlener zijn van invloed op succesvolle dienstverlening.
36. De samenwerking tussen dienstverleners binnen de organisatie (één team) is van invloed op succesvolle dienstverlening.
37. De samenwerking tussen dienstverleners in de keten is van invloed op succesvolle dienstverlening.
38. De aansturing van de dienstverlener vanuit Den Haag is van invloed op succesvolle dienstverlening.
39. De opvolging van de geleverde dienst vanuit Den Haag is van invloed op succesvolle dienstverlening.
40. Aansluiting werkzaamheden op lokale strategische plannen (MIB) is van invloed op succesvolle dienstverlening.
41. Aansluiting werkzaamheden op strategische plannen vanuit Den Haag is van invloed op succesvolle dienstverlening.
42. Duidelijke aansturing (SMART kaders, afrekening op resultaat, M&E) is van invloed op succesvolle dienstverlening.
43. Organisatiesensitiviteit is van invloed op succesvolle dienstverlening.
44. Een politiker profiel (meer dan alleen facilitator) in het economische domein draagt bij aan een succesvolle dienstverlening.

Bijlage 3 Korte beschrijving instrumenten- en inspanningeneffectenstudie CBS

Voor het effectenonderzoek dat het CBS heeft uitgevoerd, heeft het CBS per instrument (of inspanningsverplichting) een summiere beschrijving opgesteld en nagegaan wat de voorwaarden zijn waar een bedrijf aan moet voldoen om ervoor in aanmerking te komen (volgens daarvoor geldende regels). Deze instrumenten zijn een selectie van het totale instrumentarium voor de internationalisering van bedrijfsleven dat de Rijksoverheid aanbood in de onderzoeksperiode. Deze selectie is voornamelijk gemaakt op basis van praktische gronden die nader worden toegelicht in het CBS-rapport.

Collaboration project

Een *collaboration project* formaliseert samenwerkingen tussen private organisaties en overheidsorganisaties. Grote kennisintensieve ondernemingen maken bijvoorbeeld gebruik van een memorandum van overeenstemming met afspraken over zaken als technologische samenwerking met buitenlandse partners. Een *collaboration project* is een generiek instrument.

Communicatieprojecten

Communicatieprojecten zijn generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving

Met het programma Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (DHK) wil de overheid het Nederlandse bedrijfsleven stimuleren om zich met onderscheidende kennis, producten en diensten sterk en snel te positioneren op snelgroeiende, opkomende markten en de markten van transitielanden. Drie typen projecten komen in aanmerking voor subsidie:

- demonstratieprojecten;
- haalbaarheidsstudies;
- kennisverwervingsprojecten.

DHK is een specifiek instrument. Alleen ondernemingen die tot het zmkb behoren, kunnen gebruikmaken van de subsidieregeling.

Facilitation

Facilitation is algemene ondersteuning door het postennetwerk van een onderneming in het buitenland. Dit instrument omvat onder meer hulp bij het organiseren van een oriënterend bezoek, hulp bij visumprocedures en het bezoeken van een beurs samen met een onderneming. *Facilitation* is generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid

Met de Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV) stimuleert het ministerie van Buitenlandse Zaken publiek-private samenwerking op het gebied van voedselzekerheid en privatesectorontwikkeling in ontwikkelingslanden. Om in aanmerking te komen voor de FDOV, moeten aanvragers gezamenlijke initiatieven indienen op een viertal thema's:

- verbetering van de lokale en regionale beschikbaarheid van kwalitatief goede en betaalbare voedsel en voeding;
- verbetering van markefficiëntie en verduurzaming van ketens gericht op nationale en regionale markten;
- inclusieve businessvoorstellen die een aantoonbare impact hebben op lage inkomensgroepen, zowel werknemers, producenten als ondernemers;
- verbeteren van vrouwelijk ondernemerschap.

De Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid is een generiek instrument. De FDOV is momenteel gesloten.

Fonds Duurzaam Water

Met het Fonds Duurzaam Water (FDW) stimuleert het ministerie van Buitenlandse Zaken publiek-private samenwerking in de watersector. Het doel is de verbetering van waterveiligheid en waterzekerheid in ontwikkelingslanden. Om in aanmerking te komen voor FDW-steun, moeten aanvragers gezamenlijke initiatieven indienen op een drietal thema's:

- verbeterde toegang tot drinkwater, sanitatie en afvalverwerking;
- efficiënt en duurzaam watergebruik, vooral in de landbouw;
- veilige delta's en verbeterd stroomgebied.

Het FDW is een generiek instrument.

Informatie op maat

Nederlandse ondernemingen kunnen een beroep doen op een adviseur uit het postennetwerk bij het opstellen van een strategisch plan om een buitenlandse markt te betreden. Als een onderneming nog geen definitieve keuze heeft gemaakt over welke buitenlandse markt te betreden, is het ook mogelijk om een landenvergelijking te maken. De gebruiker van deze dienst ontvangt informatie over lokale markten, wetgeving en cultuurverschillen op het gebied van zakendoen. Informatie op maat is een generiek instrument.

Inquiry on trade, technology or investment

Een *inquiry* is een relatief makkelijk te beantwoorden vraag van een onderneming aan het postennetwerk over zaken als het starten van een bedrijf in het buitenland, import- en exportgerelateerde zaken, beleidsinformatie enzovoort. *Inquiry on trade, technology or investment* is generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Investment project

Een *investment project* is een project dat leidt tot de vestiging of uitbreiding van een Nederlands bedrijf in het buitenland. Een *investment project* is een generiek instrument.

Market Access Barrier

Wanneer Nederlandse ondernemingen die actief zijn op buitenlandse markten aanlopen tegen barrières in het zakendoen, kunnen zij hier melding van maken bij het postennetwerk. Dergelijke barrières zijn veelal opgeworpen om het exporteren naar een land te frustreren. Die maatregelen kunnen tarifair en non-tarifair zijn. Market Access Barrier is generiek. Hierbij schieten economische dienstverleners bedrijven te hulp door overheden, bedrijven of andere partners van bedrijven in de doellanden aan te spreken om tot een oplossing van een geschil te komen. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Matchmaking Facility

De Matchmaking Facility (MMF) is een instrument dat zich richt op ondernemingen uit ontwikkelingslanden die een structurele zakenrelatie aan willen gaan met een Nederlandse onderneming. Het instrument moet gebruikt worden in combinatie met een ander instrument, zoals het Fonds voor Duurzaam Water of het DGGF. De MMF is feitelijk een specifiek instrument. De doelgroep van het instrument bestaat uit buitenlandse ondernemingen en gebruik is bovendien gekoppeld aan andere instrumenten. Voor de doeleinden van deze effectmeting kan het echter als een generiek instrument beschouwd worden. De Nederlandse onderneming hoeft namelijk niet aan bepaalde structuurkenmerken te voldoen en de koppeling met instrumentgebruik is geen voorwaarde vooraf.

| 191 |

Missies onder leiding van een bewindspersoon of hoge ambtenaar

Economische handelsmissies geven Nederlandse ondernemingen de kans hun voordeel te doen met de politieke contacten van bewindspersonen en diplomaten. Ze kunnen potentiële zakenpartners ontmoeten, kennis uitwisselen, beter zicht krijgen op marktkansen en de eigen naamsbekendheid vergroten. Missies bestaan uit individuele gesprekken met potentiële zakenpartners, interactieve sessies en netwerkevenementen. De missies zijn bedoeld voor kleine en grote ondernemingen. De economische handelsmissies zijn een specifiek instrument. Ondernemingen moeten internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (imvo) met daarbij specifiek aandacht voor mensenrechten.

Official attendance

Official attendance is het bijwonen door een afgevaardigde van het postennetwerk van uiteenlopende evenementen met een symbolische of feestelijke aard, samen met een onderneming. Voorbeelden zijn openingen en recepties. *Official attendance* is generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Oriëntatiegesprekken

Oriëntatiegesprekken zijn generiek. Ondernemers vragen bij RVO een gesprek aan voor nadere land-, sector- of productgerelateerde informatie. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Partners in International Business

Het programma Partners in International Business (PIB) richt zich op clusters van zakenpartners die kansen zien in het buitenland, maar in de realisatie daarvan stuiten op barrières. De Nederlandse overheid helpt hen die belemmeringen weg te halen. Het doel is om Nederlandse (top)sectoren op kansrijke markten in het buitenland te positioneren.

Alle activiteiten binnen het programma zijn in drie modules onder te brengen:

- promotie en matchmaking;
- kennisuitwisseling en netwerken;
- economische diplomatie.

De PIB is geen subsidie, maar een overheidsbijdrage voor de uitvoering van PIB-modules die bijdragen aan een betere markttoegang en positionering van het bedrijfsleven op een kansrijke buitenlandse markt. De basis van de samenwerking is een gelijkwaardige bijdrage. Het PIB-programma is een generiek instrument. Deelnemers hoeven niet aan bepaalde structuurkenmerken te voldoen. Wel moet een cluster uit ten minste vijf ondernemingen bestaan. Daarnaast scoren aanvragen meer punten volgens de toetsingscriteria naarmate clusters in meerdere mate uit mkb-bedrijven bestaan en moet de te betreden markt een combinatie zijn van een topsector en een focusland.

Partners voor Water

Het Partners voor Water-programma is een van de uitvoeringsinstrumenten van de Internationale Water Ambitie. De regeling vergroot de waterzekerheid en waterveiligheid, en de toegevoegde waarde van de Nederlandse watersector. De regeling levert ook een bijdrage aan het oplossen van de wereldwaterproblematiek. Het programma helpt Nederlandse ondernemingen, kennisinstellingen en niet-gouvernementele organisaties die innovatieve technologie, methodologie of prototypes op watergebied willen testen of demonstreren. Het Partners voor Water-programma is een generiek instrument. Wel moeten de innovatieve projecten aan bepaalde voorwaarden voldoen.

| 192 |

Private Sector Investeringsprogramma

Het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) is een subsidieprogramma dat beoogt innovatieve investeringsprojecten te stimuleren in ontwikkelingslanden. De doelstellingen van PSI zijn het stimuleren van financiële groei, het creëren van werkgelegenheid en het genereren van inkomen. Nederlandse ondernemingen kunnen innovatieve pilotinvesteringen doen met lokale zakenpartners in diverse ontwikkelingslanden. Het PSI is een generiek instrument en is sinds de komst van het Dutch Good Growth Fund (2015) gesloten voor nieuwe aanvragen.

Publieke exportkredietverzekering

De publieke exportkredietverzekering (pekv) biedt Nederlandse bedrijven de mogelijkheid om betalingsrisico's van exporttransacties te verzekeren bij de staat. Het gaat om de risico's van transacties die door een combinatie van looptijd van het exportfinancieringskrediet, omvang van het bedrag of risico van debiteur of bestemmingsland niet via de markt verzekerd kunnen worden. Voorbeelden van dergelijke transacties zijn de export van schepen of omvangrijke aannemerijwerken. De pekv is een generiek instrument dat in opdracht van het Ministerie van Financiën wordt uitgevoerd door Atradius Dutch State Business.

Seminar

RVO organiseert regelmatig seminars over innovatief, duurzaam en internationaal ondernemen. Dit zijn seminars op maat, omdat elk land, elke sector of elk thema anders is en vraagt om een eigen aanpak. Seminars worden breed ingezet. De seminars zijn een generiek instrument.

Starters International Business

RVO voert in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de regeling Starters International Business (SIB) uit. Met deze regeling worden bedrijven geholpen die de stap willen maken naar buitenlandse markten. De regeling heeft als doel toename van het aantal mkb-bedrijven dat duurzaam internationaal onderneemt. De SIB bestaat uit drie onderdelen: (1) coaching vouchers (sinds de start in 2012); (2) missievouchers (sinds 2014); en (3) kennisvouchers (sinds 2016). De SIB is een specifiek instrument dat zich richt op (jonge) mkb-bedrijven die niet of in beperkte mate afhankelijk zijn van buitenlandse markten voor hun omzet (export).

Tailormade service

Specifiek afgestemde verzoeken en vragen die verder gaan dan een *inquiry on trade, technology or investment* worden geregistreerd als *tailormade service*. De nadruk ligt daarbij op het leveren van een dienst aan een Nederlands bedrijf. Deze activiteit bestaat onder meer uit complexe vragen, bedrijfsondersteuning gedurende een langere periode enzovoort. *Tailormade service* is generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Transitiefaciliteit

De Transitiefaciliteit (TF) beoogt Nederlandse mkb-bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren actief te worden op een drietal veelbelovende markten: Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika. Deze landen hebben een relatief goed investeringsklimaat, adequaat economisch beleid en een ontwikkelde financiële sector. Daarnaast hebben deze landen een snelgroeiende middenklasse, relatief jonge bevolking en een stabiele politieke situatie. Dit zijn belangrijke ingrediënten voor duurzame lokale economische groei en daarmee zijn deze landen interessante markten voor het Nederlandse mkb. De TF is een specifiek instrument. Alleen ondernemingen die tot het mkb behoren, kunnen gebruikmaken van het instrument.

Troubleshooting trade dispute

Nederlandse ondernemingen die actief zijn in het buitenland en daarbij verzeild raken in problemen of een dispuut met lokale ondernemingen of overheden, kunnen een beroep doen op het diplomatische postennetwerk. Het kan hierbij gaan om leveringen die niet voldoen aan gemaakte afspraken, betalingen die aan een verkeerde rekening zijn voldaan, problemen met intellectuele eigendomsrechten, fraude en problemen bij de douane. *Troubleshooting trade dispute* is generiek. Het betreft een inspanning en geen instrument.

Zakenpartnerscan

Met de Zakenpartnerscan helpen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het wereldwijde buitenlandnetwerk van ambassades, consulaten en Netherlands Business Support Offices ondernemingen bij het vinden van betrouwbare partners in het buitenland. De scan kan in ruim zestig landen uitgevoerd worden. Om de scan te kunnen gebruiken, moet een onderneming ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel en weten in welk land het actief wil worden, met welk type partner en hoeveel tijd en middelen het wil investeren. Het adviesgesprek is gratis, de scan niet. De Zakenpartnerscan is een generiek instrument.

Bijlage 4 Onderbouwing assumpties²⁵⁰

Belang verschillende regio's/landen voor Nederlandse export

1. Twee derde van de wereldhandel bestaat uit halffabricaten, waarbij vooral België en Duitsland Nederlands halffabricaat verwerken. Veel Nederlands fabricaat heeft als uiteindelijke bestemming de Verenigde Staten, Japan, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.
2. Nederland is vooral aangesloten bij Global Value Chains (GVC's) met de EU als finale afnemer. Deze GVCs groeiden tijdens de crisis minder dan het wereldgemiddelde.
3. Nederlandse export concentreert zich sterk op West-Europese landen, en in toenemende mate op Oost-Europese landen.
4. Opkomende economieën worden economisch steeds belangrijker ten koste van de EU. Daar vindt ook een groot deel van de economische groei plaats. Dat gebeurt voornamelijk in de BRIC-landen, maar ook genoemd zijn Nigeria, Indonesië en Vietnam.
5. China, India en Afrikaanse landen nemen in belang toe voor Nederland.
6. Slechts 4 procent van de Nederlandse export komt terecht in landen die meer dan de helft van de toekomstige groei vertegenwoordigen. Nederland exporteert ten opzichte van andere Europese landen relatief weinig naar BRIC- en CIVETS-landen (en 'opkomende economieën' in het algemeen).
7. Export naar opkomende landen is vaker Nederlands product, terwijl naar Europa vaker wederuitvoer is, waarbij de toegevoegde waarde per euro lager ligt.

| 194 |

1. Klopt gedeeltelijk

Het aandeel van intermediaire goederen in de totale wereldwijde goederenhandel schommelt rond de 50 procent. Het aandeel in de export van Nederlandse intermediaire producten met als bestemming de belangrijkste West-Europese landen²⁵¹ aangevuld met de Verenigde Staten schommelt rond de 60 procent in 2000 en 2014, in de tussenliggende periode lag dit rond de 50 procent, waarvan gezamenlijk 30 procent naar Duitsland en België.

De levering van finale goederen volgt grotendeels hetzelfde patroon als de levering van intermediaire goederen. Dezelfde landen vertegenwoordigden ongeveer 60 procent in 2000, waarna dit daalde tot iets onder de 50 procent in 2014. De levering van finale goederen naar deze landen laat, in tegenstelling tot intermediaire goederen, geen stijging zien in 2014, hoewel de dalende trend gestopt lijkt.

De uiteindelijke bestemmingen van Nederlandse toegevoegde waarde buiten Europa zijn met name de Verenigde Staten en China, met een aandeel van respectievelijk ongeveer 8 procent en 4,5 procent in 2014. Japan is slechts goed voor 1,3 procent. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn beide goed voor ongeveer 7-8 procent (2014 voor Verenigd

²⁵⁰ Nummering correspondeert niet helemaal met Tabel 2, omdat er geen onderbouwing is voor assumpties 12 en 13 in de tabel.

²⁵¹ België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk.

Koninkrijk, 2011 voor Frankrijk). Verreweg de belangrijkste eindbestemming blijft echter Duitsland, met een aandeel van ongeveer 15 procent in 2011.²⁵²

2 & 3. Kloppen gedeeltelijk

Figuur 16 laat zien dat het belang van export naar West-Europese landen langzaam afneemt, hoewel de daling sinds 2007 stagneert en vrijwel stabiel blijft. West-Europa blijft echter de belangrijkste afzetmarkt. Het belang van Oost-Europese landen voor de bruto-export neemt heel langzaam toe.

Data over toegevoegde waarde laten zien dat de export naar West-Europa niet meer afneemt na 2010 en zelfs weer is gestegen in 2014, terwijl het aandeel van Oost-Europa afneemt vanaf 2007. Voor export naar West-Europese landen is de bruto-export tussen de 15-20 procentpunt hoger dan de toegevoegde waarde met West-Europa als eindbestemming. Dit is deels te verklaren aan de hand van de doorvoerfunctie van Nederland, waarbij importen uit andere landen via de Rotterdamse haven hun weg vinden naar met name West-Europese afzetmarkten. Aan wederuitvoer en doorvoer verdient Nederland relatief weinig, dus het percentage toegevoegde waarde ligt lager dan de bruto-export.

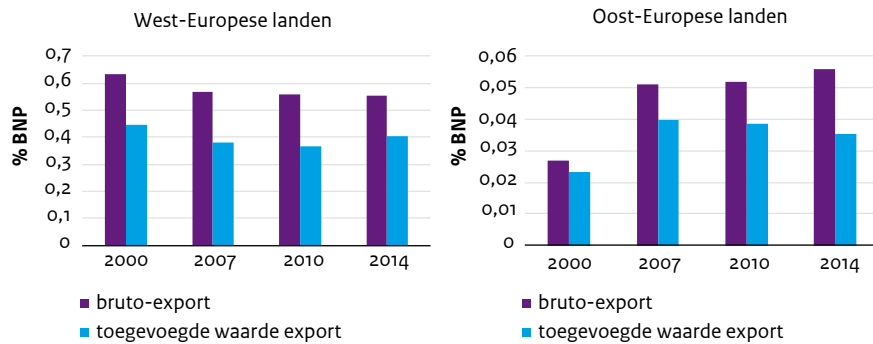
| 195 |

De ontwikkeling van de toegevoegde waarde is deels ook te verklaren door de rol van Nederland als toeleverancier voor producenten in West-Europa, die vervolgens hun producten in een andere regio afzetten. Dit verschil is echter gering: intermediaire goederen zijn inderdaad relatief oververtegenwoordigd in de export naar West-Europese landen, maar dit verschil blijft in alle jaren onder de 5 procentpunt (ongeveer 25 miljard aan goederen en diensten wordt elders geconsumeerd dankzij export via de EU-15 in 2014).²⁵³

²⁵² World Bank Group, 2017, p. 39; CBS, 2017c, pp. 42, 57; eigen berekening op basis van WIOD (waarden 2014) en TiVa (waarden 2011).

²⁵³ Eigen berekening op basis van WIOD; CBS, 2018a, p. 130.

Figuur 16 Belang van West- en Oost-Europese landen voor de Nederlandse export naar bruto-export van goederen en toegevoegde waarde van goederen en diensten

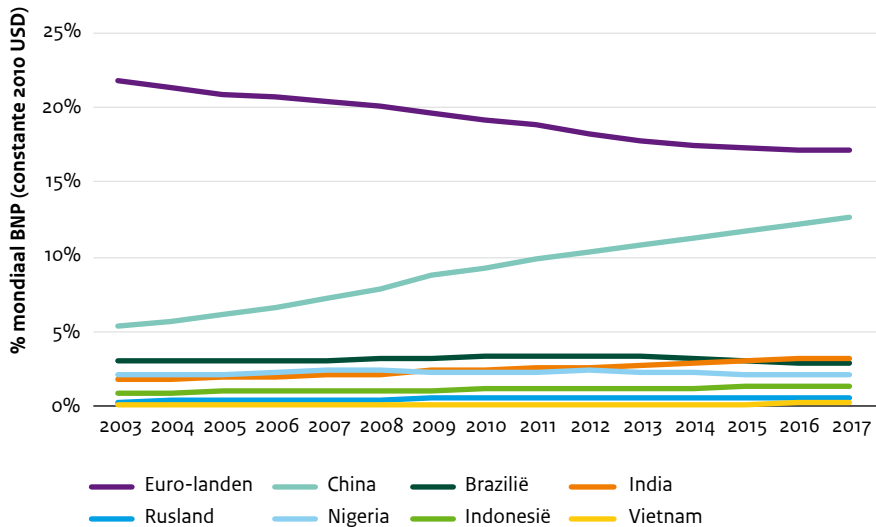


Paars: bruto-export van goederen; blauw: toegevoegde waarde van goederen en diensten.

Bron: bruto-export op basis van Intracen (voor 2000 zijn cijfers over 2001 genomen wegens start van de datareeks in dat jaar); toegevoegde waarde op basis van WIOD.

4. Klopt gedeeltelijk

Een groot deel van de economische groei vindt plaats in opkomende economieën. Dit leidt tot een groter belang van deze landen in het mondiale bnp. Figuur 17 laat zien dat dit van de genoemde landen voornamelijk geldt voor China en in mindere mate voor India. Het aandeel van de overige genoemde landen neemt nauwelijks toe (Rusland, Brazilië) of van een dusdanig lage basis dat het nauwelijks zichtbaar is in de figuur (Nigeria, Indonesië, Vietnam). De wereldeconomie groeide echter gemiddeld met 3 procent per jaar in de periode vanaf 2003, dus een gelijkblijvend of licht stijgend aandeel in de wereldeconomie betekent een relatief hoge groei ten opzichte van veel andere landen.

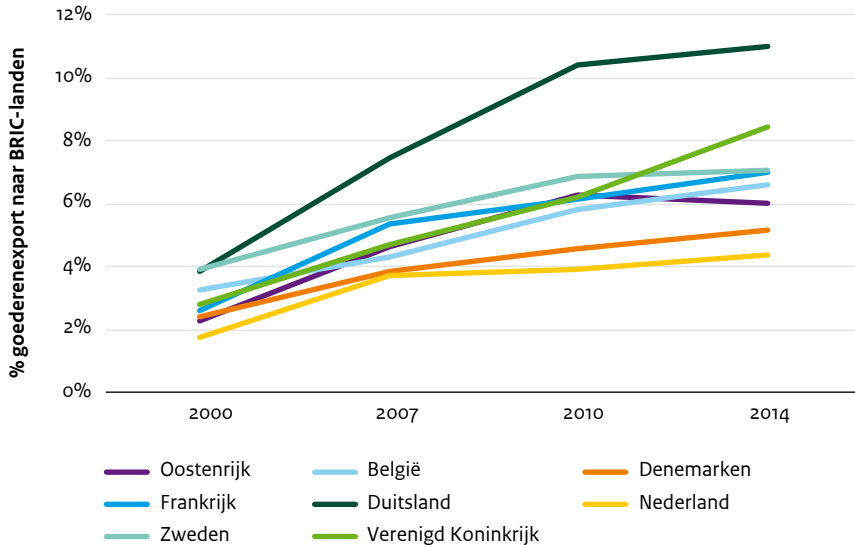
Figuur 17 Aandeel aantal opkomende economieën in mondiaal bnp afgezet tegen aandeel eurolanden

Bron: Worldbank World development indicators.

5 & 6. Kloppen gedeeltelijk²⁵⁴

De export van Nederland naar de vier BRIC-landen in vergelijking met een aantal EU-landen is weergegeven in de figuren 18 en 19. Wat brutogoederenexport betreft doet Nederland het slechter dan de benchmark-EU-landen, met een percentage van 4 procent dat naar de BRIC-landen wordt geëxporteerd.

²⁵⁴ Beperkt tot BRIC-landen, omdat cijfers over de toegevoegde waarde naar andere opkomende landen ontbreken.

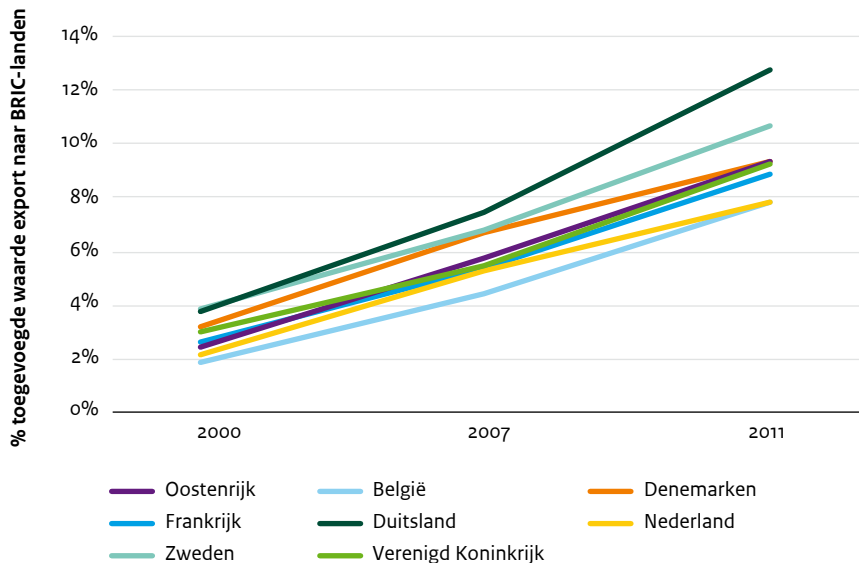
Figuur 18 Aandeel van BRIC-landen in de brutogoederenexport van een aantal EU-landen

Bron: UN Comtrade.

Het beeld verandert echter enigszins wanneer naar de toegevoegde waarde wordt gekeken. Weliswaar exporteert Nederland nog altijd relatief weinig ten opzichte van de overige landen, maar de verschillen zijn kleiner. Ongeveer 8 procent van de door Nederland geëxporteerde toegevoegde waarde komt uiteindelijk in een van de BRIC-landen terecht. Het aandeel van de BRIC-landen in de geëxporteerde toegevoegde waarde van België is ongeveer gelijkwaardig aan dat van Nederland; voor Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk ligt dat percentage tussen de 9 en 10 procent in 2011. In 2014 zijn die percentages iets gestegen, maar lijken de verhoudingen ongeveer hetzelfde te zijn gebleven.²⁵⁵

²⁵⁵ CBS, 2018a, p. 123.

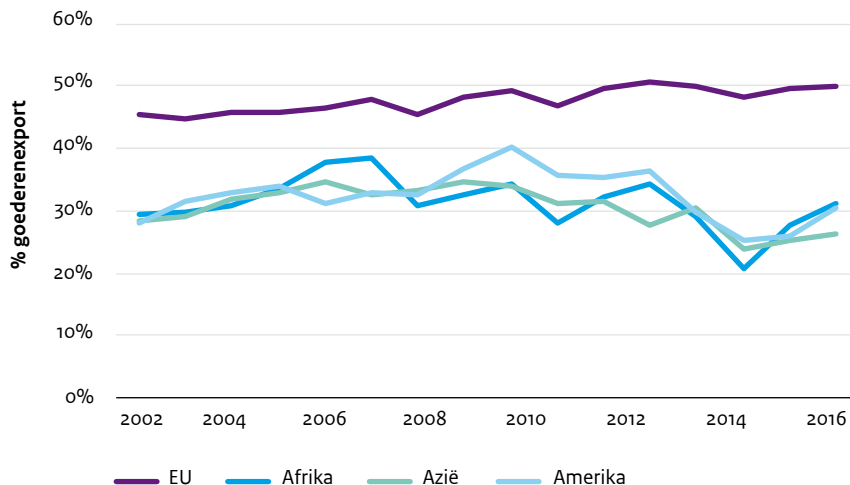
Figuur 19 Aandeel van BRIC-landen in export van toegevoegde waarde goederen en diensten van een aantal EU-landen



Bron: TiVA.

7. Klopt gedeeltelijk

De uitvoer naar Europa bestaat voor een relatief groot deel uit wederuitvoer. Dit aandeel is licht gestegen van 45 procent in 2002 naar 50 procent in 2017, zie figuur 20. Export naar andere regio's, zowel opkomende economieën als meer ontwikkelde regio's, bestaat voor een groter deel uit producten van Nederlandse makelij. Ongeveer 30 procent van de export naar niet-EU-landen bestaat uit wederuitvoer, waarbij er weinig verschil zit tussen regio's. Wel heeft er enige ontwikkeling door de tijd plaatsgevonden: tijdens de crisisjaren 2009 en 2010 lag het percentage wederuitvoer een stuk hoger, rond de 37 procent, waarna het in de jaren erna terugviel tot ongeveer 25 procent. De export van Nederlandse makelij lijkt dan ook relatief zwaarder getroffen dan de wederuitvoer door de crisis, dit geldt echter niet voor het aandeel wederuitvoer naar EU-landen, dat geleidelijk doorsteeg naar 50 procent.

Figuur 20 Percentage wederuitvoer in goederenexport naar exportregio

Bron: eigen berekening op basis van CBS.

Effecten internationalisering Nederlands bedrijfsleven

8. Internationaal actieve bedrijven zijn productiever, hebben beter gekwalificeerd personeel en zijn goed voor 60 procent van de banen, terwijl ze maar 10 procent van de bedrijven vertegenwoordigen. Ook is internationalisering gerelateerd aan hogere winstmarges, een hogere kapitaalratio en meer eigen vermogen.
9. Grote bedrijven dienen als springplank voor kleinere bedrijven door het verspreiden van kennis, maar ook als afnemer van producten en diensten.

8. Klopt

Werkgelegenheid en beloning

Internationaal actieve bedrijven betalen gemiddeld genomen hogere salarissen dan niet internationaal actieve bedrijven. Zogeheten *two-way traders* betalen hogere salarissen dan exporteurs, die op hun beurt weer beter betalen dan importeurs. Dit hoeft echter niet per se te betekenen dat er sprake is van een exportpremium, maar wordt ook verklaard door een andere samenstelling van het personeelsbestand en een hogere productiviteit van internationaal actieve bedrijven.²⁵⁶

Ook lijkt starten met internationale handel, met name export, een positief effect te hebben op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De nadruk ligt hierbij op het jaar dat wordt begonnen met internationalisering, waarbij een exportstart een groter effect heeft dan een

²⁵⁶ CBS, 2010, pp. 3, 13, 128.

importstart. Het effect is vooral aanwezig bij startende, structureel²⁵⁷ internationaal actieve bedrijven.

Deze effecten worden op bedrijfsniveau vastgesteld, maar of ze ook gelden als een nettotoename in werkgelegenheid in Nederland, wordt niet duidelijk. Een startende importeur kan een binnenlandse toeleverancier hebben vervangen door een buitenlandse en een startende exporteur kan een bestaande Nederlandse exporteur vervangen.²⁵⁸

Verder blijkt dat toegenomen importconcurrentie na verloop van tijd een stijgende relatieve vraag naar niet-routinematige vaardigheden versterkt. Dit effect wordt beperkt naarmate de Nederlandse maakindustrie zich dichterbij de technologische productiefremitier bevindt. Import van producten die voornamelijk geproduceerd worden door ongeschoolde arbeid, met name uit de BRIC-landen, gaat ten koste van de werkgelegenheid en beloning voor deze vorm van arbeid.²⁵⁹

Productiviteit en innovatie

Onderzoek toont overtuigend aan dat internationaal actieve bedrijven productiever zijn dan niet internationaal actieve bedrijven. Wederom geldt dat zogeheten *two-way traders* het beter doen dan alleen exporterende bedrijven, die het weer beter doen dan alleen importerende bedrijven.²⁶⁰

Er hoeft echter niet per se sprake te zijn van causaliteit; dat wil zeggen dat bedrijven productiever zijn als ze internationaal actief zijn of worden. Wanneer wordt gecorrigeerd voor innovatiekenmerken, zijn de productiviteitsverschillen tussen internationaal en niet internationaal actieve bedrijven een stuk kleiner. Internationaal actieve bedrijven innoveren vaker, en innovatieve bedrijven, met name die aan productinnovatie doen, zijn gemiddeld genomen productiever.²⁶¹ Dit verband is echter minder sterk tussen R&D-uitgaven en internationalisering, hoewel niet eenduidig. Andersom worden er geen effecten waargenomen: internationalisering vergroot niet de kans dat bedrijven innoveren of aan R&D doen.²⁶²

Ook is het nog niet duidelijk of internationaal actieve bedrijven productiever worden, of dat er sprake is zelfselectie; dat wil zeggen dat productieve bedrijven vaker internationaal actief worden.²⁶³

²⁵⁷ Onder starters verstaat IOB bedrijven die nog niet internationaal actief waren. Structureel actieve bedrijven zijn langer dan één jaar internationaal actief.

²⁵⁸ CBS, 2018b, pp. 24, 52, 57, 58; CBS, 2017a, pp. 82, 83; CBS, 2014b, p. 44.

²⁵⁹ CBS, 2018b, pp. 46, 104; CBS, 2013, p. 235; CBS, 2011, pp. 137, 158, 159.

²⁶⁰ CBS, 2014a, p. 33; CBS, 2013, p. 214; CBS, 2010, p. 13.

²⁶¹ CBS, 2015b, pp. 47, 48; CBS, 2015b, p. 48.

²⁶² CBS, 2017b, pp. 131, 132; CBS, 2016a, p. 100.

²⁶³ CBS, 2014a, p. 33; CBS, 2013, p. 74; CBS, 2010, p. 98.

Overdracht van kennis en kunde

Of internationalisering ook effecten heeft buiten het bedrijf zelf (externaliteiten) is niet eenduidig. Onderzoek lijkt erop te duiden dat verschillende karakteristieken van de mate van internationalisering van een sector geen effect hebben op productiviteit en een heel klein effect op de kans op het verlies van werkgelegenheid.²⁶⁴

9. Klopt

Het aandeel van het zmkb in de export van goederen exclusief wederuitvoer is ongeveer 25 procent, gebaseerd op twaalf²⁶⁵ van de voornaamste bestemmingen van Nederlandse export, gezamenlijk goed voor ongeveer 72 procent van de goederenexport in 2012. Het aandeel in de geëxporteerde toegevoegde waarde is echter een stuk hoger: 39,5 procent van de directe toegevoegde waarde en 46,4 procent van de totale toegevoegde waarde, een verschil van meer dan 20 procentpunt met het aandeel in de exportwaarde.

Dit kan twee oorzaken hebben: (1) het (z)mkb exporteert goederen met een hogere toegevoegde waarde, en doet dus een kleiner beroep op import uit het buitenland; of (2) het (z)mkb heeft een relatief grote rol als toeleverancier van het grootbedrijf. Het blijkt dat in 2012 18 procent van de toegevoegde waarde gegenereerd door het (z)mkb door toedoen van leveranties aan het grootbedrijf in het buitenland terecht kwam, tegenover 16 procent van de toegevoegde waarde die direct werd geëxporteerd.

| 202 |

Dit onderscheid tussen (z)mkb en grootbedrijf komt grotendeels overeen met de verdeling tussen niet-multinationals en multinationals, die grofweg hetzelfde onderscheid laat zien. Van de ongeveer 72 miljard euro aan geëxporteerde toegevoegde waarde door Nederlandse niet-multinationals wordt ongeveer 30 miljard direct geëxporteerd en een additionele 6-7 miljard via andere niet-multinationals. Voor Nederlandse multinationals zijn die bedragen respectievelijk ongeveer 41 en 27 miljard euro in 2014 en voor buitenlandse multinationals 61 en 48 miljard.

Een tweede mogelijke verklaring van het verschil tussen bruto-export en toegevoegde waarde is het relatief kleinere beroep dat het zmkb doet op importen voor de productie. Dit verschil is ongeveer 20 cent per euro aan finale vraag tussen het zmkb en het grootbedrijf in 2014. Voor elke euro finale vraag van het grootbedrijf wordt 13 cent geleverd door het zmkb, vice versa is dit 11 cent. De wederzijdse afhankelijkheid is ongeveer hetzelfde, maar omdat het grootbedrijf veel grotere volumes afzet in het buitenland, ver groot dit het relatieve aandeel van het zmkb in de export van toegevoegde waarde.²⁶⁶

²⁶⁴ CBS, 2013, pp. 216, 235.

²⁶⁵ België, China, Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Polen, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

²⁶⁶ CBS, 2018c; CBS, 2017c, pp. 81, 82; CBS, 2016b, pp. 61, 65, 66; CBS, 2016c, pp. 10, 12.

Een voorbeeld op basis van bovenstaande cijfers ziet er als volgt uit:

	bruto-export	directe export	indirecte export	import van inputs	overige inputs	toegevoegde waarde	% toegevoegde waarde
totaal	100	45,75	12,5	35,5	5,5	58,25	100%
waarvan grootbedrijf	75	31,5	2,75	30,75	2,25	34,25	58,8%
waarvan (z) mkb	25	14,25	9,75	4,75	3,25	24	41,2%

Onderscheid naar exportmarkten laat zien dat het mkb verantwoordelijk is voor relatief veel directe toegevoegde waarde naar buurlanden (en Zwitserland) en relatief minder naar verder weg gelegen markten. De percentages variëren van 48,1 procent naar België tot 27,9 procent naar Spanje. Wat totale toegevoegde waarde betreft is het verschil tussen landen kleiner (minimum is China met 38,3 procent, maximum Duitsland met 50,8 procent). Het verschil tussen de landen ten aanzien van de bijdrage van het zmkb aan de bruto-export laat zien dat het laagste aandeel van het zmkb voor Frankrijk geldt; rond de 15 procent van de totale bruto-export naar dat land wordt door het mkb verzorgd. Verder weg gelegen markten als China en de Verenigde Staten zitten op respectievelijk 21 procent en 27 procent. Het hoogste percentage geldt voor Duitsland; 29 procent van de bruto-export naar dat land wordt door het zmkb geleverd.

| 203 |

Investeringsen

10. Nederlandse industrie is voor een deel verplaatst naar Oost-Europa, ten gunste van daaraan ondersteunende diensten.
11. Ruim 2 procent van mkb heeft investeringen in het buitenland, met name productie of verkooplocatie. Dit aandeel is het hoogst in handels- en transportsector.

10. Klopt gedeeltelijk

Hoewel de industrie relatief vaker hoofdactiviteiten verplaatst naar het buitenland, worden in totaliteit vaker ondersteunende activiteiten dan hoofdactiviteiten verplaatst in de periode 2014-2016. Oost-Europese landen zijn steeds minder vaak bestemming van outsourcing: van iets minder dan 40 procent in 2001-2006 naar ongeveer 24 procent in 2009-2011 naar minder dan 20 procent in 2014-2016. In de periode 2001-2006 zijn relatief meer hoofdactiviteiten verplaatst naar Oost-Europa (de nieuwe EU-lidstaten), in de periodes daarna vaker ondersteunende activiteiten.²⁶⁷

²⁶⁷ CBS, 2013, pp. 110, 111; CBS, 2011, p. 172; CBS, 2018b, p. 76.

11. Klopt niet

In totaal heeft ongeveer 1 procent van het mkb buitenlandse investeringen. Er is echter een onderscheid naar mkb-grootteklasse: tot 9 personen heeft nog geen 1 procent van de bedrijven buitenlandse investeringen, van 10-19 personen rond de 5 procent, daarna loopt het verder op tot bijna 25 procent van het mkb met 100-249 werkzame personen. Handel en transport behoren wel tot de top vijf van sectoren met buitenlandse investeringen, maar dit is een stuk minder dan *mining & quarrying* en *utility*.²⁶⁸ Een recent CBS-onderzoek naar de effecten van handelsmissies komt op een aandeel van 1,5 procent.²⁶⁹

Samenstelling Nederlandse export

12. Nederland exporteert veel goederen met relatief weinig toegevoegde waarde en hoge prijselasticiteit. Aandeel van binnenlands geproduceerde goederen en diensten neemt af, dat van wederuitvoer neemt toe.
13. De dienstensector wordt steeds belangrijker in de export. De dienstensector is van groot belang als toeleverancier van goederenexporteurs; onderscheid tussen directe en indirecte export is van belang.
14. Nederland specialiseert zich in kennis-en kapitaalintensieve goederen, relatief meer dan andere hoge inkomenslanden.

12. Klopt

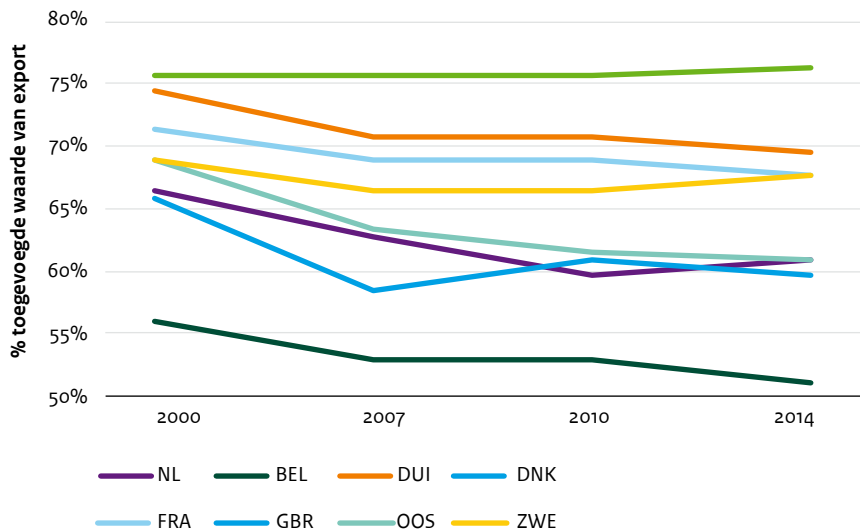
Een vergelijking met de benchmarklanden in figuur 21 laat zien dat het aandeel in eigen land geproduceerde toegevoegde waarde in de export van Nederland iets lager ligt dan in de meeste landen, dat het vergelijkbaar is met Oostenrijk en hoger is dan België. Dit percentage is iets gedaald ten opzichte van 2000: van 67 procent naar 61 procent. Dat is in lijn met de ontwikkeling van de meeste andere landen, die eveneens een lichte daling laten zien. Vanaf 2010 is het percentage echter stabiel of licht gestegen voor de meeste landen. Dit is lijn met mondiale ontwikkelingen: de handel in intermediaire producten stijgt in de periode van 2000 tot het begin van de crisis. Vanaf 2010 echter neemt de productie binnen zowel complexe als eenvoudige productieketens af of nauwelijks meer toe, terwijl 'traditionele' handel (nationaal georganiseerde productie) licht is gestegen.²⁷⁰

²⁶⁸ CBS, 2013, p. 71, 73.

²⁶⁹ Lammertsma et al., 2018, p. 21.

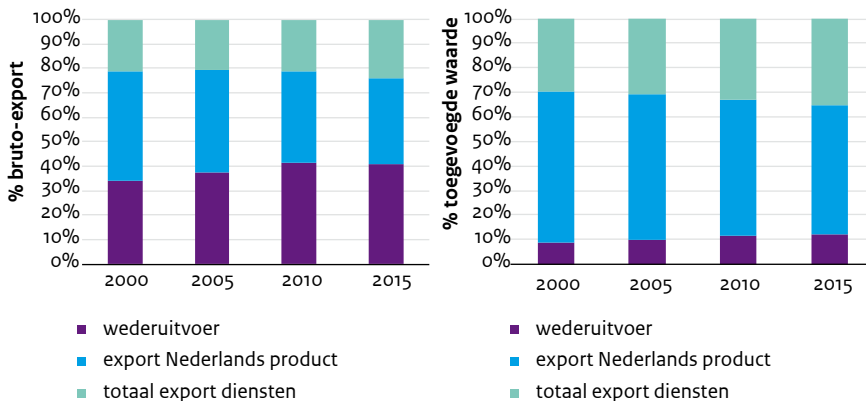
²⁷⁰ World Bank Group, 2017, p. 43.

Figuur 21 Aandeel van nationaal geproduceerde toegevoegde waarde in bruto-export



Bron: WIOD.

Figuur 22 Belang wederuitvoer, goederenexport en dienstenexport in totale bruto-export en toegevoegde waarde



Paars: belang wederuitvoer in totale bruto-export en toegevoegde waarde; blauw: belang goederenexport in totale bruto-export en toegevoegde waarde; mintgroen: belang dienstenexport in totale bruto-export en toegevoegde waarde.
Bron: CBS.

Het aandeel van de wederuitvoer in de totale export is gestegen tot ongeveer 40 procent in 2015. Dit ging volledig ten koste van het aandeel van export van goederen van Nederlandse makelij. Het aandeel in de toegevoegde waarde is ook gestegen tot slechts ongeveer 12 procent. Dit laat zien dat het belang van wederuitvoer relatief beperkt is ten opzichte van het grote belang van wederuitvoer in bruto-exportstromen; het aandeel Nederlandse toegevoegde waarde per euro wederuitvoer is 11 cent in 2015.

13. Klopt

De export van diensten is in de periode van 2003 tot 2013 in brutotermen bijna verdubbeld tot ongeveer 110 miljard euro, afhankelijk van de bron.²⁷¹ Deze bronnen laten echter wel hetzelfde relatieve belang van 20 procent van de dienstexport in de totale export zien, zoals in figuur 23 weergegeven.

Wanneer wordt gecorrigeerd voor wederuitvoer, stijgt het belang van de dienstexport van ongeveer 30 procent naar ongeveer 40 procent in 2014. Op basis van toegevoegde waarde neemt het belang van de dienstensector nog verder toe, tot meer dan 60 procent in 2014. Dit betekent dat de dienstensector ook een belangrijke rol heeft als toeleverancier aan de goederenexport. Het percentage van de export van toegevoegde waarde dat de dienstensector genereert en goederenexporteurs exporteren, ligt rond de 15 procent, afhankelijk van de bron.²⁷² Andersom is dit percentage nog geen 2 procent. De dienstensector is dus voor ongeveer 25 procent van de verdiensten aan de export afhankelijk van goederenexporteurs.

| 206 |

Een deel van het verschil tussen het grotere belang van de dienstensector in de toegevoegde waarde ten opzichte van de bruto-export is de hogere toegevoegde waarde per euro export. Voor de dienstensector is dit 57 cent per euro, voor de goederensector is dit 32 cent.

²⁷¹ Het CBS en WIOD rapporteren met name in 2013 en 2014 verschillende bedragen: waar het CBS in 2013 110 miljard euro rapporteert, rapporteert WIOD 237 miljard dollar aan dienstexport, wat overeenkomt met ongeveer 200 miljard euro. Onduidelijk is waar dit verschil aan te wijten is.

²⁷² CBS, 2015a, p. 56.

Figuur 23 Relatieve belang van de dienstenexport als percentage van de totale export²⁷³

Bron: CBS statline/WIOD.

14. Klopt gedeeltelijk

Hoewel het lastig is om producten te classificeren op basis van de mate van kennis- en kapitaalintensiteit, kan het aandeel van hightechgoederen in de export hier als benaderingsgetal voor dienen. Hieruit blijkt dat Nederland relatief hoog scoort ten opzichte van de overige EU-28 landen. 80 procent van de Nederlandse uitvoer van hightechgoederen blijkt echter wederuitvoer te zijn; een aandeel dat (waarschijnlijk) hoger ligt dan voor andere EU-28 landen, gezien het grote aandeel wederuitvoer in de Nederlandse export. Wanneer daarvoor wordt gecorrigeerd, scoort Nederland gemiddeld. Nederland is wel gespecialiseerd in een aantal specifieke hightechsectoren, zelfs als wordt gecorrigeerd voor wederuitvoer (maar niet voor gebruik van geïmporteerde inputs); het gaat met name om machines voor isotopische uitsplitsing, chipmachines en chipmachine-onderdelen. Deze hebben een Balassa-index²⁷⁴ van boven de 30.

Op basis van bruto-exportcijfers blijkt de landbouwsector juist oververtegenwoordigd te zijn ten opzichte van de EU-28.²⁷⁵

²⁷³ Door de beperkte looptijd van de CBS-tijdreeks voor dienstenexport zijn de bruto-exportcijfers inclusief wederuitvoer voor de jaren 2003, 2007, 2010 en 2013.

²⁷⁴ De Balassa-index geeft oververtegenwoordiging van een bepaald product weer in de export van een land ten opzichte van datzelfde aandeel in een groep van benchmarklanden, in dit geval de EU-28. Een Balassa-index van 30 geeft aan dat het aandeel van deze productgroep in de export 30 keer zo groot is. Bijvoorbeeld een aandeel van 6 procent in de Nederlandse export en een aandeel van 0,2% in de export van de EU-28 landen (min Nederland).

²⁷⁵ CBS, 2017b, pp. 70, 75, 76, 77; CBS, 2016a, p. 33.

Op basis van toegevoegde waarde blijkt dat Nederland geen heel specifiek profiel heeft wat betreft comparatieve voordelen²⁷⁶ ten opzichte van de benchmarklanden.²⁷⁷ Hierbij wordt gekeken naar de sectoren die de toegevoegde waarde produceren; die zijn niet in alle gevallen gelijk aan de sectoren die uiteindelijk exporteren (vanwege toeleveranties). Dit betekent dat de sectoren waar Nederland een comparatief voordeel in heeft, niet per se zelf ook veel exporteren, hoewel dat in veel gevallen wel zo is.²⁷⁸

Waar Duitsland sterk is in een aantal productiesectoren en het Verenigd Koninkrijk in financiële dienstverlening, is Nederland relatief sterk in een aantal sectoren, maar vrijwel nergens is de Balassa-index het hoogst (met uitzondering van minder op export gerichte sectoren als constructie en de overheid). Van de voor Nederland belangrijke exportsectoren als handel, chemie en juridische dienstverlening doet Nederland het relatief goed in de handel (Balassa-index van 1,55 versus 1,5 voor eerstvolgende Denemarken). Voor chemie scoort Nederland echter gemiddeld (1,05 versus bijvoorbeeld 1,58 voor België) en voor juridische dienstverlening doet wederom België het beter (1,82 versus 2,28).

De hoogste Balassa-index (in 2014) op basis van toegevoegde waarde heeft de mijnbouw, wat voornamelijk wordt verklaard door de export van aardgas.

Nederlandse exportprestaties

| 208 |

15. Exportprestaties van het Nederlandse mkb blijven achter bij andere Europese landen. De complexiteit van internationaal zakendoen is voor veel mkb'ers te hoog, mede daarom richten ze zich voornamelijk op omringende landen. Onbenut potentieel is 46 miljard euro volgens ABN AMRO; 80.000 bedrijven volgens een andere bron.²⁷⁹
16. De vraag naar voor Nederland belangrijke primaire goederen, met name landbouw, bleef in volumetermen overeind tijdens de crisis.
17. De Nederlandse export is tijdens de crisis gedaald, maar minder dan die van andere Europese landen. Gemiddeld 8 procent ten opzichte van 13 procent Europees (in volumetermen)
18. Nederland verliest marktaandeel op traditionele exportmarkten zoals Duitsland. De constatering geldt met name voor de periode tot 2004, terwijl in 2007 wordt geconstateerd dat het Nederlandse marktaandeel in Duitsland is hersteld.
19. Het Nederlandse aandeel in Global Value Chains blijft niet achter bij vergeleken landen.

15. Klopt gedeeltelijk

Cijfers over het mkb in Europees verband zijn schaars, maar de beschikbare data wijzen erop dat het Nederlandse mkb een relatief groot aandeel in de bruto-export heeft ten opzichte

²⁷⁶ Men spreekt hier over *revealed comparative advantage*, omdat het comparatieve voordeel moet blijken uit de waargenomen handelsstromen.

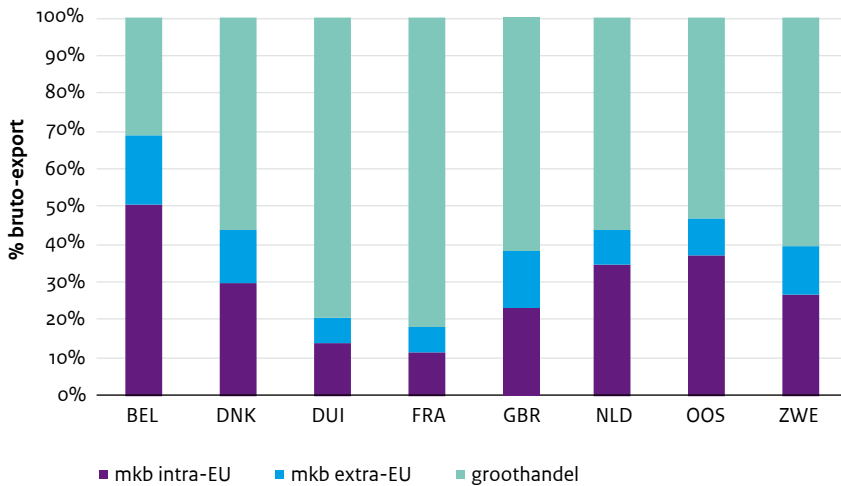
²⁷⁷ België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

²⁷⁸ Acht van de tien belangrijkste producerende en exporterende sectoren komen overeen, wat niet per definitie betekent dat deze sectoren hun 'eigen' toegevoegde waarde exporteren, maar wel dat ze tot de grootste sectoren behoren.

²⁷⁹ Notulen Dutch Trade Board, januari 2012.

van de benchmarklanden, met een percentage van 43 procent²⁸⁰ in 2016, zie figuur 24. Dit percentage is hoger in België (69 procent), vergelijkbaar in Denemarken en (iets) lager in de overige landen, met het laagste percentage van 18 procent in Frankrijk.

Figuur 24 Aandeel van het mkb in totale brutogoederenexport intra- en extra-EU in 2016



Bron: Eurostat.

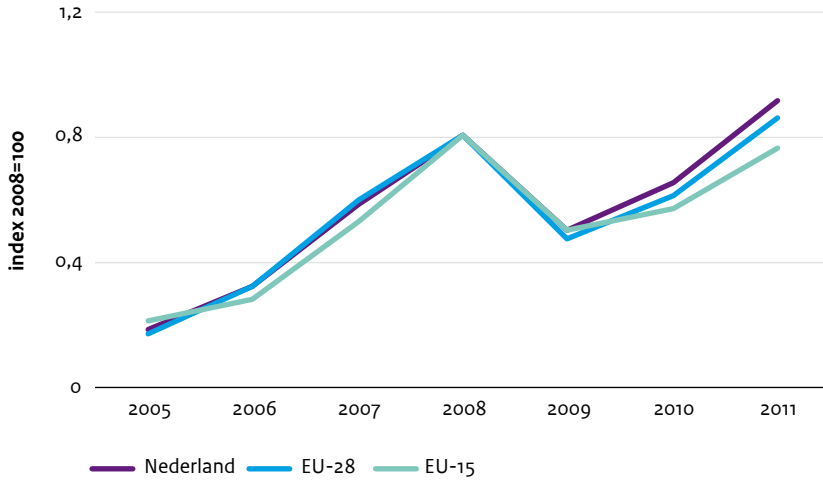
Het aandeel extra-EU-export van het Nederlandse mkb in de totale bruto-export is groter dan in Duitsland en Frankrijk. Maar het aandeel extra-EU-export ten opzichte van de totale export van het mkb is het kleinst voor Nederland. Van elke euro die het mkb exporteerde in 2016 werd 21 procent naar landen buiten de EU geëxporteerd. De verschillen met de benchmarklanden variëren van 1 procentpunt (Oostenrijk) tot 19 procentpunt (Verenigd Koninkrijk).

16 & 17. Kloppen gedeeltelijk

Nederland heeft het in vergelijking met de EU-15 en EU-28 iets beter gedaan wat betreft de krimp van de export tijdens de crisis en de daaropvolgende groei. Figuur 25 geeft de ontwikkeling van de geëxporteerde toegevoegde waarde weer van Nederland ten opzichte van de EU-15 en EU-28. Bruto-exportcijfers laten ongeveer hetzelfde beeld zien als de ontwikkeling in figuur 25. In 2011 ligt de Nederlandse export van toegevoegde waarde 5 procent hoger dan in 2008, voor de EU-15 is dit percentage -2 procent en voor de EU-28 3 procent. Wat bruto-export betreft doet Nederland het in 2011 iets slechter dan de EU-15 en de EU-28, met een verschil van 4 procentpunt, hoewel Nederland het in 2010 nog iets beter deed.

²⁸⁰ De eerdergenoemde 25 procent geldt voor het zmk, een verbijzondering van de hier gehanteerde mkb-definitie.

Figuur 25 Geëxporteerde toegevoegde waarde Nederland, EU-15 en EU-28 tijdens de crisis



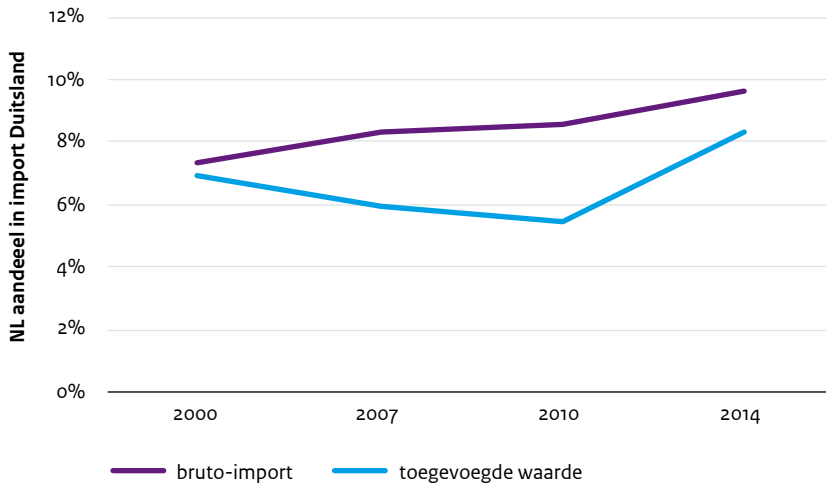
Bron: TiVA.

Een specificering naar de landbouwsector laat zien dat deze het een stuk beter deed tijdens en met name na de crisis. In 2011 was de bruto-export 18 procent hoger dan in 2008, terwijl deze voor de goederensectoren 3 procent lager lag dan in 2008.

18. Klopt niet

Figuur 26 laat zien dat het Nederlandse aandeel in de import van Duitsland in brutocijfers is gestegen tot bijna 10 procent in 2014. De cijfers over toegevoegde waarde laten zien dat dit percentage licht daalde tot 2010, maar vervolgens is gestegen tot boven de 8 procent in 2014.

Figuur 26 Aandeel van Nederland in Duitse import



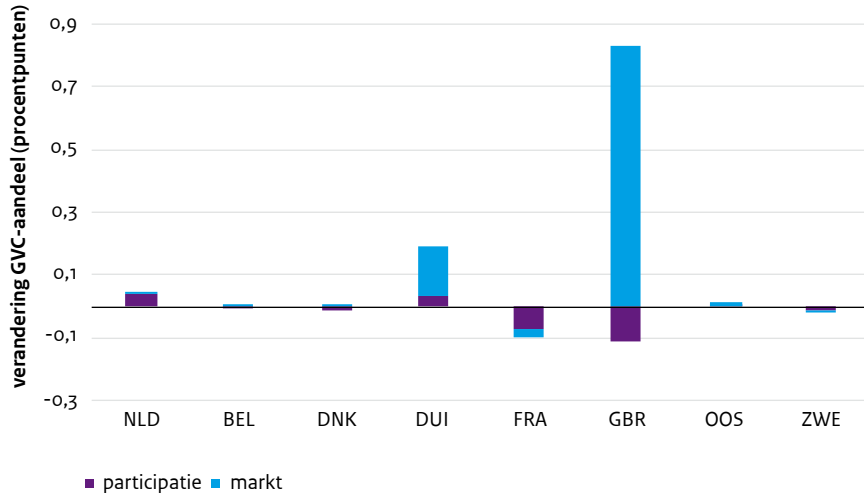
Bron: Intracen/WIOD.

19. Klopt

In de periode 2000-2014 heeft Nederland zijn aandeel in de totale globale geëxporteerde toegevoegde waarde licht zien toenemen met 0,05 procentpunt. Dit is met name het gevolg van Nederlandse aanwezigheid in meer waardeketens en voor een klein deel van het toegenomen aandeel in waardeketens waarin Nederland al actief was. Van de benchmarklanden doen met name Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het goed, met een stijging in hun GVC-inkomen van 0,2 en 0,7 procentpunt, met name door een toename van hun marktaandeel in ketens waarin ze al actief waren. Dit duidt op specialisering, waar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk goede voorbeelden van zijn.

Een onderscheid tussen diensten- en goederensectoren laat zien dat de groei volledig op het conto van de dienstensectoren is te schrijven (plus 0,06 procentpunt), terwijl de goederensectoren een krimp van iets meer dan 0,01 procentpunt laten zien. Dit onderscheid geldt ook voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (de twee landen waarvoor deze analyse ook op dit niveau uitgevoerd is); de dienstensectoren doen het relatief beter dan de goederensectoren.

Figuur 27 Verandering in aandeel mondiale waardeketens in de periode 2000-2014



Bron: WIOD.

Bijlage 5 Financiële verantwoording

Tabel 8 Spreiding instrumentarium en bijbehorende uitgaven naar Wereldbankregio

		Europa en Centraal-Azië (exclusief Nederland)				Nederland (RVO)				Oost-Azië en Oceanië				Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied				Midden-Oost		
		aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programma-kosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programma-kosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programma-kosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programma-kosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	
netwerken & contacten / de verbonden ondernemer	Private sector investment	3	0	0	5.905.962	0	46	10.185.681	0	2	0	0	3.937.308	11	0	0	21.655.195	6	0	
	Business partner scan	411	20	28.914	0	0	712	1.280.127	0	178	12	22.390	0	47	3	3.814	0	81	18	
	Collaboration project	53	53	97.364	0	5	5	13.844	0	73	73	231.182	0	15	15	34.072	0	35	35	
	Matchmaking	2.213	2.081	3.293.263	0	58	271	478.456	0	1.468	1.400	2.572.379	0	257	215	319.648	0	202	202	
	Official attendance	160	160	209.374	0	3	3	5.142	0	412	412	770.051	0	31	31	43.029	0	19	19	
	Facilitation	1.738	1.615	115.121	0	24	3	220	0	1.276	1.275	95.657	0	99	100	5.898	0	157	154	
	Missie o.l.v. bewindsman of hoge ambtenaar	8	0	0	0	0	45	10.108.935	0	8	0	0	0	5	0	0	0	4	0	
	subtotaal	4.586	3.929	3.744.035	5.905.962	90	1.085	22.072.405	0	3.417	3.172	3.691.660	3.937.308	465	364	406.461	21.655.195	504	428	
kennis & informatie / de goed geïnformeerde ondernemer	Internationaal excelleren/DHK	45	0	0	3.136.625	0	280	2.569.835	0	57	0	0	3.973.058	60	0	0	4.182.166	28	0	
	Starters in business	1.014	0	0	3.880.965	8	1.308	1.509.161	30.619	92	0	0	352.119	24	0	0	91.857	48	0	
	Customised information	1.115	59	26.833	0	1	559	2.121.990	0	142	16	8.485	0	77	6	2.714	0	65	0	
	Inquiry (on trade, technology or investment)	14.366	9.390	1.296.580	0	1.890	8.542	443.008	0	6.247	5.107	769.233	0	2.128	1.440	194.197	0	1.759	844	
	Investment project	51	48	68.406	0	5	2	26.265	0	15	15	28.821	0	13	10	18.439	0	15	13	
	Tailor-made service	951	860	479.458	0	14	11	5.676	0	1.068	1.068	701.814	0	189	184	86.888	0	58	57	
	Communicatieprojecten																			
	Orientatietesprekken																			
	Seminar																			
	subtotaal	17.542	10.357	1.871.276	7.017.590	1.918	10.702	6.675.935	30.619	7.621	6.206	1.508.353	4.325.177	2.491	1.640	302.237	4.274.023	1.973	914	
goede economische positionering en imago in het buitenland	Faciliteit duurzaam ondernemen en voedselzekerheid	1	0	0	1.820.459	0	20	3.095.667	0	2	0	0	3.640.918	1	0	0	1.820.459	1	0	
	Fonds duurzaam water	0	0	0	0	0	10	2.667.156	0	3	0	0	9.693.482	1	0	0	3.231.161	0	0	
	Partners in international Business	44	0	0	4.950.836	0	112	3.853.127	0	23	0	0	2.587.937	11	0	0	1.237.709	11	0	
	Partners voor water	7	0	0	18.121	55	189	0	142.377	51	0	0	132.023	19	0	0	49.185	23	0	
	Transitiefaciliteit	0	0	0	0	0	75	2.245.516	0	9	0	0	1.533.361	12	0	0	2.044.481	0	0	
	subtotaal	52	0	0	6.789.415	55	406	11.861.466	142.377	88	0	0	17.587.721	44	0	0	8.382.995	35	0	
	Market access barrier	81	65	34.287	0	1	0	0	0	297	297	195.831	0	27	25	15.697	0	89	87	
belangenbehartiging / wegnemen handelsbarrières en gelijk speelveld	Trouble-shooting/trade dispute	390	284	60.767	0	18	15	3.667	0	407	405	132.018	0	60	59	19.911	0	83	82	
	subtotaal	471	349	95.054	0	19	15	3.667	0	704	702	327.849	0	87	84	33.608	0	172	169	
	Exportkredietverzekering	26			1.070.000.000	4				14			2.100.000.000	10			292.000.000	12		
overig																				
Totaal	22.651	14.635	5.710.366	19.712.967	2.082	12.208	40.613.472	172.996	11.830	10.080	5.527.861	25.850.206	3.087	2.088	742.307	34.312.213	2.684	1.511		

Bijlagen

en en Noord-Afrika		Noord-Amerika				Zuid-Azië				Sub-Sahara-Afrika				Totalen					Kosten per interventie	
personeelskosten	programmakosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programmakosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programmakosten (realisaties)	aantal interventies (doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programmakosten (realisaties)	aantal interventies (inclusief zonder doelland)	aantal interventies (owner)	personeelskosten	programmakosten (realisaties)	aandeel personeelskosten	kosten per interventie (realisaties)	kosten per interventie (uitgaven)
0	11.811.925	0	0	0	0	4	0	0	7.874.616	20	0	0	39.373.082	46	0	10.185.681	90.558.088	10,11%	2.190.082	530.655
10.602	0	56	3	8.000	0	30	6	2.988	0	40	5	9.354	0	843	779	1.366.190	0		1.621	
68.824	0	25	25	118.983	0	16	16	50.000	0	4	4	11.496	0	226	226	625.764	0		2.769	
258.755	0	593	574	1.498.047	0	228	219	328.358	0	287	234	424.732	0	5.306	5.196	9.173.637	0		1.729	
26.074	0	42	42	120.073	0	42	42	48.715	0	31	31	45.981	0	740	740	1.268.440	0		1.714	
7.968	0	266	285	30.863	0	129	130	4.987	0	53	50	3.729	0	3.742	3.612	264.441	0		71	
0	0	5	0	0	0	3	0	0	0	12	0	0	0	45	45	10.108.935	0		224.643	
372.223	11.811.925	987	929	1.775.965	0	452	413	435.047	7.874.616	447	324	495.293	39.373.082	10.948	10.598	32.993.089	90.558.088			
0	1.951.678	0	0	0	0	35	0	0	2.439.597	55	0	0	3.833.652	280	280	2.569.835	19.516.775	11,64%	78.881	69.890
0	183.714	60	0	0	229.643	16	0	0	61.238	46	0	0	176.060	1.830	1.830	1.509.161	7.004.109	17,73%	4.652	2.928
0	0	106	4	2.677	0	22	0	0	0	42	0	0	0	1.570	644	2.162.699	0		1.378	
87.025	0	1.524	935	202.582	0	1.129	810	72.368	0	1.371	597	82.534	0	30.414	27.665	3.147.527	0		103	
14.453	0	7	7	18.493	0	2	2	1.813	0	11	9	13.447	0	119	106	190.136	0		1.598	
28.439	0	543	549	487.953	0	61	55	31.843	0	142	135	100.796	0	3.026	2.919	1.922.866	0		635	
129.917	2.135.392	2.240	1.495	711.705	229.643	1.265	867	106.024	2.500.835	1.667	741	196.776	4.009.712	37.239	33.444	11.502.223	26.520.884			
0	1.820.459	0	0	0	0	2	0	0	3.640.918	13	0	0	23.665.965	20	20	3.095.667	36.409.177	7,84%	1.975.242	
0	0	0	0	0	0	1	0	0	3.231.161	5	0	0	16.155.804	10	10	2.667.156	29.644.452	8,25%	3.231.161	
0	1.237.709	9	0	0	1.012.671	14	0	0	1.575.266	0	0	0	0	124	124	3.853.127	13.952.355	21,64%	143.593	58.790
0	59.540	0	0	0	0	9	0	0	23.298	25	0	0	64.717	225	225	582.453	0		2.589	103.431
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61	0	0	10.392.781	107	107	2.245.516	18.229.960	10,97%	191.360	66.995
0	3.117.707	9	0	0	1.012.671	26	0	0	8.470.643	104	0	0	50.279.267	486	486	11.861.466	98.818.397			
52.203	0	15	15	12.682	0	16	11	4.517	0	11	8	2.174	0	537	508	317.392	0		625	
19.863	0	35	43	18.279	0	48	46	4.312	0	73	65	17.529	0	1.114	999	274.347	0		244	
72.067	0	50	58	30.961	0	64	57	8.829	0	84	73	19.704	0	1.651	1.507	591.738	0			
	691.000.000	1			265.000.000	0			0	11			268.000.000	78	0	4.686.000.000			60.076.923	
574.206	17.065.024	3.286	2.482	2.518.632	1.242.314	1.807	1.337	549.900	18.846.094	2.302	1.138	711.772	93.662.061	49.729	45.433	56.948.516	215.897.369			

Methodologie

Uit het totaal aantal instrumenten waarover informatie verzameld is (zie tabel 9), is een selectie van 24 instrumenten gemaakt die onderdeel zijn van de door het CBS uitgevoerde effectenstudie en waarover samenvattende financiële informatie wordt gerapporteerd in figuur 9 en 10 in de hoofdtekst en uitgebreid in tabel 8. Deze keuze is deels gemaakt uit praktische overwegingen, omdat niet alle instrumenten om uiteenlopende redenen geschikt bleken te zijn voor de effectenstudie. Deels is het ook een keuze om de nadruk te leggen op de, naar onze inschatting, grootste en relevantste instrumenten. Er worden ook totalen gerapporteerd in hoofdstuk 10, waardoor een indruk ontstaat van het deel van de capaciteit dat aan deze 24 instrumenten wordt gespendeerd en het deel dat naar het overige instrumentarium gaat.

Voor deze 24 instrumenten moet onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende registratiesystemen waarmee ze worden bijgehouden. Die hebben namelijk consequenties voor de beschikbare gegevens. Er wordt gebruikgemaakt van drie registratiesystemen:

(1) BAS. Financieel registratiesysteem van RVO, waarmee de programmakosten van de verschillende instrumenten worden bijgehouden. BAS heeft geen urenregistratie waaruit personeelskosten kunnen worden afgeleid. (2) Achilles. Registratiesysteem voor verschillende niet-financiële diensten die de vertegenwoordigingen in het buitenland en RVO leveren. (3) Missiebestand. Ouder bestand waarin een aantal door RVO geleverde missiegerelateerde diensten zijn vermeld. Daarnaast rapporteert RVO aan BZ (apart voor de DGIS- en DGBEB-instrumenten) over de begrote, gerealiseerde en daadwerkelijke uitgaven per instrument, opgesplitst naar programmakosten en uitvoeringskosten (personeel en overhead).

| 215 |

Voor het berekenen van de personeelskosten is een uitdraai gemaakt van fte's die werkzaam zijn in een economische functie op een vertegenwoordiging in het buitenland. Het onderscheid tussen economische en niet-economische functies is niet altijd goed te maken, omdat specifieke functieomschrijvingen ontbreken, daarom is een afweging gemaakt op basis van de financieringsbron van de functie, de afdeling waar iemand werkzaam is en de functieomschrijving voor zover daar informatie over de functie uit af te leiden is. Bij twijfel is ervoor gekozen een fte niet mee te nemen, hierdoor is het mogelijk dat het werkelijke aantal hoger ligt dan hier vermeld.

In de praktijk worden bepaalde functies gedeeltelijk ingezet voor economische werkzaamheden, waardoor een bepaald deel van een fte dus meegeteld zou moeten worden. Hier is geen zicht op, dus daar kan niet voor gecorrigeerd worden. Dit overzicht betreft functies waarvan niet altijd duidelijk of ze ook daadwerkelijk zijn vervuld. Ook is het een weergave van één moment in het jaar; door het jaar heen vinden er ook wisselingen plaats die niet in het overzicht zijn opgenomen.

Alle cijfers zijn gecombineerd voor de jaren 2014 en 2015 in verband met de beschikbaarheid van de verschillende informatiebronnen. Interventies zijn op interventieniveau geteld. Bij een aantal BAS-instrumenten zijn meer organisaties betrokken bij interventies, bijvoorbeeld FDW, FODV en PIB. Het missiebestand bevat, met uitzondering van handelsmissies, geen instrumenten die in de periode 2014 en 2015²⁸¹ nog actief waren, dus deze cijfers zijn noodgedwongen niet opgenomen in de tabel.

◆ *Per kolom*

Aantal interventies (doelland)

Interventies in Achilles zijn uitgesplitst naar doelland, wat betekent dat een enkele interventie meerdere keren kan worden meegeteld, afhankelijk van het aantal doellanden. Dit om inzicht te krijgen in de landen en regio's waar de interesse van de bedrijven naar uitgaat. Dit is aangegeven in de kolom *aantal interventies (doelland)*.

Dit onderscheid naar verschillende doellanden is niet gemaakt voor BAS, omdat dat slechts een enkele keer voorkomt en daarom nauwelijks invloed heeft op het totaalbeeld. Voor een deel van de interventies in BAS is geen doelland geregistreerd in het registratiesysteem; deze interventies zijn noodzakelijkerwijs in deze kolom buiten beschouwing gelaten, omdat niet duidelijk is op welke regio deze gericht zijn. Dit gaat om ongeveer 10 procent van het instrumentgebruik.

| 216 |

Een deel van het instrumentarium heeft Nederland als doelland; dit betreft ongeveer 5 procent van het totaal aantal observaties. Deze instrumenten zijn wel meegenomen, om zo goed mogelijk de ingezette capaciteit (personeels- en programmakosten) in kaart te brengen. Ook instrumentgebruik dat als status *cancelled*, heeft is meegenomen, omdat er toch een bepaalde capaciteit mee gemoeid is en omdat het ook een uitdrukking is van de interesse van een bedrijf in een bepaald land. Dit speelt voornamelijk een rol bij de businesspartnerscan.

Aantal interventies (owner)

In de kolom *interventies (owner)* wordt aangegeven waar een activiteit wordt uitgevoerd. Dit om personeelskosten terug te kunnen voeren op de regio waar ze worden gemaakt. Om deze reden is Nederland ook apart vermeld in de tabel. Dit zijn interventies die door RVO-medewerkers in Nederland in het systeem worden ingevoerd.

De bestede uren (voor het berekenen van personeelskosten) zijn gebaseerd op de 'service owner', dat is degene die de interventie invoert in Achilles en hoogstwaarschijnlijk ook grotendeels uitvoert. Dit geldt voor de inzet van het instrumentarium (vraagbeantwoording) op de posten en is gebaseerd op een urennormering per geleverde dienst. Veel interventies worden echter uitgevoerd met hulp van andere posten of RVO; daar zal ook (bepaalde) tijd mee gemoeid zijn. Daar is echter geen normering voor en de volledige normering bij meerdere partijen meerekenen zou tot een verdubbeling van de personeelskosten kunnen leiden. Door dit niet te doen, kan er echter sprake zijn van enige onderschatting in de werkelijke personeelskosten.

²⁸¹ Met uitzondering van SIB, maar dit instrument wordt vanaf 2014 in BAS geregistreerd.

BAS maakt geen onderscheid tussen doelland en owner van een interventie. Maar deze instrumenten worden vrijwel volledig door RVO uitgevoerd en hebben dus weinig interventies buiten Nederland in de kolom *doelland (owner)*.

Personeelskosten

De personeelskosten zijn, afhankelijk van de beschikbaarheid van benodigde financiële gegevens, op twee manieren berekend. Voor zover mogelijk is uitgegaan van de jaarlijkse RVO-rapportages aan BZ. Daarin wordt per onderdeel gerapporteerd op zowel programmakosten (in rapportages *beleids gelden* genoemd) als personeelskosten, gesplitst in directe uitvoeringskosten en capaciteitskosten.

De jaarrapportage van RVO rapporteert gedeeltelijk op het type²⁸² ondersteuning (in plaats van instrumenten), waardoor de realisaties op met name personeelskosten niet altijd een op een naar instrument te herleiden zijn. Daarnaast wordt ook gerapporteerd op een gedetailleerder niveau dan het instrument. Een voorbeeld is het instrument *missie*, dat in de RVO-rapportages terugkomt in verschillende resultaatgebieden en activiteiten. Een ander voorbeeld is SIB, waarvoor in de RVO-rapportage onderscheid gemaakt wordt in realisaties op bijvoorbeeld vouchers, missies, evenementen en collectieve activiteiten. Het is dus mogelijk dat in de tabel de realisaties binnen complexe instrumenten in werkelijkheid hoger liggen dan aangegeven.

| 217 |

Niet alle instrumenten worden echter apart (of in onderdelen) benoemd in de RVO-rapportages. Dit geldt met name voor de instrumenten (vraagbeantwoording) in Achilles, die vrijwel volledig op de posten worden uitgevoerd. Voor deze instrumenten is gebruikgemaakt van een gereconstrueerd gemiddeld uurtarief gebaseerd op een urennormering per interventie.

Op basis van de fte-lijst is een overzicht gemaakt van de beschikbare personele capaciteit op een post per jaar-landcombinatie. Er is onderscheid gemaakt naar de verschillende schaalniveaus van medewerkers en tussen uitgezonden en lokaal personeel. Op deze manier zijn de totale personeelskosten (salariskosten, overhead en buitenlandvergoedingen²⁸³), zo goed mogelijk in kaart gebracht. Totale loonkosten per jaar-landcombinatie zijn op deze manier berekend en gedeeld door de totale beschikbare capaciteit om de gemiddelde kosten per uur per jaar-landcombinatie uit te rekenen.

²⁸² Er zijn vier resultaatgebieden: de verbonden ondernemer, de geïnformeerde ondernemer, economische positionering en troubleshooting.

²⁸³ Op basis van de handleiding Overheidsstarieven 2016, permanente vergoedingen DBZV 2016 en tarieven lokaal personeel 2016.

De kosten voor de inzet van specifieke instrumenten is gebaseerd op een urennormering die RVO hanteert voor de instrumenten (vraagbeantwoording) die in Achilles worden geregistreerd. Voor vrijwel alle instrumenten in de selectie is deze normering aanwezig, met uitzondering van SIB en de Transitiefaciliteit. Dit speelt echter geen rol voor het bepalen van personeelskosten op de posten, omdat SIB uitsluitend door RVO wordt ingevoerd in Achilles. Deze normering per interventie wordt vervolgens vermenigvuldigd met de gemiddelde salariskosten per uur per jaar-landcombinatie. Er is geen zicht op wie uiteindelijk de interventie uitvoert, alleen op wie deze invoert in Achilles.²⁸⁴ De Transitiefaciliteit is opgenomen in de RVO-rapportage, dus ook daarvan zijn de personeelskosten bekend.

Programmakosten

Ook wat betreft programmakosten is ervoor gekozen zo veel mogelijk uit te gaan van de RVO-rapportages. Alleen instrumenten in de BAS- en missiebestanden hebben programmakosten; de vraagbeantwoording in Achilles is vrijwel beperkt tot personeelskosten.

Interventies in BAS zijn ingedeeld op basis van het jaar waarin ze gestart zijn. Dit betekent dat activiteiten in bijvoorbeeld 2014 geen compleet overzicht geven van de aantallen en uitgaven van alle lopende activiteiten in dat jaar. Daarom is ervoor gekozen de uitgaven aan interventies te baseren op de RVO-rapportages. Hierbij is uitgegaan van de realisaties per instrument, dat wil zeggen: de gecommiteerde uitgaven op het beschikbare budget. Op deze manier kunnen de realisaties gekoppeld worden aan de gestarte activiteiten in een bepaald jaar, gebaseerd op BAS (RVO rapporteert niet voor alle instrumenten het aantal interventies, daarom is daarvoor BAS aangehouden). Dit betekent dus dat de tabel gestarte activiteiten en de daaraan verbonden realisaties laat zien, geen daadwerkelijke uitgaven aan lopende activiteiten.

| 218 |

De exportkredietverzekering is uit de totalen gehouden vanwege de relatief hoge bedragen die ermee gemoeid zijn en omdat dit geen werkelijke uitgaven zijn maar garantstellingen.

Aandeel personeelskosten

Voor de instrumenten die zowel programma als personeelskosten hebben, is het mogelijk het aandeel van de personeelskosten in het totaal te berekenen, om in vergelijkende zin iets te kunnen zeggen over de inzet van personeel dat gemoeid is met het instrumentarium.

²⁸⁴ Het ligt in de lijn der verwachting dat vooral de lagere schalen en lokaal personeel verantwoordelijk zijn voor de uitvoer van verzoeken die in Achilles worden geregistreerd. Dit betekent dat er sprake kan zijn van een overschatting van de personeelskosten.

Kosten per interventie²⁸⁵

De kosten per interventie zijn op twee manieren berekend: zowel op basis van realisaties (RVO-rapportage) als op basis van uitgaven (BAS). Dit is gedaan omdat de verschillen dusdanig groot zijn, dat het moeilijk is vast te stellen welke bedragen de juiste zijn, zelfs als rekening wordt gehouden met het verschil in aard van de cijfers. Gedeeltelijk wordt dit veroorzaakt door verschillen in gehanteerde methode, te weten: (1) de RVO-rapportage rapporteert realisaties waarvan niet duidelijk is in hoeverre deze uiteindelijk overeenkomen met de uitgaven; (2) de uitgaven in BAS zijn berekend op basis van afgeronde²⁸⁶ interventies, ook van eerdere jaren, terwijl de RVO-rapportages zijn beperkt tot de jaren 2014-2015. Desondanks zijn de verschillen dusdanig groot, dat deze niet alleen hierdoor verklaard kunnen worden. Door ze beide te rapporteren, ontstaat er in ieder geval een beeld van de orde van grootte van de kosten die gepaard gaan met een interventie.

Interventies zonder doelland of gericht op Nederland zijn hier wel meegenomen, om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van het aantal interventies. Hierdoor komt het totaal niet voor alle instrumenten overeen met de optelsom per regio, al zijn de verschillen gering.

Tabel 9 Overzicht instrumenten		
Naam	Jaren beschikbaar	Bron
2getthere_os	2012-2014	Bas
Disaster risk reduction	2013-2016	Bas
DGGF-TA	2015-2016	Bas
FDOV	2013-2015	Bas
FDW	2012-2015	Bas
Ghana Wash window	2013-2015	Bas
G2G	2009-2016	Bas
Internationaal excelleren/DHK	2013-2016	Bas
Life sciences & health for development	2015	Bas
MMF OS	2008-2012	Bas
Missies en evenementen	2013-2016	Bas
Modulaire aanpak BZ	2013-2016	Bas
ORIO	2009-2016	Bas
PIB	2012-2015	Bas
PvW	2006-2016	Bas

²⁸⁵ De instrumenten FDW en FDOV hebben te weinig afgeronde interventies om op basis van BAS de kosten per interventie te berekenen. PvW wordt niet door BZ gefinancierd, daarom zijn de kosten per interventie op basis van de RVO-rapportages aan BZ zo klein in vergelijking met die op basis van BAS, die het onderscheid BZ/niet-BZ niet maakt.

²⁸⁶ Afgeronde interventies kunnen nog actief zijn, maar er worden geen additionele uitgaven voorzien volgens RVO.

Naam	Jaren beschikbaar	Bron
Private sector investment	2009-2015	Bas
PSOM_OS	2004-2008	Bas
SIB	2011-2016	Bas
Transitiefaciliteit	2012-2016	Bas
Vietnam relay facility	2009-2012	Bas
Advice Iris	2015-2016	Achilles
Businesspartnerscan	2012-2016	Achilles
Collaboration project	2012-2016	Achilles
Customised information	2013-2016	Achilles
Customised information IF	2013-2016	Achilles
Customised information TIO	2013-2016	Achilles
DGGF	2015-2016	Achilles
Facilitation	2012-2016	Achilles
Inquiry (on trade, technology or investment)	2012-2016	Achilles
Inquiry IRIS	2015-2016	Achilles
Investment project	2012-2016	Achilles
Market access barrier	2012-2016	Achilles
Matchmaking	2012-2016	Achilles
Official attendance	2012-2016	Achilles
Partner track	2016	Achilles
SIB	2014-2016	Achilles
Subsidies/schemes	2013-2016	Achilles
Tailor-made service	2012-2016	Achilles
Transition facility	2012-2016	Achilles
Troubleshooting/trade dispute	2012-2016	Achilles
Ad-hocprojecten	2006	Missies
AL invest-projecten	2006	Missies
Beursinzendingen met bewindspersonen	2007-2014	Missies
BZ-seminar	2005-2009	Missies
Collectieve beursinzending	2004-2007; 2009	Missies
Communicatieprojecten	2005-2013	Missies
EEN	2008; 2010-2013	Missies
HBA	2013	Missies
Inkomende missie in opdracht DGBEB	2004-2011	Missies
Inkomende missie volgens programma	2004-2005	Missies

Naam	Jaren beschikbaar	Bron
Internationale organisaties	2006; 2008-2010	Missies
Internationale organisaties (ResA)	2012	Missies
Internationale organisaties (ResB)	2011	Missies
Internationale organisaties (ResE)	2012	Missies
LNV-oriëntatiegesprekken	2011	Missies
Marktscans internationale organisaties	2013	Missies
Marktscans landen	2012-2014	Missies
Missie in opdracht o.l.v. een bewindspersoon of hoge ambtenaar	2004-2014	Missies
Missie volgens programma	2004-2006	Missies
Mkb-financiering	2013	Missies
Netwerk- en concordaatprojecten	2005	Missies
Oriëntatiegesprekken	2005-2013	Missies
Programma uitbesteding posten	2005	Missies
Sectorale thematische Hollandpromotie	2005	Missies
Seminar	2005-2012	Missies
SIB	2012-2013	Missies
Strategische beurzen	2013	Missies
2g@there	2007-2011	2g@there
Exportkredietverzekering	2007-2014	EKV

Groene instrumenten zijn onderdeel van het effectenonderzoek en de gedetailleerde rapportage in tabel 8.

Bijlage 6 Overleggremia economische diplomatie

Soort	Naam	Afkorting
publiek	Commissie Rijks Internationale Aangelegenheden	CoRIA
publiek	Bila SGs EZ-BZ	BSGs
publiek	Internationaal Directeuren Overleg EZ	IDO
publiek	Internationaal VoorOverleg EZ	IVO
publiek	EZ-BZ kamer	EZ-BZ kamer
publiek	Stuurgroep Versterkte Internationale Samenwerking (VIS)	VIS
publiek	Stuurgroep Internationale Economie Week	SIEW
publiek	Werkgroep IEW	WIEW
publiek	Werkgroep JP-cyclus	WJP
publiek	Werkgroep Economische Diplomatie	WED
publiek	Overleg decentrale overheid	ODO
publiek	Attaché-overleg	AO
publiek	Aansturingsoverleg NFIA	ANFIA
publiek	Interdepartementale taskforce landenstrategie	ITL
publiek	Bilaterale Innovatie Zaken	BIZ
publiek-privaat	Dutch Trade and Investment Board	DTIB
publiek-privaat	Netwerk Internationaal Ondernemen	NIO
publiek-privaat	Werkgroep Trekkers Internationaal Topsectoren	WTIT
publiek-privaat	Stuurgroep Holland Branding	SHB
publiek-privaat	Publiek-private adviesgroep Holland Branding	PPAHB
publiek-privaat	Werkgroep Holland Branding	WHB
publiek-privaat	Werkgroep vestigingsklimaat	WVK
publiek-privaat	Opdrachtgeversoverleg Werkplaats	OW
publiek-privaat	Werkgroep-Buijink EZ-BZ-RVO	WBEZBZRVO
publiek-privaat	Werkgroep PPS-Buijink	WPSPB
publiek-privaat	Klankbordgroep EZ Werkgroep-Buijink	KEZWB
publiek-privaat	Trade NL	TNL
publiek-privaat	Invest NL	INL
publiek-privaat	Stuurgroep Interdepartementaal Water Cluster	IWC
publiek-privaat	Board Platform Buitenland Promotie Logistiek	BPBPL
publiek-privaat	Aanjaagteam Holland Circular Hotspot	AHCH
publiek-privaat	Overleg Smart Cities	OSC
publiek-privaat	Oranje Handelsmissiefonds	OHM

Bijlage 7 Frequentie expliciet genoemde bedrijven en organisaties in BZ-berichtenverkeer (2014 - mei 2017)

Bedrijf	#	Bedrijf	#
Shell	16	Omega Food	2
Royal HaskoningDHV	13	Port of Amsterdam	2
Van Oord	13	Port of Rotterdam	2
Damen Shipyards	11	Primagas	2
Heineken	10	Rijk Zwaan	2
Philips	10	SHV	2
Unilever	10	Strukton	2
Boskalis	9	TomTom	2
BAM	7	VDL	2
Deltares	7	Akzo	1
Friesland Campina	7	Asta World	1
Fugro	6	Attero	1
CB&I	5	Ballast Nedam	1
KPMG (NL)	4	Barefoot	1
Smit Lamnalco	4	Bayard	1
STC	4	Beemsterboer	1
TNO	4	Bejo Zaden	1
Vopak	4	Big Machinery	1
Witteveen + Bos	4	BOM	1
ACHMEA	3	Breadbox Shipping Lines	1
APM Terminals	3	CBI	1
Cornelder	3	Dalsem	1
KLM	3	DB Technologies BV	1
Rabobank	3	De Hoop	1
Arcadis	2	Dijkstaal	1
De Boer Dredging	2	Dinalog	1
DSM	2	DNV GL	1
Heerema	2	Dutch Cycling Embassy	1
Holland Shipyards	2	Dutch Wreck Removal B.V.	1
IHC	2	Eclipse	1
ING	2	ECN	1

Bedrijf	#
ECO Fenedex	1
Eijkelkamp	1
ENRAF-Nonius	1
Enza Zaden	1
Essent	1
Farm Frites	1
Feyenoord	1
Gasterra	1
Gasunie	1
Imtech	1
Jumbo	1
LC Packaging	1
Leuk	1
Maersk (Nlse dochter)	1
Manilztouroulé	1
Mazars Berenschot	1
Mueller	1
Naco	1
Nimtech	1
Noble House	1

Bedrijf	#
Nutreco	1
Parlevliet & Van der Plas	1
PostNL	1
RDH	1
Riwal	1
Soguinedd	1
SolarNow	1
Soundclaims	1
Stig	1
Ten Cate	1
Tennet	1
Thales	1
Van der Knaap Group	1
Van der Ploeg international	1
Van der Wal	1
Van Vliet (trucks)	1
VEKA	1
Vitens-Evides	1
Vlisco	1
Vrolijk (vis)	1

Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2012-2018

Evaluatierapporten die vóór 2012 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl. De onderstaande rapporten zijn daar ook te downloaden.

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
430	2019	De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018	978-90-5146-055-1
427	2018	Ontwikkeling en migratie	978-90-5328-502-2
426	2018	Monitoring and Evaluating Mainstreamed Adaptation to Climate Change: A synthesis study on climate change in development cooperation	978-90-5328-499-5
424	2018	Laveren met een vaste koers. Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen	978-90-5328-500-8
423	2018	Review of the monitoring systems of three projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA	978-90-5328-498-8
422	2018	Transition and inclusive development in Sub-Saharan Africa: An Analysis of poverty and inequality in the context of transition	978-90-5328-501-5
422	2018	Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Een analyse van armoede en ongelijkheid in de context van transitie	978-90-5328-497-1
421	2018	Nederland als gastland voor internationale organisaties – Evaluatie	-
420	2017	Better Ways of Trading: Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations	978-90-5328-494-0
419	2017	Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016	978-90-5328-495-7
418	2017	Policy review of Dutch development aid policy for improved water management, 2006-2016	978-90-5328-496-4
417	2017	Policy review of Dutch cooperation with UN development agencies	978-90-5328-493-3
417	2017	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties	978-90-5328-492-6
416	2017	Shifting Interests, Changing Relations, Support Under Pressure: Policy review of Dutch support to Southern civil society development	978-90-5328-489-6
415	2016	The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid	978-90-5328-484-1
414	2016	Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)	978-90-5328-482-7

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
413	2016	Policy Review Public Diplomacy 2010-2014	978-90-5328-491-9
413	2016	Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014	978-90-5328-487-2
412	2016	How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014	978-90-5328-483-4
411	2016	Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014	978-90-5328-480-3
410	2015	Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde	978-90-5328-478-0
409	2015	Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014	978-90-5328-475-9
408	2015	Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)	978-90-5328-477-3
407	2015	Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)	978-90-5328-474-2
406	2015	Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014	978-90-5328-481-0
406	2015	Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014	978-90-5328-473-5
405	2015	Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)	978-90-5328-471-1
404	2015	Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report	978-90-5328-476-6
404	2015	Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling	978-90-5328-472-8
403	2015	Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality	978-90-5328-469-8
402	2015	Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries	978-90-5328-470-4
401	2015	Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)	978-90-5328-468-1
400	2015	The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)	978-90-5328-467-4
399	2015	Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325	978-90-5328-465-0
398	2014	Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013	978-90-5328-460-5

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
397	2014	Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013	978-90-5328-464-3
396	2014	Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-463-6
395	2014	A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration	978-90-5328-462-9
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)	978-90-5328-461-2
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables	978-90-5328-452-0
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7
382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Beziehungen, Ergebnisse und Ertrag: Evaluierung der Zusammenarbeit in der Benelux-Union aus niederländischer Perspektive. Hauptkenntnisse und Anregungen	978-90-5328-431-5

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budget support: Conditional results – Review of an instrument (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Voorpagina: op sleeptouw | EyeEm GmbH / Hollandse Hoogte.

Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-999-0

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juni 2019

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juni 2019

19BUZ123354|N