Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie

Evaluatie van de *Netherlands Business Support Offices* 2008-2013

IOB Evaluatie

Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie

Evaluatie van de *Netherlands Business Support Offices* 2008-2013

april 2014

Voorwoord

Al vele eeuwen is de Nederlandse welvaart gestoeld op de handel en heeft de overheid op diverse manieren de ondernemers willen bijstaan bij het betreden van de buitenlandse markten. De eerste verre consulaire handelsposten waren gevestigd in het Ottomaanse rijk, maar ook de VOC kende vertegenwoordigers die de belangen van passerende handelsschepen behartigden. In de Memorie van Toelichting op de begroting van 2012 van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het huidige Nederlandse beleidsuitgangspunt als volgt verwoord: 'Een belangrijk deel van de wereldwijde economische groei vindt plaats in opkomende markten en van deze groei wil Nederland via handel en investeringen deel uitmaken. Om de internationalisering van de economie een verdere impuls te geven zullen de posten inzetten op ondersteuning van het bedrijfsleven op buitenlandse markten en het versterken van de economische positie van ons land in de wereld.'

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie met betrekking tot het functioneren van de Netherlands Business Support Offices (NBSO's), die op verzoek van de ministeries van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken is verricht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Dit onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin enerzijds forse bezuinigingen op het ministerie afkwamen en anderzijds het nut en de noodzaak van het beschikken over een uitgebreide buitenlandse vertegenwoordiging opnieuw moest worden bewezen. Vanwege de toegenomen aandacht voor economische diplomatie gaat bijzondere aandacht uit naar de rol en taakvervulling van de NBSO's binnen het Nederlandse handelsnetwerk. Daarbij staat het balanceren tussen koopmanschap en diplomatie centraal.

Al vrij snel na aanvang van het onderzoek werd bekend dat de Groep van Wijzen een tussentijds advies aan de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken zou gaan uitbrengen, op basis waarvan tot een fundamentele herziening van het Nederlandse postennet zou worden besloten. Teneinde over alle relevante informatie te kunnen beschikken heeft de departementsleiding IOB verzocht een tussentijds verslag uit te brengen met de eerste bevindingen en aanbevelingen. In het interim rapport – waarvan de hoofdpunten zijn opgenomen als bijlage in dit eindrapport – werd geconstateerd dat de organisatorische onderbrenging bij en inbedding in het postennet van Nederland in een aantal opzichten het functioneren van de NBSO's belemmert, dat de privaatrechtelijke status van de kantoren het aanleggen van een goed netwerk vertraagt, en dat met name bij bedrijven en economische handelspartners onvoldoende duidelijk is waar NBSO's voor staan. Tevens werd geconcludeerd dat de aansturing van NBSO's nodeloos gecompliceerd was. Dit rapport is voor de departementsleiding mede aanleiding geweest het contract met de private partij die het beheer over de NBSO's zou gaan voeren, te ontbinden. Voorts is besloten om het NBSO- netwerk in te besteden en deze kantoren integraal onderdeel te laten uitmaken van het Nederlandse postennet.

In dit eindrapport wordt geconcludeerd dat de NBSO's in een behoefte voorzien en dat zij overwegend naar behoren functioneren, maar dat niet altijd het onderste uit de kan

gehaald wordt. Het bedrijfsleven heeft behoefte aan grotere differentiatie in dienstverlening die is afgestemd op lokale marktverhoudingen, en mogelijkheden voor meer strategische vraagsturing worden nog maar beperkt benut. Met een verdere aanscherping van het afwegingskader en een meer context-specifieke beoordelingssystematiek en kantoorbezetting zal – naar het oordeel van IOB – meer resultaat bereikt kunnen worden met de inzet op handelsbevordering in het algemeen en uit de activiteiten die NBSO's daarbij vervullen in het bijzonder.

Het onderzoek is uitgevoerd door Frans van der Wel en Jisse Kranen van IOB. Ten behoeve van deze evaluatie is ondersteunend onderzoek verricht door APE BV uit Den Haag en door TNS Nipo uit Amsterdam. Gedurende de uitvoering van het onderzoek zijn de onderzoekers van opbouwende kritiek voorzien door de interne meelezers van IOB: Peter Henk Eshuis, Nico van Niekerk en Max Timmerman. Een referentiegroep, met onafhankelijke in- en externe leden, heeft dit onderzoek begeleid. Deze groep bestond uit: Dhr. J. van der Vis (Kamer van Koophandel Rotterdam), Dhr. C.S.M Beemsterboer (voormalig ambassadeur), Mevr. L. van Beek (VNO/NCW), Dhr. R. van Hell (directeur Internationaal Ondernemen - BZ), Mevr. M. Heidergott (Directie Internationaal Ondernemen - BZ) en Dhr. H. Obdeijn (projectleider iNBSO - ministerie van Economische Zaken). Het voorzitterschap van zowel de meelees- als de referentiegroep was in handen van directeur IOB.

De onderzoekers willen alle NBSO-medewerkers, medewerkers van Nederlandse vertegenwoordigingen en van de bedrijven die ten behoeve van dit onderzoek zijn gesproken bedanken voor hun bereidheid om volledige openheid te betrachten tijdens de interviews. Het is deze openheid die heeft geleid tot dit eindrapport.

De eindverantwoordelijkheid voor deze evaluatie berust bij IOB.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Lijst van grafieken, figuren, tabellen en boxen 7
Lijst van gebruikte afkortingen 9
Samenvatting en bevindingen, aandachtspunten voor beleid 12

1 Inleiding en afbakening van de evaluatie 22
1.1 Inleiding 23
1.2 Evaluandum, onderzoeksvragen en -aanpak 28

2 Beleid en organisatie van het NBSO-netwerk 34
2.1 Rijksbegroting 35
2.2 Beleidsontwikkelingen tussen 2008 en 2013 38
2.3 Huidig instrumentarium voor handelsbevordering 41
2.4 Organisatiestructuur en verantwoordelijkheden 46
2.5 Beleidsafspraken 49
2.6 Strategische besluitvorming 50
2.7 Richtlijnen voor het NBSO-netwerk 54

3 Invulling publieke taak: effectiviteit van het NBSO-netwerk 62
3.1 Statistische analyse van effectiviteit instrument 63
3.2 Nederlandse prestaties in relatie tot andere landen: benchmarking 65

4 Waarde en relevantie van het NBSO-netwerk voor bedrijfsleven 72
4.1 Inleiding 73
4.1 Relevantie 75
4.2 NBSO output per categorie (type dienstverlening) 83
4.3 NBSO output per doelgroep en sector 90

5 Efficiency van organisatie, management en bedrijfsvoering 100
5.1 Inleiding 101
5.2 De 'grote' efficiency 106
5.3 De 'kleine' efficiency 107

Ten slotte 110

English translation: Foreword, summary and findings, priorities for policy 112

Bijlagen 124
Bijlage 1 Over IOB 125
Bijlage 2 Bronnenlijst 127
Bijlage 3a Procedure besluitvorming opening NBSO's (1) 132
Bijlage 3b Procedure besluitvorming opening NBSO's (2) 133

Bijlage 3c Toelichting bij stappen afwegingskader 134
Bijlage 3d Beslisboom afwegingskader economische dienstverlening NBSO's 136
Bijlage 3e Afwegingskader 2.0 137
Bijlage 4 Landenindeling handelspartners Nederland (2008-heden) 138
Bijlage 5 Vergelijking business support offices op basis van de benchmarkstudie 140
Bijlage 6 Hoofdpunten interim-rapport IOB 142

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2014 146

Lijst van grafieken, figuren, tabellen en boxen

Grafieken

Grafiek 1.1	*Nederlandse export van goederen en diensten naar EU+VS en niet-EU*	24
Grafiek 1.2	*Nederlandse investeringen in het buitenland naar gevestigde en opkomende markten (outward FDI)*	25
Grafiek 4.1	*Handelsvragen: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*	84
Grafiek 4.2	*Marktscans-basic: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen (tot 2012)*	84
Grafiek 4.3	*Zakenpartnerscans: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*	85
Grafiek 4.4	*Missies: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*	85
Grafiek 4.5	*Bezoekers: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*	85
Grafiek 4.6	*Ondersteuning IA en NFIA (2012)*	90
Grafiek 4.7	*Reversed matchmaking (2012)*	90

Figuren

Figuur 1.1	*Handelsbevordering binnen het postennetwerk (situatie 2013)*	28
Figuur 2.1	*Instrumentarium handelsbevordering BZ en EZ gericht op Nederlandse bedrijven (2012)*	41
Figuur 2.2	*NBSO-netwerk, landen met handelskantoren (situatie 2013)*	44
Figuur 4.1	*Groei en volume exportwaarde Nederland 2008-2012*	73
Figuur 4.2a	*Doing business indicators NBSO-landen*	76
Figuur 4.2b	*Doing business indicators EU en VS*	76
Figuur 4.3	*Contact door bedrijven met instellingen voor advies en informatie internationalisering*	81
Figuur 4.4	*Meest bepalende organisatie bij handelsondersteuning*	82
Figuur 4.5	*Aantal gerealiseerde activiteiten van het NBSO-netwerk per categorie (2008-2012)*	83
Figuur 4.6	*Internationaliseringsfasen mkb en dienstverlening NBSO's*	95

Tabellen

Tabel 1.1	*Type bedrijven en (overheids) instellingen gesproken tijdens de evaluatie*	31
Tabel 2.1	*Niveaus van overheidsondersteuning bij knelpunten internationaal ondernemen*	39
Tabel 2.2	*Postennetwerk en dienstverlening inzake handelsbevordering*	43
Tabel 2.3	*Geopende en gesloten N(A)BSO-kantoren sinds 1996*	45
Tabel 2.4	*Reconstructie afwegingskader per land (alle gevestigde NBSO's)*	53
Tabel 2.5	*Normering zoals opgenomen in de beoordelingssystematiek 2008*	59
Tabel 2.6	*Geregistreerde werkzaamheden en gebruikte systemen*	60
Tabel 3.1	*Uitkomsten van de statistische analyse*	64
Tabel 3.2	*Activiteiten van de benchmarklanden m.b.t. handelsbevordering via BSO's*	66
Tabel 3.3	*Omvang business support benchmarklanden en Nederland*	67
Tabel 3.4	*Niveaus en indicatoren van resultaatmeting bij benchmarklanden*	69

Tabel 4.1	*Functies NBSO's naar type markt*	78
Tabel 4.2	*Verkregen punten als % van totale dienstverlening (2008 en 2012)*	84
Tabel 4.3	*Zakenpartner- en marktscans naar doelgroep (2008-2012)*	91
Tabel 4.4	*Zakenpartner- en marktscans naar sector (2008-2012)*	91
Tabel 4.5	*Internationaliseringsfasen mkb en rol NBSO's*	94
Tabel 5.1	*Realisatiecijfers NBSO-netwerk 2012*	107
Tabel 5.2	*Uitvoeringskosten en gecalculeerde uurtarieven per type dienstverlening*	108

Tekstboxen

Box 2.1	*Doelstellingen handelsbevordering Buitenlandse Zaken 2012*	36
Box 2.2	*Doelstellingen handelsbevordering Economische Zaken 2012*	37
Box 4.1	*Ondernemer aan het woord (1)*	77
Box 4.2	*Ondernemer aan het woord (2)*	79
Box 4.3	*Economische dienstverlening in China, uitgesplitst op basis van Achilles (2012)*	92

Lijst van gebruikte afkortingen

AGNL	Agentschap NL van het ministerie van Economische Zaken
AHK	Auslandhandelskammern
bbp	bruto binnenlands product
bnp	bruto nationaal product
BRICT	Brazilië, Rusland, India, China en Turkije
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
CAGR	*Compound annual growth rate* (samengestelde jaarlijkse groei)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CdP	Chef de Poste (van een CG of een ambassade)
CG	consulaat-generaal
CR	*Chief Representative* van een NBSO
DG	directoraat-generaal
DGBEB	Directoraat-Generaal Buitenlands Economische Betrekkingen
DGCB	Directoraat-Generaal Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering van het ministerie van BZ
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
DR	*Deputy Representative* van een NBSO
DTB	Dutch Trade Board
EL&I	ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst (onderdeel van AGNL/RVO)
EZ	ministerie van Economische Zaken
FDI	*Foreign Direct Investment*
Fenedex	Federatie van Nederlandse exporteurs
fte	*full-time equivalent*
GvW	Groep van Wijzen
HC	honorair consul
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
HDPO/AR	afdeling Arbeidsvoorwaarden en Rechtspositie van HDPO
HEA	Hoofd Economische Afdeling
IA	Innovatie Attaché
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie buitenlandbeleid
ISB	Inspectie, Signalering, Begeleiding
mkb	midden- en kleinbedrijf
NABSO	*Netherlands Agricultural Business Support Office*
NBSO	*Netherlands Business Support Office*
NCH	Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NFIA	*Netherlands Foreign Investment Agency*
NIO	Netwerk Internationaal Ondernemen
OD	operationele doelstelling
PPS	publiek-private samenwerking
PSG	plaatsvervangend-secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken

RrLok	Rechtspositieregeling Lokaal in dienst genomen medewerkers
RSO	*Regional Support Office*
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SBO	Strategisch Beleidsoverleg
SG	secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken
TWA	Technisch Wetenschappelijk Attaché
UKTI	*United Kingdom Trade and Investment*
WFOE	Wholly Foreign Owned Enterprises
WITS	*World Integrated Trade Solution* (Wereldbank)

Samenvatting en bevindingen, aandachtspunten voor beleid

Samenvatting

De *Netherlands Business Support Offices* (kortweg: NBSO's) maken sinds 15 jaar deel uit van het Nederlandse postennetwerk en richten zich specifiek op ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven in zowel kansrijke gevestigde- als opkomende markten. Hiermee wordt beoogd om handel en investeringen te bevorderen, waardoor bedrijven hogere omzet genereren en meer werkgelegenheid bieden. Er bevonden zich op het moment dat het onderzoek startte acht NBSO's[1] binnen de EU (Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), twee in de Verenigde Staten en twaalf daarbuiten (Turkije, Brazilië, China en India).

Deze evaluatie gaat in op vragen over de relevantie, doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van het NBSO-netwerk en omvat de periode 2008-2013. Het doel van de evaluatie is tweeledig: naast de *verantwoording* over het gevoerde beleid en de inzet van mensen en middelen, heeft de evaluatie ook een *leerfunctie*. De conclusies en aandachtspunten van deze evaluatie kunnen dienen als input voor toekomstige besluitvorming over de vorm en inzet van het NBSO-netwerk.

De evaluatie berust op verschillende informatiebronnen. Er is gebruik gemaakt van literatuur- en dossierstudie; interviews met relevante stakeholders; een effectmeting van de dienstverlening door NBSO's op basis van een enquête onder Nederlands midden- en kleinbedrijf (uitgevoerd door TNS Nipo); en een benchmarkstudie waarbij de inspanningen van Nederland worden vergeleken met een vijftal landen[2] (uitgevoerd door economisch adviesbureau APE).

Tijdens het veldonderzoek is uitvoerig gesproken met medewerkers van 19 NBSO-kantoren (Brazilië, China, Duitsland, India, Frankrijk en Turkije) en hun lokale netwerk, bestaande uit bedrijven, ondernemers en autoriteiten. Tevens zijn interviews gehouden met degenen die in Den Haag beleidsmatig of bij de uitvoering zijn betrokken (DGBEB, Landendirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Agentschap NL / NL EVD Internationaal, NCH/ Berenschot). Ten slotte is gesproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en brancheorganisaties in Nederland.

Evaluatiekader

In de evaluatie worden drie niveaus onderscheiden waarop de functionaliteit van het NBSO-netwerk wordt getoetst. In de eerste plaats de wijze waarop met het NBSO-netwerk invulling wordt gegeven aan handelsbevordering als publieke overheidstaak. De resultaten uit de statistische analyse, de benchmark en interviews met bedrijven laten hierbij zien dat de handelskantoren een rol vervullen als liaison tussen de publieke en private sector. Vooral in de BRICT-landen[3] is de overheidsinmenging in de private sector groot en is de

[1] Bij publicatie van dit rapport waren er 21 NBSO's waarvan één met beperkte opdracht.
[2] Denemarken, Duitsland, Ierland, Frankrijk en Oostenrijk.
[3] Brazilië, Rusland, India, China en Turkije.

aanwezigheid van NBSO's legitiem. In de gevestigde markten (EU en VS) is deze functie minder nadrukkelijk van betekenis, maar biedt het grote aantal Nederlandse bedrijven dat hier zakendoet voldoende basis voor ondersteuning.

In de tweede plaats is bekeken wat de waarde en relevantie is van het NBSO-netwerk bezien vanuit het Nederlandse bedrijfsleven, uitgesplitst naar verschillende fasen van internationalisering. Zowel startende als internationaal ervaren bedrijven kunnen bij de kantoren terecht, maar het zijn voornamelijk de actieve exporteurs en investeerders (degenen die voor een langere periode zaken willen doen in één van de NBSO-landen) die de dienstverlening optimaal benutten, vanwege het lokale netwerk en de bekendheid van de kantoren met de geldende wet- en regelgeving. Daarnaast is de assistentie laagdrempelig (het merendeel is kosteloos) en onafhankelijk, wat anders ligt bij private aanbieders. De advies- en informatiefunctie van NBSO's beperkt zich tot eerstelijns dienstverlening en zou aan moeten sluiten op wat in die markt door private partijen wordt aangeboden. Dit is in de praktijk niet altijd aan de orde. Hierdoor haken sommige bedrijven alsnog af, vanwege hoge advieskosten, beperkte capaciteit of het ontbreken van geschikte adviesbureaus. Het beleid verdient hier nadrukkelijk nadere uitwerking.

Ten derde gaat de evaluatie in op de wijze waarop de interne organisatie, het management en de bedrijfsvoering van kantoren is ingericht. Het veldonderzoek bracht de complexiteit van de aansturing en organisatorische inbedding van NBSO's in het postennetwerk aan het licht. Hierbij kwam naar voren dat er onduidelijkheid bestond over onderlinge verantwoordelijkheden en dat samenwerking binnen de economische clusters niet altijd optimaal functioneerde. Ook de 'hybride' status van de kantoren (en de medewerkers) gaf zowel intern als extern (lokale autoriteiten, bedrijven) aanleiding tot verwarring en suboptimaal functioneren. Inmiddels zijn – mede op basis van de tussentijdse rapportage bij deze evaluatie – flinke stappen gezet om dit te verbeteren.

De afgelopen jaren is gemiddeld circa EUR 6 miljoen per jaar uitgetrokken voor gemiddeld 22 NBSO's. Het merendeel van de uitvoeringskosten kan worden toegerekend aan het ondersteunen van bezoekende bedrijven en instellingen, missiedeelnemers en het beantwoorden van handelsvragen. De kosten voor de NBSO's in BRICT-landen liggen gemiddeld lager dan die in de EU en VS.

Bevindingen

In de volgende paragraaf worden de bevindingen uit de evaluatie weergegeven met betrekking tot:

a) de invulling die met het NBSO-netwerk wordt gegeven aan haar publieke taak (macroniveau);
b) de relevantie van de handels- en investeringsbevordering voor het Nederlandse bedrijfsleven (mesoniveau); en ten slotte
c) de wijze waarop de interne organisatie, het management en de bedrijfsvoering van kantoren is ingericht (microniveau).

Publieke taak

1. *Statistische analyse toont een indicatieve bijdrage van NBSO's aan de exportratio van klanten.*

Uit de statistische analyse van TNS Nipo blijkt dat contact met een NBSO een bijdrage levert aan het verhogen van de exportratio, welke wordt geschat op ongeveer 5%, al is dit effect beperkt statistisch significant (0.058). Aanvullend onderzoek onder het mkb (N=1316) laat zien dat voor bedrijven die contact hadden met een NBSO dit bij ruim zes op de tien (61%) bedrijven op de één of andere manier tot concrete resultaten heeft geleid. Het gaat dan om contacten met andere personen, instanties of organisaties (38%), om contacten én contracten (18%) en contracten of overeenkomsten (4%). Ruim een derde zegt dat het contact niet tot concrete resultaten heeft geleid, 2% van de bedrijven weet het niet.

2. *Er wordt te weinig differentiatie aangebracht in het type ondersteuning voor gevestigde en opkomende markten.*

De nagestreefde uniformiteit van de dienstverlening van het NBSO-netwerk aan het bedrijfsleven biedt geen ruimte voor differentiatie naar het type ondersteuning waar de meeste vraag naar is, afhankelijk van de gesignaleerde marktimperfecties in economisch interessante landen en regio's. NBSO's vervullen in de praktijk drie soorten functies/rollen, namelijk die van 1) gids/weg- en doorverwijzer, 2) *matchmaker* en 3) bemiddelaar bij de uitvoering/vestiging van bedrijfsactiviteiten. Vooral de laatste rol is voor bedrijven van groot belang gebleken. In gevestigde markten (EU en VS) behoren relatief veel startende exporteurs tot de clientèle van NBSO's, vergeleken met de opkomende markten (BRICT-landen). De standaardinrichting van een NBSO biedt nu niet de ruimte om in de nieuwste groeimarkten (CIVETS/*next 11*)[4] te opereren (bijvoorbeeld als verkenner via een honorair consulaat of een eenmanspost). Hier zou nadrukkelijk beleid op kunnen worden geformuleerd, teneinde tijdig voet aan de grond te krijgen in die markten.

3. *Het effect van NBSO eerstelijns dienstverlening is beperkt, andere landen kiezen soms voor uitgebreidere business support.*

Eerstelijns dienstverlening staat ver af van het ultieme resultaat dat de overheid met dit instrument beoogt (meer handel en investeringen), waardoor het vaststellen van effectiviteit gecompliceerd is. De rol die NBSO's kunnen spelen en de bijdrage die zij leveren hangt af van het type internationaliseringsactiviteiten dat door een bedrijf wordt ondernomen en waarvoor het NBSO ondersteuning biedt. De kantoren zijn zeker in staat geweest om concrete resultaten te boeken (outcome-niveau). Uit de benchmark blijkt echter dat andere landen vaak wel (een vorm van) tweedelijns dienstverlening aanbieden, wat hen in staat stelt om specifiekere en uitgebreidere bijstand te leveren in een groot aantal landen. Ook hanteren sommige landen vergoedingen of kostendekkende tarieven voor hun dienstverlening wanneer er voldoende vraag naar is. Hiervan is overigens niet bekend of daardoor het effect op de toename van handel en investeringen groter is.

[4] *CIVETS*: Colombia, Indonesië, Vietnam, Egypte, Turkije, Zuid-Afrika.
Next-11: Bangladesh, Egypte, Filippijnen, Indonesië, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkije, Vietnam en Zuid-Korea.

4. De herkenbaarheid van de NBSO's als handelskantoren is beperkt.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat NBSO's onvoldoende op het netvlies staan van de bedrijven waarvoor het netwerk is bedoeld. Veel potentiële klanten kloppen pas in een later stadium aan bij de kantoren. Dit zijn veelal toevalstreffers. Het netwerk wordt niet actief gepromoot in Nederland. Het feit dat de meeste NBSO's toch voldoende aanloop hebben is vooral te danken aan hun eigen net- én lobbywerk. De landen uit de benchmarkstudie profileren hun business support meestal als één netwerk van handelsposten, waarbij de status van het kantoor van ondergeschikt belang is (voor de *branding*). Dit zorgt voor een grotere bekendheid, getuige het aantal klanten dat door hen wordt bediend.

Relevantie voor het Nederlandse bedrijfsleven

5. NBSO's voorzien in een behoefte onder het bedrijfsleven, maar strategische vraagsturing is nog beperkt.

Het ondersteunen en begeleiden van bedrijven bij het betreden van kansrijke (maar soms moeilijke) markten blijft onverminderd noodzakelijk. Er bevindt zich nog veel potentieel onder Nederlandse bedrijven, die zouden kunnen profiteren van internationalisering, maar voor of tijdens dit proces tegen drempels aanlopen. De toegang tot informatie, handelspartners en netwerken die NBSO's kunnen bieden sluit aan bij de behoefte van zowel startende als actieve bedrijven in kansrijke markten binnen en buiten de EU. Daarbij wordt de bedrijfsgerichte benadering gewaardeerd door de klanten van de handelskantoren. Voor *lokale* private en publieke partijen bieden NBSO's laagdrempelige toegang tot het formele postennetwerk én de Nederlandse markt. Van dit laatste aspect (omgekeerde *matchmaking*) wordt pas sinds kort gebruik gemaakt.

Maar: er is geen sprake van vraagsturing als het gaat om openen en sluiten van kantoren en het aanbod van diensten. Het eigenaarschap betreffende vorm en functie van het netwerk ligt nu te eenzijdig bij de overheid. Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven worden niet of nauwelijks betrokken bij dit proces. (Publiek-)private fora (bijvoorbeeld NIO, Dutch Trade Board, brancheverenigingen) worden (nog) niet benut om strategische keuzes op dit terrein te maken.

6. NBSO's vergemakkelijken met hun aanwezigheid het internationaliseringsproces van bedrijven, vooral in landen met complexe economische regelgeving.

Het NBSO-netwerk biedt praktische en inhoudelijke ondersteuning aan Nederlandse bedrijven, die hierdoor vaak sneller en doelgerichter zaken kunnen doen. De dienstverlening van NBSO's sluit vooral aan bij bedrijven die over een langere periode zaken willen doen, dan op mkb-bedrijven die op zoek zijn naar snelle successen ('*hit & run*'). Juist het unieke – fijnmazige – netwerk van kantoren ter plaatse is een belangrijke toegevoegde waarde, vergeleken met andere (private en publieke) vormen van handelsondersteuning. Hiertoe besteden alle kantoren een substantieel deel van hun tijd aan het onderhouden van contacten met lokale autoriteiten (deelstaatregeringen, provinciebesturen, gemeentelijke overheden, commerciële overheidsafdelingen). Het ondersteunen van vertegenwoordigers van het Nederlands bedrijfsleven door NBSO's bij hun contacten met overheden is essentieel. Vooral in landen waarin de bureaucratie tot kunst is verheven (onder meer BRICT-landen), is die liaison-functie een instrument om doelgerichter te kunnen optreden bij zowel het inrichten van productiefaciliteiten, investeringsprojecten als het afwikkelen

van het noodzakelijke papierwerk. Dit lokale netwerk van bedrijven en autoriteiten biedt ingangen en aanknopingspunten voor Nederlandse ondernemers. Dit levert voornamelijk voor actieve exporteurs en investeerders concrete resultaten op. De assistentie bestrijkt een breed palet aan diensten, van algemene marktinformatie tot *matchmaking* ter plaatse met potentiële handelspartners. Ook helpen NBSO's bij het oplossen van problemen nadat een bedrijf zich in een land heeft gevestigd.

7. De locatiekeuze van NBSO's verdient meer expliciete afweging.

Het afwegingskader, het beleidsdocument aan de hand waarvan besloten wordt of kantoren worden geopend of gesloten, wordt niet – of deels – gevolgd. Daarbij is de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de opzet en operationalisering van het NBSO-netwerk vaak maar gedeeltelijk uitgewerkt. Het is hierdoor niet altijd mogelijk om te bepalen of vooraf de juiste keuzes zijn gemaakt – omdat de interventielogica niet kan worden gereconstrueerd (gaat het nu om structurele resultaten of zijn het toevalstreffers?) – en of de inzet van mensen en middelen per situatie nog steeds kan worden gerechtvaardigd. Eén van de belangrijkste tekortkomingen in de besluitvorming over de locatiekeuze is het ontbreken van (strategisch) overleg met de doelgroep (mkb).

Interne organisatie, management en bedrijfsvoering

8. Het aansturingsmechanisme van NBSO's is complex en weinig transparant.

De NBSO kantoren vallen onder de verantwoordelijkheid van de ambassade in het betreffende land[5], maar worden inhoudelijk aangestuurd door zowel het ministerie van Economische Zaken (via de uitvoeringsorganisatie NL EVD Internationaal van Agentschap NL[6]) en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De NBSO's hebben geen diplomatieke status, zoals de ambassade en de consulaten. Tot voor kort werd het beheer van de kantoren uitbesteed aan een derde (private) partij, die daarmee de formele werkgever was van de medewerkers op de NBSO's. Mede op basis van een tussenrapport aan de departementsleiding is besloten om het netwerk onder te brengen bij Agentschap NL ('inbesteding') om zo meer synergie te bereiken met de bestaande beheerssystematiek van de attachénetwerken.

9. NBSO's worden niet op resultaten gestuurd maar op output.

In de huidige opzet worden de resultaten van de economische dienstverlening niet systematisch gemonitord en geëvalueerd. Om de resultaten van het NBSO- en handelsnetwerk in beeld te brengen is dit echter een noodzakelijke voorwaarde. De output (aantal geleverde diensten) van NBSO-kantoren wordt vastgelegd met behulp van een beoordelingssystematiek. Het systeem is bedoeld om op kantoorniveau de voortgang en werkdruk te monitoren, maar in de praktijk wordt het toegepast om met behulp van geaggregeerde gegevens de prestaties tussen de kantoren te vergelijken. De norm, het vastgestelde aantal (sub)diensten dat een NBSO per jaar minimaal moet leveren lijkt

[5] Kamerbrief *Voor Nederland, wereldwijd*, TK 2012-2013, 32734, nr. 15, blz. 22 (punt 4).

[6] Sinds 1 januari 2014 is Agentschap NL gefuseerd met de Dienst Regelingen tot de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

willekeurig gekozen. In ieder geval is deze niet adaptief. Onderbouwing van de keuze van de norm ontbreekt. Deze systematiek van werken met een norm per geboden dienst biedt tevens een perverse prikkel van creatief administreren, stuurt niet op resultaten en is puur aanbodgericht. Ook bij de keuze om na verloop van tijd een kantoor te sluiten speelt de doeltreffendheid geen rol, maar is de keuze gebaseerd op (een combinatie van) output, kostenaspecten en politieke of diplomatieke overwegingen.

10. Het ontbreken van een formele (officiële) status van NBSO-kantoren belemmert de uitvoering en beperkt de reikwijdte van de werkzaamheden.

De afwezigheid van een formele status zet kantoren op achterstand ten opzichte van handelskantoren van andere landen. Zeker op het terrein van de formele contacten met – lagere – overheden is het essentieel gebleken dat het NBSO-kantoor optreedt namens de Nederlandse overheid. Dit betekent niet dat het personeel van NBSO's over diplomatieke status moet beschikken, maar wel dat duidelijk is dat zij onder de vlag van de officiële Nederlandse vertegenwoordiging hun werkzaamheden verrichten. In sommige landen had deze 'hybride' status (publiek gefinancierd, privaat beheerd) tot gevolg dat hierdoor geen kantoor kon worden opgericht (o.a. Midden-Oosten), of dat het sluiten ervan juist zeer veel tijd in beslag nam (o.a. Rusland, India, Brazilië).

Aandachtspunten voor beleid

In de *Terms of Reference* is verzocht om de evaluatie *forward looking* te maken. Dat wil zeggen dat expliciet is gevraagd om met concrete voorstellen te komen voor verbetering van zowel het beleid als de uitvoering. In deze paragraaf worden enkele suggesties gedaan voor 1) aanscherping van het beleid, evenals voor 2) een aantal operationele aspecten.

1) Beleid

Verfijn het afwegingskader en betrek het bedrijfsleven bij de besluitvorming.

Het besluitvormingsproces met betrekking tot de vraag of en waar Nederland actief vertegenwoordigd wil zijn met handelskantoren, wint aan toepasbaarheid als het wordt aangescherpt. Consultatie van het bedrijfsleven tijdens dit proces is daarbij een belangrijke voorwaarde. In de besluitvorming zouden ook de kritische succesfactoren van een te openen NBSO-kantoren moeten worden vastgesteld (mede met het oog op de exit-strategie).

Het adresseren van de volgende vragen vooraf is essentieel: (a) In welke landen en regio's bestaat er behoefte onder bedrijven aan overheidsondersteuning en worden de economische kansen nog niet optimaal benut (betrek hierbij ook de schaalvoordelen per sector); (b) Met welk soort dienstverlening kunnen de bestaande belemmeringen worden aangepakt (de beperking van generieke dienstverlening houdt onvoldoende rekening met deze verschillen tussen landen en regio's); (c) In welke potentieel veelbelovende landen

waar nog weinig vraag is kan een inceptiefase worden ingebouwd, door bijvoorbeeld met verkenners[7] te werken.

Belangrijke aspecten die in het afwegingskader kunnen worden opgenomen zijn: (a) macro- en meso-economische data; (b) een onderbouwde inschatting van de *enabling environment* in provincies/deelstaten; (c) een probleemanalyse van de knelpunten per doelgroep/sector (internationaliseringsbehoefte); (d) een inschatting van de bereidheid van de lokale overheid om buitenlands bedrijfsleven te accommoderen; en (e) een overzicht van de sectoren waarin het daar gevestigde bedrijfsleven actief is.

Maak de dienstverlening meer context-specifiek: differentiatie kan de effectiviteit vergroten.
Uit het onderzoek komt naar voren dat NBSO's verschillende rollen vervullen, en dat hun toegevoegde waarde voor het bedrijfsleven verschilt per regio en doelgroep. De opzet en samenstelling van de kantoren (functie, doelgroep, diensten, capaciteit) dient aan de 'zwaarte' van de doelmarkt te worden aangepast om het rendement te kunnen verhogen. Hierbij kan ook ruimte worden gecreëerd om *Chief Representatives* / medewerkers zo nodig voor andere contractperiodes dan de gebruikelijke vier jaar aan te stellen.

Verken mogelijkheden voor tweedelijns- en betaalde dienstverlening.
Tweedelijns dienstverlening hoeft niet à priori te worden afgewezen, tenzij de markt hierin al voorziet. Per land/regio dient te worden bekeken hoe de opvolging van het werk van NBSO's door private partijen functioneert. Analyseer de zwakke plekken en onderzoek mogelijkheden per markt voor betaalde dienstverlening (voor aanvullende, specialistische diensten zoals *business development*).

2) Operationeel

Vergroot de herkenbaarheid van het NBSO-netwerk/handelsposten en zorg voor eenduidige resultaat oriëntatie bij alle handelsposten op ambassades, CG's en NBSO's.
NBSO-kantoren zijn onderdeel van het economisch handelsnetwerk van de ambassades. In dit licht zou een beoordelingssystematiek of effectiviteitsmeting ook van toepassing moeten zijn op de economische afdeling of de unit daarbinnen die zich richt op handelsbevordering. Met het zichtbaarder maken van het Nederlandse netwerk van *business support* (met een hoofdkantoor in Nederland en een groot netwerk van branches in het buitenland), zal het bereik groter worden. Hiertoe is eenduidige branding op zijn plaats rondom alle units die handelsactiviteiten ontplooien. In de Nederlandse context zou dit gefaciliteerd kunnen worden door de handelsafdelingen van ambassades en

7 *Verkennersfunctie handelsbevordering:* Het huidige beleid voorziet niet in een inceptiefase, wanneer de vraag vanuit het bedrijfsleven nog beperkt is, terwijl het betreden van nieuwe markten in een vroeg stadium op de langere termijn wel kansen biedt (*first-mover advantage*). Zo'n verkennende/pioniersrol houdt in dat gestart wordt met het expliciteren van kansen voor mkb en het leggen van de eerste contacten bij autoriteiten en gevestigde bedrijven. Het risico op mislukking kan vanuit kostenoogpunt deels worden ondervangen door niet direct complete kantoren op te tuigen (zoals nu het geval is), maar in de economische centra gebruik te maken van de bestaande infrastructuur (zoals HC's) of éénmansposten ('praktijk aan huis').

consulaten-generaal én de NBSO's alsmede de betrokken onderdelen van RVO, onder één vlag naar het bedrijfsleven te laten opereren.

Maak afspraken over de follow-up na het leveren van diensten aan bedrijfsleven.
Vraag een zekere inspanningsverplichting aan afnemers van diensten. Denk hierbij aan terugkoppeling 1) aan buitenlandse ondernemers over follow-up van zakenpartnerscans en *matchmaking*; en 2) aan het NBSO over de uitkomsten naar aanleiding van *matchmaking* met die potentiele zakenpartners. Dit is voor zowel het verkrijgen van inzicht in het resultaatbereik als de communicatie naar het lokale netwerk van belang.

Operationaliseer de strategische doelstellingen naar concrete (meer)jarenpannen per economisch cluster.
Voor de economische clusters per land kan een jaarplan opgesteld worden, waarin de doelen, instrumenten, taken, verantwoordelijkheden en te behalen resultaten per onderdeel van het netwerk zijn opgenomen. Hiermee wordt nagestreefd dat de NBSO's en de handelsafdelingen van ambassade en consulaten-generaal meer onderling gaan samenwerken en dat er meer synergie wordt bereikt.

Versterk de zichtbaarheid van de officiële vertegenwoordiging.
De herkenbaarheid van het kantoor als 'handelsvertegenwoordiging van Nederland' hangt voor een groot gedeelte af van de inspanningen van de *Chief Representative* (of equivalent), en de persoonlijke contacten met zowel het lokale netwerk als de achterban in Nederland. Hierdoor hebben kantoren moeite om het netwerk over te dragen aan een nieuwe directeur. Door bij vertrek en aantreden van deze persoon een evenement of netwerkbijeenkomst te organiseren ('*big bang*'), waarbij de ambassadeur de nieuwe vertegenwoordiger introduceert, kan dit worden verbeterd. Ook in Nederland is een introductieronde bij de doelgroep gewenst (bijvoorbeeld tijdens de door de EVD georganiseerde economische week met het bedrijfsleven).

Versterk de monitoring en resultaatmeting van NBSO's.
De registratie van *outcomes* en mogelijke impact verdient verbetering. Het Achilles systeem biedt meer mogelijkheden voor monitoring en analyse van dienstverlening dan de huidige registratiesystemen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld trends in beeld worden gebracht en kan specifieker worden ingespeeld op de behoeften van de doelgroep. Momenteel wordt Achilles alleen in China gebruikt.

1

Inleiding en afbakening van de evaluatie

1.1 Inleiding

Waarom overheidsondersteuning?

Buitenlandse handel en investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Een groot gedeelte van het Nederlandse bedrijfsleven is internationaal actief. Dat de overheid op dit terrein betrokken is, vloeit voort uit de gedachte dat ondersteuning, aanmoediging en bemiddeling katalyserend werkt bij het stimuleren van handel en investeringen over de grens.

Het beleid gaat uit van de constatering dat Nederlandse ondernemers vaak tegen beperkingen aanlopen wanneer zij internationale activiteiten ontplooien. Deze problemen komen voort uit markt- en systeemimperfecties, die voor zowel de aanbod- als vraagzijde van de markt consequenties hebben, bijvoorbeeld de kosten die bedrijven moeten maken om nieuwe markten te betreden en te leren 'kennen'.[8] Dit wordt onder meer bepaald door de mate waarin zij toegang hebben tot informatie en advies, relevante contacten (klanten, partners, investeerders) en netwerken. Daarnaast is het voor bedrijven vaak lastig om in te schatten wat het betreden van de nieuwe markt zal opleveren, of dit opweegt tegen de kosten die gemaakt moeten worden en welke risico's internationalisering met zich meebrengt.[9] Het creëren van een *level-playing field* voor bedrijven wordt in de economische theorie gezien als een taak van de overheid, omdat zij een onafhankelijke positie kan innemen en andere overheden ook gebruikmaken van publieke handelsbevordering.

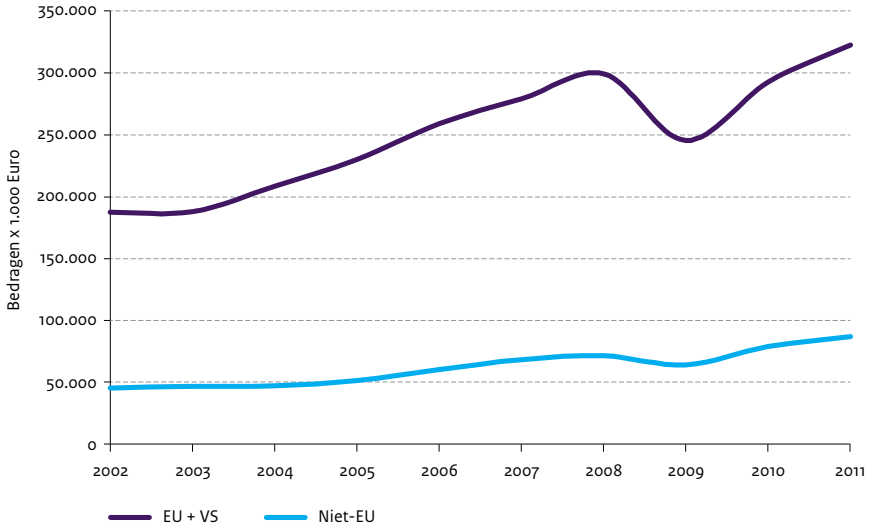
De focus van overheidsondersteuning ligt voornamelijk op de landen met het grootste economische potentieel, daar waar de buitenlandse overheid een belangrijke rol speelt in economische transacties (bijvoorbeeld de BRICST-landen),[10] maar ook op het handhaven van de positie in gevestigde markten (EU en VS) door hier *business support* te bieden.

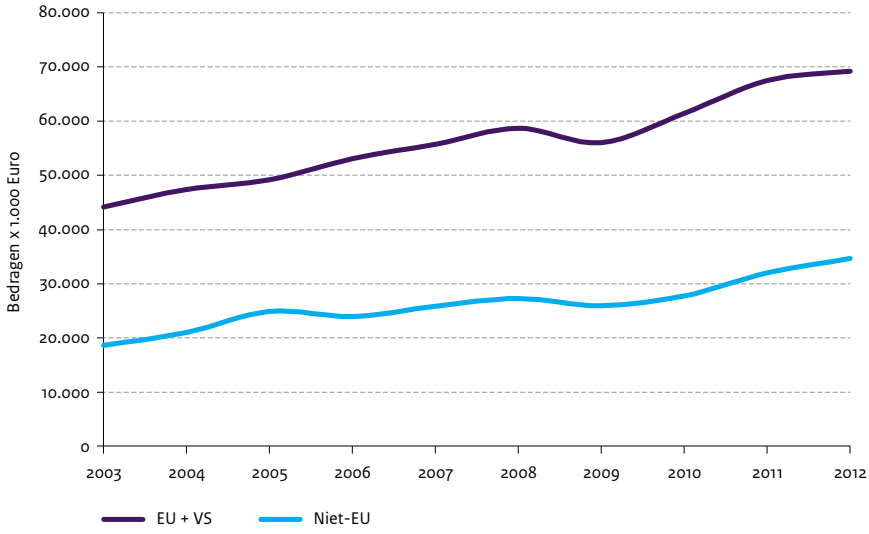
Nederlandse export en investeringen in het buitenland

Berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laten zien dat in twintig jaar tijd het aandeel van de Nederlandse export is toegenomen van 56 tot 69 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De toegevoegde waarde van de export van goederen en diensten aan het bbp bedroeg 29 procent in 2009, terwijl de toegevoegde waarde van de wederuitvoer aan de Nederlandse economie veel beperkter is.[11] Het volume en de waarde van die wederuitvoer nemen echter wel in rap tempo toe, zo blijkt uit de Internationaliseringsmonitor 2013 van het CBS. Ook is de toegevoegde waarde van diensten in de export relatief hoog vergeleken met de handel in goederen. Diensten vereisen vaak meer (hoogwaardige) kennisintensieve input dan goederen, waarvan de waarde (gedeeltelijk) elders is vervaardigd en het Nederlandse aandeel daarmee dus beperkt blijft.

8 http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173862_11.html.
9 CBS 2013; CPB 2011; European Union 2010.
10 http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173862_11.html.
11 Zie studie van Kuypers et al. (2012). Hieruit blijkt dat de toegevoegde waarde aan het bbp van Nederlandse productie in de export voor 59 cent per euro bijdraagt, voor de wederuitvoer is dit 7 cent per euro.

Grafiek 1.1 *Nederlandse export van goederen en diensten naar EU+VS en niet-EU*

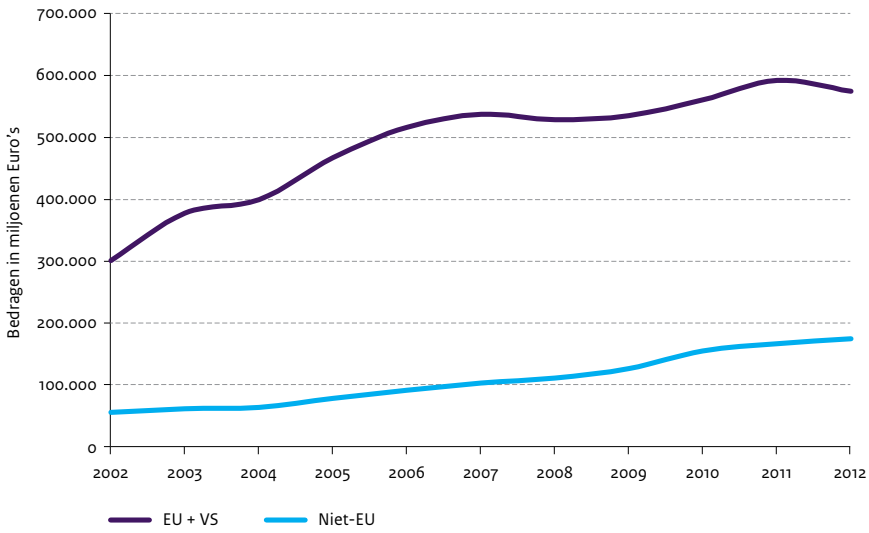




Bron: CBS, bewerking IOB.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat verreweg de meeste (98%) Nederlandse goederenexporteurs behoren tot het midden- en kleinbedrijf (mkb). Samen zijn zij verantwoordelijk voor 60 procent van de uitvoerwaarde. Veertig procent van de export komt op het conto van het grootbedrijf (2% van de exporteurs).[12] Voor uitvoer van diensten is geen onderverdeling naar bedrijfsgrootte beschikbaar, maar de waarde hiervan is in tien jaar tijd met meer dan 65% gestegen.

Grafiek 1.2 *Nederlandse investeringen in het buitenland naar gevestigde en opkomende markten (outward FDI)*



Bron: De Nederlandsche Bank, bewerking IOB.

Van de Nederlandse investeringen in het buitenland is slechts een klein deel afkomstig van het midden- en kleinbedrijf. Uit de Internationaliseringsmonitor 2013 van het CBS blijkt dat van alle mkb-bedrijven slechts 1% buitenlandse investeringen heeft, waarvan de totale waarde 2% van het totaal uitmaakt (op basis van gegevens uit 2010). Met de grootte van het bedrijf neemt het percentage bedrijven dat in het buitenland investeert snel toe.[13] Bedrijven met investeringen in het buitenland hebben een hogere exportintensiteit (10 procentpunt) dan soortgelijke bedrijven (qua grootte en sector) zonder die investeringen. Dit komt overeen met de verwachting dat bedrijven die meer internationaal georiënteerd zijn omdat ze buitenlandse investeringen hebben, ook een groter deel van hun omzet uit export halen.[14]

[12] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/globalisering/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-exportaandeel-mkb-2009.htm.
[13] Zie voor een uitgebreide toelichting de Internationaliseringsmonitor 2013 van het CBS.
[14] Panteia/EIM 2013.

Inzet van Netherlands Business Support Offices

Ter ondersteuning en facilitering van de handel beschikt de Nederlandse overheid, naast en in aanvulling op een netwerk van ambassades en consulaten-generaal, nu over 21 *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's). Deze handelskantoren zijn kleinschalig, worden gemanaged door medewerkers met ervaring in of met het bedrijfsleven en zijn gevestigd in voor Nederland economisch kansrijke regio's. Sommige landen beschikken over meerdere NBSO's. In 2013 waren er acht handelskantoren in de EU (Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk), twee in de Verenigde Staten en twaalf daarbuiten (Turkije, Brazilië, China en India).[15] NBSO's ondersteunen bedrijven die op verschillende manieren internationaal actief zijn of dat willen worden. Dit doen zij onder meer door het bieden van informatie, voorlichting, *matchmaking* en assistentie ter plaatse en het organiseren en faciliteren van handelsmissies. Met deze dienstverlening zou het internationaliseringsproces gemakkelijker moeten kunnen verlopen.

Internationaliseringsproces

Internationalisering van ondernemingen is een proces waarbij bedrijven in toenemende mate actief zijn in internationale markten. Er bestaan verschillende theorieën die de drijfveren hiervoor verklaren.[16] Bedrijven kunnen op diverse manieren bezig zijn met het ontplooien van activiteiten buiten Nederland en het hangt af van het soort bedrijf, de producten of diensten, de werkwijze en houding ten opzichte van buitenlandse handel en -investeringen op welke wijze invulling wordt gegeven aan internationalisering. Uit onderzoek op bedrijfsniveau blijkt dat er een positieve relatie bestaat tussen bedrijfsgrootte, productiviteit en internationalisering. Deze studies tonen aan dat internationaal georiënteerde bedrijven productiever zijn dan bedrijven die niet internationaal actief zijn.[17]

Een bruikbare insteek voor het ontwerpen en verlenen van business support kan zijn om te bekijken welke onderdelen/activiteiten van het bedrijf zich richten op internationalisering (z.g. *value-chain approach*[18]). Zo kan een bedrijf ervoor kiezen om het hoofdkantoor in Nederland te vestigen, maar R&D (zoals software ontwikkeling), (arbeidsintensieve)(deel) productie, financiële-, accounting-, en HR services, marketing en sales etc. elders in te richten. Aangenomen wordt dat internationalisering steeds vaker en eerder plaatsvindt dan voorheen.[19] Er zijn bijvoorbeeld ook bedrijven die van meet af aan internationaal actief zijn.

Naast de kenmerken van het bedrijf zelf (waaronder de grootte, exportervaring, producten/diensten, werkwijze) wordt de mate waarin successen kunnen worden behaald bepaald

15 Bij publicatie van dit rapport (april 2014) zijn er 21 NBSO's, waarvan één met een beperkte opdracht.

16 Waaronder Cannon et al. 1981; Reid 1981; Bell 1995; McDougall et al. 1994; Ruzzier et al. 2006; Wickramasekera et al. 2006; European Commission 2007; Wright et al. 2007.

17 Panteia/EIM 2013, p. 36. Betreffende studies zijn onder andere Helpman et al. (2004). Export versus FDI with Heterogeneous Firms. *American Economic Review*, 94(1): 300-316 en Tomiura, E. (2007). Foreign outsourcing, exporting, and FDI: A productivity comparison at the firm level. *Journal of International Economics*, 72(1): 113-127.

18 Zie waardeketenmodel van Porter 1985.

19 Andersson, Gabrielsson en Wictor 2004.

door de omgeving waarin het bedrijf opereert. Denk hierbij aan het handelsklimaat (concurrentie, transactiekosten, openheid van de markt, geschikte zakenpartners, culturele afstand, etc.) en de Nederlandse reputatie op handelsgebied. De inzet en dienstverlening van NBSO's richt zich vooral op het overbruggen van de afstand tussen de bedrijfskenmerken en de lokale situatie en spelregels van *doing business*, op het vlak van de zogenaamde eerstelijns dienstverlening. Voor meer specialistisch advies, bijvoorbeeld marktonderzoek naar specifieke producten, het afstemmen van producten en diensten aan de behoeften van de klant, het uitvoeren van risicoanalyses en het verkrijgen van kapitaal worden bedrijven doorverwezen naar commerciële partijen (tweedelijns dienstverlening).

In dit rapport is een indeling gemaakt aan de hand van de ervaringen van bedrijven met exporteren of investeren in het buitenland, omdat de informatie- en adviesbehoefte verschilt per stadium. Hierbij worden vijf categorieën[20] onderscheiden:
1) Bedrijf niet geïnteresseerd in export/investeren in het buitenland;
2) Bedrijf verkent mogelijkheden voor export/investeringen;
3) Startende exporteur/investeerder;
4) Actieve exporteur/investeerder;
5) Ervaren exporteur/investeerder.

Rol van NBSO's in internationaliseringsproces

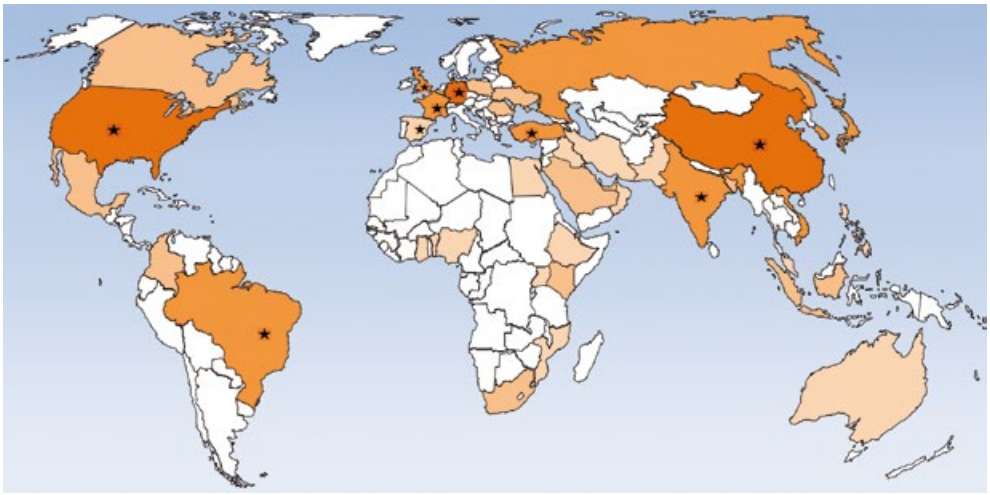
NBSO's vervullen verschillende rollen bij het wegnemen van bovengenoemde beperkingen, door:
1) op te treden als gids/weg- en doorverwijzer;
2) een *matchmaker* te zijn tussen Nederlandse bedrijven en potentiële handelspartners; en
3) bemiddeling bij conflicten en ondersteuning te bieden bij het ondernemen ter plaatse.

De inhoud van deze drie functies wordt in paragraaf 2.3 nader toegelicht.

In figuur 1.1 wordt weergegeven met welke intensiteit binnen het Nederlandse postennetwerk invulling wordt gegeven aan dienstverlening op het terrein van handelsbevordering. Hierbij zijn ook de handelsattachés (Landbouwraad, NFIA, IA) betrokken.

[20] Naar *Uppsala Model*.

Figuur 1.1 *Handelsbevordering binnen het postennetwerk (situatie 2013)*[21]



< 5 fte
5 tot 10 fte
10 tot 20 fte
> 20 fte
★ Land met NBSO-vestiging(en)

1.2 Evaluandum, onderzoeksvragen en -aanpak

Doel van het onderzoek

De evaluatie gaat in op de relevantie, doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) van het NBSO-netwerk en omvat de periode 2008-2013. Het onderzoek heeft niet tot doel gehad een oordeel uit te spreken over het functioneren van individuele kantoren of medewerkers.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt:

'Welke bijdrage levert het NBSO-netwerk aan de handels- en investeringsbevordering onder het Nederlandse bedrijfsleven/mkb?'

De afzonderlijke deelvragen evenals een overzicht van de gebruikte methoden van dataverzameling zijn te vinden in de Terms of Reference (ToR) van het onderzoek op de website van de Rijksoverheid en van IOB (www.iob-evaluatie.nl).

[21] Zie voor een overzicht van de Nederlandse economische prioriteitslanden (handelspartners en overgangsrelatie) bijlage 4.

Onderzoeksaanpak

De evaluatie is in de BZ-evaluatieprogrammering opgenomen op verzoek van het DGBEB van het toenmalige ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I), het voormalige DGCB van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Agentschap NL[22] (hierna: AGNL), onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. Deze drie onderdelen bepalen in het Strategisch Beleidsoverleg (SBO) het beleid met betrekking tot de Nederlandse handelsbevordering door het postennet in het algemeen en door de Netherlands Business Support Offices in het bijzonder.

Het doel van het onderzoek was om een complete doorlichting uit te voeren van het NBSO-netwerk. Hierbij zou gerichte aandacht moeten uitgaan naar de ingezette middelen, de verrichte werkzaamheden, het functioneren en – indien mogelijk – naar de bereikte resultaten.

Het onderzoek diende ook, op verzoek van het SBO, *forward looking* te zijn, waarin de vraag zou moeten worden beantwoord of de NBSO's in de huidige opzet nog voorzien in een behoefte van het bedrijfsleven en of het takenpakket wellicht zou moeten worden herzien. Op verzoek van AGNL dienden zo veel mogelijk NBSO's betrokken te worden bij de uitvoering van het onderzoek. Prioriteit hadden in ieder geval de kantoren in Brazilië, China, Turkije en India. Daarnaast dienen de kantoren in de EU buurlanden te worden betrokken bij het onderzoek.

Naast de gebruikelijke verantwoordingsfunctie was ook de leerfunctie van evaluaties van belang. De uitkomsten van deze evaluatie zouden moeten kunnen dienen als basis voor toekomstige besluitvorming over de vorm en inzet van het NBSO-netwerk.

Het evaluatieonderzoek is begonnen op een tijdstip dat ook de openbare aanbesteding met betrekking tot het beheer van het NBSO-netwerk van start ging. Evaluatieonderzoek met een leerfunctie gelijktijdig laten starten met een aanbestedingstraject ligt niet voor de hand. Immers de uitkomsten van het evaluatieonderzoek zouden idealiter gebruikt moeten worden als basis voor die aanbesteding. Uitstel van de aanbesteding was op dat moment echter geen optie meer. Het destijds lopende contract met het NCH kon om formeel-juridische redenen niet meer worden verlengd. Om in ieder geval te bewerkstelligen dat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek toch geïmplementeerd zouden kunnen worden, is op verzoek van IOB in het nieuw aan te besteden contract een aantal voorwaarden opgenomen die eventuele veranderingen mogelijk maken, evenals een ontbindingsclausule.

[22] Sinds 1 januari 2014 is Agentschap NL gefuseerd met de Dienst Regelingen tot de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De uitvoering van het onderzoek

Na het vaststellen van de ToR door zowel DGBEB als DGCB, is het onderzoek gestart. Tijdens het opstellen van de ToR is een try-out gedaan bij het NBSO in Lille om te toetsen welke meerwaarde dit ten opzichte van dossierstudie zou kunnen bieden. Dit onderzoek heeft waardevolle inzichten opgeleverd voor de definitieve opstelling van de onderzoeksopzet, die uiteindelijk vier componenten omvatte:

- Dossieronderzoek (IOB)
- Veldonderzoek (IOB)
- Benchmarkstudie (uitgevoerd door economisch adviesbureau APE)
- Enquête en statistische analyse onder het Nederlands bedrijfsleven (uitgevoerd door TNS Nipo)

Het benchmarkonderzoek had tot doel inzicht te krijgen in de organisatie en resultaten van een vijftal *like-minded* landen die evenals Nederland over een netwerk van *business support offices* beschikken. De geselecteerde landen voor de benchmark waren Denemarken, Duitsland, Ierland, Frankrijk en Oostenrijk.

De enquête en statistische analyse is uitgevoerd door TNS Nipo met behulp van de CAWI-methode (*Computer Assisted Web Interviewing*) in de periode van 24 juni tot en met 7 juli 2013. Hieraan hebben 1316 vertegenwoordigers van midden- en kleinbedrijf meegewerkt.[23] Hierbij is onderscheid gemaakt naar bedrijven die wel, en bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening van NBSO's.

Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in de periode december 2012 tot en met oktober 2013. In deze periode zijn 16 van de 21 NBSO's en zes ambassades bezocht. Drie maal is het mogelijk geweest een bijeenkomst van het gehele economisch netwerk in een land bij te wonen; in Duitsland, Brazilië en in China. Tijdens ieder bezoek aan een NBSO of een ambassade is een aantal diepte-interviews gehouden met tenminste de *Chief Representative* (CR) en de *Deputy Representative* (DR), evenals met vertegenwoordigers van het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven en vertegenwoordigers van lokale, provinciale of deelstaatoverheden.

NBSO's in de volgende landen zijn door IOB bezocht:

Gevestigd	Opkomend
Duitsland	Brazilië
Frankrijk	India
	China
	Turkije

[23] Het volledige rapport van TNS Nipo is beschikbaar op de websites van de Rijksoverheid en IOB (www.iob-evaluatie.nl).

Na afloop van ieder veldbezoek heeft – op hoofdlijnen – een terugkoppeling plaatsgevonden bij zowel een vertegenwoordiger van het DGBEB als van AGNL/EVD.

Tijdens de veldbezoeken is uitvoerig gesproken met bedrijven en instellingen die zakendoen met het NBSO-netwerk. Deze partijen bestonden voor een derde uit lokale- en regionale overheidsinstellingen en voor tweederde uit bedrijven en investeerders.

Tabel 1.1 Type bedrijven en (overheids) instellingen gesproken tijdens de evaluatie

Type bedrijf	%
Lokale- en regionale (semi-)overheid, KvK's	33%
Productiefaciliteiten	18%
Advies/consultancy, zakelijke dienstverlening en backoffice	18%
Distributie/agenten	11%
Investeerders en investeringsprojecten	8%
Agrarisch	5%
Logistiek	5%
Architectuur	2%

N=100.

Eerdere evaluaties: effectiviteit handelsbevordering slechts deels vastgesteld

In de periode 2008-2013 zijn twee evaluaties uitgevoerd die ingaan op handelsbevordering door de Nederlandse overheid alsmede het functioneren van het NBSO-netwerk. Het betreft de Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen (2009) en de Evaluatie NBSO-netwerk (2007), beide uitgevoerd in opdracht van EZ.

Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen

De Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen (2009), uitgevoerd in opdracht van EZ, blikt terug op de periode 2004-2008. Het rapport concludeert dat de legitimering van het gevoerde beleid, namelijk het overbruggen en beperken van verschillende markt- en systeemimperfecties op het terrein van internationaal ondernemen, nog actueel is. Vooral in complexe markten en sectoren waar de (ontvangende) overheid een dominante rol speelt is die ondersteuning gewenst en draagt dit bij aan het creëren van een *level playing field*.

Het rapport is kritisch over de wijze waarop het ministerie verantwoording aflegt en gebruik maakt van de lessen omtrent de effectiviteit van haar beleid en stelt vast dat met uitzondering van de financiële regelingen de effecten van individuele beleidsinstrumenten niet expliciet of meetbaar zijn gemaakt.[24] Hierdoor kon op dat moment slechts in beperkte mate een oordeel worden gegeven over de effectiviteit van het beleid.

[24] Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen 2009, p.48.

Een aanbeveling die in de beleidsdoorlichting wordt gedaan is om op meer systematische wijze te monitoren en te evalueren, zowel kwantitatief (op basis van helder gedefinieerde indicatoren per instrument) als kwalitatief (bijvoorbeeld door het uitvoeren van casestudies).

Het rapport stelt dat het economische postennetwerk (inclusief NBSO's) duidelijk een toegevoegde waarde heeft voor bedrijven die internationaal actief willen opereren én dat bedrijven over het algemeen zeer tevreden zijn over de dienstverlening van het postennetwerk.[25] Economische missies, georganiseerd of ondersteund door de posten, helpen bijvoorbeeld bij het openen van deuren en het leggen van bedrijfscontacten die essentieel zijn voor het sluiten van deals of het aangaan van handelsrelaties.

Evaluatie NBSO-netwerk 2007
In 2007 is door Panteia/EIM een evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit en doelmatigheid van het NBSO-netwerk. De onderzoekers concluderen dat de NBSO's een 'effectief en efficiënt instrument zijn en beschouwd dienen te worden als een structureel, zij het flexibel inzetbaar instrument voor het bevorderen van internationaal ondernemen.'[26] Voor export, import en directe investeringen rapporteert 20 tot 25% van de bedrijven die deelnamen aan het onderzoek een toename.[27] Dit geeft echter geen inzicht in de effectiviteit, omdat geen gebruik gemaakt is van een controlegroep (alleen wél-gebruikers van diensten), noch worden er uitspraken gedaan over de causaliteit.

De klanttevredenheid van bedrijven die gebruik maakten van de diensten van het NBSO-netwerk is hoog (>80%). Het faciliteren van lokale contacten met overheden en bedrijven wordt beoordeeld als veruit de belangrijkste dienst die door NBSO's wordt geleverd.[28]

Daarnaast worden in de evaluatie verschillende aanbevelingen gedaan om de transparantie rondom besluitvorming en aansturing van het netwerk te verbeteren, waarvan een aantal is overgenomen. Dit heeft onder meer geresulteerd in de Richtlijnen NBSO's (2008), de uitwerking van de Beoordelingssystematiek (2009) en het afwegingskader voor het openen/sluiten van NBSO's (2011).

Advies van de 'Groep van Wijzen' en tussentijdse notitie van IOB
Het uitbrengen van het advies door de Groep van Wijzen[29], onder voorzitterschap van Dhr. A. Docters van Leeuwen, was voor de minister van Buitenlandse Zaken de opmaat zijn visie over het postennet in een brief van 28 juni 2013, '*Voor Nederland, wereldwijd*'[30] op te stellen en deze aan te bieden aan de Tweede Kamer. IOB is medio mei 2013 gevraagd naar de mogelijkheid de eerste bevindingen betreffende het NBSO-evaluatieonderzoek te delen met

[25] Ibid.
[26] Panteia/EIM 2007, p. 7.
[27] Ibid. p.85.
[28] Ibid. p.11.
[29] TK, 2012-2013, 32734, nr. 14, d.d. 30 mei 2013.
[30] TK, 2012-2013, 32734, nr. 15, d.d. 28 juni 2013.

de departementsleiding. Hieraan is door IOB gevolg gegeven in een interim-rapport d.d. 4 juni 2013, waarin werd gesteld dat de huidige organisatorische inbedding in het postennet belemmerend werkt voor het functioneren van NBSO's, dat het privaatrechtelijke karakter van deze kantoren het aanleggen van een goed netwerk vertraagd en dat voornamelijk bij bedrijven en economische handelspartners onvoldoende duidelijk is waar NBSO's voor staan. Ten slotte werd geconcludeerd dat de aansturing van NBSO nodeloos gecompliceerd is.[31] Dit wordt in de navolgende hoofdstukken verder toegelicht.

[31] De hoofdpunten uit het IOB-interim rapport zijn te vinden in bijlage 6.

2

Beleid en organisatie van het NBSO-netwerk

De volgende paragraaf beschrijft de samenhang tussen de strategische en operationele doelstellingen omtrent handelsbevordering zoals deze in de Rijksbegroting zijn opgenomen en de positie van de NBSO's daarbinnen, aan de hand van de Memorie van Toelichting, Kamerbrieven en andere beleidsdocumenten.

2.1 Rijksbegroting

Tussen 2008 en 2014 zijn er enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd op de Rijksbegroting betreffende het NBSO-netwerk.

Internationale handel- en investeringsbevordering, waar het netwerk van NBSO's onderdeel van uitmaakt, viel in de evaluatieperiode 2008-2013 zowel binnen de begrotingsindelingen van het ministerie van Economische Zaken[32] (Hoofdstuk XIII) als het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Hoofdstuk V / Hoofdstuk XVII BHOS). Beide ministeries hebben specifieke beleidsdoelen geformuleerd gericht op het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie in de wereld. De strategische en operationele doelstellingen (begroting 2012) zijn opgenomen in onderstaande Box 2.1 en Box 2.2.

Het Ministerie van BZ voert de regie en heeft eindverantwoordelijkheid over het postennetwerk, terwijl het Ministerie van EZ verantwoordelijk is voor het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij het betreden van kansrijke markten en het aantrekken van hoogwaardige buitenlandse investeringen. De onderlinge samenwerking is vastgelegd in het Concordaat EZ-BZ (2013).

Met ingang van 1 januari 2014 ligt de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de betreffende beleidsdoelstellingen bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Hoofdstuk XVII) en geldt operationele doelstelling 1.2: *Versterkte Nederlandse handels- en investeringspositie en economische naamsbekendheid*.

[32] Wanneer in de tekst wordt verwezen naar het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt ook het voormalige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bedoeld.

Box 2.1 *Doelstellingen handelsbevordering Buitenlandse Zaken 2012*

Strategische doelstelling (Artikel 4): Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede:
Zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden, gericht op het bevorderen van het op termijn voeren van eigenstandig armoedebeleid. Inzet van posten voor internationalisering van onze economie.

Operationele doelstelling (OD 4.4): Effectieve Nederlandse handels- en investeringsbevordering:[33]

Financiële instrumenten
- Steun aan *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's) en *Netherlands Agricultural Business Support Offices* (NABSO's). De belangrijkste taak is het ondersteunen van Nederlandse bedrijven bij het betreden van kansrijke markten.

Beleidsinstrumenten
- Diplomatieke inspanningen van ambassades en consulaten richten zich op de volle breedte van economische dienstverlening en economische diplomatie die kan bijdragen aan het succes van Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven in het buitenland. Nederland zal zich vooral inzetten in de landen waar de Nederlandse overheid de meeste toegevoegde waarde heeft, namelijk landen met veel economisch potentieel (snelgroeiende, opkomende markten) en landen waar de overheidsinmenging groot is.

Bron: Begrotingsstaat Buitenlandse Zaken, 2012.

[33] Dit artikel geldt voor het jaar 2012. In de voorgaande jaren was dit onderdeel ondergebracht bij operationele doelstelling 4.5 '*Effectieve Nederlandse handels- en investeringsbevordering*'.

Box 2.2 *Doelstellingen handelsbevordering Economische Zaken 2012*

Strategische doelstelling (Artikel 15): Een sterke internationale concurrentiepositie:
Een sterke concurrentiepositie, open wereldeconomie en duurzame globalisering.

Operationele doelstelling (OD 15.3): Bevorderen van internationaal ondernemen en ondersteunen van het Nederlandse bedrijfsleven in kansrijke markten en sectoren:

Beleidsinstrumenten

- Informatie en advies:
  Het voorzien van informatie en het verstrekken van advies over internationaal ondernemen aan bedrijven en organisaties die zich oriënteren of de eerste stappen zetten op buitenlandse markten is van groot belang.

- Economische diplomatie:
  Het postennet – in het bijzonder de landbouwattachés, economische afdelingen van ambassades en consulaten, Innovatie Attachés[34], *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's) en *Netherlands Agricultural Business Support Offices* (NABSO's) – speelt een sleutelrol in het uitoefenen van economische diplomatie.

Onder economische diplomatie wordt verstaan het bemiddelen of onderhandelen door de Nederlandse overheid met een buitenlandse publiek/private partij in het kader van handelsbevordering, R&D-samenwerking, of het aantrekken van investeringen. Economische diplomatie is met name inzetbaar in landen met veel overheidsbemoeienis en waar sprake is van een groot marktpotentieel.

Bron: Begrotingsstaat Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012.

Effect- en prestatie indicatoren

In de Memorie van Toelichting bij de begroting van BZ is opgenomen dat in sommige gevallen, zoals bij beleidsartikel 4.4. *Effectieve Nederlandse handels- en investeringsbevordering*, de outcome en output in beginsel wel meetbaar zijn, maar dat dit in verhouding tot de uitgaven en/of administratieve lasten een relatief kostbaar en tijdrovend proces is.[35] Er zijn geen specifieke indicatoren benoemd om de effectiviteit van dit beleid te kunnen vaststellen. De resultaten van het NBSO-netwerk worden alleen op output gescoord.

34 Tot en met 2012: Technisch Wetenschappelijke Attachés (TWA).
35 Begrotingsstaat Buitenlandse Zaken, 2012.

Financiële inzet van middelen

De evaluatie dekt de volledige uitgaven die vallen onder genoemde operationele doelstelling 4.4. Tussen de jaren 2008 en 2011 zijn de uitgaven op OD 4.4 afgenomen, met een toename van de realisatiecijfers in 2012 en 2013. Vanaf 2014 wordt een beperkte krimp verwacht op dit artikel, in lijn met de aangekondigde rijksbrede bezuinigingen.

Operationele Doelstelling 4.4: Effectieve Nederlandse handel- en investeringsbevordering

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SBE 1816S05: Versterking economische functie	€ 6.916.464	€ 6.608.333	€ 6.063.554	€ 5.838.800	€ 6.222.348	€ 6.423.726

2.2 Beleidsontwikkelingen tussen 2008 en 2013

Het gevoerde beleid betreffende de inspanningen van het NBSO-netwerk kan worden herleid naar een drietal beleidsstukken waarin het generieke handelsbeleid van Nederland wordt beschreven. Hoewel de basisuitgangspunten in het beleid niet fundamenteel zijn veranderd tussen 2008 en 2013, is er wel meer aandacht gekomen voor een meer sectorspecifieke benadering in een aantal economische prioriteitslanden (resp. landen met een taakspecialisatie economie). Daarbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan economische diplomatie als instrument voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

De beleidsbrieven van het ministerie van Economische Zaken *Internationaal Ondernemen* (2008) en *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen* (2011) noemen de internationalisering van de Nederlandse economie als noodzakelijk voorwaarde voor een welvarend, duurzaam en ondernemend Nederland. De handel met het buitenland en de wederzijdse investeringen bepalen voor een groot deel de economische groei. Daarbij wordt de export gezien als grote aanjager van het economisch herstel in de jaren volgend op de economische crisis. Door het verbeteren van de aansluiting van het mkb op kansrijke- en groeimarkten kan de concurrentiepositie van Nederland verder worden versterkt. Ook de BZ-notitie *Modernisering Nederlandse Diplomatie* (2012) onderschrijft dit uitgangspunt.

Beleid 2008: Breed basispakket met beperkte sectorfocus

In de beleidsbrief *Internationaal Ondernemen* (2008) ligt de motivering voor het beleid in het principe dat de inzet van de overheid zich dient te richten op het oplossen van complexe marktverstoringen die Nederlandse ondernemers tegenkomen op kansrijke markten en/of sectoren. De brief constateert dat de vraag vanuit het bedrijfsleven om overheidsondersteuning betrekking heeft op zowel de nabije en ontwikkelde markten (EU, VS), maar ook op de opkomende markten. De beleidsbrief uit 2008 focust zich wat betreft ondersteuning op de volgende knelpunten:

Tabel 2.1 Niveaus van overheidsondersteuning bij knelpunten internationaal ondernemen		
	Knelpunt	**Ondersteuning overheid**
Handelspolitiek	Ongelijk speelveld	WTO-afspraken, handelsakkoorden
	Gebrekkige markttoegang	Economische diplomatie, strategische reisagenda, G2G
Transparantie	Gebrek aan transparantie	Informatievoorziening, financiële regelingen
	Intransparante werking Interne Markt	Solvit, EVD/SenterNovem/Syntens als European Enterprise Network
	Onvoldoende bewustwording MVO als exportproduct	Voorlichting door EVD, economische diplomatie
	Inconsistent imago BV Nederland	Eenduidige Holland Branding
Internationale ondersteuning	PPS nodig voor toetreding buitenlandse markten	Faciliteren clustervorming en platforms
	Gebrekkige aansluiting innovatie – internationale vermarkting	Versterken internationale dimensie van innovatieprogramma's
	Imperfectie kapitaalmarkten	Kapitaalmarktpakket

Bron: Beleidsbrief Internationaal Ondernemen.

Beleid 2011: Meer focus op sectoren en minder financiële steun

De kamerbrief *Buitenlandse Markten, Nederlandse kansen* (2011)[36] benoemt de volgende focusgebieden:

1) Internationaal Excelleren: positionering van Nederlandse (top) bedrijven op landen met het grootste handels-, investerings- en innovatiepotentieel. De overheid pakt sterke bemoeienis van de buitenlandse overheid aan. De overheid creëert zo de ruimte voor internationale ondernemers om te ondernemen.
2) Vrijmaken van het handels- en investeringsverkeer en versterken van de Europese interne markt die een belangrijk afzetgebied is en blijft voor Nederlandse producten.
3) Toename van het aantal internationale (mkb-)starters door het stimuleren van kansrijke mkb-bedrijven om internationaal te ondernemen.
4) Toename en verankering van investeringen door buitenlandse topbedrijven in Nederland. Enerzijds door een zo aantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat te scheppen en anderzijds door proactief buitenlandse bedrijven aan te trekken.

Daartoe zal de overheid haar nationale en internationale netwerken – in het kader van economische diplomatie – 'assertief inzetten bij het verzilveren van marktkansen door het oplossen van belemmeringen voor Nederlandse ondernemers op buitenlandse markten en bij het aantrekken van buitenlandse topinvesteringen'.[37]

[36] EZ, 24 juni 2011.
[37] Ibid. p.6.

Voorts wordt vermeld dat in toenemende mate de financiële ondersteuning in de vorm van subsidies (zoals Prepare2Start, 2g@there, Package4Growth) zal worden afgebouwd. Inzet op advies- en coaching trajecten (bijvoorbeeld het aanbieden van algemene en waar mogelijk complexe marktinformatie, of coaching via Starters International Business - SIB), publiek-private samenwerking en focus op de topsectoren (Partners for International Business - PIB) wordt geïntensiveerd.

Integrale aanpak EZ-BZ 2012: Adviezen Groep van Wijzen, Modernisering Diplomatie

De notitie van BZ betreffende 'Modernisering Nederlandse diplomatie' kent een belangrijke positie toe aan de NBSO's binnen het postennetwerk. Hierin wordt gesteld dat het postennetwerk in de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika) krachtig en in de breedte aanwezig moet zijn voor de ondersteuning van het bedrijfsleven. De economische dienstverlening dient volgens het beleid in grote lijnen ongewijzigd te blijven en indien opportuun te worden uitgebreid. Voorts meldt de notitie dat in de minder grote landen vooral 'sectorale kansen in de economische topsectoren geïdentificeerd moeten worden, die zonder economische diplomatie niet geoogst kunnen worden. Hiervoor zal een meer flexibele, projectmatige aanpak op zijn plaats zijn door bijvoorbeeld tijdelijk extra expertise op een post te plaatsen.'

Economische diplomatie en inzet postennetwerk

In de kamerbrieven komt naar voren dat economische diplomatie een belangrijke component vormt van het denken over het handelsbeleid. Zoals ook door de Groep van Wijzen wordt vastgesteld in haar rapport uit 2012[38] ontbreekt echter een scherpomlijnde definitie van economische diplomatie bij zowel BZ als EZ. Ook wordt de term 'economische diplomatie' gebruikt als specifiek instrument, maar tevens als onderdeel van afzonderlijke programma's. Volgens de commissie is het 'noodzakelijk om een zienswijze op economische diplomatie formuleren, niet op de economische functie van BZ. Dit vooronderstelt een antwoord op de vraag wat economische diplomatie Rijksbreed betekent [...] en welke rollen hierin voor welke departementen zijn weggelegd.'[39]

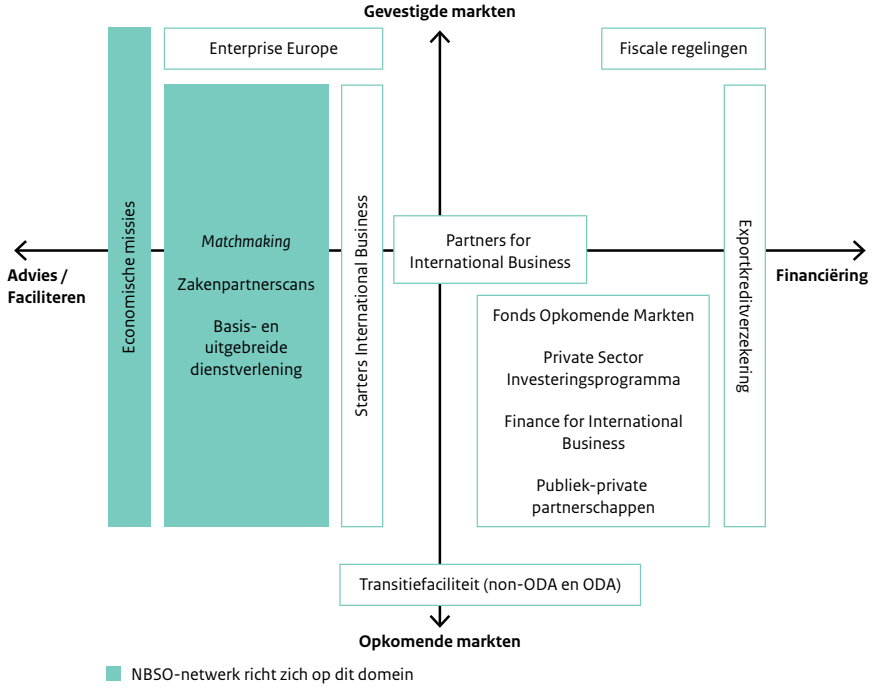
De IOB studie Effectiviteit van Economische Diplomatie (2012) brengt duidelijkheid over de reikwijdte van economische diplomatie:
'*Economische diplomatie bestaat uit de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en open stellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die reeds in het buitenland actief zijn, het verbeteren van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken.*' (IOB 2012, p.17).

[38] Notitie Groep van Wijzen: Ambtelijke voorstellen inzake de economische functie bij BZ (2012).
[39] Ibid. p. 6.

2.3 Huidig instrumentarium voor handelsbevordering

De inzet van economische diplomatie voor handelsbevordering is uitgewerkt in een breed palet aan instrumenten. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar onderdelen die zich richten op de financieringskant (o.a. subsidieregelingen), op advies en facilitering, of een combinatie van beiden. Daarbij zijn sommige instrumenten gericht op specifieke landengroepen (EU, opkomende economieën, OS-landen) of doelgroepen (startende bedrijven, consortia met meerdere partijen, PPS etc.). Onderstaand figuur geeft een schematisch overzicht van de belangrijkste regelingen in 2012.[40] De instrumenten aan de linkerzijde van de figuur hebben voornamelijk betrekking op het beperken van imperfecte- en asymmetrische informatie waarover bedrijven beschikken[41] (hoofdzakelijk inzet van niet-financiële instrumenten), terwijl de componenten aan de rechterzijde inspelen op financiële barrières en behoeftes van het bedrijfsleven.[42]

Figuur 2.1 *Instrumentarium handelsbevordering BZ en EZ gericht op Nederlandse bedrijven (2012)*



[40] Vanaf 2013 vallen enkele financiële regelingen binnen het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF).

[41] Imperfecte informatie: bedrijven hebben incorrecte of incomplete informatie waarop ze de kosten van internationaal zakendoen moeten baseren. Hierdoor kunnen foute beslissingen genomen worden. Asymmetrische informatie: de kosten van het verkrijgen van informatie zijn hoog. Hierdoor heeft niet iedereen dezelfde informatie

[42] mkb-bedrijven hebben vaak beperkt toegang tot financiering en verzekering van activiteiten of producten, wat internationaal zakendoen moeilijk maakt, of hen dwingt op kleine schaal te opereren.

De genoemde onderdelen in de figuur kunnen gelijktijdig worden ingezet, overlappen en elkaar aanvullen/versterken. Met dit instrumentarium wordt invulling gegeven aan diverse belemmeringen die kunnen optreden voor Nederlandse (mkb-)bedrijven die internationaal (willen) opereren.

Handelsbevordering door het postennetwerk en de positie van NBSO's daarbinnen

Het postennetwerk bestaat uit (diplomatieke) vertegenwoordigingen in het buitenland (ambassades, consulaten generaal, honoraire consulaten en *Netherlands Business Support Offices*), waarbij de taak van handelsbevordering ligt bij de economische afdelingen op de ambassades en consulaten-generaal. Deze economische afdelingen maken ook gebruik van attachés van andere ministeries (Innovatie Attachés[43], *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA), Landbouw- en Innovatieraden). Naast de ambassades en consulaten zijn ook honoraire consulaten en NBSO's actief op het terrein van handelsbevordering. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van die economische netwerken ligt primair bij de ambassadeur in de betreffende landen.[44] De beleidskeuze voor intensivering (of uitfasering) van de economische functie op de posten wordt in Den Haag gemaakt, in gezamenlijk overleg tussen BZ en EZ in het Strategisch Beleidsoverleg postennetwerk.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de wijze waarop met behulp van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland invulling wordt gegeven aan de publieke handelsbevordering. Hieruit blijkt de NBSO's zich voornamelijk richten op het aanbieden en faciliteren van economische dienstverlening op het gebied van advies, informatie en facilitering van handelsmissies en *matchmaking*, maar dat de kantoren ook worden ingezet om in een later stadium te bemiddelen tussen Nederlandse bedrijven en lokale partijen.

43 Tot en met 2012: Technologische Wetenschappelijke Attachés (TWA).

44 TK, 2012-2013, 32734, nr. 15.

Tabel 2.2 Postennetwerk en dienstverlening inzake handelsbevordering

Handelsafdelingen van ambassade, CG's, NBSO's	1. Gidsfunctie en wegwijzen	Aanbieden van generieke informatie, waaronder: • politieke-, maatschappelijke- en economische ontwikkelingen • wet- en regelgeving • kansen voor NL bedrijfsleven • *Doing Business* Aanbieden van specifieke informatie, waaronder: • Sectorrapportages (hoofdzakelijk op basis van het topsectorenbeleid) • Zakenpartnerscans • *Trouble-shooting (ervaringsdeskundigen)*
	2. *Matchmaking*	Organiseren en faciliteren van: • Handelsmissies (bewindslieden, bedrijfsdelegaties) • Staatsbezoeken (leden Koninklijk Huis) • Seminars, beurzen, netwerk evenementen, bedrijfsbezoeken • Inkomende missies naar Nederland (o.a. NFIA) • Daarnaast worden veelvuldig missies georganiseerd zonder of met beperkte ondersteuning vanuit het economische netwerk, door bedrijven zelf, brancheverenigingen, particuliere bureaus, provincies, steden etc.
Ambassade, CG's, HC's en NBSO's	3. Bemiddeling en *troubleshooting*	Gebruikmaken van netwerken, bestaande uit: • overheid op verschillende niveaus (centraal, decentraal) • bedrijven, kennisinstellingen • vertegenwoordigingen van andere landen (bilateraal en multilateraal) • algemeen publiek (lokaal, internationaal en NL) • Representatie • Lobby • *Trouble-shooting (verschillende escalatieniveaus)*

Primaire taak NBSO-netwerk

Gedeeltelijk taak NBSO-netwerk

Landenfocus

De mate waarin Nederland capaciteit en middelen inzet voor het versterken van handelsbevordering hangt af van een aantal factoren. Het economisch belang en het economische potentieel voor Nederland met betrekking tot handel, (buitenlandse) investeringen en innovatie vormen hierbij een leidraad. Door de jaren heen zijn verschillende prioritaire landen onderscheiden in het beleid.[45]

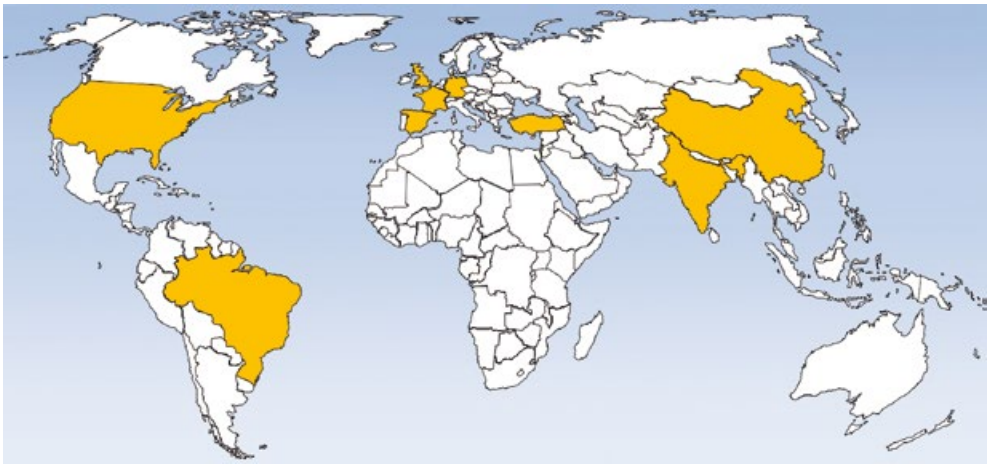
Tussen 1996 en 2013 is het netwerk van NBSO's gestaag gegroeid. In 2013 zijn er 21 NBSO's gevestigd in negen landen. Acht kantoren bevinden zich in de EU, dertien daarbuiten. Tijdens de evaluatieperiode 2008-2013 hebben negen kantoren (waaronder 4 NABSO's) hun deuren gesloten.

[45] Zie bijlage 4 voor een overzicht van de landenselectie in de jaren waarin beleidswijzigingen plaatsvonden (2008, 2011 en 2012).

De economische prioriteitslanden waren in 2008: Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Verenigde Staten, Canada, Rusland, Polen, de Golfstaten, Turkije, China, Japan, India, Roemenië, Oekraïne, Brazilië, Vietnam.[46] In 2011 zijn Zuid-Afrika en Egypte hieraan toegevoegd. Met de overgang van het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van EZ naar BZ in 2012 zijn naast de landen waar handelsbevordering prioriteit is ook zogenaamde transitielanden toegevoegd. Binnen deze laatste groep verschuift de traditionele relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking meer naar samenwerking op economisch vlak.

In de Kamerbrief '*Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*' uit 2011 wordt nadrukkelijk de Europese Unie genoemd als het belangrijkste economische en geografische speelveld waarop het beleid zich dient te richten. Ook andere Westerse landen, zoals de Verenigde Staten, bieden vanwege hun kenniseconomie toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie.[47] Hoewel het relatieve belang en het aandeel van de Nederlandse export en – investeringen in de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China) en de CIVETS-landen (Colombia, Indonesië, Vietnam, Egypte, Turkije, Zuid-Afrika) beperkt is, is de sterke groei in die landen wel een reden om ook hier actief handelsbeleid te ontplooien.

Figuur 2.2 *NBSO-netwerk, landen met handelskantoren (situatie 2013)*



De handelskantoren zijn voornamelijk gevestigd in de economische centra van deze landen, mits hier geen andere vertegenwoordiging aanwezig is (ambassade of consulaat). Vanuit hier opereren de NBSO's vaak ook in de omliggende regio's, in afstemming met de ambassade en de CG's. De grootte van het werkgebied verschilt echter aanzienlijk. De NBSO's in China zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een gebied dat vaak groter is dan Nederland, met een veelvoud aan inwoners en economische activiteit.

46 Beleidsbrief Internationaal Ondernemen 2008.
47 Kamerbrief Buitenlandse markten, Nederlandse kansen 2011.

Tabel 2.3 Geopende en gesloten N(A)BSO-kantoren sinds 1996

	NBSO's in Europa en VS		
	Kantoor	**Opening**	**Sluiting**
Duitsland	Stuttgart	2005	
	Leipzig	2008	
	Frankfurt	2009	
	Hamburg	2009	
Frankrijk	Lille	1998	
	Lyon	2002	
Polen	Krakau	2002	2009
Roemenië	Cluj	2006	2009
Rusland	Jekaterinenburg	2008	2012
	Moskou*	2004	2009
Spanje	Barcelona	2012	
UK	Manchester	2010	
VS	CG San Francisco	2004	
	Houston	2011	

	NBSO's in BRICT-landen		
	Kantoor	**Opening**	**Sluiting**
Brazilië	Porto Alegre	1998	
	Recife	2000	
China	Tianjin	1999	2012
	Jinan	1997	
	Nanjing	1997	
	Wuhan	1997	
	Dalian	2007	
	Qingdao	2009	
	Chengdu (1)	1997	2005
	Chengdu (2)	2012	
	Hangzhou	1999	2004
	Harbin*	2006	2010
	Kunming	2002	2007
	Kunming*	2008	2011
	Shenyang	1999	2006

India	Ahmedabad	1996	
	Chennai	1996	
	Haiderabad	2010	
Mexico	Monterrey	1998	2009
	Quaretaro*	2006	2007
Turkije	Izmir	2009	
	Izmir*	2009	2012

* *NABSO*

2.4 Organisatiestructuur en verantwoordelijkheden

De *Netherlands Business Support Offices* maken sinds 15 jaar deel uit van het Nederlandse postennetwerk en richten zich specifiek op ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven in zowel kansrijke gevestigde- en opkomende markten. De NBSO's zijn in feite decentrale handelsafdelingen van de Nederlandse overheid die, in nauwe samenwerking met de ambassade in het betreffende land, worden aangestuurd door de NL EVD Internationaal[48] (hierna: EVD) in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (via Agentschap NL) en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het netwerk wordt vanuit de HGIS Intensiveringsmiddelen gefinancierd, welke door BZ worden beheerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is eindverantwoordelijke voor de coördinatie en uitvoering van het Nederlandse buitenlandse beleid en het postennet.

2012-2014: veel organisatorische veranderingen

De grondslag voor onderlinge samenwerking is opgenomen in een bilaterale overeenkomst (Concordaat EZ-BZ). Dit concordaat is tot stand gekomen vanuit de gedachte van één buitenlandse dienst die naast diplomatieke en consulaire belangen ook de economische belangen van Nederland behartigt. Het ministerie van EZ blijft daarbij verantwoordelijk voor de economische relaties, draagt bij aan het buitenlands beleid op dit terrein en maakt gebruik van het postennet van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met het aantreden van het huidige kabinet Rutte-Asscher is de eerste verantwoordelijkheid voor het beleid met betrekking tot buitenlandse handel belegd bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Binnen BZ was het DG Consulaire zaken en Bedrijfsvoering (DGCB) tot eind 2012 verantwoordelijk voor de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen BZ en EZ. Sinds kort ligt deze verantwoordelijkheid bij de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (PSG). Vanuit EZ lag deze taak bij de directie Internationaal Ondernemen (DIO) van het DG Buitenlandse

[48] De EVD is onderdeel van het Agentschap NL van het ministerie van Economische Zaken en de uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid voor het faciliteren en stimuleren van internationaal ondernemen en internationale samenwerking.

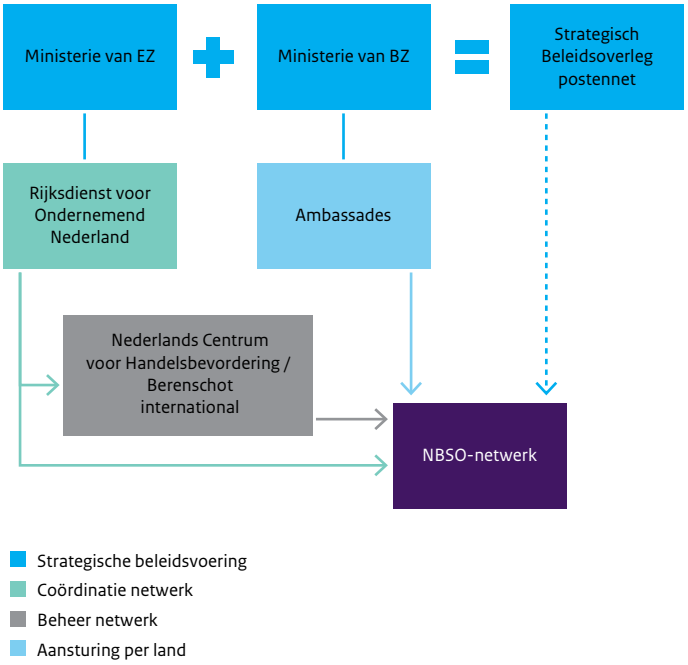
Economische Betrekkingen (DGBEB), dat per 1 januari 2013 is overgegaan van het ministerie van EZ naar het ministerie van BZ.

De operationele aansturing en coördinatie van het netwerk ligt bij de EVD, evenals de besluitvorming over werving en aanstelling van personeel. Sinds 1 januari 2014 is Agentschap NL (en daarmee ook de EVD) gefuseerd met de Dienst Regelingen tot de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Het feitelijk beheer (personeel, kantoren) van de NBSO's wordt uitgevoerd door het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) en Berenschot International.

Bij besluit van het SG/DG-beraad (juli 2013) wordt het beheer van het netwerk ondergebracht bij de Rijksoverheid. De redenen voor deze efficiency-slag worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

Schematisch ziet de organisatie er per 1 januari 2014 als volgt uit:



De EVD (vanaf 1 januari 2014 onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland - RVO)
Voor het Nederlands bedrijfsleven is de EVD het loket voor voorlichting met betrekking tot internationaal ondernemen. Bedrijven kunnen hier terecht met vragen over de (on) mogelijkheden van zakendoen in het buitenland. Binnen de EVD is het *front-office* belast met het beantwoorden van algemene handelsvragen en eenvoudige verzoeken. Meer inhoudelijke en complexe zaken worden verwerkt door (landen)medewerkers van het

mid-office. Deze afdeling verzoekt in voorkomende gevallen NBSO's en diplomatieke posten om aanvullende informatie te vergaren of de behandeling van handelsvragen over te nemen. Voor één van de producten, de zakenpartnerscan, vindt de intake plaats bij en door de EVD, maar wordt de scan opgesteld door een NBSO of de handelsafdeling van een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. Posten en NBSO's hebben een vast aanspreekpunt op het EVD *mid-office* en hebben regelmatig (telefonisch) contact met elkaar.

Ambassades

De ambassades in landen waarin ook NBSO's zijn gevestigd zijn belast met de dagelijkse aansturing van de NBSO's en omvat afstemming van werkzaamheden, het maken van afspraken over het ontvangen van missies, het bijwonen van beurzen en organiseren van evenementen. Het hoofd van de economische afdeling van de ambassade is de facto hoofd van het economisch netwerk in een land, onder eindverantwoordelijkheid van de ambassadeur.

Nederlands Centrum voor Handelsbevordering / Berenschot International

NBSO's worden beheerd door het NCH en Berenschot International[49], die afhankelijk van de mogelijkheden per land, een dochteronderneming of *Representative Office* hebben opgericht. Hierdoor hebben de kantoren een privaatrechtelijke status. De *Chief Representative* en *Deputy Representative* zijn in dienst van voorgenoemde partij en hebben daarmee een status aparte ten opzichte van de andere spelers binnen het economisch netwerk van de Nederlandse overheid.

De reden om voor deze constructie te kiezen komt voort uit de gedachte dat het netwerk hiermee:

1) een hoge mate van flexibiliteit zou hebben (gemakkelijk te openen en sluiten);
2) de kwaliteit van de dienstverlening zou kunnen worden gewaarborgd (door het aanbieden van competitieve arbeidsvoorwaarden); en
3) de medewerkers van het kantoor veel operationele vrijheid zou kunnen bieden, doordat die niet onder het regime van de ambassade vallen.

Andere redenen, die niet expliciet in het beleid zijn opgenomen, maar wel in gesprekken met diverse functionarissen naar voren kwamen, zijn terug te voeren op het willen beperken van fte's binnen de overheid (sturen op fte's en niet zozeer op kosten) en de wijze waarop het personeelsbeleid binnen BZ wordt gevoerd.

Deze keuze, om het beheer van het netwerk uit te besteden aan een private partij, heeft grote consequenties gehad voor de kosten, resultaten en transparantie van de algehele organisatie van het netwerk. Dit wordt in hoofdstuk 4 en 5 verder besproken.

[49] Het kantoor in Manchester valt inmiddels onder RVO a.g.v. het nieuwe inbestedingsmodel.

2.5 Beleidsafspraken

Omdat zowel het ministerie van Economische Zaken als het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen, maar daarnaast ook andere spelers betrokken zijn bij de uitvoering, zijn op verschillende niveaus beleidsafspraken vastgelegd. Dit betreft zaken over algemene samenwerkingsmodaliteiten, besluitvorming en beleidsuitvoering.

Concordaat EZ-BZ (2013)

Het oorspronkelijke concordaat uit 1955 is in 2002 en 2013 herzien omdat er behoefte bestond aan intensivering en stroomlijning van de eerder overeengekomen samenwerkingsafspraken. Het vernieuwde besluit beoogt de uitwisseling van ambtenaren tussen beide ministeries te vereenvoudigingen, deelname aan elkaars staven te formaliseren en de bepalingen over instructiebevoegdheid (richting de posten) te actualiseren.[50]

Beleidsafspraken BZ-EZ Economische Versterking Postennet (HGIS Intensivering) (2008)

In de beleidsafspraken tussen BZ en EZ (i.e. DGBEB als geformaliseerd opdrachtnemer) wordt bepaald dat DGBEB jaarlijks opdracht verleent aan de EVD voor de uitvoering van het Programma Economische Versterking Postennet. Met betrekking tot monitoring en verantwoording wordt afgesproken en dat DGBEB financiële verantwoording aflegt aan BZ over de gerealiseerde uitgaven. Naast een geformaliseerd kwartaaloverleg tussen beide ministeries heeft DGBEB de verplichting om BZ te 'informeren over het verstrekken van relevante opdrachten tot uitvoering van beleidsstudies en/of evaluaties. DGBEB informeert BZ over de inhoud van de betreffende rapporten en de daaraan te verbinden gevolgen voor de uitvoering van werkzaamheden voordat het definitieve rapport naar buiten wordt gebracht.'[51]

Beleidsafspraken DGBEB-EVD (2008)

Dit betreft afspraken tussen de gedelegeerde opdrachtgever (DGBEB) en de opdrachtnemer (EVD). Op het gebied van de jaarlijkse opdrachtverlening gaat het convenant in op de begroting, bevoorschotting en financiële rapportages. Over de wederzijdse informatieplicht en overlegmomenten wordt opgenomen dat DGBEB de EVD tijdig informeert over voorgenomen beleidswijzigingen die van invloed kunnen zijn op het programma, zodat de EVD hierop kan inspelen. De EVD dient in haar jaarrapportages aan DGBEB inzicht te geven in de voortgang en effectiviteit van het programma. Tevens houdt de EVD het DGBEB regelmatig op de hoogte van de invulling van zijn intermediaire rol tussen het Nederlandse bedrijfsleven en NBSO's.[52]

[50] Concordaat EZ-BZ 2013.
[51] Afspraken BZ-EZ Economische versterking van het postennet 2008.
[52] Afspraken DGBEB-EVD Programma economische versterking van het postennet 2008.

2.6 Strategische besluitvorming

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de strategische besluitvorming tot stand komt, wie daarbij zijn betrokken en hoe aan de genomen besluiten invulling wordt gegeven.

Strategisch Beleidsoverleg postennet

De leden van het Strategisch Beleidsoverleg postennet (SBO), bestaande uit vertegenwoordigers van BZ, EZ en AGNL, zijn verantwoordelijk voor het beleidsontwerp aangaande de Nederlandse handelsbevordering met economische partnerlanden wereldwijd. Ook het specifieke NBSO-beleid komt in dit periodieke overleg aan de orde. Naast de formele besluitvorming over het openen, sluiten en handhaven van kantoren wordt ook ingegaan op de wijze van aansturing, beheer, (financiële)monitoring en resultaten op basis van de output van alle afzonderlijke kantoren. Het SBO verzoekt de EVD (en zij op haar beurt het NBSO-netwerk) in voorkomende gevallen analyses, visiedocumenten en andere input te leveren met betrekking tot de ontwikkelingen in het veld. Verslaglegging vindt plaats op basis van een besluitenlijst.

Na de overgang van DGBEB van EZ naar BZ is dit geen gedeelde verantwoordelijkheid meer. De politieke verantwoordelijkheid berust bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Afwegingskader: openen en sluiten van kantoren

Het afwegingskader is het document aan de hand waarvan wordt besloten of, en zo ja waar, een NBSO kan worden opgericht danwel gesloten. Verderop in dit hoofdstuk wordt toegelicht in hoeverre het afwegingskader kan worden gereconstrueerd en of de procedure bij de opening of sluiting van een kantoor ook daadwerkelijk is doorlopen.

Procedure vóór 2011

In de periode vóór 2011 bestond er geen separaat afwegingskader voor het openen of sluiten van een NBSO, anders dan de vier hoofdcriteria die in de Richtlijnen van 2008 worden genoemd.[53] Deze criteria zijn als volgt gedefinieerd:

a) het budget is toereikend voor opening van een nieuw kantoor;
b) het beoogde land en de regio worden gezien als kansrijke markt;
c) er is een aantoonbare belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven; en
d) de bestaande BZ-infrastructuur is ontoereikend (incl. beoordeling capaciteit).

Daarnaast waren de volgende elementen van belang:

- de betrokken post beoordeelt de NBSO-dienstverlening als waardevol;
- de relatieve Nederlandse concurrentiepositie t.a.v. EU-lidstaten is nadelig.

53 Afwegingskader NBSO's 2011.

Nadat voldaan was aan voorgaande criteria zou de besluitvorming uit de volgende processtappen moeten bestaan:
1) Aanleveren voorstellen *longlist* (vanuit ministeries en postennetwerk).
2) EVD voegt data klantencontacten toe en economische indicatoren.
3) *Longlist* wordt vastgesteld in het periodiek overleg (i.e. SBO).
4) EVD verzendt voorstellen naar betrokken posten voor advies.
5) *Shortlist* van maximaal vijf voorstellen door EVD en accordering periodiek overleg.
6) Opdracht EVD aan posten tot regiovergelijkingen, op basis van een vast format.
7) Opstelling regiovergelijking door betrokken posten.
8) Voorbereiding advisering aan periodiek overleg door landenspecialisten BZ/EZ/EVD.
9) Besluitvorming periodiek overleg tot opening NBSO.
10) EVD communiceert oordeel periodiek overleg met betrokken posten.

Procedure na 2011

Binnen EZ en BZ bestond in de loop der jaren de behoefte om op meer gestructureerde wijze de inrichting van het netwerk te bepalen, door de steeds intensievere samenwerking en uitwisseling tussen beide ministeries en het stroomlijnen van het economische buitenlandbeleid (bv. inzet op topsectoren). Het huidige afwegingskader NBSO's (2011), dat een integrale vervanging was van de 'oude' criteria uit de NBSO richtlijnen, is hiervan het resultaat. In de vernieuwde opzet worden de processtappen specifieker toegelicht.

Wanneer aan bovengenoemde vier basiscriteria (beschikbaar budget, kansrijke markt, voldoende belangstelling, huidige capaciteit ontoereikend) kan worden voldaan, wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd om de verwachte vraag naar economische dienstverlening in kaart te brengen en een schatting te maken van de te verwachten effectiviteit. Hiervoor worden verschillende stappen genomen, die zijn opgenomen in de z.g. 'beslisboom' (zie ook bijlage 3d). De genummerde kaders in de beslisboom worden in onderstaande tabel nader toegelicht.

Er zijn zes mogelijke uitkomsten nadat de stappen zijn doorlopen:
a) NBSO voor Generieke Dienstverlening;
b) NBSO voor Generieke en Specifieke NFIA/IA dienstverlening;
c) NBSO voor Generieke en Sectorale dienstverlening;
d) Sectoraal NBSO;
e) Tijdelijke Versterking;
f) Geen extra kantoor.

In principe biedt het afwegingskader de mogelijkheid voor de oprichting van een NBSO dat zowel opereert als generiek, specifiek NFIA/IA én sectoraal kantoor, maar vermeld daarbij dat de werklast bij deze optie waarschijnlijk te groot is voor de gebruikelijke standaardbezetting van twee medewerkers per NBSO.

De criteria voor de oprichting en het sluiten van een NABSO wijken op een aantal punten af van het afwegingskader voor NBSO's. Het belangrijkste verschil zit in de vraagsturing, de medezeggenschap van stakeholders, de uitwerking van een specifiek meerjarenplan en het tijdelijke karakter (maximaal vier jaar).[54]

Toepassing van het Afwegingskader

Uit tabel 2.4 blijkt dat het afwegingskader voor een aantal kantoren kan worden getraceerd, omdat dit is gedocumenteerd, maar voor een groot gedeelte van het netwerk kan de besluitvorming niet worden herleid naar specifieke land-, regio- en steden-analyses.

Voor het bepalen van de haalbaarheid van een eventueel op te richten NBSO speelt de beoordelingssystematiek een grote rol. De beoordelingssystematiek kan echter pas gehanteerd worden ná oprichting van een kantoor. De inschatting van de mogelijke effectiviteit van een op te richten kantoor zou op basis van een haalbaarheidsstudie moeten worden onderzocht. Dit is echter slechts in een aantal gevallen specifiek uitgewerkt. Een uitgewerkte probleemanalyse en toegespitste rol van de handelskantoren en een reconstructie van de besluitvorming met betrekking tot de opening van de andere NBSO's is niet mogelijk gebleken.

Bij het besluit tot opening van een aantal kantoren is uit het IOB onderzoek naar voren gekomen dat m.n. macro-economische indicatoren leidend waren bij een keuze tussen twee mogelijke steden van vestiging, maar dat er verder geen analyse aan ten grondslag heeft gelegen waarin specifieke knelpunten, waar Nederlandse bedrijven tegenaan lopen in die regio, worden benoemd. Deze beperkte inhoudelijke besluitvorming maakt op geen enkele wijze inzichtelijk of ook naar specifieke sectoren is gekeken waarin het bedrijfsleven actief is. Evenmin is duidelijk geworden dat het Nederlands bedrijfsleven in deze regio geïnteresseerd was.

Uit het onderzoek blijkt dat wanneer het besluit voor ligt een NBSO in stad X te openen, dit vergezeld gaat van het voorstel een kantoor in stad Y te sluiten in hetzelfde land. Een nieuwe *overall*-afweging – die het gehele netwerk beslaat i.p.v. de capaciteit alleen op landenniveau te overwegen – wordt niet gemaakt, terwijl dit wellicht tot andere keuzes zou kunnen leiden.

Van enkele NBSO's geldt ook dat ze al lang bestonden voordat het afwegingskader op papier werd gezet. De landen waarin deze kantoren actief zijn, worden in de tabel met een * aangegeven. Opening van deze kantoren was een organisch proces. Aan het eind van de vorige eeuw was het tijdsgewricht gunstig voor het openen van nieuwe vormen van vertegenwoordigende kantoren. Algemeen werd de behoefte gevoeld meer ondersteuning te bieden aan het bedrijfsleven en in zowel Frankrijk, India als China is met behulp van ambassades, EVD en ministerie gestart met een aantal pilots. Aan de hand van de bevindingen van deze pilots is later een eerste afwegingskader geformuleerd.

54 Zie bijlage 3b.

Tabel 2.4 Reconstructie afwegingskader per land (alle gevestigde NBSO's)		
Mate waarin afwegingskader kan worden gereconstrueerd		**Andere afwegingen zijn bekend, maar vallen niet binnen procedure afwegingskader**
Duitsland		√ (CG gesloten, NBSO geopend)
Frankrijk*		
Roemenië*		
Rusland		√ (alleen m.b.t. sluiting)
Spanje		√ (CG gesloten, NBSO geopend) Spanje is geen economisch prioriteitsland
Verenigd Koninkrijk		
Brazilië*		√ (alleen m.b.t. sluiting)
China*		√ (m.b.t. opening en sluiting)
India*		
Mexico*		
Turkije		
VS*		

** Sommige NBSO's waren al actief vóór de totstandkoming van het huidige afwegingskader. In deze gevallen is bekeken of aanvullende documenten beschikbaar waren die de opening of sluiting van het kantoor onderbouwden.*

Niet mogelijk

Deels mogelijk

Sluiting van NBSO's

De opmerkingen met betrekking tot de opening van een NBSO, een organisch proces en de onmogelijkheid een goede reconstructie te maken omtrent de gemaakte locatiekeuzes, gelden ook voor het sluiten van de kantoren.

Uit het IOB onderzoek is naar voren gekomen dat het sluiten van een aantal NBSO's in een paar gevallen samenhangt met disfunctioneren van *Chief Representatives*. Door echter te kiezen voor sluiting boven het nemen van rechtspositionele maatregelen, werd de weg van de minste weerstand gekozen. Voor een deel is dit te wijten aan de gefragmenteerde monitoring en toezicht op NBSO's.

Type kantoren: geen differentiatie

Van de vijf mogelijke typen handelsondersteuning die in het afwegingskader worden omschreven wordt op dit moment maar van één type gebruik gemaakt (generiek NBSO).[55] Per 1 januari 2013 bestaan er geen NABSO's (zie kader) meer. De mogelijkheid voor andere sectorale NBSO's is niet onderzocht, noch bij het bedrijfsleven onder de aandacht gebracht.

[55] Het NBSO Houston vormt hierop een uitzondering. Medio 2014 wordt een evaluatie van deze pilot door het ministerie aan de Tweede Kamer aangeboden.

Een *Netherlands Agricultural Business Support Office* vindt zijn oorsprong in het (voormalige) ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Deze kantoren verschilden van NBSO's. In tegenstelling tot een NBSO, werden NABSO's expliciet voor maximaal vier jaar opgericht, waarna sluiting volgde. Daarnaast was bij de aansturing van een NABSO ook de brancheorganisatie betrokken, en diende deze organisatie (of een groep van bedrijven) een eigen bijdrage te leveren aan de kosten van het NABSO.

Vraagsturing groot manco, geen overleg met brancheverenigingen

Het afwegingskader stelt dat de bestaande interesse en vraag naar generieke dienstverlening kan worden afgeleid uit gegevens die bekend zijn bij de EVD en de Post: aantal handelsvragen, markt-scans, economische missies, CPA's/CPLA's, gevestigde Nederlandse bedrijven, bezoekende bedrijven, en actief handelsbevorderend instrumentarium. De bestaande interesse voor specifieke dienstverlening kan worden ingewonnen bij NFIA en de IA.

Uit het IOB onderzoek komt naar voren dat de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven rondom de afweging van openen/sluiten van NBSO-kantoren zeer beperkt is. De besluitvorming vindt primair plaats in het SBO (e.e.a. in samenspraak met de regiodirecties en ambassades), maar zonder dat bijvoorbeeld brancheverenigingen, Fenedex, Dutch Trade Board of VNO-NCW/MKB-Nederland hier actief bij worden betrokken.

Meer samenwerking, afstemming en overleg over de strategie met deze fora is gewenst om dichter bij de doelgroep te komen (zowel politiek-institutioneel, strategisch als op het terrein van de feitelijke ondersteuning) en betere bekendheid bij de achterban van genoemde stakeholders te genereren. Uit de benchmarkstudie komt naar voren dat bij like-minded landen een geïnstitutionaliseerd overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven leidt tot locatiekeuzes waarin hogergenoemde indicatoren door de vormgeving van het overleg, intrinsiek in het besluitvormingstraject zijn opgenomen.

Door de afwezigheid van een consultatie met het bedrijfsleven bij de locatiekeuze en/of het dienstenaanbod van de NBSO's, wordt onvoldoende invulling gegeven aan het derde criterium ('aantoonbare belangstelling'). Dit maakt dat ongewild het adagium 'De overheid weet wel wat goed voor u is' van kracht lijkt te zijn geworden.

2.7 Richtlijnen voor het NBSO-netwerk

Richtlijnen NBSO's

Sinds 2002 zijn er specifieke richtlijnen opgesteld voor het NBSO-netwerk met daarin een beschrijving van kenmerken, werkzaamheden en het type dienstverlening dat door NBSO's kan worden aangeboden. In 2008 zijn de eerste richtlijnen uit de notitie *Beleid en Beheer NBSO's* (2002) integraal vervangen door de *Richtlijnen NBSO's*. Hierin zijn voornamelijk het aansturing- en coördinatiemechanisme benoemd.

De aanleiding voor deze herziening was ingegeven door een viertal ontwikkelingen.[56] In de eerste plaats gaf de extern uitgevoerde evaluatie uit 2007 aan dat het NBSO-netwerk verder diende te worden geprofessionaliseerd. Inmiddels waren de NBSO's 'een structureel onderdeel van het postennet' en had het zich 'bewezen als essentieel instrument voor handels- en investeringsbevordering' (ibid. p.3), maar bleek er binnen het netwerk onduidelijkheid te bestaan over zowel arbeidsrechtelijke als werkinhoudelijke zaken, zoals:

- taken en bevoegdheden van het NBSO (bv. eerstelijns dienstverlening, *reversed matchmaking*, consulaire aangelegenheden);
- rechtspositie, arbeidscontracten, loopbaanperspectief en mobiliteit.

Ten tweede was het voor de hoofden van de economische afdelingen (HEA's) niet helder wat hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren met betrekking tot de aansturing en het operationeel beheer van de NBSO's. Er was behoefte aan duidelijke afspraken betreffende de verantwoordelijkheid voor personele aangelegenheden zoals ontslag, indienstneming, functioneringsgesprekken en beoordelingen. Een derde ontwikkeling was de aanpassing van de beheersstructuur en de wens om beleid en uitvoering te scheiden. Begin 2008 werd besloten dat DGBEB (vanuit BZ) gedelegeerd opdrachtgever zou zijn voor de uitvoering van het Programma Economische Versterking Postennet en de EVD opdrachtnemer. Ten slotte gaf de uitbreiding van het aantal NBSO's en bijbehorende budgetten door de jaren heen aanleiding tot het duidelijker definiëren van de criteria voor de opening en sluiting van kantoren. Het eerder genoemde afwegingskader uit 2011 is hiervan het resultaat.

Eerstelijns dienstverlening

Een belangrijke afbakening in de richtlijnen omvat de diepte en specificiteit van diensten waarmee NBSO's bedrijven kunnen bijstaan. De activiteiten van een NBSO horen binnen de zogenaamde 'eerstelijns dienstverlening' te vallen. De richtlijnen zeggen hierover het volgende: "De economische dienstverlening van het NBSO betreft alleen de eerstelijns dienstverlening. Dit betreft in de regel activiteiten die een marktfalen opheffen en als zodanig een drempelverlagende werking hebben voor ondernemen, zoals informatie, voorlichting, assistentie ter plaatse en missies. De overheid houdt zich nadrukkelijk niet bezig met tweedelijns dienstverlening, zoals op individuele bedrijven gerichte marktonderzoeken, consultancy en ondersteuning bij transacties. Uitgangspunt is dat de post een goede aansluiting nastreeft tussen de publieke en de private infrastructuur ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven dat actief is in het gebied." Het overgrote deel van de activiteiten volgt deze richtlijn.

Tweedelijns dienstverlening, i.c. op individuele bedrijven gerichte marktonderzoeken, consultancy en ondersteuning bij transacties en bijvoorbeeld bij contractonderhandelingen, behoort volgens de richtlijnen niet tot de taken van een NBSO.[57]

[56] Interne notitie EVD '*Toekomstige rol NBSO's*' (2010).
[57] Ibid.

De motivering die hiervoor wordt gegeven hangt onder meer samen met aansprakelijkheid, maar zou daarnaast zijn ingegeven door de beperkingen van markt- en overheidsregelgeving op dit terrein. De richtlijnen schrijven voor dat '[e]en post of een NBSO zich te allen tijde [moet] houden buiten activiteiten waarbij aansprakelijkheid een rol gaat spelen en juridische consequenties tot gevolg kunnen zijn. De tweedelijnsfase moet daarom te allen tijde aan de markt worden overgelaten en mag niet door posten en NBSO's worden uitgevoerd. Na deze eerste ondersteuning kan het Nederlandse bedrijf voor verdere assistentie doorverwezen worden naar commerciële partijen.'[58]

Spanningsveld

In de praktijk blijkt dat het niet altijd mogelijk is om zonder bedrijfs- of product-specifieke kenmerken adequaat te adviseren, of dat bedrijven aangeven hier wel behoefte aan te hebben omdat de markt er niet (afdoende) in voorziet. Consequentie is dat de dienstverlening van NBSO's in sommige gevallen al een stap verder gaat dan het verstrekken van generieke informatie. Dit is het geval wanneer een NBSO actief handelspartners benadert en selecteert (en een oordeel geeft over de kwaliteit en betrouwbaarheid ervan), advies over de locatiekeuze van een productiefaciliteit of investeringsproject, of het aannemen van geschikt personeel.

Betaalde dienstverlening

Uit de benchmark komt duidelijk naar voren dat andere landen (VK, Ierland, Duitsland, Denemarken) waar nodig tweedelijns, getarifeerde, dienstverlening bieden. De landen die dit aanbieden werken overwegend met dienstverleningspakketten. Hierin wordt een overeengekomen aantal 'uren dienstverlening' of pakket aan ondersteuning op maat ingekocht. Voor deze vorm van dienstverlening worden de gewerkte uren in rekening gebracht.

De beperking die aan de NBSO's is gesteld om alleen eerstelijns dienstverlening aan te bieden[59] plaatst Nederland volgens verschillende bedrijven op achterstand ten opzichte van andere landen, in het bijzonder in die landen waar adequate tweedelijns ondersteuning niet of beperkt voorhanden is.

De afgelopen twee jaar is er een uitzondering geweest: het NBSO te Leipzig, dat voor de Logistiek en Transportsector een tijdelijke uitbreiding heeft gekregen, waarvoor het NBSO zelf financiering zou moeten zoeken in de markt. Hoewel deze plannen aanvankelijk waren goedgekeurd door Agentschap NL, kon als gevolg van formele administratieve redenen bij AGNL geen manier worden gevonden om de inkomsten op geschikte wijze af te handelen. Het verdienmodel zou niet passen binnen de geldende kaders van inkomstenverwerving door (of namens) de overheid.

[58] EVD 2008: 56.

[59] Binnen het dienstenpakket van NBSO's wordt sinds 2012 voor de zakenpartnerscan een bijdrage van €500 van de klant gevraagd. Dit bedrag is niet kostendekkend (zie ook tabel 5.2 in hoofdstuk 5).

Desalniettemin zou het – in goed overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere instellingen werkzaam in de doelmarkt – mogelijk gemaakt moeten worden om vormen van tweedelijns dienstverlening te faciliteren (en niet *a priori* af te wijzen) en beter aan te laten sluiten bij de eerste lijn.[60] Dit betekent ook dat de formatieve samenstelling van NBSO's, meer dan tot nu toe het geval is, op de lokale omstandigheden afgestemd moet worden.

De volgende vragen en overwegingen zouden een rol moeten spelen:
- Welke redenen bestaan er dat de gevraagde diensten niet door de private sector worden geleverd?
- Zijn er bepaalde diensten waarbij de private sector minder in staat is om in hierin te voorzien dan de overheid?
- In welke mate zijn coördinatieproblemen tussen individuele bedrijven een belemmering om nieuwe markten te betreden (kosten)?
- Wat bepaalt de bereidheid van bedrijven om voor bepaalde diensten op het gebied van export en investeringen te betalen? Hoe wordt de economische waarde van deze diensten bepaald (zowel vraag- als aanbodzijde)?
- Zijn bovenstaande vragen van toepassing op alle bedrijven, of betreft het specifieke sectoren?

Daarnaast speelt het profijtbeginsel bij betaalde dienstverlening een tweeledige rol.[61] Dit dient integraal onderdeel te zijn bij het bekijken en beoordelen van de mogelijkheden op het gebied van tweedelijns dienstverlening:
a. het profijtbeginsel leidt tot een *selectie* (drempel) bij het Nederlands bedrijfsleven (serieuze bedrijven vragen alleen de producten die ze echt nodig hebben);
b. het profijtbeginsel leidt tot een *prikkel* om de producten/diensten te verbeteren of aan te passen aan de vraag van het Nederlands bedrijfsleven.

Opzet kantoren

Volgens de opzet bestaat een kantoor altijd uit twee medewerkers. De *Chief Representative* is doorgaans een Nederlander met een achtergrond in het bedrijfsleven of handelservaring. De *Deputy Representative* is een lokaal aangestelde medewerker met kennis van de lokale situatie. Het takenpakket van NBSO's is voor alle kantoren gelijk.

De meeste kantoren hebben inderdaad een bezetting van twee personen – zoals de richtlijnen voorschrijven – bestaande uit een uitgezonden Nederlandse *Chief Representative* en een *Deputy Representative* op lokaal contract. In een aantal gevallen wordt van die regel afgeweken. Zo zijn er drie personen werkzaam op één van de NBSO's in Duitsland, heeft een kantoor in China een extra lokale medewerker in dienst en stuurt de *Chief Representative* van

[60] *Business support offices* van andere landen huren bijvoorbeeld adviseurs in voor een tijdelijke opdracht of voor begeleiding van bedrijven in specifieke kansrijke sectoren.
[61] E.e.a. is neergelegd in eerder genoemde interne notitie van de EVD (2010).

dit kantoor een tweede vestiging aan in dezelfde provincie. In India is een kantoor waar een niet-Nederlandse *Chief Representative* werkzaam is.

Overige regelingen

Naast de Richtlijnen NBSO's is tussen 2008 en 2012 een aantal werkdocumenten en formats ontwikkeld om de transparantie met betrekking tot de aanstellingsprocedure en rechtspositie van medewerkers te vergroten. De volgende standaarden zijn nu van toepassing:

- Rechtspositieregeling *Chief Representatives;*
- Salarismethodiek *Chief Representatives;*
- Standaardarbeidscontracten.

Omdat de *Deputy Representatives* onder de RrLok-regeling van BZ vallen en voor hen dus het lokaal recht van toepassing is, zijn daarvoor geen aanvullende of aangepaste regelingen ontworpen.

Monitoring van activiteiten

Sinds 2008 worden de activiteiten van de NBSO's per categorie (soort dienstverlening) systematisch bijgehouden door de EVD. De afzonderlijke kantoren rapporteren jaarlijks alle activiteiten van de uitgevoerde dienstverlening. Deze worden afgezet tegen een vooraf bepaalde norm, die voor alle kantoren geldt. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de wijze van monitoring en registratie van activiteiten vanaf 2008 en vervolgens de situatie zoals deze vanaf 2013 geldt.

Beoordelingssystematiek 2008

De *Beoordelingssystematiek voor de effectiviteit van de economische dienstverlening van NBSO's* (2008) is bedoeld om de 'effectiviteit van NBSO's te meten'.[62] De systematiek zegt hierover: 'De effectiviteit van een NBSO zal primair op basis van kwantitatieve criteria worden bepaald. Deze criteria geven de mogelijkheid de resultaten van het NBSO concreet te benoemen. De aldus benoemde concrete resultaten kunnen vervolgens vertaald worden naar een zekere werklast voor het kantoor. In die gevallen waar het NBSO net niet voldoet aan de norm zal een kwalitatieve beoordeling van de dienstverlening worden opgesteld. De belangrijkste indicator hierbij zal de klanttevredenheid Individuele Marktbewerking zijn.'[63]

De systematiek gaat uit van een normering, waarbij per soort dienstverlening punten kunnen worden verkregen. Deze norm geldt voor alle kantoren, ongeacht locatie, economische situatie, doelgroep, oprichtingsdatum etc. In het document wordt vermeld dat de norm gebaseerd is op ervaringscijfers van de EVD. De verantwoording of onderbouwing hiervoor wordt echter niet gegeven.

62 EVD 2008 in *Beoordelingssystematiek effectiviteit NBSO's 2008*, pp. 3-9.
63 Ibid. p. 3.

Tabel 2.5 Normering zoals opgenomen in de beoordelingssystematiek 2008			
Tabel: Vastgestelde normen voor de productie per criterium			
Indicatoren	**Norm (aantal)**	**Punten bij norm**	**Maximaal aantal punten**
Handelsvragen	100	3	5
Markt scan basic	20	3	5
Zakenpartnerscans	15	3	5
Deelnemers missies	20	3	5
Markt introducties missies	20	3	5
Bezoekers (NL bedrijfsleven gerelateerd)	20	3	5
Totaal		**18**	**30**

Per product kunnen dus maximaal 5 punten behaald worden (op basis van de zes producten dus 30 punten in totaal). De minimumnorm is gesteld op 18 punten. Scoort een NBSO onder deze norm, dan wordt een kwalitatieve beoordeling van de dienstverlening opgesteld. Klanttevredenheid van de geboden diensten is hierbij leidend. Dit wordt periodiek onderzocht door de EVD. Wanneer een NBSO gedurende twee jaar onder de norm presteert, dan wordt sluiting van het kantoor overwogen, zo wordt gesteld in de richtlijnen. In de praktijk zijn echter geen gevallen aangetroffen waarbij klanttevredenheid een rol van betekenis heeft gespeeld bij het sluiten van kantoren.

Dat de norm tamelijk willekeurig lijkt te zijn gekozen blijkt uit de realisatiecijfers over 2008-2012. Alleen de norm wat betreft handelsvragen sluit aan bij de praktijk. In alle andere gevallen scoren kantoren gemiddeld ver onder of ver boven de norm. Er is geen logische of onderbouwde koppeling tussen het beoogde doel van de kantoren en de instrumenten die zij kunnen inzetten om dit doel te bereiken. De feitelijke output van de kantoren wordt in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

Beoordelingssystematiek 2013

In 2013 is de beoordelingssystematiek herzien. Het nieuwe rekenmodel is gebaseerd op het aantal uren (fte) dat beschikbaar is per kantoor. Het aantal werkzaamheden waarvoor een NBSO kantoor punten kan krijgen, is in het voorstel uitgebreid, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

I) handels- en investeringsbevordering (activiteiten tabel 2.5 – 50% van de beschikbare tijd);
II) algemene activiteiten (o.a. rapportages; Holland Branding – 15% tijdsbesteding);
III) netwerken (standaard toerekening van 15% van de beschikbare tijd); en
IV) beheer van het kantoor (standaard toerekening van 20%).

In de nieuwe situatie vanaf 2013 registeren de kantoren alle activiteiten onder I en II.

Registratie van werkzaamheden

De output van de afzonderlijke NBSO kantoren is door de jaren heen gerapporteerd in verschillende informatiesystemen. Deze data zijn primair gebruikt voor het afleggen van verantwoording aan de EVD en voor het bepalen van de jaarlijkse score naar de normering van de beoordelingssystematiek. Activiteiten waarvoor geen punten konden worden behaald zijn niet bijgehouden in genoemde informatiesystemen.

Tabel 2.6 Geregistreerde werkzaamheden en gebruikte systemen

	Registratie systeem				Geen registratie
	Trade Connect	Matchbase+	Global DB	Achilles*	
Handelsvragen	√		√	√	
Marktscan-basic (Service op Maat)		√	√		
Zakenpartnerscans		√	√	√	
Bezoekers	√		√		
Missies: • Marktintroducties (*matchmaking*) • Deelnemers	 √	√	√	 √ √	
Ondersteuning IA/NFIA (intakes)				√	
Matchmaking				√	
Investeringsproject				√	
Troubleshooting				√	
Rapportages					√
Kansensignalering					√
Exportpromotie					√

**) In 2013 alleen nog door China-netwerk in gebruik (pilot). Achilles maakt bij Matchmaking onderscheid in 1) inkomende missie, 2) direct verzoek bedrijf, of 3) via brancheverenigingen of EVD.*

3

Invulling publieke taak: effectiviteit van het NBSO-netwerk

Handelsvoorlichting, bemiddeling bij lokale autoriteiten en het koppelen van Nederlandse bedrijven aan potentiele zakenpartners wordt zoals eerder aangegeven als een publieke taak gezien. Door de formele positie die Nederlandse overheidsvertegenwoordigingen in het buitenland innemen, kunnen zij voor het Nederlands bedrijfsleven deuren openen, die voor anderen gesloten blijven. Een aantal landen biedt vergelijkbare services ook gratis aan, terwijl sommige overheden voor bepaalde diensten een vergoeding vragen, variërend van een eigen bijdrage tot volledig commerciële tarieven.

Dit neemt niet weg, dat een dergelijke inspanning van de Nederlandse overheid alleen dan gewenst is, als die ook tot resultaten leidt. Om dit te analyseren is in bestaand onderzoek gezocht naar legitimering van overheidsbemoeienis op dit terrein en heeft TNS-NIPO in opdracht van IOB een *survey* uitgevoerd onder Nederlandse mkb-bedrijven die (overwegen te gaan) exporteren. Uitkomst van deze exercitie is dat overheidsoptreden positief is voor de te realiseren resultaten op het vlak van de buitenlandse handel en dat dit met name in midden-inkomenslanden geldt.

3.1 Statistische analyse van effectiviteit instrument

Om de bijdrage van de NBSO's aan het stimuleren van het exportgedrag van het Nederlandse mkb te kunnen vaststellen, is door TNS Nipo een statistische analyse uitgevoerd. De analyse beoogt een antwoord te bieden op de volgende vragen:

1) In hoeverre heeft het contact met de NBSO's geresulteerd in de (gesignaleerde) hogere exportratio (causaliteit); en
2) Hoe verhoudt deze bijdrage van de NBSO's zich tot andere mogelijke oorzaken van hogere exporten (attributie).

Naast de statistische analyse is voor de bedrijven die gebruik hebben gemaakt van het NBSO-netwerk nagegaan in hoeverre de geboden informatie voldeed (bruikbaarheid), of bedrijven tevreden zijn met de dienstverlening (klanttevredenheid) en of het bedrijf, mede door de bij het NBSO verkregen ondersteuning, geschikte zakenpartners heeft gevonden of andere export- en investeringsmogelijkheden heeft benut. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de bijdrage van de NBSO interventies is geweest, uitgesplitst naar de internationaliseringsfase en bijbehorende informatie- en ondersteuningsbehoefte van het mkb. Het volledige rapport is beschikbaar op de website van de Rijksoverheid en van IOB (www.iob-evaluatie.nl).

Uitkomsten kwantitatieve analyse

De uitkomsten van de TNS-NIPO-*survey* én van het onderzoek van het CBS tonen aan dat er een positief verband is tussen overheidsbemoeienis op het gebied van de handelsbevordering en de uiteindelijke resultaten van het exporterend bedrijfsleven.

Uit de statistische analyse van TNS Nipo blijkt dat contact met een NBSO een bijdrage levert aan het verhogen van de exportratio van klanten, welke wordt geschat op ongeveer 5% van

de additionele exporten, maar dit effect is beperkt statistisch significant (0.058). Voor de producerende bedrijven lijkt dit verband sterker dan voor handelaren die alleen exporteren. Verschillen in bedrijfsgrootte blijken na de Heckman-correctieanalyse geen statistisch aantoonbare verklaring voor de variantie te geven.

De algemene houding ten opzichte van exporteren, gemeten door middel van de TRIM index[64], blijkt de sterkste bijdrage te leveren aan de exportratio. Daarnaast blijkt dat een belangrijk deel van de variantie in exportratio verklaard kan worden door achtergrondkenmerken van bedrijven, waaronder het onderscheid naar regio waarnaar men exporteert (westerse of niet-westerse landen) en de sector waarin men opereert (groter effect bij productiebedrijven t.o.v. handels- en dienstensector).

Tabel 3.1 Uitkomsten van de statistische analyse

Variabelen						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
3	(Constant)	3,579	0,334		10,714	,000
	LAMBDA (Heckman correctie)	2,033	0,138	0,282	14,748	,000
	KWP (bedrijfsgrootte)	-0,018	0,044	0,008	-0,404	0,687
	Sector: productie	0,217	0,121	0,036	1,794	0,073
	Sector: diensten	-0,166	0,104	-0,031	-1,594	0,111
	Sector: handel	-0,110	0,118	-0,019	-0,935	0,350
	Export westers	1,627	0,197	0,246	8,267	0,000
	Export niet-westers	1,824	0,176	0,230	10,355	0,000
	TRIM	0,776	0,067	0,366	11,663	0,000
	Contact met NBSO	0,483	0,254	0,040	1,901	0,058

Bron: TNS Nipo, 2013.

Naar het effect van de aanwezigheid van handelsposten (bestaande uit ambassade, CG's en NBSO's) op verbeterde markttoegang voor bedrijven is door het Centraal Bureau voor de Statistiek onderzoek gedaan. In dit rapport uit 2012 blijkt dat de aanwezigheid van handelsposten in midden-inkomenslanden een significante bijdrage levert aan de markttoegang van bedrijven. In hoge-inkomenslanden levert de aanwezigheid van handelsposten ook een positief resultaat op, maar dit is niet significant.[65] Andere studies hebben vergelijkbare uitkomsten, maar hier kan terecht de opmerking bij worden geplaatst

64 Zie de website van de Rijksoverheid en IOB (www.iob-evaluatie.nl) voor de volledige TNS Nipo studie met de volledige uitwerking van de analyse.

65 CBS 2012; CPB 2011; Creusen en Lejour 2013.

dat differentiatie naar type handelspost en de samenhang daartussen gewenst is.[66] De bovengenoemde resultaten uit de statistische analyse geven wat betreft het NBSO-netwerk nu dus gedeeltelijk invulling aan deze suggestie.

Naast een beperkte bijdrage aan de exportratio levert de dienstverlening van BSO's ook andere resultaten op. Uit de enquête van TNS Nipo blijkt dat het contact dat bedrijven hadden met een NBSO voor ruim zes op de tien (61%) bedrijven op de één of andere manier tot concrete resultaten heeft geleid. Het gaat dam om contacten met andere personen, instanties of organisaties (38%), om contacten én contracten (18%) en contracten of overeenkomsten (4%). Ruim een derde zegt dat het contact niet tot concrete resultaten heeft geleid, 2% weet het niet.

3.2 Nederlandse prestaties in relatie tot andere landen: benchmarking

In het huidige beleid is meer aandacht dan voorheen voor de prestaties van de Nederlandse handel en investeringen in het buitenland en de wijze waarop andere (EU-)landen op dit vlak aan de weg timmeren. De kamerbrief *Buitenlandse Markten, Nederlandse kansen* (2011) geeft bijvoorbeeld een overzicht van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium in vergelijking met Duitsland, Denemarken en Frankrijk. Deze 'benchmark' gaat vooral over de institutionele aspecten van het instrumentarium en niet zozeer over de prestaties.

In de voor deze evaluatie uitgevoerde benchmarkstudie is aan een vijftal met Nederland vergelijkbare landen gevraagd aan te geven hoe zijn hun handelsbevordering middels (een vorm van) *business support offices* hebben vormgegeven.[67] De volgende landen zijn vergeleken: Denemarken (Trade Councils), Duitsland (Auslandhandelskammern – AHK), Frankrijk (UBIFRANCE), Ierland (Enterprise Ireland) en Oostenrijk (Advantage Austria).[68]

Bij de selectie van deze landen zijn de volgende criteria gebruikt:
1) de aanwezigheid van een internationaal netwerk van business support offices (verplicht);
2) objectieve kenmerken zoals geografische ligging, omvang en samenstelling van het bnp en de bijdrage van export aan het bnp; en
3) (voor de selectie als geheel) diversiteit aan organisatievormen van de BSO's.

[66] Bergeijk en Moons 2011; Bergeijk et al. 2011.

[67] Zie de website van de Rijksoverheid en IOB (www.iob-evaluatie.nl) voor de volledige benchmarkstudie met landencases.

[68] Naast UBIFRANCE is ook een aantal andere organisaties belast met de exportpromotie. De in deze studie geselecteerde BSO's zijn wel de belangrijkste uitvoerders van de handelsbevordering van de respectieve landen.

Tabel 3.2 Activiteiten van de benchmarklanden m.b.t. handelsbevordering via BSO's

		AHK Duitsland	AA Oostenrijk	UBI Frankrijk	EI Ierland	DTC Denemarken
Activiteiten in eigen land	Algemene voorlichting over exporteren	x	x	x	x	x
	Stimulering ontwikkeling ondernemingen met exportpotentieel			x	x	x
	Financiële deelname in ondernemingen				x	
Activiteiten in doelmarkten	Algemene export-/landenpromotie	x	x	x	x	x
	Ondersteuning bij inkomende handelsmissies	?	x	x	x	x
	Maatwerkvoorlichting over doelmarkt	x	x	x	x	x
	Promotie van specifieke sectoren	x	x	x	x	?
	Matchmaking met potentiële zakenpartners	x	x	x	x	x
	Ondersteuning bij *business development* (na *matchmaking*)	x	x		x	

Bron: APE 2013.

Uit de benchmark blijkt onder meer dat deze kantoren in overwegende mate geen diplomatieke status hebben – en dus zonder toepassing van het Verdrag van Wenen zijn geopend – maar dat het publieke karakter van deze kantoren boven elke twijfel verheven is. Met andere woorden: het leidt geen twijfel dat de BSO-kantoren van de landen uit de benchmark de representanten zijn van de respectieve zendende ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Buitenlandse Handel (of equivalent). Voor Oostenrijk en Duitsland geldt dat de BSO-functie wordt vervuld door de Kamers van Koophandel van deze landen. Deze hebben een lange staat van dienst en zijn als zodanig goed bekend en vertrouwd.

Het aantal handelskantoren en medewerkers van de benchmarklanden ligt fors hoger dan bij het netwerk van NBSO's het geval is. Als bij de Nederlandse inspanningen de economische afdelingen van ambassades en consulaten worden betrokken, omdat ook daar vergelijkbare dienstverlening wordt aangeboden, is de personele inzet meer in lijn met de omvang van business support van andere landen.[69]

Tabel 3.3 Omvang business support benchmarklanden en Nederland

	AHK	**Advantage Austria**	**Ubi-France**	**Danish Trade Council**	**Enterprise Ireland**	**NBSO**	**Economische afdeling ambassade**
Totaal kantoren	**112**	**78**	**123**	**59**	**57**	**22**	**60**
EU en VS	43	39	41	30	30	10	20
BRICT-landen	17	9	15	6	8	12	14
CIVETS (zonder Turkije)	5	4	6	4	4	-	7
Overig	47	26	61	19	15	-	19
Aantal stafleden in buitenland	*	750	900	230	150	43	376
Gemiddeld per kantoor	*	10	7	4	3	2	6

** voor Duitsland geldt dat het aantal stafleden erg varieert per kantoor. De kantoren hebben een redelijke mate van zelfstandigheid. Gezamenlijk vertegenwoordigen zij 43.000 bedrijven in het buitenland. In Nederland is de AHK met 14 medewerkers actief.*

[69] De fte-inzet is gebaseerd op de formatie-bezettingsoverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bekendheid

De bekendheid van NBSO's is, zo blijkt uit zowel de enquête van TNS Nipo als uit het veldonderzoek, voor verbetering vatbaar. Landen als Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Australië hebben de ondersteuning aan het bedrijfsleven – althans zo is het voor de buitenwacht zichtbaar – belegd bij één centrale organisatie die ook kantoor houdt in het eigen land. Deze centrale organisatie heeft zelfstandige handelskantoren in het buitenland, evenals units die zijn ondergebracht bij een diplomatieke vertegenwoordiging. Zo zal bijvoorbeeld een Ierse ondernemer, als hij zich oriënteert op het betreden van een buitenlandse markt, beginnen bij *Enterprise Ireland* en deze organisatie vervolgens ook in het buitenland tegenkomen.

Deze vorm van handelsbevordering heeft als voordeel dat de zichtbaarheid én de herkenbaarheid groter is dan nu voor de NBSO's het geval is. Het wegnemen van de gesignaleerde onbekendheid van de NBSO's onder het bedrijfsleven zou het gebruik en de resultaten van het economisch netwerk naar verwachting ten goede komen. Wellicht kan hierin een aanmoediging worden gezien om alle publieke handelsbevorderende afdelingen, al dan niet virtueel, onder de vlag van een herkenbare eenheid te laten vallen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft kantoren van UKTI (*United Kingdom Trade and Investment*) als zelfstandig gevestigde bureaus én als onderdeel van een consulaat-generaal of een ambassade. Als het UKTI-kantoor zelfstandig is, beschikt het hoofd van het kantoor soms over een aanstelling als honorair consul. Als het UKTI-kantoor onderdeel uitmaakt van een diplomatieke vertegenwoordiging behoort het hoofd van het kantoor tot de diplomatieke staf.

Resultaatmeting bij benchmarklanden

Business Support Offices van Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Ierland en Oostenrijk doen allen aan een vorm van prestatiemeting, maar hanteren daarbij verschillende indicatoren en targets. Voor vier van de vijf BSO's geldt dat de prestatiemeting wordt gebruikt in de beoordeling van de individuele kantoren. Voor alle vier geldt dat prestaties doorwerken in budget en formatieplaatsen. Daarbij wordt wel rekening gehouden met verzachtende omstandigheden, zoals veranderingen in het economische of politieke klimaat. Dat wil zeggen dat er gewerkt wordt volgens het principe '*comply or explain*': als een target niet wordt gehaald, moet men uitleggen waarom dat niet mogelijk was. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, waarbij het niet voldoen aan de norm van 18 punten in twee achtereenvolgende jaren reden is om sluiting te overwegen.

Tabel 3.4	Niveaus en indicatoren van resultaatmeting bij benchmarklanden				
Resultaat-meting	**Land**	**BSO**	**Prestatie-indicator**	**Klanttevreden-heidsonderzoek**	**Overig**
Outcome	Frankrijk	UBI-FRANCE	• # bedrijven dat business transactie heeft gedaan (tot 2 jaar) na dienstverlening • Gegenereerde omzet naar doel-land • Targets per kantoor	Ja, evenals feedbacksessies met klanten (comités clients)	• Veel aandacht voor follow-up • Onafhankelijk onderzoeks-bureau meet prestaties • Periodiek onderzoek naar bekendheid
	Ierland	Enterprise Ireland	• Gerealiseerde export en banengroei van klanten	Ja	• Veel klanten, ca. 350.000
Output	Dene-marken	Trade Council	• 25% budget door inkomsten uit dienstverle-ning	Ja	
	Duitsland	Ausland Handels-Kammern	• Onderlinge benchmarking	Ja	
	Oosten-rijk	Advan-tage Austria	• Klanttevreden-heid • Snelheid van dienstverlening • Targets per kantoor	Ja	• Veel aandacht voor follow-up
	Neder-land	NBSO	• Onderlinge benchmarking (met vaste norm)	Ja	

Gerapporteerde resultaten bij benchmark landen

Aangezien de BSO's uiteenlopende prestatie-indicatoren gebruiken, bevatten hun rapportages ook verschillende soorten informatie. De meeste informatie ligt op het niveau van input (bijv. aantal adviezen gegenereerd) of output (bv. klanttevredenheid, aantal deals gesloten) en slechts bij uitzondering op het niveau van outcome of impact (bv. gestegen omzet, aantal gecreëerde banen of groei van de nationale export). Wanneer wel gerapporteerd wordt over bijvoorbeeld omzetgroei wordt niet vergeleken met de prestaties van bedrijven die geen assistentie gehad hebben van de BSO's. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen dat de resultaten zijn te danken aan de activiteiten van de BSO's.

De meest in het oog springende resultaten van de vijf benchmarklanden zijn, op basis van gesprekken met de directeuren van de hoofdkantoren en de vertegenwoordigingen in Nederland, als volgt samen te vatten:

- De Deense Trade Council heeft haar financiële target in 2012 gehaald en voor het Nederlandse kantoor geldt dat op het moment van onderzoek 100% van de klanten 'tevreden tot zeer tevreden' is met de dienstverlening.
- Voor de Nederlandse divisie van de AHK geldt dat 165 Nederlandse en Duitse bedrijven het afgelopen jaar op een of andere wijze gebruik hebben gemaakt van het DNHK netwerk en dat meer dan 60 bedrijven individueel geholpen zijn. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar Nederlandse en Duitse bedrijven.
- Van de in 2012 door UBIFRANCE begeleide bedrijven heeft (in hetzelfde jaar) 29% een deal gesloten in het buitenland en zegt 24% in onderhandeling te zijn met uitzicht op een deal. 27% heeft contact opgedaan dat verder tot niets heeft geleid en bij 19% van de bedrijven heeft de dienstverlening niet tot een relevant contact geleid. 700 bedrijven zijn ondersteund bij aanbestedingen in het buitenland, waarvan één op de vijf de aanbesteding won of een partnerschap sloot. In totaal heeft UBIFRANCE in 2012 7700 bedrijven geholpen met één of meerdere diensten.
- Enterprise Ireland meldt op basis van onderzoek onder hun klanten dat in 2012 383 maal de eerste stap naar het buitenland werd gezet en dat 777 nieuwe buitenlandse klanten werden gevonden. Er deden 521 personen mee aan een van de ondernemerschaps-ontwikkelingsprogramma's. Daarnaast deden 295 managers mee aan het lange management-ontwikkelingsprogramma en 716 aan de korte versie. Verder hebben 658 klanten deelgenomen aan beurzen en economische missies en zijn 109 '*business accelerators*' (ervaren managers) gekoppeld aan Ierse bedrijven. Gesuggereerd wordt dat het resultaat hiervan is dat de waarde van de export van klanten in 2012 is gestegen tot meer dan EUR 16 miljard. Daarnaast wordt gerapporteerd over omzetstijging door export en de ontwikkeling van werkgelegenheid bij klantbedrijven.
- Over de prestaties van Advantage Austria wordt weinig naar buiten gebracht. Het overheidsprogramma Go International wordt door het verantwoordelijke ministerie wel beschouwd als succesvol en is om die reden al een aantal keer verlengd. Het meest tastbare resultaat is dat sinds het begin van het programma (in 2008) 10.000 Oostenrijkse bedrijven hun eerste internationale stap gezet hebben.

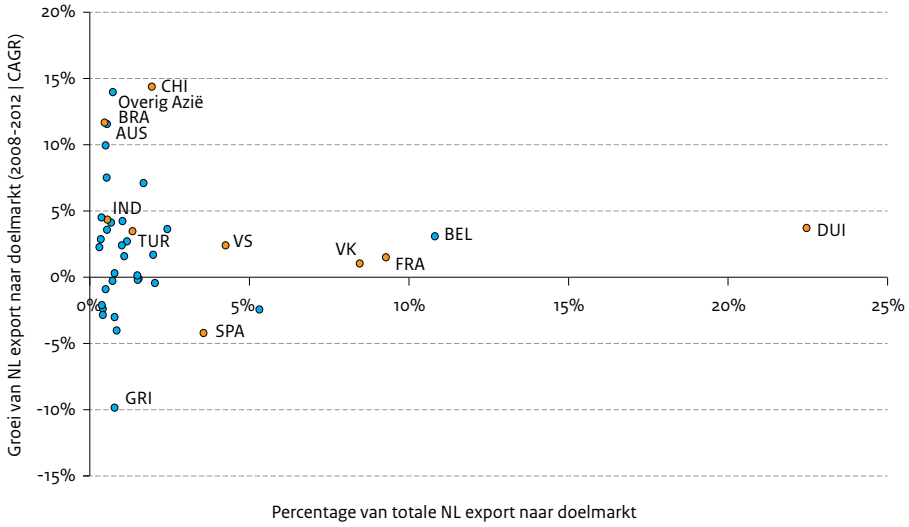
4

Waarde en relevantie van het NBSO-netwerk voor bedrijfsleven

4.1 Inleiding

Nederlands bedrijfsleven is in veel landen actief, zowel in gevestigde markten (Europa en de VS) als in de opkomende markten (bijvoorbeeld de BRICT-landen); landen waarin Nederland veel handel mee drijft én landen waar het Nederlands bedrijfsleven probeert voet aan de grond te krijgen. In deze landen kunnen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven voor advies terugvallen op ambassades, consulaten-generaal en NBSO's. Het netwerk van deze laatstgenoemde handelskantoren is primair opgericht om Nederlandse bedrijven gericht te kunnen ondersteunen bij het betreden van kansrijke internationale markten. Buurland Duitsland voert al sinds jaar en dag de lijst aan van landen waarmee Nederland zaken doet. Met een exportwaardeaandeel van net iets onder de 25% kan worden gesteld dat Duitsland de belangrijkste zakenpartner is. In onderstaande tabel wordt van de 30 belangrijkste landen waarmee Nederland een handelsrelatie onderhoudt. Hierin is weergegeven het aandeel van de exportwaarde evenals de gemiddelde jaarlijkse groeicijfers over de periode 2008-2012.

Figuur 4.1 *Groei en volume exportwaarde Nederland 2008-2012*



Bron: Wereldbank 2013 (WITS), bewerking IOB.
Noot: De oranje stippen zijn de landen waar NBSO's zijn gevestigd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke bijdrage het NBSO-netwerk levert aan de eerder genoemde beleidsdoelstelling (het stimuleren van handel en investeringen), door aan de hand van verschillende internationaliseringsfases inzichtelijk te maken hoe bedrijven de verkregen business support benutten bij het ontplooien van hun activiteiten over de grens. Ook wordt ingegaan op de functie van het NBSO-netwerk naast andere (publieke en private) vormen van handelsondersteuning. Hiermee wordt antwoord gegeven

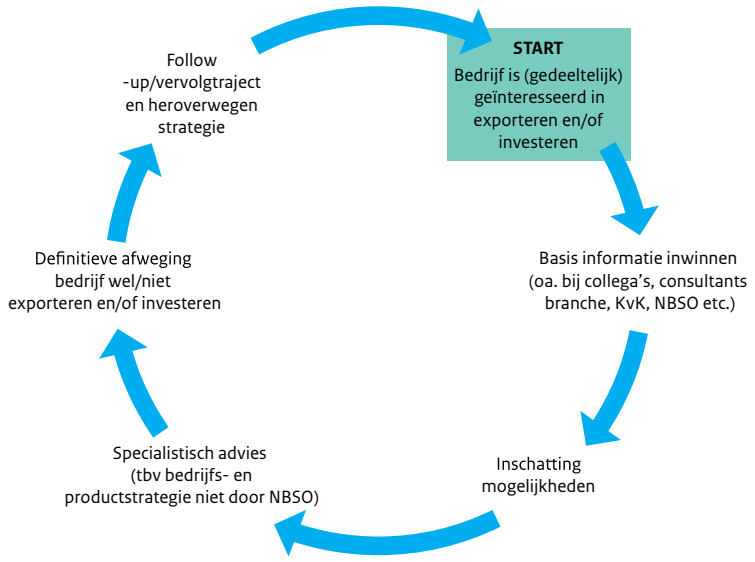
op de doeltreffendheids- en relevantievragen uit de Terms of Reference. Een groot aantal interviews met bedrijven in de NBSO-landen, jaarrapportages van de EVD en deskstudie vormden hiervoor de basis.

Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag in hoeverre de overwegingen die golden bij het openen van kantoren nog steeds actueel zijn en op welke wijze die relevantie (periodiek) wordt getoetst. Tevens wordt toegelicht welke toegevoegde waarde het NBSO-netwerk heeft naast de andere spelers die het Nederlandse bedrijfsleven ondersteuning bieden bij het internationaliseren.

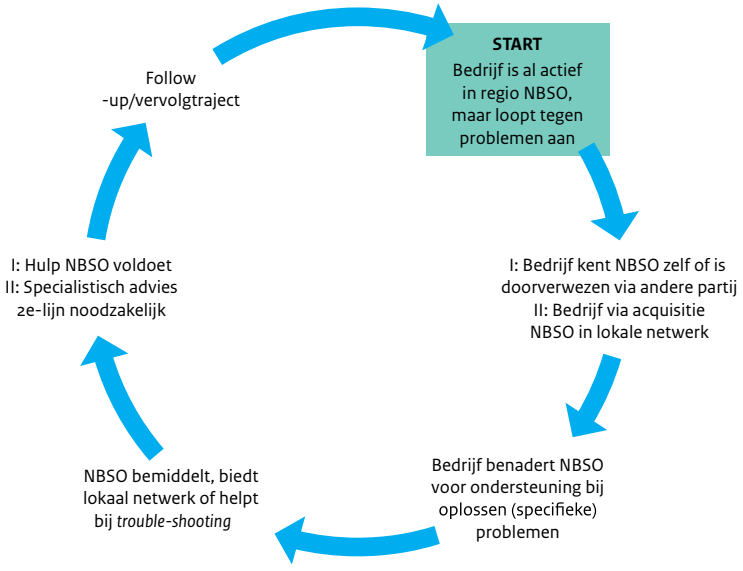
Attributieprobleem

Met onderstaande voorbeeldsituaties wordt duidelijk dat de rol van NBSO's bij het stimuleren van handel en investeringen door Nederlandse bedrijven vooral aan het begin van de keten ligt (voorbeeldsituatie 1); of wanneer een bedrijf tijdens het export- of investeringstraject ondersteuning nodig heeft maar de eerste stap op de nieuwe markt al heeft gezet (voorbeeldsituatie 2). De mate waarin uiteindelijk succes wordt behaald is dus voornamelijk afhankelijk van factoren die buiten de invloedssfeer van het NBSO liggen.

Voorbeeldsituatie 1



Voorbeeldsituatie 2



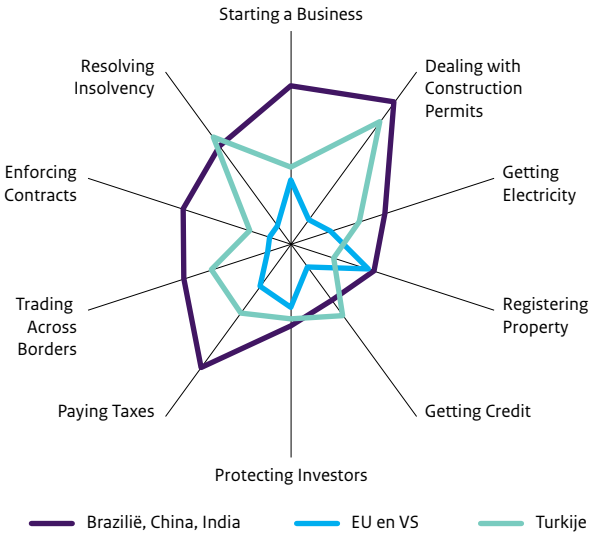
4.1 Relevantie

Het netwerk van handelskantoren is primair opgericht om Nederlandse bedrijven gericht te kunnen ondersteunen bij het positioneren in kansrijke regio's en in internationale markten. Een belangrijk uitgangspunt van het beleid is dat er voldoende belangstelling bij het Nederlandse bedrijfsleven bestaat om in die markten te opereren, én dat deze ondersteuning – additioneel aan het werk van de officiële vertegenwoordigingen (ambassade, consulaten) – vanuit de Nederlandse overheid gewenst is.

Ondersteuning in gevestigde en opkomende markten

Het rapport 'Doing business 2013' van de Wereldbank geeft op een set van indicatoren aan hoe complex of eenvoudig het zakendoen per land is. In dit onderzoek is voor de landen waar een NBSO is gevestigd in beeld gebracht hoe deze landen scoren op de onderwerpen: starten van een bedrijf, aanvragen van bouwvergunningen, toegang tot elektriciteit, eigendomsregistratie, toegang tot bankkrediet, investeringsbescherming, belastingen, grensoverschrijdende handel, naleving contracten en '*resolving insolvency*'. Schematisch weergegeven ziet het diagram er als volgt uit (met een hogere score ten opzichte van het centrum als indicatie voor een grotere beperking op het desbetreffende terrein):

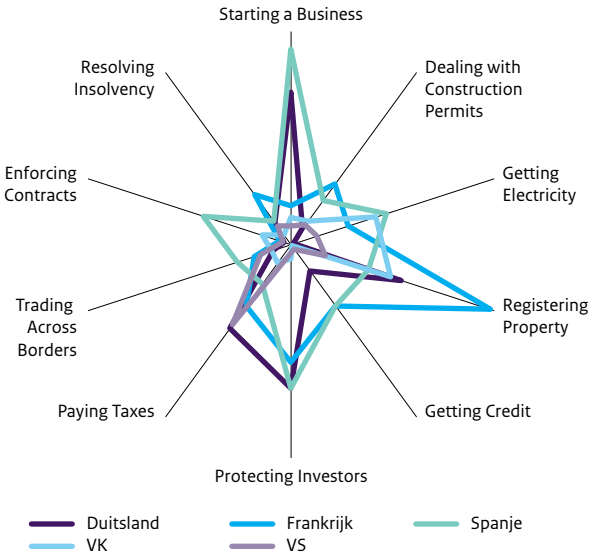
Figuur 4.2a *Doing business indicators NBSO-landen*



Bron: Wereldbank 2013, bewerking IOB.

Binnen de EU geldt dat – op basis van de scores van het rapport Doing Business – van de gevestigde markten Spanje als een moeilijker te betreden land bekend staat, terwijl van de opkomende markten in de EU Roemenië als zodanig kan worden aangemerkt.

Figuur 4.2b *Doing business indicators EU en VS*



Bron: Wereldbank 2013, bewerking IOB.

Op basis hiervan kan de volgende indeling worden gemaakt van de landen waar een NBSO is gevestigd (geweest):

Gevestigd		Opkomend	
Gemakkelijk	**Complex**	**Gemakkelijk**	**Complex**
VS	Spanje	Mexico*	Roemenië*
UK		Polen*	Rusland*
Duitsland		->Turkije ->	China
Nederland			Brazilië
->Frankrijk->			India

**geen NBSO-kantoor meer actief*
Frankrijk en Turkije nemen een tussenpositie in, en kwalificeren op enkele punten als complexe markt.

Andere complexe markten zijn China, Brazilië en India. In landen als de VS, het VK, Frankrijk is echter voldoende informatie ontsloten en beschikbaar en kan deze door bedrijven ook op eigen kracht op redelijk eenvoudige wijze worden verkregen. Enerzijds via internet (al dan niet door middel van een abonnement bij een commerciële dienstverlener), anderzijds doordat deze landen over een goede informatie-uitwisselingsinfrastructuur beschikken en over voldoende aanwezige commerciële dienstverleners, zowel eerste- als tweede lijns. Daar staat tegenover dat bij het vinden van de weg langs autoriteiten, met het oog op het verkrijgen van (vestigings)vergunningen, subsidies en belastingfaciliteiten, verdere ondersteuning van groot belang is.

Box 4.1 *Ondernemer aan het woord (1)*

Een in Limburg gevestigd bedrijf, gespecialiseerd in het maken van schoonmaakdoekjes (zowel voor huishoudelijke, medisch als industrieel gebruik) heeft enige jaren geleden besloten de productiecapaciteit uit te breiden. In Limburg was daar geen mogelijkheid toe. Na enige vergelijkend onderzoek werd besloten in Leipzig een nieuwe productielijn te openen. Dat de keuze op de in het voormalige Oost-Duitsland gelegen Leipzig viel werd mede ingegeven door het aantrekkelijke vestigings beleid van de Bondsregering. Bedrijven die werkgelegenheid creëerden, konden rekenen op forse investeringssubsidies. Deze waren echter wel aan strikte voorwaarden verbonden. Zo mochten de investeringscontracten niet getekend worden voordat de subsidiebeschikkingen waren getekend. Het is met name de *guidance* die het NBSO op dit terrein heeft verschaft, aldus de directeur van het bedrijf, die het bedrijf voor een aantal uitglijders hebben behoed. De Nederlandse '*hands-on*-mentaliteit' (geen woorden maar daden) kon tijdig worden gezwaluwstaart met de Duitse formele omgangsvormen en vormvereisten. Deze lagen op het terrein van het altijd door dezelfde persoon laten tekenen tot de wijze van communiceren met de overheden.

Gedurende het onderzoek is met vertegenwoordigers van bedrijven gesproken in zowel de opkomende als gevestigde markten. Uit deze gesprekken komt stelselmatig naar voren dat de dienstverlening van NBSO's, die gericht is op het bieden van toegang tot lokale autoriteiten, van groot belang wordt geacht. In landen waarin de bureaucratie door een erg omvangrijke overheidsorganisatie tot kunst is verheven is dit bijna vanzelfsprekend. Echter ook in de ons omliggende landen, waarin lokale overheden soms wat anders functioneren, of de Nederlandse attitude van 'dat moet toch kunnen, zo'n dagje over de deadline' door de ondernemer wordt geprojecteerd op de buitenlandse situatie, is het van belang gebleken de ondernemers – zo stelden zij zelf – te wijzen op de lokale mores.

In de inleiding van dit rapport zijn de verschillende rollen[70] toegelicht waarbinnen de NBSO's hun diensten verrichten. Uit gesprekken met ondernemers, lokale overheden en commerciële autoriteiten (Kamers van Koophandel, handel bevorderende overheidsinstellingen, commissies e.d.) blijkt dat de bemiddelingsfunctie in de ogen van alle gesprekspartners het zwaarst weegt. Voor de andere functies bestaat een gedifferentieerder beeld.

Als wordt uitgegaan van deze driedeling van functies van een NBSO wordt met een cijfer van 1 tot 3 (van laag naar hoog) aangegeven in welke mate één van deze drie functies van belang is voor het bedrijfsleven dat de desbetreffende markt wil betreden:

1) Informatie is langs andere weg royaal voorhanden. NBSO's vullen hooguit aan;
2) Van belang, maar niet essentieel voor succesvol zakendoen;
3) Essentiële functie, zonder deze dienstverlening geen succesvol zakendoen mogelijk.

Doel hiervan is de inzet van de NBSO's en de in te zetten instrumenten te kunnen focussen op die terreinen van dienstverlening waar het NBSO de meest toegevoegde waarde heeft. De drie functies worden door de NBSO's in alle landen in gelijke mate aangeboden. Een vorm van differentiatie is niet aanwezig. Het afwegingskader biedt die mogelijkheid ook niet.

Tabel 4.1 Functies NBSO's naar type markt

	Gidsfunctie & weg- en doorverwijzen	*Matchmaking*functie	Bemiddelingsfunctie & *troubleshooting*
Opkomende economieën (Brazilië, China, en India)	3	3	3
Transitie-economieën (Turkije)	2	2	3
Gevestigde economieën (VS en Europa)	1	2	3

[70] De gids- en wegwijzerfunctie, *matchmaking*functie en hulp bij bemiddeling en *troubleshooting*.

Box 4.2 *Ondernemer aan het woord (2)*

"Wij hebben het NBSO ervaren als een goed startpunt voor beginnende ondernemers in China. Het kantoor is goed geïnformeerd en beschikt over een verscheidenheid aan contacten waar het Introducties kan verzorgen. Het kantoor levert met name lichte ondersteuning en introducties bij relevante instanties. Voor ervaren ondernemers is het kantoor van minder waarde.

Verbetering dient vooraleerst gezocht te worden in een upgrade van de status van het kantoor tot een officieel onderdeel van de Nederlandse Diplomatieke Missie. Hierdoor verkrijgt het meer aanzien en makkelijker entree bij overheden en overige organisaties. Het zal de effectiviteit zeker ten goede komen."

Meerwaarde NBSO's: fijnmazig, lokaal netwerk handelsbevordering

De Nederlandse overheid heeft, met een breed netwerk voor handelsbevordering in de economische centra van de betreffende landen (bijvoorbeeld 2nd en 3rd *tier* steden in China en hoofd- of handelssteden van deelstaten of provincies elders), een comparatief voordeel ten opzichte van private partijen op het gebied van handelsbevordering, die de toegang tot de lokale autoriteiten niet kunnen bieden.

Daarnaast maakt de kleinschalige en specifiek op het Nederlandse bedrijfsleven gerichte opzet van de NBSO's dat het een relatief goedkoop instrument is waarmee (geografisch gezien) een groot bereik wordt behaald. Kennis van én ervaring met het Nederlandse bedrijfsleven is daarbij een belangrijke voorwaarde (de juiste 'taal' spreken) waaraan zowel de *Chief-* en *Deputy Representative* moeten kunnen voldoen, evenals het kunnen onderhouden en gebruiken van het lokale netwerk van bedrijven en officiële instanties. Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen functioneren is dat het kantoor door de lokale autoriteiten wordt gezien als officieel (niet per se diplomatiek) onderdeel van de Nederlandse overheid.

Voorwaarde hierbij is dat elk Nederlands bedrijf – zowel gevestigde bedrijven als starters – een beroep moet kunnen doen op de Nederlandse vertegenwoordigingen.

Andere vormen van publieke en publiek-private handelsbevordering in het buitenland
Naast NBSO's is er ook een aantal andere verschijningsvormen ontstaan waarbinnen handelsbevordering en dienstverlening aan ondernemers centraal staan. In Edmonton wordt gewerkt met een zogenaamde HC-plus constructie. Hiermee wordt bedoeld dat een door BZ gefinancierde medewerker in dienst is van de honorair consul, en zijn werkzaamheden verricht op het kantoor van de HC. In deze setting zou de in dit rapport opgenomen 'verkenner' kunnen functioneren, al is de economische medewerker dan niet in dienst van de HC maar van de post.

Sinds enige tijd is in Colombia het 'Holland House' actief. Bij deze publiek-private samenwerking zijn de RVO, de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse

Zaken, de Nederlandse Ambassade te Bogotá, het Nederlandse en Colombiaanse bedrijfsleven en diverse belangrijke (sector)-organisaties zoals het NCH betrokken. Het Holland House is een Colombiaanse organisatie zonder winstoogmerk die wordt gefinancierd door zowel het bedrijfsleven als de Nederlandse overheid. Het Holland House is opgericht als een bilaterale Kamer van Koophandel waarbij zowel Nederlandse als Colombiaanse bedrijven zich kunnen aansluiten. De diensten en activiteiten worden aangeboden aan leden en niet-leden. In de periode 2013-2016 ontvangt het Holland House een aflopende subsidie vanuit de Transitiefaciliteit Colombia. Doelstelling is om door het bieden van dienstverlening en nauwe samenwerking met het bedrijfsleven binnen drie jaar volledig zelfstandig te opereren.

De derde variant is ontstaan uit de door Transport en Logistiek Nederland (TLN) gewenste 'hub' in Leipzig. Het NBSO in die stad heeft, in samenwerking met TLN, een voorstel uitgewerkt om tweedelijns dienstverlening aan transport- en logistieke bedrijven op te zetten. Hoewel deze plannen aanvankelijk waren goedgekeurd door Agentschap NL, kon als gevolg van formele administratieve redenen bij AGNL geen manier worden gevonden om de inkomsten op geschikte wijze af te handelen.

Deze variaties op een thema vallen buiten het bestek van de onderzoeksopdracht. Toch wordt in dit rapport de ontwikkeling van deze kantoren genoemd. Niet omdat er overlap in de werkzaamheden zit, maar om beleidsmatig aandacht hiervoor te vragen en te bewerkstelligen dat een grotere synergie wordt bereikt door meer samenhang tussen de verschillende instrumenten.

De route naar en de bekendheid van NBSO's

Uit de ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête door TNS Nipo komt naar voren dat wanneer bedrijven de stap zetten tot exporteren, ze op veel manieren informatie kunnen inwinnen. NBSO's vormen daarbij één van de vele organisaties. Geen enkele organisatie vormt een duidelijk primaire informatiebron. Uit het onderzoek blijkt voorts dat de bekendheid van NBSO's laag is. Bedrijven denken niet in eerste instantie aan het NBSO in dat land om aan informatie te komen.

Figuur 4.3 *Contact door bedrijven met instellingen voor advies en informatie internationalisering*

Bron: TNS Nipo 2013.

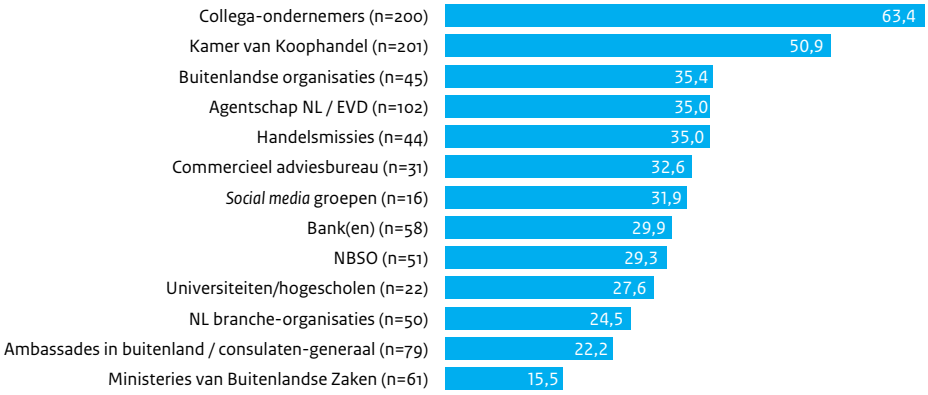
De eerste stappen worden vooral gezet op aansporing van of na overleg met collega ondernemers (ca. 24%). Ook Kamers van Koophandel zijn gewilde gesprekspartners (25%) voor de eerste stappen. Circa één derde gaat bij de Nederlandse overheid te rade[71] voor advies. NBSO's zijn – zoals hierboven beschreven – zeker niet de eerste overheidsinstantie waar advies gezocht wordt. Zij zijn niet direct te vinden op het internet, het vergt gericht 'doorklikken' alvorens de ondernemer bij de informatie over deze kantoren terecht komt en deze kantoren hebben de strikte instructie niet zelf actief Nederlandse bedrijven (in Nederland) te benaderen met mogelijkheden en gesignaleerde kansen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de motivatie om te internationaliseren voornamelijk intrinsiek is. Vragen als 'past het bij het bedrijf', 'bij de producten van het bedrijf' en 'gelooft men er persoonlijk in' blijken van doorslaggevend belang te zijn. Is deze motivatie er, dan staat men open voor export en vindt men meestal ook wel een oplossing voor de praktische problemen. Ontbreekt deze motivatie, dan is export ook volstrekt geen optie. Het antwoord op deze vragen moet de ondernemer primair bij zichzelf zoeken. Sparren met collega-ondernemers kan daarbij helpen, de overheid wordt hiervoor niet als de eerste gesprekspartner gezien. Hiertoe is gevraagd aan bedrijven die exporteren (of dat overwegen / hebben overwogen) welke organisatie het meest bepalend was voor de beslissing om al dan niet te exporteren. Bedrijven die contact hadden met collega-ondernemers, kennen deze bron van informatie doorgaans veel waarde toe (gemiddeld 63,4 van de 100 punten). De Kamer van Koophandel doet het met 50,9 punten ook goed. NBSO's eindigen met 29,3

[71] Agentschap NL: 12%, ambassades/CG's: 9%, NBSO's: 6%, Buitenlandse Zaken: 6%.

punten in de lage middenmoot – nog wel vóór universiteiten en hogescholen, Nederlandse brancheorganisaties, ambassades in het buitenland en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 4.4 *Meest bepalende organisatie bij handelsondersteuning*



Bron: TNS Nipo 2013.

De gebrekkige bekendheid van NBSO's lijkt een rol te spelen in het feit dat exporterende bedrijven – of bedrijven die plannen in die richting hebben – maar mondjesmaat contact hebben opgenomen met NBSO's. In totaal 6% van de bedrijven die naar NBSO-landen exporteren of overwegen dit te doen, heeft gebruik gemaakt van de diensten van een NBSO.

Aan de bedrijven die exporteerden naar een NBSO-land of dit overwogen maar tóch geen contact hadden met een NBSO is gevraagd naar de reden waarom (niet).
Een meerderheid beroept zich op onbekendheid – 'ons bedrijf is niet bekend met NBSO's' (50%) of 'NBSO was niet bij ons opgekomen' (11%). Slechts een kleine groep heeft de NBSO's bewust (5%) of onbewust (4%) gepasseerd, door andere organisaties te benaderen. Nog eens 23% weet niet waarom men dat niet gedaan heeft, of kan geen reden aandragen. Verder noemt 15% 'diverse' redenen – die meestal op gebrek aan noodzaak betrekking hebben.

Het vooroordeel dat de overheid traag is, of niet weet wat ondernemers beweegt, is niet op NBSO's van toepassing. Onbekendheid met NBSO's is één van de meest genoemde oorzaken van de lage score met betrekking tot het 'contacten' van een NBSO. Eenmaal doorgedrongen tot het NBSO, blijkt zowel de inhoudelijke als de wijze waarop de ondersteuning wordt geboden te worden gewaardeerd.

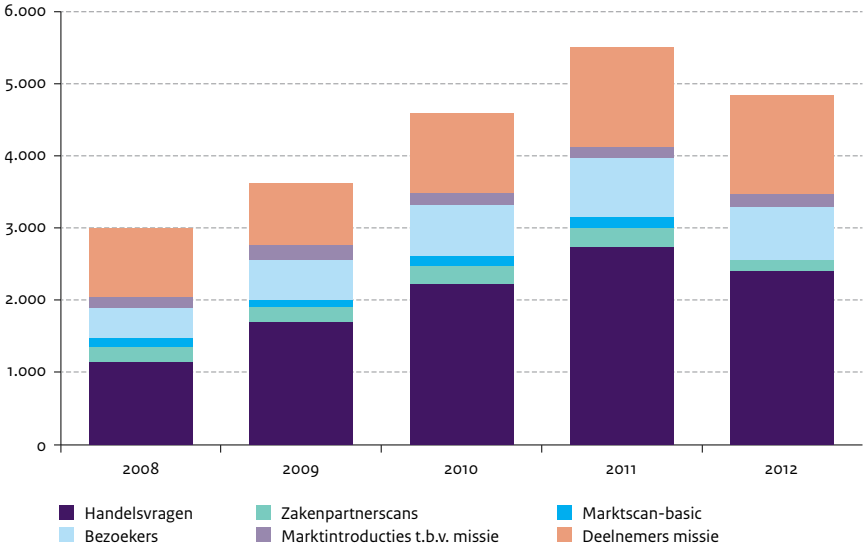
4.2 NBSO output per categorie (type dienstverlening)

Op basis van de jaarrapportages kan een vrij nauwkeurig overzicht worden samengesteld van de aantallen activiteiten per categorie (zie figuur 4.5). Hierin wordt ook de door de EVD gehanteerde norm in aangegeven. De grafieken laten zien dat de norm vaak ver boven of juist ver onder de realisatiecijfers van kantoren ligt.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat in de periode 2008-2012 het NBSO-netwerk hoofdzakelijk de volgende activiteiten heeft ondernomen:

1) Beantwoorden van handelsvragen;
2) Zakenpartnerscans[72] voor Nederlandse bedrijven;
3) Organisatie en ondersteuning van inkomende missies;
4) *Matchmaking* (bedrijven-bedrijven en bedrijven-lokale overheden);
5) Ontvangen van bezoekers (bedrijfsleven gerelateerd);
6) Economische (sector)rapportages en nieuwsbrieven;
7) Export-promotionele activiteiten (o.a. beurzen, seminars);
8) Ondersteuning van IA en NFIA.[73]

Figuur 4.5 *Aantal gerealiseerde activiteiten van het NBSO-netwerk per categorie (2008-2012)*



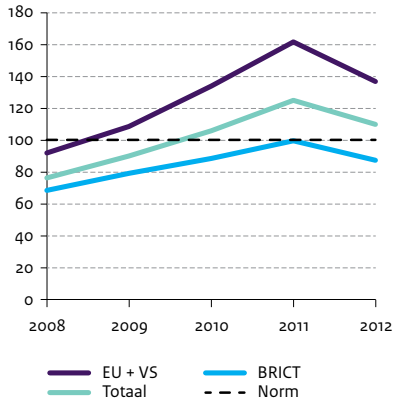
Bron: Jaarverslagen NBSO's 2008-2012, bewerking IOB.

[72] Benaming geldt vanaf januari 2012. Daarvoor heetten dit marktscans en marktscan-basic.
[73] Dienstverlening vanaf 2012.

Tabel 4.2 Verkregen punten als % van totale dienstverlening (2008 en 2012)						
Categorie	EU en VS		Toe- of afname?	BRICT		Toe- of afname?
	2008	2012		2008	2012	
Handelsvragen	16%	23%	↑	14%	19%	↑
Marktscans-basic*	13%	8%	↓	12%	9%	↓
Zakenpartnerscans	19%	10%	↓	16%	8%	↓
Missie deelnemers	29%	29%	-	24%	28%	↑
Missie marktintroducties	3%	3%	-	13%	14%	↑
Bezoekers NBSO	21%	29%	↑	22%	26%	↑

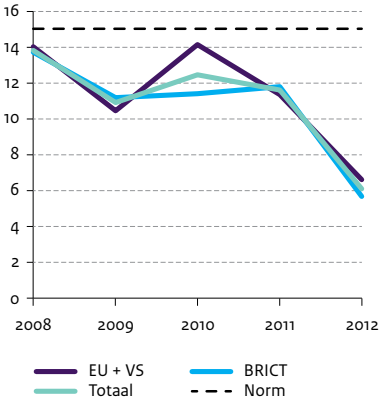
** Geen data beschikbaar over 2012, betreft data 2011.*
Bron: Jaarverslagen NBSO's, bewerking IOB.

Grafiek 4.1 *Handelsvragen: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*

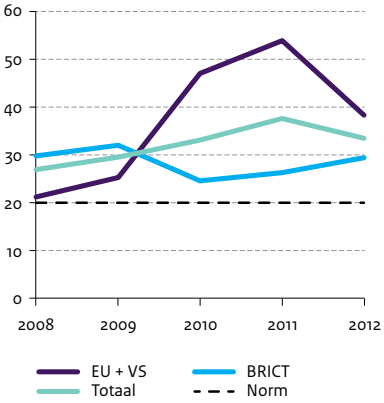


Grafiek 4.2 *Marktscans-basic: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen (tot 2012)*

Grafiek 4.3 *Zakenpartnerscans: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*

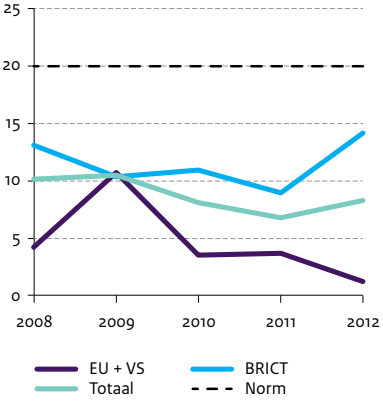


Grafiek 4.5 *Bezoekers: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*

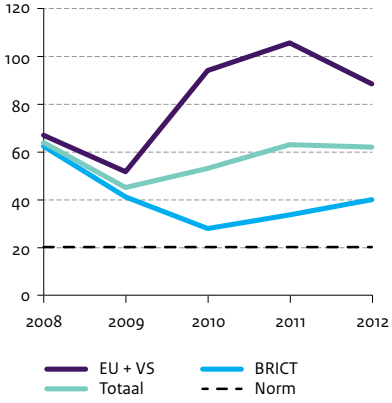


Grafiek 4.4 *Missies: gemiddelde output van NBSO's in EU/VS en BRICT-landen*

Missies I: deelnemers



Missies II: marktintroducties



Bron: Jaarverslagen NBSO's 2008-2012, bewerking IOB.

Handelsvragen (grafiek 4.1)

Dit betreft alle vragen die aan het adres van het NBSO worden gesteld, met betrekking tot bijvoorbeeld import- en exportzaken, het opzetten van een bedrijf in het buitenland, politieke- en economische informatie, bedrijvencheck, sectorale informatie, beleid over CSR etc.. Het kan dus gaan om zowel lokaal, internationaal als in Nederland gevestigde Nederlandse bedrijven.

Vragen variëren van het adres van een lokale Kamer van Koophandel tot specifieke wet- en regelgeving voor het exporteren van producten. Hierdoor kan de beantwoording van een vraag qua tijdsbesteding behoorlijk verschillen. NBSO's gebruiken voor het beantwoorden van handelsvragen hun eigen expertiseveld, (persoonlijke) netwerk en via internet en vaktijdschriften.

De beoordelingssystematiek gaat uit van één uur per handelsvraag, de norm is 100 handelsvragen per jaar. Dit aantal wordt door de meeste kantoren ook behaald.

Marktscans-basic (grafiek 4.2)
Sommige handelsvragen zijn complex en vereisen specifiek uitzoekwerk. Wanneer een Nederlands bedrijf het NBSO verzoekt om een bezoekprogramma aan het lokale netwerk op te stellen of trajectbegeleiding vraagt bij het betreden van de markt, wordt dit ondergebracht onder de noemer marktscan-basic of Service op Maat. Omdat hiervoor een groter beroep op de capaciteit van NBSO's wordt gedaan dan bij eenvoudige handelsvragen is hiervoor een norm van 10 uur bepaald. In veel gevallen kan zo'n verzoek tot enkele dagen in beslag nemen.

Begin 2012 is de marktscan-basic afgeschaft, waardoor het aantal activiteiten in 2012 voor het gehele netwerk slechts zeven bedraagt. Tussen 2008 en 2011 kwamen maar enkele kantoren in de buurt van de norm (20) en lag het gemiddelde daar ver onder.

Vanaf 1 januari 2013 vallen complexe vragen binnen het product Service-op-Maat.

Zakenpartnerscans (grafiek 4.3)
Het doel van een zakenpartnerscan (voorheen: marktscan) is het identificeren van potentiële zakenpartners voor een Nederlands bedrijf, waaronder distributeurs, agenten, eindgebruikers en/of producenten. Afhankelijk van de situatie ter plekke kan de zakenpartnerscan gevolgd worden door introductie ter plaatse.

Deze scans zijn bedoeld voor bedrijven die voldoen aan enkele randvoorwaarden en al een serieuze oriëntatie op de doelmarkt hebben. Aan de hand van een intakegesprek door de EVD wordt bepaald of een bedrijf in aanmerking komt voor een scan. Vervolgens wordt de vraag doorgezet naar het netwerk. Verschillende NBSO's, meestal in overleg en afstemming met de handelsafdeling van ambassade of consulaat, kunnen een bijdrage leveren aan dezelfde zakenpartnerscan.

Zakenpartnerscans bevatten – zoals de naam doet vermoeden – een lijst van potentiële zakenpartners en (vóór 2012) ook specifieke- en generieke marktinformatie. Vanaf 2012 is er op grond van de EVD richtlijnen geen ruimte meer voor het aanbieden van specifieke marktinformatie, omdat dit een te grote tijdsinzet van de kantoren zou vergen en is ervoor gekozen om in de bijlage een algemene paragraaf over het handelsklimaat op te nemen. Tevens wordt vanaf 2012 een eigen bijdrage van €500 gevraagd van het bedrijf dat verzoekt om een scan.

NBSO's identificeren en selecteren per zakenpartnerscan relevante contacten, via hun eigen of lokale netwerk, Branche organisaties, KvK's en (betaalde) databases. Vervolgens worden deze potentiële contacten door het NBSO benaderd en gevraagd in hoeverre het bedrijf interesse heeft in een gesprek met de Nederlandse ondernemer. Het resultaat wordt in de zakenpartnerscan bijgevoegd (geen interesse – eerst offerte of aanvullende informatie opsturen – directe interesse).

Het aantal zakenpartnerscans is in 2012 aanzienlijk afgenomen. Alhoewel sommige kantoren elk jaar ruim boven de norm (20) presteerden, bleef het gemiddelde in zowel de EU-landen als in de opkomende economieën daar ruim onder.

Missies (grafiek 4.4)

NBSO's bieden ruime ondersteuning bij de invulling van handelsmissies, waaronder het zoeken van een geschikte locatie voor congres/seminar, hotels, restaurants, het leggen van contacten met het bedrijfsleven en de lokale overheid, het organiseren van netwerkborrels, regelen van sprekers, documentatie etc. Regelmatig houden NBSO's zelf een presentatie om de dienstverlening aan de missiedeelnemers toe te lichten.

Onder missies vallen zowel de logistieke ondersteuning van verschillende deelnemers als het uitwerken van marktintroducties.

I: Deelnemers: Het aantal bedrijven dat deelneemt aan een handelsmissie, waarbij een NBSO ondersteuning biedt, wordt geregistreerd in Trade Connect. Handelsdelegaties vormen een integraal onderdeel van de strategische reisagenda van bewindslieden, de deelnemende bedrijven komen doorgaans uit verschillende sectoren. De coördinatie ligt bij de ambassade, die in samenwerking met de NBSO's een programma opstelt over economisch interessante regio's.

Nederlandse provincies en steden bieden tevens de mogelijkheid om vanuit een regionale insteek (provincie- en stedenbanden, bilaterale KvK's) deel te nemen aan handelsmissies. Dit is zowel in gevestigde markten het geval als in de groeimarkt China. Zo hebben de provincies Noord-Brabant met Zuid-Duitsland (München) en Groningen met Nedersaksen verschillende vormen van regionale samenwerking en uitwisseling. Daarnaast is de Duits-Nederlandse Handelskamer een constante factor als het gaat om wederzijdse handel.

In China hebben de provincies Gelderland en Overijssel samenwerkingsverbanden met hun equivalenten Hubei, Fujian, Shandong en Liaoning. Noord-Holland heeft als zusterprovincie Shandong. Arnhem is op dit vlak in actief in de zusterstad Wuhan. In het kantoor van het NBSO Nanjing (provincie Jiangsu) is een vertegenwoordiger van de provincie Noord-Brabant geïnstalleerd om de provinciale belangen te behartigen.

Ook vanuit branche organisaties worden handelsmissies geïnitieerd. Hierbij komen de deelnemende bedrijven hoofdzakelijk uit een specifieke sector. Dit maakt het organiseren van *matchmaking* activiteiten volgens NBSO's doelgerichter. De huidige informatiesystemen geven echter geen inzicht in het karakter of de insteek van de handelsmissie.

Gemiddeld zitten alle NBSO's ruim boven de norm van 20 deelnemers per jaar. Vooral in de BRICT-landen is vanaf 2012 een toename zichtbaar. Het aantal bedrijven dat in de EU en VS deelneemt blijft groot, al is er in 2012 een daling te zien.

II: Marktintroducties: Marktintroducties hebben een vergelijkbare doelstelling als de zakenpartnerscans, maar worden alleen vervaardigd in collectief verband (bij handelsmissies). Op verzoek van bedrijven worden dossiers voorbereid met daarin potentiële zakenpartners, waarbij het NBSO de introductie verzorgt tijdens de missie (*matchmaking*).

Het aantal marktintroducties ligt voor de EU en VS ver onder de norm (20) en is vanaf 2009 steeds afgenomen. De BRICT-landen scoren beter, met een scherpe stijging tussen 2011 en 2012, in lijn met het aantal deelnemende bedrijven dat ook aan een opmars bezig is.

Matchmaking

Een aanzienlijk deel van hun tijd besteden NBSO's aan *matchmaking* tussen Nederlandse bedrijven en lokale partijen. Naast het aantal missiedeelnemers en de marktintroducties die bij handelsmissies door NBSO's zijn opgesteld (op basis waarvan *matchmaking* zou kunnen plaatsvinden), kan uit de beoordelingssystematiek niet worden afgeleid hoeveel bedrijven daadwerkelijk zijn gekoppeld aan een lokale partij. Niet elke missiedeelnemer zal namelijk door het NBSO zijn gematcht, en niet elke marktintroductie leidt tot een feitelijke kennismaking met een potentiële partner. Daarnaast is er een groot aantal bedrijven dat om een individueel programma verzoekt, buiten collectieve missies om.

In sommige gevallen wordt *matchmaking* tijdens handelsmissies uitbesteed aan andere (private) partijen, ook al ligt de organisatie van de missie bij het economisch postennetwerk. Vóór 2012 was een aanvullende regeling beschikbaar, Collectieve Promotionele Activiteiten (CPA), waaruit bedrijven *matchmaking*-activiteiten tijdens missies konden financieren. De regeling is inmiddels afgeschaft. De verwachting binnen het NBSO-netwerk is dat hierdoor meer vraag ontstaat naar deze diensten door de NBSO's zelf.

Bezoekers[74] *(grafiek 4.5)*

Dit betreft bedrijven die op korte termijn of zonder vooraankondiging aankloppen bij het NBSO en waarvoor geen marktscan-basic wordt verzorgd. De reden van een bezoek kan puur ter oriëntatie zijn, om hun bedrijfsactiviteiten toe te lichten, een verzoek om een update van de economische mogelijkheden in de regio, of het bespreken van specifieke handelsvragen. In deze categorie worden niet alleen bedrijven opgenomen, maar ook KvK's, brancheverenigingen, kennisinstellingen, studenten, ministeries, provincies en gemeenten. Follow-up kan bestaan uit een zakenpartnerscan of *matchmaking*.

[74] Vanaf 2013 valt het merendeel van deze activiteiten onder Bezoekprogramma ambassade / hoge ambtenaar / brancheverenigingen. Een gedeelte wordt ondergebracht bij Handelsvragen en Service-op-maat.

Activiteiten die vanaf 2012 worden geregistreerd

Een aantal activiteiten maakte voor 2013 geen onderdeel uit van de beoordeling van de kantoren, al betrof dit wel een aanzienlijk onderdeel van de werkzaamheden. In de herziene beoordelingssystematiek (2013) is ervoor gekozen deze aspecten wel mee te nemen in de prognose- en realisatiecijfers onder de Algemene werkzaamheden. Hieraan kan in totaal 15% van de beschikbare tijd worden besteed. Dit betreft:

- Ondersteuning Innovatie Attachés (IA) en Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA);
- *Reversed matchmaking;*
- Bezoekprogramma ambassade / hoge ambtenaar / branche (voorheen: Bezoekers);
- Kansensignalering (korte nieuwsberichten);
- Rapportages (onder andere sectorrapporten);
- Holland Branding events en seminars.

Voor 2012 zijn alleen de cijfers bekend van Ondersteuning aan IA/NFIA en *reversed matchmaking*.

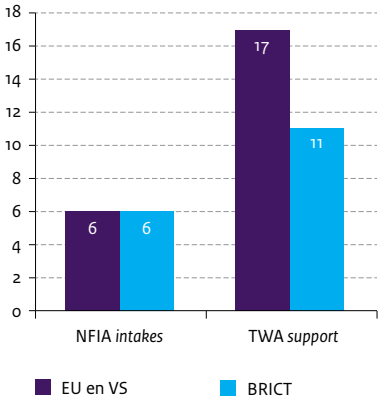
Ondersteuning IA en NFIA

Vanaf 2012 hebben NBSO's ook de taak om als 'oren en ogen' van IA en NFIA te functioneren. Voor IA betekent dit NBSO's ondersteuning bieden bij het signaleren van lokale innovatieve en technologische initiatieven, het in kaart brengen van marktkansen, screening van (innovatieve) bedrijven en organisaties, gerichte promotionele activiteiten en rapportages. De tijdsbesteding per dossier is vastgesteld op 8 uur. In 2012 zijn door de NBSO's 28 dossiers aangelegd.

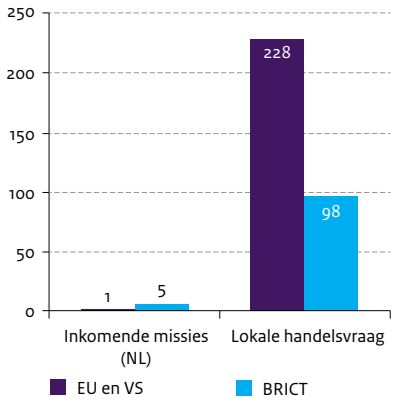
Ondersteuning voor de NFIA bestaat uit het voeren van intakegesprekken met potentiële buitenlandse bedrijven die willen investeren in Nederland. De tijdsbesteding per intake is vastgesteld op 40 uur. In 2012 zijn door het NBSO-netwerk in totaal twaalf intakes gerealiseerd.

Reversed matchmaking
Dit betreft 1) strategische inkomende missies – waarbij de regie bij de HEA ligt – en 2) verzoeken van lokale partijen voor het vinden van potentiële Nederlandse kopers of handelspartners.

Grafiek 4.6 *Ondersteuning IA en NFIA (2012)*



Grafiek 4.7 *Reversed matchmaking (2012)*



Bron: Jaarverslag NBSO's 2012, bewerking IOB.

4.3 NBSO output per doelgroep en sector

De output van het NBSO-netwerk is in de periode 2008-2012 niet uitgesplitst naar doelgroep, bedrijfskenmerken en sectoren, behalve voor de uitgevoerde zakenpartner- en marktscans. Deze gegevens geven echter wel belangrijke informatie over de vraagzijde van de dienstverlening. Op basis van de gegevens in Matchbase+, waarin de zakenpartner- en marktscans worden geregistreerd, zijn de volgende gegevens beschikbaar. Hieruit kan niet worden opgemaakt of de scan door een NBSO, de ambassade, een CG of in coöperatief verband is uitgevoerd, maar de data geeft biedt wel inzicht in de situatie per land.

In landen waar NBSO-kantoren zijn gevestigd zijn 1376 marktscans uitgevoerd in de periode 2008-2012. Van een behoorlijk aantal (N=968) is additionele informatie beschikbaar, onder meer over de sector waarin het bedrijf werkzaam is en de bedrijfsgrootte. Hieruit kan worden afgeleid dat de doelgroep overwegend bestaat uit het mkb:

Tabel 4.3 Zakenpartner- en marktscans naar doelgroep (2008-2012)			
Aantal werknemers	**Totaal %**	**EU/VS**	**BRICT**
<10	69%	71%	63%
10 t/m 49	22%	22%	19%
50 t/m 199	8%	6%	15%
Grootbedrijf (>200)	1%	1%	2%
Totaal (n=968)	**100%**	**100%**	**100%**

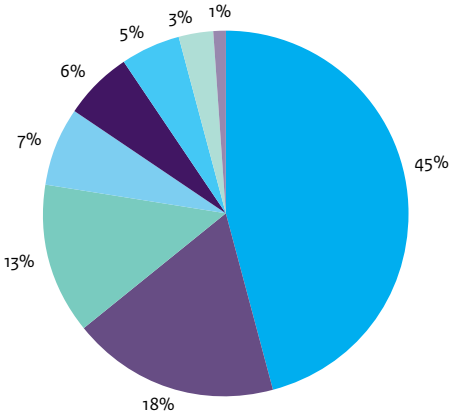
De bedrijven die gebruikmaakten van deze dienstverlening komen hoofdzakelijk uit de groot- en detailhandel (33%), Industrie (23%) en advisering/zakelijke dienstverlening (18%). Er is een klein verschil in sectorale kenmerken waarneembaar tussen de gevestigde- en opkomende markten.

Tabel 4.4 Zakenpartner- en marktscans naar sector (2008-2012)			
Sector*	**Totaal %**	**EU/VS**	**BRICT**
Groot- en detailhandel	33%	34%	30%
Industrie	23%	22%	25%
Advisering en (specialistische) zakelijke dienstverlening	18%	17%	21%
Informatie en communicatie	9%	10%	7%
Financiële instellingen	8%	7%	9%
Overig	9%	10%	8%
Totaal (n=968)	100%	100%	100%

**Indeling o.b.v. SBI-sector codes.*

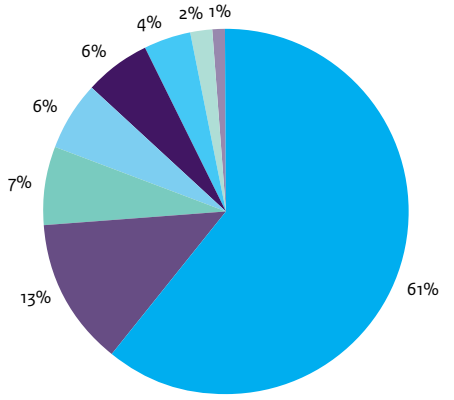
Of deze onderverdeling ook voor de andere diensten geldt (representativiteit), is niet bekend. Uit gesprekken met NBSO's kwam naar voren dat het hoge percentage bedrijven in de groot-en detailhandel dat verzoekt om een zakenpartnerscan kan worden verklaard doordat zij veelal op zoek zijn naar ingangen voor directe export. Deze bedrijven vestigen zich doorgaans niet in de doelmarkt, maar maken gebruik van agenten en distributeurs.

Box 4.3 *Economische dienstverlening in China, uitgesplitst op basis van Achilles (2012)*



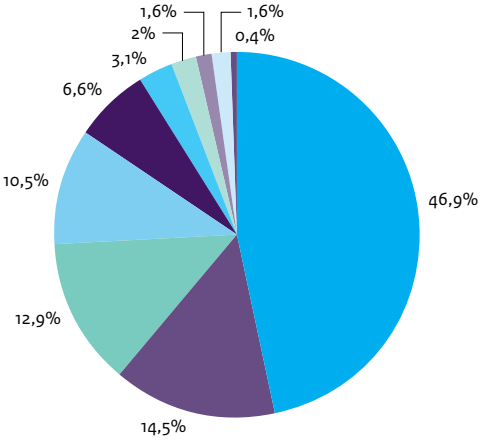
Dienstverlening economisch netwerk China

- *Matchmaking* – 45%
- Officieel optreden – 18%
- Facilitatie – 13%
- *Troubleshooting* / handelsgeschil – 7%
- Zakenpartnerscan – 6%
- Handelsvraag – 5%
- Samenwerkingsproject – 3%
- Markttoegang – 1%
- Investeringsproject – 0%



Dienstverlening NBSO's China

- *Matchmaking* – 61%
- Zakenpartnerscan – 13%
- Samenwerkingsproject – 7%
- Facilitatie – 6%
- Officieel optreden – 6%
- Handelsvraag – 4%
- *Troubleshooting* / handelsgeschil – 2%
- Investeringsproject – 1%



Lead naar NBSO vanuit:

- Directe benadering bedrijf – 46,9%
- Inkomende missie – 14,5%
- Doorverwijzing AGNL/EVD – 12,9%
- Na eerdere dienstverlening – 10,5%
- Evenement – 6,6%
- Kamer van Koophandel – 3,1%
- Sector – 2,0%
- Doorverwijzing uit netwerk – 1,6%
- Overheid overig – 1,6%
- Brancheverenigingen – 0,4%

Bron: Achilles (EVD).

Klanttevredenheid

Alhoewel export- en investeringen door Nederlandse bedrijven niet altijd daadwerkelijk toenemen, is de tevredenheid van klanten wel een resultaat van de dienstverlening door het NBSO-netwerk. Zowel de EVD als TNS Nipo hebben hier onderzoek naar verricht.

Zoals beschreven in paragraaf 4.2, wordt de directe output van het NBSO-netwerk bepaald op basis van het aantal verleende diensten en het aantal klanten. De verschuiving in tijdsinzet per dienst geeft weliswaar een indruk van de veranderingen door de tijd aan de vraagzijde (het bedrijfsleven), maar bieden geen inzicht in wat de klanten met de diensten hebben gedaan, of waarin dit uiteindelijk heeft geresulteerd (outcome). De resultaten op langere termijn blijven daarmee buiten beeld, terwijl goed denkbaar is dat er het enige tijd kost voordat een NBSO dienst tot zakelijk resultaat leidt.[75]

De waardering van NBSO klanten, uitgedrukt in klanttevredenheid of toegevoegde waarde van specifieke dienstverlening, wordt kort (3 maanden) na het verkrijgen ervan gemeten door de EVD.[76] Het is echter onduidelijk wat met deze informatie wordt gedaan. De waardering is overigens niet van invloed geweest op het sluiten van kantoren.

Naast deze meting voert de EVD jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit onder bedrijven die gebruik gemaakt hebben van het economisch netwerk in alle prioriteitslanden.[77] Hieruit blijkt dat de meeste klanten zeer tevreden zijn over de inhoudelijke kwaliteit-, snelheid-, en duidelijkheid van de dienstverlening. De laagste score betreft de bruikbaarheid van de informatie.[78]

Op basis van de door TNS Nipo uitgevoerde enquête ontstaat een vergelijkbaar beeld. Terwijl relatief weinig bedrijven gebruik hebben gemaakt van de ondersteuning van NBSO's (6% van bedrijven die exporteren of dat overwegen) geeft bijna driekwart van de ondervraagde bedrijven (72%) aan dat de informatie die zij kregen van het NBSO volledig of gedeeltelijk voldeed.

Ook het contact zelf wordt gewaardeerd. Gemiddeld geven bedrijven die contact hadden met een NBSO een 3,9 (op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 5 (zeer tevreden)).

[75] Ter vergelijking: de Franse business support office UBIFRANCE meet de resultaten van hun dienstverlening op twee punten in de tijd: na 6 maanden en na 2 jaar. In dat onderzoek wordt bedrijven o.a. gevraagd of hun contact met UBIFRANCE heeft geleid tot een deal in het doelland. Deze vorm van prestatiemeting gaat een stuk verder dan die van bijvoorbeeld het NBSO-netwerk, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3.2.

[76] Informatie hierover is niet beschikbaar.

[77] Omdat het huidige KTO te weinig toegevoegde waarde heeft voor de betrokken partijen is in gezamenlijk overleg besloten het KTO tot nader order op te schorten. De EVD geeft aan dat het onmogelijk is gebleken om sturings- of verantwoordingsinformatie uit het KTO halen.

[78] Enquête EVD 2012.

De NBSO's krijgen de hoogste waardering van alle organisaties, met een 4,0 (op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 5 (zeer goed)) wanneer we kijken naar de tevredenheid over de uitgevoerde activiteiten.

Internationaliseringsfasen van mkb en de rol van NBSO's

NBSO's vervullen verschillende functies bij het ondersteunen en begeleiden van bedrijven op kansrijke markten. Startende exporteurs en investeerders zijn soms al geholpen met een contactpersoon bij het lokale *bureau de commerce*, of een overzicht van potentiële zakenpartners, maar naar mate de ervaring van het bedrijf groter is, neemt ook de behoefte aan maatwerk en gerichte hulp ter plaatse toe. NBSO's moeten in hun werk dus continue balanceren tussen het aanbieden van algemene informatie (die bedrijven zelf met enig zoekwerk ook zouden kunnen bemachtigen) en het verlenen van specifiekere dienstverlening waar veel meer tijd in gaat zitten, maar wel concrete(re) resultaten mee worden geboekt.

In de volgende tabel zijn de verschillende categorieën bedrijven (afhankelijk van hun ervaring of inzet op internationalisering) en de rollen die NBSO's hierin vervullen (vereenvoudigd) weergegeven:

Tabel 4.5 Internationaliseringsfasen mkb en rol NBSO's

	Type bedrijf*	Welke behoefte aan informatie, diensten, faciliteiten?**	Rol NBSO
1	Bedrijf niet geïnteresseerd in export / Alleen NL markt	• Exportpotentieel in kaart brengen • Kansensignalering • Actieve rol organisatie in NL	- Geen of reactief
2	Bedrijf gedeeltelijk geïnteresseerd, exploratief, etc. (pre-export fase)	• Algemene informatie • Haalbaarheidsstudies	- Gids, wegwijzer
3	Startende exporteur naar nabije markten (experimentele export)	• Directe export • Agenten en distributeurs (lokaal)	- *Matchmaker*
4	Actieve export, expansiefase (één of meerdere markten) en ervaring nemen toe	• Productiefaciliteit • Agenten en distributeurs (lokaal) • Eigen vertegenwoordigers • Eigen distributie	- *Matchmaker* - Bemiddelen en ondersteuning bij uitvoering - *Trouble-shooting*
5	Ervaren exporteur, internationaal actief, ook in opkomende markten	• Productiefaciliteit • Eigen vertegenwoordigers • Eigen distributie	- Bemiddelen en ondersteuning bij uitvoering - *Trouble-shooting*

*) *Waar export staat wordt ook investeren bedoeld.*
**) *Afhankelijk van het type activiteit waarvoor het bedrijf zich richt op internationalisering.*

Zowel de NBSO's in gevestigde als opkomende markten besteden een aanzienlijk gedeelte van hun tijd aan het beantwoorden van handelsvragen. Handelsvragen worden door zowel

startende als ervaren bedrijven gesteld. In de regel betreft dit vragen die door het NBSO eenvoudig beantwoord kunnen worden. De mate waarin informatie (vrij) toegankelijk en beschikbaar is heeft wel consequenties voor de specificiteit van het antwoord en de tijd die werkelijk besteed wordt. De overige dienstverlening richt zich voornamelijk op de groep actieve exporteurs en investeerders.

De bruikbaarheid van de dienstverlening kan als volgt worden gekoppeld aan de internationaliseringsbehoefte van bedrijven:

Figuur 4.6 *Internationaliseringsfasen mkb en dienstverlening NBSO's*

<table>
<tr><th>Bedrijf geen interesse</th><th>Bedrijf exploratief</th><th>Startende exporteurs</th><th>Actieve exporteurs</th><th>Ervaren exporteurs</th></tr>
<tr><td rowspan="6">nihil</td><td colspan="4"><——— Handelsvragen ———></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Zakenpartnerscans ———></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Service op maat ———></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Missies ———></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>*Matchmaking* ———></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Bezoekers ———></td><td></td></tr>
</table>

1. Bedrijven zonder export ambities: voorlichting en praktijkervaringen

Uit de enquête die in het kader van deze evaluatie door TNS Nipo is uitgevoerd onder Nederlands mkb, blijkt dat er een zeer grote kloof bestaat in de houding ten aanzien van exporteren tussen enerzijds bedrijven die exporteren of het overwegen en anderzijds de bedrijven die geen behoefte hebben tot exporteren. De bedrijven die geen behoefte hebben tot exporteren hebben een zeer negatieve houding ten opzichte van exporteren. Daarnaast bestaat er nog een aanzienlijk verschil tussen de bedrijven die al exporteren en de bedrijven die dit overwegen.

Voor NBSO's is hier weinig meerwaarde te bieden, anders dan het leveren van input voor organisaties in Nederland die een rol spelen bij het aansporen van kansrijke exporteurs. Door juiste en relevante informatie te verschaffen en bijvoorbeeld *testimonials* van ervarings-deskundigen/collega ondernemers kunnen de genoemde barrières worden gereduceerd.

2. Bedrijven gedeeltelijk geïnteresseerd (pre-export fase)

NBSO's vervullen de rol van wegwijzer voor dit type bedrijven die zich bevinden in de pre-exportfase. De behoefte bestaat voornamelijk uit volledige en relevante (markt) informatie ter oriëntatie op de mogelijkheden en eventuele knelpunten. Tot het dienstenaanbod van NBSO's behoort het beantwoorden van algemene handelsvragen, het doorverwijzen naar lokale instanties zoals KvK's (in buitenlandse markten vaak een grotere speler dan in Nederland), banken, brancheverenigingen, en het aanbieden van generieke informatie op de website.

3. Startende exporteurs (experimentele fase)

Startende exporteurs betreden voornamelijk markten dichtbij huis, primair binnen de EU en de VS, omdat de internationaliseringskosten lager zijn (zowel op niveau van bedrijf als product), er vaak betere financieringsmogelijkheden zijn, risico's beter ingeschat kunnen worden en de cultuur van zakendoen dichterbij bedrijven staat dan die in de groeimarkten. Ook is het opschalen van export naar bekende markten kostenefficiënter, in vergelijking met het introduceren van nieuwe producten en het betreden van nieuwe markten waar de kosten vele malen hoger zijn.[79]

De markten binnen EU en de VS kenmerken zich door een grote vraag naar hoogwaardige technologieën, innovatievermogen en zijn qua wet- en regelgeving sterk verwant aan de situatie in Nederland. Er is echter forse concurrentie en verzadiging treedt eerder op, de markt is complex, en startende bedrijven lopen vaak tegen dezelfde 'beginnersfouten' aan.

De aanwezigheid van NBSO's in dergelijke markten is nog steeds legitiem, vanuit het oogpunt van zowel de markt (exportwaarde en marktvolume) als de variëteit aan doelgroepen. De grote groep starters profiteert op verschillende terreinen van de dienstverlening van NBSO's:

- Bedrijven worden geattendeerd op veelvoorkomende valkuilen;
- Kennis nemen van diverse (zowel Nederlandse als lokale) subsidieregelingen (Prepare2Start, regionale fiscale regelingen);
- Zakenpartnerscans hebben geresulteerd in directe export, vinden van distributeurs en agenten, en uitbesteding van werk / *outsourcing* (zie tekstkader);
- *Matchmaking* tijdens handelsmissies heeft geleid tot meerdere (miljoenen)contracten.

Tijdens de veldbezoeken is met verschillende bedrijven gesproken die fungeren als agent of distributeur van Nederlandse bedrijven en/of producten. Voor startende bedrijven kan dit een goedkope en laagdrempelige manier zijn om te bekijken of de doelmarkt voldoende potentie voor verkoop biedt, zonder dat hiervoor direct eigen personeel hoeft worden ingezet (Turkije, Frankrijk, Duitsland). Ook maken verschillende Nederlandse bedrijven gebruik van dezelfde agent, waardoor kosten gereduceerd worden en er meerdere partijen profiteren wanneer een deal wordt gesloten (maritiem en *offshore*, China).

In Frankrijk profiteren bedrijven van een door het NBSO Lille georganiseerde '*one stop shop*'-concept, waarbij ondernemers tijdens een bezoek aan de regio aanschuiven bij zowel vertegenwoordigers van de gemeente (procedures, regelingen mogelijke bedrijfslocaties), de KvK (financiën, personeel, netwerk) en mogelijke zakenrelaties. Dit versnelt het proces van zakendoen en zorgt voor een efficiënte introductie in de lokale markt.

79 CBS, 2013.

Diverse bedrijven besteden (een gedeelte van) de productie uit om kostenefficiënter te werken. Hiertoe behoren onder meer het uitvoeren van technisch ontwerp (bijvoorbeeld verpakkingsmateriaal), software ontwikkeling (bijvoorbeeld web-applicaties) en dataproductie en -conversie (bijvoorbeeld *E-publishing*). *Offshoring* van software-ontwikkeling is voornamelijk in India populair, vanwege het toenemende kennisniveau en de relatief lage lonen. NBSO's hebben bedrijven bijgestaan bij het vinden van zakenpartners in de IT, maar ook via omgekeerde *matchmaking* zijn handelsrelaties tot stand gekomen doordat lokale bedrijven in contact zijn gebracht met Nederlandse inkopers.

4. Actieve exporteurs (expansiefase)

In de expansiefase betreden bedrijven één of meerdere markten, zowel in gevestigde als opkomende economieën. De eerder opgedane exportervaring wordt gebruikt om de internationalisering van het bedrijf verder uit te bouwen. De overlevingskansen van dergelijke bedrijven op internationale markten nemen toe omdat het vaak om het groter en productiever mkb gaat. Daarnaast heeft deze groep ondernemingen ook de 'drempeltoets' van internationaal opereren doorstaan en is er al ervaring opgedaan over de te nemen hordes en mogelijke obstakels. Van de exporterende bedrijven is veruit de grootste groep actief in meerdere landen. Het dienstenaanbod van NBSO's richt zich voornamelijk op deze groep actieve bedrijven (zie figuur 4.6).

Het NBSO-netwerk heeft hier een belangrijke toegevoegde waarde. Naast het bieden van specifieke marktkennis, veelal gericht op sectorale ontwikkelingen (vooral in de gevestigde markten is die specialisatie doorgevoerd), vervullen NBSO's een makelaarsfunctie tussen Nederlandse ondernemingen en (potentiële) handelspartners. Het netwerk dat NBSO's hebben is in die zin uniek: de ingangen die zij hebben bij lokale autoriteiten, vaak essentieel voor het aangaan van langdurige handelsrelaties, kan worden aangewend om Nederlandse bedrijven te matchen aan mogelijke zakenpartners.

Zowel in de EU als daarbuiten besteden de NBSO's een aanzienlijk deel van hun tijd (ca. 20%) aan het onderhouden en vergroten van hun lokale netwerk, door niet alleen contacten met lagere overheden of autoriteiten te versterken, maar ook het aanwezige Nederlandse bedrijfsleven in kaart- en bij elkaar te brengen. Zo zijn er inmiddels diverse Business Clubs actief, die door de NBSO's worden ingezet bij de begeleiding van bedrijven ter plekke.

De positie van de NBSO's als onafhankelijke liaison is voor bedrijven ook een reden om via hen contacten op te doen, of informatie in te winnen over de betrouwbaarheid van lokale partijen (zowel potentiële handelspartners als tweedelijns consultants). Omdat er geen direct financieel belang is voor NBSO's is de drempel voor bedrijven om hierover om advies te vragen laag. Ook omgekeerde *matchmaking* (zie tekstkader) wordt door NBSO's gebruikt om lokale bedrijven in contact te brengen met Nederlandse partijen.

Voor opkomende markten ligt er daarnaast een meerwaarde in het vergemakkelijken en versnellen van markttoegang, door bedrijven wegwijs te maken met wet- en regelgeving, introductie bij lokale bedrijven (ook: investeerders) en overheden. Zeker in landen waar het lastig is om directe export te bewerkstelligen (door hoge kosten of regelgeving) en het aangaan van joint ventures, of het hebben van een dochteronderneming soms de enige manier is om lokaal vertegenwoordigd te kunnen zijn (bijvoorbeeld Brazilië, maar ook andere complexe markten) is dit lokale netwerk cruciaal.

Zowel in de gevestigde als opkomende economieën hebben bedrijven met ondersteuning van NBSO's productiefaciliteiten opgezet. Naast het helpen bij het vinden van geschikte locaties en het daaropvolgende op- en inrichtingsproces boden NBSO's assistentie bij het oplossen van conflicten of hindernissen die ontstonden tijdens dit proces (het zogenaamde *troubleshooting*).

In China wordt een Nederlandse ondernemer door één van de NBSO's bijgestaan bij het afwikkelen van een geschil over landrechten. In een eerder stadium werd het bedrijf al geholpen door het NBSO bij onder meer het verkrijgen van ingangen bij de lokale overheid voor het meedingen met aanbestedingsprojecten, informatie over subsidies, productielocaties en eigendomsrechten. Ook de andere handelskantoren in China bieden hulp bij zaken rondom intellectueel eigendom (patenten, copyright, technische ontwerpen etc.). Hier lopen veel Nederlandse bedrijven tegenaan, omdat de Chinese wetgeving op dit vlak vaak beperkte bescherming biedt.

Een investeerder in een melkveebedrijf maakt samen met zijn Chinese partner gebruik van de assistentie door het NBSO in die regio. Bijstand wordt verleend op het gebied van regelgeving, uitzoekwerk rondom productielocaties en contacten met Chinese officials die het investeringstraject mogelijk kunnen versnellen.

In de Indiase provincie Gujarat is sinds 1995 een Nederlands zaadveredelingsbedrijf actief. Tijdens de eerste jaren werd gebruikgemaakt van een lokale agent, maar de groei van het bedrijf leidde in 2004 tot de oprichting van een eigen vestiging, mede dankzij tussenkomst van het NBSO voor het verkrijgen van vestigingssubsidie. In de periode die daarop volgde bleef het contact waardevol, en werd het handelskantoor ingeschakeld bij complexe vragen over onder meer wet- en regelgeving.

5. Ervaren exporteurs, actief in verschillende (gevestigde en opkomende) markten

In principe richt de meeste dienstverlening van NBSO's zich slechts in beperkte mate op bedrijven die al veel ervaring hebben met internationaal ondernemen. De informatiebehoefte van hen gaat een stuk verder dan de ruimte die hiervoor is binnen het huidige dienstenaanbod. Van de groep grote bedrijven (>200 werknemers) maakt bijvoorbeeld minder dan 2% gebruik van zakenpartnerscans (BRICT-landen) en in gevestigde markten daalt dit tot minder dan 1%.

Dit neemt niet weg dat ook ervaren en grote bedrijven in contact staan met de kantoren. Dit contact ontstaat veelal overigens pas na vestiging van het bedrijf. Zowel in de EU als Brazilië, India en China onderhouden de NBSO's relaties met deze groep door het organiseren van netwerkbijeenkomsten of culturele evenementen. De aanwezigheid van ervaren of grote Nederlandse spelers kan volgens hen nieuwe bedrijven prikkelen om ook in deze regio aan de slag te gaan. Daarnaast wordt de aanwezigheid van deze bedrijven gebruikt om de onderhandelingspositie tegenover de autoriteiten te verstevigen. Lokale overheden (in het bijzonder in de BRICT-landen) zijn uitermate geïnteresseerd in het binnenhalen van Global-500 bedrijven en hebben verschillende stimuleringsmaatregelen getroffen om hen naar hun stad of regio te krijgen (gunstig belastingklimaat, Economic Trade Zones, etc.).

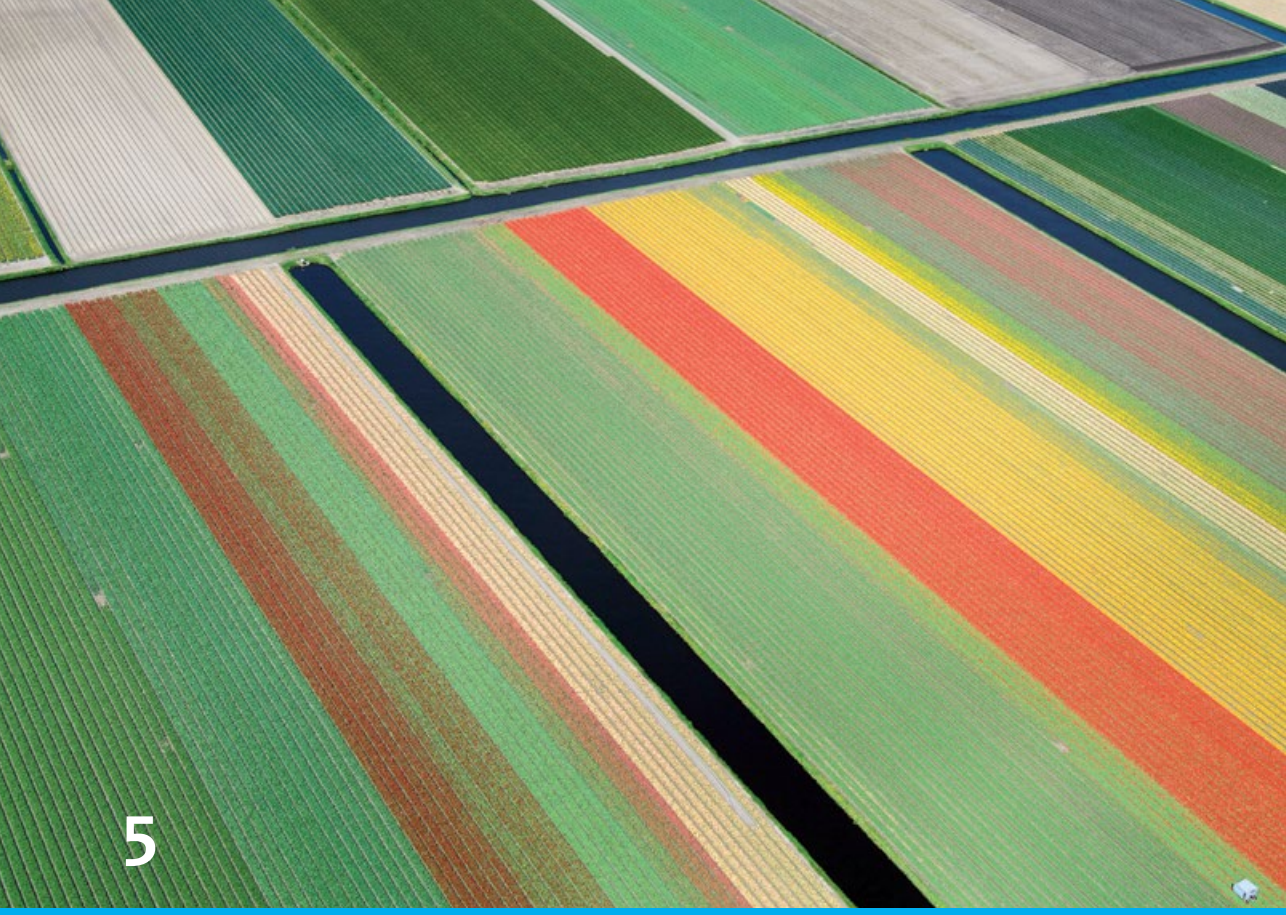
Naast de netwerkfunctie bieden de handelskantoren ook praktische ondersteuning voor gevestigde bedrijven die tegen problemen aanlopen waarbij de status van de NBSO's – als vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid – van pas komt. In landen als India, Brazilië en China kan de inzet van het NBSO extra gewicht in de schaal leggen om processen en procedures bij de lokale autoriteiten te versnellen. Mocht dit dan niet tot het gewenste resultaat leiden, dan kan het 'escalatieniveau' worden opgeschaald naar de ambassade. Bij grotere conflicten is de status van de kantoren te beperkt om op te treden namens de Nederlandse overheid en wordt dit overgelaten aan de ambassade of het consulaat.

Orange Carpet

Uit gesprekken met bedrijven die actief zijn in het gebied van een NBSO dat ver weg ligt van de ambassade, is naar voren gekomen dat behoefte bestaat aan visumfacilitatie. Nederlandse bedrijven ervaren – naar eigen zeggen – tijdverlies bij de aanvraag van visa voor lokale zakenpartners. Gebleken is dat het Orange Carpet beleid ook niet bij alle NBSO's bekend is. Hoewel een NBSO geen rol heeft in het proces van visaverstrekking, zou het kantoor wel de hoofdpost kunnen informeren over de bekendheid en eventueel de betrouwbaarheid van de zakenpartners.

In India hebben Shell en DSM shared service faciliteiten ingericht, die regionale of wereldwijde ondersteuning bieden aan hun andere vestigingen, op het gebied van de financiële administratie, accounting, HR, IT etc. In beide gevallen fungeerde het NBSO als schakel naar de ambassade en als lokaal contactpunt richting de autoriteiten, waardoor procedures sneller konden worden doorlopen.

Het kantoor van Grontmij in Wuhan (China) onderhoudt contact met het NBSO sinds de oprichting in 1997. De samenwerking heeft door de jaren heen geresulteerd in het verkrijgen van subsidie (ORET/Miliev programma), advies over wet- en regelgeving rondom de bedrijfsmatige opzet als buitenlandse onderneming (WFOE), maar ook in het aantrekken van andere Nederlandse bedrijven uit deze sector (architectuur). Inmiddels heeft het bedrijf een flink aantal projecten gerealiseerd in de regio en een goede reputatie opgebouwd.



5

Efficiency van organisatie, management en bedrijfsvoering

In het tussentijds rapport[80] werd ingegaan op de organisatorische inbedding, aansturing en het toezicht op de NBSO-kantoren. Deze aspecten worden in de volgende paragraaf nader toegelicht. Daarna zal worden ingegaan op de vraag of de beschikbare middelen toereikend zijn voor de uitvoering van de opgedragen taken, hoe de kosten van het netwerk zich verhouden tot de bredere inzet op handelsbevordering binnen het postennetwerk en welke implicaties de bedrijfsvoering heeft op de organisatie omtrent de handelskantoren.

5.1 Inleiding

Behoudens de opstartfase van de allereerste kantoren zijn de NBSO's privaatrechtelijke entiteiten geweest, beheerd door het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH). De overwegingen hiervoor luidden dat bij een private partij het netwerk flexibel blijft, de arbeidsvoorwaarden marktconform en dat de relatief hoge beheerskosten daarom voor lief genomen zouden moeten worden.[81] Daarbij kwam het – nimmer opgeschreven, maar wel verwoordde – argument dat personeel van NBSO's niet geschikt geacht werd om al dan niet via een omweg, in vaste dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken te worden aangenomen. Het was primair de aanname dat een NBSO via deze constructie eenvoudig te openen en te sluiten zou zijn, die doorslaggevend is geweest voor de keuze om het beheer van de NBSO's bij een private organisatie te beleggen.

De organisatorische inbedding van NBSO's was bij aanvang van dit onderzoek tamelijk complex. Medewerkers van NBSO's hadden te maken met drie 'principalen': de EVD als onderdeel van AGNL, het genoemde NCH[82] en de Nederlandse ambassade (en consulaten-generaal en honorair consulaire posten) in het land waarin het NBSO is gevestigd. Medewerkers van een NBSO dienden verantwoording af te leggen aan het NCH/Berenschot, maar alleen met betrekking tot de besteding van de financiële middelen, aan de ambassade voor wat betreft de dagelijkse werkzaamheden en aan de EVD voor wat betreft de inhoudelijke aangelegenheden. Een NABSO had daarnaast ook te maken met een Steering Committee van de brancheorganisatie(s) en met het DGAGRO van het ministerie van Economische Zaken voor wat betreft de beleidsinhoudelijke aansturing.

De status van de NBSO-kantoren gaf aanleiding tot veel onduidelijkheid. Zowel lokale autoriteiten als afnemers van de diensten van de NBSO's waren onvoldoende op de hoogte van het gegeven dat NBSO's de Nederlandse overheid vertegenwoordigen op het vlak van handelsbevordering en het faciliteren van het Nederlandse bedrijfsleven. Voor overheden van landen waar een NBSO is gevestigd blijkt het moeilijk te overzien met wat voor entiteit zij te maken hebben. Dit heeft in een aantal situaties geleid tot vertragingen bij het afgeven van vestigingsvergunningen of zelfs tot een weigering in te stemmen met de vestiging van een NBSO.

[80] Aangeboden op 4 juni 2013, IOB-099/2013.
[81] Analysekader aanbesteding N(A)BSO Beheer van 10 februari 2012.
[82] Met ingang van 1 januari 2013 is in formeel opzicht de verantwoordelijkheid van het NCH overgegaan naar Berenschot. Materieel gezien bleef het NCH nog betrokken bij het beheer van de kantoren.

In één NBSO wordt de *Chief Representative* van het NBSO met enige regelmaat gevraagd door het bureau veiligheid van de gouverneur tekst en uitleg te geven over het reilen en zeilen van het kantoor. De achterliggende gedachte hierbij blijkt dan te zijn dat het 'niet voor te stellen is' dat een privaatrechtelijke entiteit, zonder commerciële basis, zelf 'de broek kan ophouden'. Hierachter leeft dus het vermoeden dat het NBSO-kantoor op een weinig transparante wijze wordt gefinancierd.

Beheersentiteiten

Als gevolg van het beleid de NBSO-kantoren een publieke status te onthouden, bleek het noodzakelijk in alle landen van vestiging een beheersentiteit op te richten. Deze variëren van land tot land, maar worden gekenmerkt door het gegeven dat zij statutair zijn opgericht, vaak een non-profit karakter hebben en, afhankelijk van het land, één of andere vorm van verantwoordingsverplichting hebben jegens de lokale autoriteiten. In de meeste landen van vestiging werd gekozen voor een vorm van non-profitorganisatie. In China zijn dit WFOE's (Wholly Foreign Owned Enterprises). Het oprichten van deze beheersentiteiten is een incrementeel proces geweest en de keuze van de beheersvorm moest in overeenstemming zijn met lokaal ondernemings- en vestigingsrecht. Een consequentie hiervan is dat in een aantal landen één beheersentiteit voor meerdere NBSO-kantoren toereikend blijkt te zijn, terwijl in andere landen meerdere entiteiten zijn opgericht. De onduidelijkheid heeft in een aantal gevallen geleid tot diverse (juridische) conflicten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s) en de personen die werkten bij de kantoren.

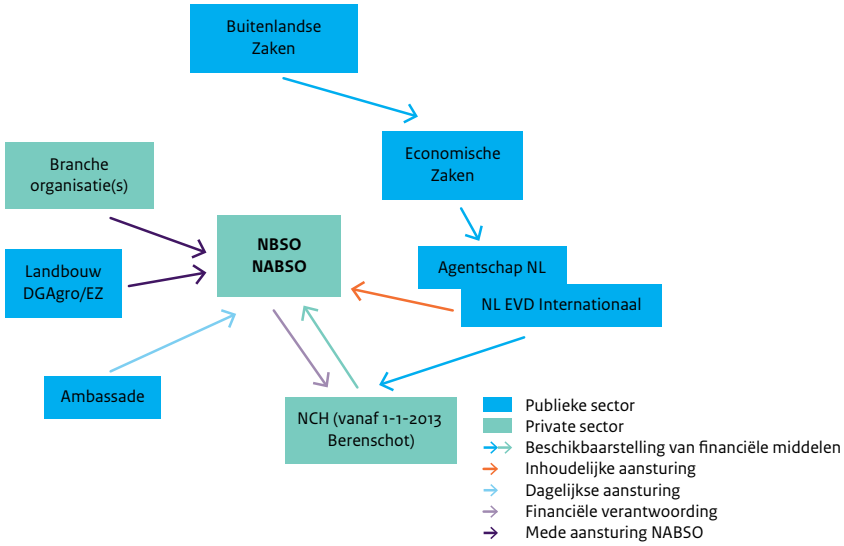
Financiering van de NBSO's

In de constellatie tot en met het aantreden van het huidige kabinet, werd als volgt te werk gegaan. Begrotingsmiddelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V)[83], bestemd voor de financiering van de N(A)BSO's werden (tot 31 december 2012 door tussenkomst van het ministerie van EL&I) ter beschikking gesteld aan AGNL en vervolgens intern belegd bij de EVD. De EVD stelt deze financiële middelen vervolgens getrancheerd ter beschikking aan het NCH en vanaf 1 januari 2013 formeel aan Berenschot, die het na tussenkomst van het NCH[84] beschikbaar stelt aan de N(A)BSO's. Op deze wijze worden publieke middelen aangewend om een overwegend publieke taak uit te laten voeren door private organisaties. Dat met deze complexe beheersconstructie de transactiekosten werden verhoogd, werd zonder veel discussie aanvaard.

[83] Met ingang van 2014 is dit de begroting van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), hoofdstuk XVII.

[84] NCH is tot op het moment van publicatie van dit rapport betrokken bij het beheer van de N(A)BSO's omdat Berenschot in de landen van vestiging van NBSO's nog geen beheersentiteiten heeft opgericht.

Deze beheersconstructie ziet er als volgt uit:



Uit dit schema blijkt dat het aantal betrokkenen bij het management, de coördinatie van, het toezicht op en de afstemming van de werkzaamheden van de NBSO's groot is. Ook blijkt hieruit dat het inhoudelijk én het financieel toezicht op de N(A)BSO's gescheiden werd uitgeoefend, waardoor het toezicht suboptimaal was. Nog tijdens het onderzoek heeft de lijnorganisatie maatregelen getroffen om het toezicht op deze kantoren te verbeteren.

Monitoring en toezicht

ISB is belast met de uitvoering van operational audits op de Nederlandse posten in het buitenland. NBSO's zijn bij deze doorlichtingen nauwelijks betrokken. De reden hiervoor was het gegeven dat de NBSO's in formeel opzicht onderdeel uitmaakten van het NCH. Als er al een NBSO werd bezocht was dat om een globaal oordeel te kunnen vormen over het economische beleid. Het was ISB om formele redenen niet toegestaan NBSO's aan een audit te onderwerpen. Wel heeft ISB bij een aantal doorlichtingen NBSO's bezocht om zich een oordeel te vormen over het economisch- en handelsbeleid van de hoofdpost. In één geval heeft ISB aanbevolen een NBSO te openen. Aan deze aanbeveling ging geen economische en handelsanalyse vooraf. Dat diende later te gebeuren, maar deze is niet in de archieven teruggevonden.

Tijdens veldonderzoek is duidelijk geworden dat de samenwerking van NBSO's met de ambassade én het toezicht op de NBSO's niet overal op even consistente wijze werd ingevuld. In ieder geval is aangetoond dat gedurende de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, het toezicht versnipperd en gefragmenteerd was. Het financieel toezicht op de bedrijfsvoering van de kantoren werd uitgeoefend door het NCH, het dagelijks toezicht behoorde te worden uitgevoerd door de ambassade en het beleidsmatig toezicht door de EVD. Deze drie partijen waren onvoldoende van elkaars werkzaamheden binnen de

kolom van monitoring en toezicht op de hoogte. Dit heeft aantoonbaar geresulteerd in een aantal situaties waarin achteraf rechtspositionele maatregelen moesten worden getroffen. Bij een samenhangende monitoring zou dit niet nodig zijn geweest.

Daarnaast heeft het werken aan de hand van een jaarplan, of een netwerkjaarplan, tot op heden nauwelijks plaatsgevonden binnen de economische clusters in NBSO-landen. Het netwerk in China vormt hierop een positieve uitzondering. Weliswaar wordt de NBSO's in andere landen gevraagd een bijdrage te leveren aan het jaarplan van de ambassade, maar dat is teveel op hoofdlijnen geschreven om als 'guiding document' te dienen voor de aansturing van de dagelijkse gang van zaken. In de jaarplannen wordt nauwelijks concreet aangegeven welke vertegenwoordiging op welk moment wat gaat doen.

Reorganisaties binnen NL EVD-Internationaal

Tot enkele jaren terug bestond het mid-office uit landenspecialisten en handelsspecialisten. De respectieve bezuinigingstaakstellingen van de laatste jaren hebben ertoe geleid dat de formatie van het mid-office fors is ingekrompen, van 88 fte's naar 22 fte's, waardoor het mid-office het nu grotendeels zonder de echte landenspecialisten moet stellen. Hierdoor ontstaat een neerwaartse spiraal voor het doorgeleiden van verzoeken om (NBSO) handelsondersteuning:

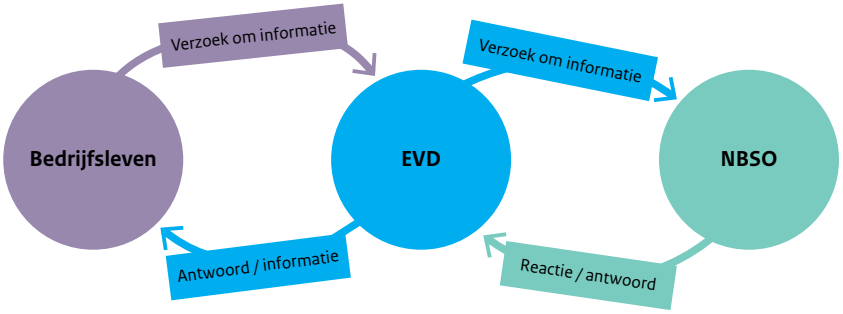
Verzoeken om ondersteuning, informatie e.d. vanuit het bedrijfsleven, ingediend bij het front- en mid-office van de EVD

↓

Mid-office, dat flink in omvang is afgenomen, heeft onvoldoende capaciteit om alles tijdig door te geleiden

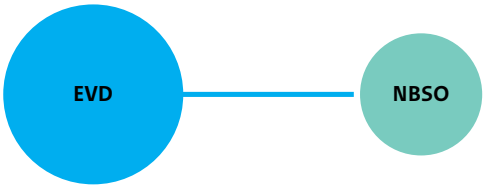
↓

NBSO's hebben capaciteit om zaken aan te pakken, maar krijgen vragen onvoldoende doorgespeeld. *Chief Representatives* hebben er voor gekozen een pro-actieve positie in te nemen.

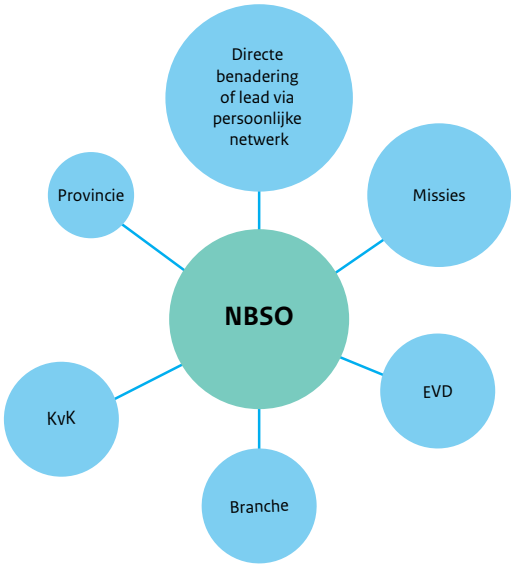


Het uitgangspunt is, zoals hierboven schematisch weergegeven, dat bedrijven met verzoeken aan het economisch netwerk in het buitenland, zich richten tot de EVD. Ambassades/CG's worden ook wel in eerste aanleg door Nederlandse bedrijven benaderd, maar NBSO's zijn te onbekend. Dit komt voornamelijk doordat de EVD in de rol van front-office voor het Nederlands bedrijfsleven is gepositioneerd. Het gevolg daarvan is dat bedrijven in Nederland die zich met verzoeken om informatie tot de EVD wenden, ook van de EVD het antwoord krijgen, ook al heeft de EVD voor de inhoudelijke beantwoording van de vragen de NBSO's ingeschakeld.

Leads naar NBSO-netwerk: opzet volgens de blauwdruk



Leads naar NBSO-netwerk: praktijk



5.2 De 'grote' efficiency

De huidige beheersstructuur kost ca. EUR 1,1 miljoen op jaar basis. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- EUR 0,3 miljoen secretariaatskosten (NCH / Berenschot International);
- EUR 0,35 miljoen personele kosten AGNL;
- EUR 0,06 miljoen personele kosten BZ/DGBEB;
- EUR 0,3 miljoen *ad hoc* advieskosten.

Uitgaande van de handleiding overheidstarieven 2013 zou met overhead van de betreffende groep medewerkers en kantoren circa EUR 0,84 miljoen gemoeid mogen worden (EUR 0,02 miljoen per medewerker).[85] Bedrijfseconomisch is het besluit van de departementsleiding om het NBSO-netwerk in te besteden juist geweest. Dit leidt weliswaar eenmalig tot hogere overgangskosten van circa EUR 0,4 miljoen.[86] Daar staat echter een structurele bezuiniging van een gelijk bedrag per periode van 5 jaar tegenover. Immers bij uitbesteding zal de opdracht periodiek in de markt gezet moeten worden, met telkens de daarmee gemoeide kosten van overdracht. Deze periodieke kosten van overdracht vervallen bij inbesteden.

De keuze van de vertegenwoordiging

Het afwegingskader is eerder aan de orde gesteld. Dit beleidsdocument, aan de hand waarvan vestigingskeuzen worden gemaakt van NBSO-kantoren, gaat onvoldoende in op de vraag of welk soort vertegenwoordiging gewenst is. Dit onderzoek gaat daar evenmin op in, met dien verstande dat hier wel aandacht voor gevraagd wordt. Tijdens het veldonderzoek is met een aantal consul-generaals gesproken. Tijdens deze gesprekken is door hen zelf aan orde gesteld dat de omvorming van een aantal CG's tot (een fijnmaziger netwerk van) NBSO's in hun land zeker de moeite van het onderzoeken waard zou zijn. De CG's die deze suggestie deden, verrichten in overwegende mate handelsbevorderende werkzaamheden, verrichten nauwelijks politieke werkzaamheden, waardoor de keuze voor een NBSO meer in de rede zou liggen. Wel zou in zo'n situatie maatwerk gerealiseerd moeten worden voor de consulaire werkzaamheden. Een dergelijke suggestie is zeker de moeite van het uitwerken waard. Immers, de personeelskosten van een CG bedragen per gemiddeld per fte EUR 138.000. De gemiddelde kosten van een fte op een NBSO bedragen gemiddeld per fte EUR 109.000[87], bijna 25% goedkoper. Deze vergelijking gaat niet helemaal op. In de gemiddelde kosten van een CG zijn ook de kosten van ander personeel opgenomen. Dit ondersteunend personeel is op een NBSO niet aanwezig. Deze berekening valt in het voordeel van de NBSO's uit als dit personeel buiten beschouwing gelaten wordt.

[85] De handleiding overheidstarieven 2013 gaat uit van een overhead van EUR 30.206 per medewerker. Hiervan is ca. 20.000 voor overhead van de eigen organisatie en FEZ en andere stafafdelingen en 10.000 voor huisvesting en ICT. In deze berekening is alleen het bedrag van 20.000 gebruikt.

[86] Opgave EVD.

[87] Berekeningen op basis van gegevens van HDPO en EVD. Gemiddelden alleen voor de posten in landen met NBSO's.

De afgelopen jaren is gemiddeld circa EUR 6 miljoen per jaar uitgetrokken voor het in stand houden van een netwerk van gemiddeld 22 NBSO's. Het netwerk is daarmee een relatief goedkoop instrument, vergeleken met de kosten van een consulaat-generaal.

Onderstaande tabel geeft de totale kosten van de kantoren in de EU en VS en de BRICT-landen, op basis van de realisatiecijfers uit 2012.[88]

Tabel 5.1 Realisatiecijfers NBSO-netwerk 2012

	EU en VS	BRICT
Totaal realisatie	€ 2.559.445	€ 2.035.911
Gemiddeld per kantoor	€ 255.945	€ 169.659

5.3 De 'kleine' efficiency

Op basis van de output- en realisatiecijfers (2012) kan een indicatie worden gegeven van de onderverdeling naar kosten per dienst, op basis van de gehanteerde uren die hiervoor gelden volgens de EVD. De kolom 'Uitvoeringskosten' is berekend door het percentage van de tijdsbesteding per dienst te relateren aan de realisatie van de kantoren, uitgesplitst naar gevestigde (EU en VS) en opkomende economieën (BRICT). Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de diensten in de tabel voor ongeveer 50% deel uitmaken van de werkzaamheden van NBSO's, maar dat daarnaast ook circa 50% wordt besteedt aan rapportages, netwerken en kantooradministratie. In onderstaande tabel zijn alleen de eerstgenoemde hoofdtaken opgenomen. De cijfers geven een indruk van de verschillen tussen deze landengroepen, maar zijn nadrukkelijk niet bedoeld om een tariefstelling te bepalen.

[88] Hierin zijn niet de secretariaatskosten, de kosten van de EVD-thuishaven en de kosten van de niet meer operationeel zijnde kantoren opgenomen.

Tabel 5.2 Uitvoeringskosten en gecalculeerde uurtarieven per type dienstverlening					
	EU + VS	# totaal aantal	Uitvoerings-kosten	Euro per dienst	Uurtarief*
Handels-vragen	23%	1367	294.336	215	215
Zaken-partnerscans	10%	66	127.972	1.939	81
Missie deelnemers	29%	883	371.120	420	26
Missie marktintro-ducties	3%	12	38.392	3.199	133
Bezoekers NBSO	29%	383	371.120	969	97
Overig	6%		76.783		
Rekeneenheid (50% van realisatie)			1.279.723		
Totaal realisatie			**2.559.445**		

	BRICT	# totaal aantal	Uitvoerings-kosten	Euro per dienst	Uurtarief*
Handels-vragen	19%	1047	193.412	185	185
Zaken-partnerscans	8%	68	81.436	1.198	50
Missie deelnemers	28%	478	285.028	596	37
Missie marktintro-ducties	14%	170	142.514	838	35
Bezoekers NBSO	26%	353	264.668	750	75
Overig	5%		50.898		
Rekeneenheid (50% van realisatie)			1.017.956		
Totaal realisatie			**2.035.911**		

** Tarieven zijn berekend op basis van EVD normering 2013. Tarieven zijn incl. overhead en beslaan 50% van de totale werkzaamheden.*

Bron: Berekening IOB o.b.v. cijfers EVD.

Inzet Chief Representatives

Beleid en uitvoering met betrekking tot de wijze waarop de *Chief Representative* is/wordt aangesteld en aangestuurd is niet altijd even eenduidig geweest.[89] Daarnaast behoort tot de algemeen geaccepteerde beginselen van behoorlijk werkgeverschap dat primaire en secundaire voorzieningen goed geregeld én op transparante wijze met de werknemers zijn gecommuniceerd. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het hier nogal eens aan heeft geschort.

Daarnaast werkt het rigide vasthouden aan een beperkte aanstellingsperiode van vier jaar – waarop ook uitzonderingen zijn gemaakt die kennelijk geen precedentwerking hadden naar anderen – belemmerend voor het optimaal functioneren van een NBSO. De benchmark heeft daarbij aangetoond dat andere landen de hoofden van hun handelskantoren wel voor andere contracttermijnen aanstellen en soms laten rouleren binnen het netwerk. Vooral in landen waarin meer NBSO's zijn gevestigd zou dit het functioneren – door het verkorten van de inwerktijd – efficiënter kunnen maken.

[89] Zie de website van de Rijksoverheid en IOB (www.iob-evaluatie.nl) voor een uitwerking betreffende de positie van de *Chief Representatives*.

Ten slotte

Hoewel het buiten het bestek van het onderzoek valt is gaandeweg een aantal onderwerpen door gesprekspartners aan de orde gekomen, die het functioneren van de NBSO's en de te behalen resultaten mede beïnvloeden. Bij de handelsbevordering in Nederland zijn vele actoren betrokken. Naast de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en het AGNL/RVO is hier een groot aantal private organisaties bij betrokken. Dit zijn de brancheorganisaties, werkgeversorganisaties, Kamers van Koophandel en exportorganisaties als Fenedex. Ook zijn provincies en grote steden actief betrokken bij de promotie van de buitenlandse handel.

Op het terrein van de belangenbehartiging zijn veel organisaties actief. Al deze organisaties hebben een achterbangerichte informatiebehoefte en zij beschikken over veel op export gerichte informatie. NBSO's en ook posten uit de economische netwerken, beschikken over veel land specifieke informatie. Uit het onderzoek, de vraagstelling van de geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, brancheorganisaties en posten is duidelijk geworden dat deze informatie niet altijd voor elkaar ontsloten en toegankelijk is.

Met andere woorden, er is geen goed functionerende geïnstitutionaliseerde 'infrastructuur', noch enige vorm van regie op dit gebied, waar beschikbare landeninformatie wordt gemaakeld met informatiebehoefte van en ten behoeve van (startende) exporteurs, producenten en investeerders.

Bij het veldbezoek in Brazilië is duidelijk geworden dat de samenwerkende posten (ambassade, consulaten-generaal en NBSO's) periodiek een nieuwsbrief uitgeven over mogelijkheden, kansen en over zakendoen in het algemeen in Brazilië, een land met een complexe regelgeving op het gebied van export/import, en over nog complexere fiscale regelgeving beschikt.

Met vertegenwoordigers van Fenedex (Federatie van Nederlandse exporteurs) zijn twee gesprekken gevoerd. Er werd van de zijde van Fenedex vooral aandacht gevraagd voor het verkrijgen van informatie over zakendoen in onder andere Brazilië.

Uit deze gesprekken is duidelijk geworden dat enerzijds veel informatie beschikbaar was, die ook gezocht werd. Het mankeerde alleen aan een 'routine' om de informatie op het juiste niveau te zoeken en om de informatie naar de juiste afnemers te geleiden.

Zonder deze 'infrastructuur' waarin op geïnstitutionaliseerde wijze beschikbare informatie wordt gekoppeld aan de informatiebehoefte, ongeacht wie de vraag en de informatie geleverd heeft, zal een optimale handelsbevordering niet behaald worden. Als Nederland op dit terrein het onderste uit de kan wil halen, moet niet alleen gekeken worden naar een gerichtere inzet van NBSO's binnen het economisch netwerk, maar dient evengoed aandacht uit te gaan naar de samenwerking met branche- en belangenorganisaties van MKB- en ondernemend Nederland. Laatstgenoemde organisaties zullen hierin evengoed in

moeten investeren; dit is geen exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid. Hierbij zouden de gedachten uit kunnen gaan naar een gerichtere inzet van de Trade Councils, Dutch Trade Boards, KvK, NIO etc. Van de zijde van de overheid zou de EVD – in aanvulling op bovenstaande – waar moeten kunnen maken waar zij voor wordt geacht te staan.

English translation: Foreword, summary and findings, priorities for policy

Balancing trade and diplomacy

An evaluation of the Netherlands Business Support Offices 2008-2013

Foreword

For centuries, the prosperity of the Netherlands has been built on trade, and the government has taken various steps over the years to help Dutch companies gain a foothold in international markets. The first consular trading posts were established in the Ottoman Empire, and the Dutch East India Company too had agents representing the interests of passing trade vessels. In the explanatory memorandum to its 2012 budget, the Ministry of Foreign Affairs outlined the Netherlands' current trade policy as follows: "*A high proportion of global economic growth takes place in emerging markets. The Netherlands wants to be part of this growth through trade and investment, for which the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation assumes prime responsibility. To further the internationalisation of the Dutch economy, the missions abroad will help Dutch companies break into foreign markets and strengthen the Netherlands' international economic position.*"

This is the final report of the evaluation of the Netherlands Business Support Offices (NBSOs) carried out by the Policy and Operations Evaluation Department (IOB) on behalf of the Ministries of Economic Affairs and Foreign Affairs. The evaluation was conducted at a time when the Ministry of Foreign Affairs was undergoing far-reaching cutbacks and having to re-justify the need for an extensive network of foreign missions. Due to the increased focus on economic diplomacy, the study gave specific attention to the role and tasks of the NBSOs within the Dutch trade network.

Soon after the study began, it was announced that the Minister of Foreign Affairs and the Minister for Foreign Trade and Development Cooperation had asked the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service to issue an interim advisory report in preparation for a fundamental review of the Dutch embassy network. In order to assemble all the relevant information, the ministers commissioned IOB to produce an interim report of its initial findings and recommendations. The key findings were that structuring and embedding the NBSOs in the organisational hierarchy of the Dutch mission network has reduced their effectiveness in some respects, their private law status obstructs the establishment of an efficient network, and companies and economic trade partners in particular are unclear about their role. IOB also concluded that the management of NBSOs is unnecessarily complicated. Partly in response to this report, the ministry decided to cancel its contract with the company that was to have run the NBSOs and to manage the NBSOs in-house, integrating them into the Dutch mission network.

This final report concludes that, while the NBSOs fulfil a genuine need and are performing well on the whole, they do not always provide the best possible service. Dutch businesses require more differentiated support, tailored to the dynamics of local markets. The NBSOs are also not fully exploiting opportunities to provide a more strategic demand-driven

response. IOB believes that a more sharply focused assessment framework and a more context-specific evaluation system and staffing policy could generate better results through initiatives to promote trade in general and trade-related activities by NBSOs in particular.

The evaluation was carried out by IOB inspectors Frans van der Wel and Jisse Kranen. Additional information was collated by APE BV (The Hague) and TNS Nipo (Amsterdam). Throughout the process, the authors were given constructive criticism by IOB peer reviewers Peter Henk Eshuis, Nico van Niekerk and Max Timmerman. The evaluation was supervised by a reference group consisting of the following independent internal and external representatives: J. van der Vis (Rotterdam Chamber of Commerce), C.S.M Beemsterboer (former ambassador), L. van Beek (VNO/NCW), R. van Hell (Director, International Enterprise Department at the Ministry of Foreign Affairs), M. Heidergott (International Enterprise Department at the Ministry of Foreign Affairs) and H. Obdeijn (project manager iNBSO, Ministry of Economic Affairs). The IOB peer review team and the reference group were both chaired by the Director of IOB.

The researchers wish to thank all NBSO employees, staff at the Dutch missions and representatives of the companies consulted for their open and candid accounts, without which this report could not have been compiled.

Responsibility for this evaluation rests with IOB.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Director Policy and Operations Evaluation Department (IOB)
Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands

Summary

The Netherlands Business Support Offices (NBSOs) have been part of the Dutch mission network for the last 15 years. Their specific mandate is to support the Dutch business community in both promising established and emerging markets, with a view to promoting trade and investment so that these companies can increase their turnover and create more jobs. At the time of the evaluation, there were eight NBSOs in the EU (in Germany, France, Spain and the United Kingdom), two in the United States and 12 in other parts of the world (Turkey, Brazil, China and India).[90]

The evaluation considered the relevance, efficiency and effectiveness of the NBSO network in the 2008-2013 period. Its purpose was twofold: to address accountability for policy and the deployment of human and other resources, and to learn lessons. The conclusions and priorities defined in the study can be used as input for future decisions about the structure and deployment of the NBSO network.

The evaluation used various sources of information: literature and file-based studies, interviews with stakeholders, impact assessment of the service provided by NBSOs based on a survey of Dutch SMEs (conducted by TNS Nipo), and a benchmark study comparing the Netherlands' efforts with those of five other countries (conducted by the economic consultancy APE).[91]

During the field study, in-depth interviews were held with the staff of 19 NBSO offices (in Brazil, China, Germany, India, France and Turkey) and their local networks, which consisted of companies, entrepreneurs and authorities. The inspectors also interviewed staff in The Hague responsible for formulating and implementing policy (Directorate-General for Foreign Economic Relations, country policy departments at the Ministry of Foreign Affairs, NL Agency / NL EVD International, NCH/Berenschot) and representatives from the private sector and branch organisations in the Netherlands.

Evaluation framework

The evaluation examined the performance of the NBSO network at three levels. The first level assessed the way in which the NBSO network fulfilled the government's task of promoting Dutch trade. The results of the statistical analysis, benchmark study and interviews with businesses showed that the trade offices perform a liaison role between the public and private sectors. In the BRICT countries in particular,[92] there is a high level of government involvement in the private sector, legitimising the presence of NBSOs. In more established markets (the EU and the US) they play a less crucial role, although the large number of Dutch businesses active in these countries justifies some degree of government support.

[90] At the time this report was published there were 21 NBSOs, one of which had a more restricted mandate.

[91] Denmark, Germany, Ireland, France and Austria.

[92] Brazil, Russia, India, China and Turkey.

The second level of assessment considered the value and relevance of the NBSO network from the perspective of Dutch businesses in different phases of internationalisation. The offices cater for both start-ups and businesses with international experience, but it is mainly active exporters and investors (companies wanting to do long-term business in the countries concerned) that make the most use of the NBSOs, due to their local network and knowledge of prevailing legislation. Moreover, the support is both independent and low-threshold (much of it is free of charge), unlike that offered by private agencies. The advice and information provided by the NBSOs is basic, first-line support and is intended to complement that offered on the market by private consultancies. However, this does not always happen in practice. As a result, some businesses are put off by high consultancy fees, limited capacity or lack of suitable advisory bureaus. Policy on this issue therefore explicitly requires further development.

Thirdly, the evaluation examines the internal organisation, management and operation of the NBSO offices. The field study exposed the complexity of the management and structural integration of the NBSOs into the mission network. It became clear that there was uncertainty about the division of responsibilities and that cooperation within the economic clusters was not always optimal. The hybrid status of the offices (and staff) has led to confusion and suboptimal performance, not only internally but also among external players (local authorities and businesses). Robust steps have since been taken to rectify this situation, based partly on the interim report on this evaluation.

In recent years, approximately six million euros per annum has been allocated to an average of 22 NBSOs. The lion's share of the implementing costs has been spent on support for visiting businesses and institutions, and for participants in trade missions, and providing answers to trade-related questions. Average spending on NBSOs in the BRICT countries was lower than in the EU and US.

Findings

The evaluation's findings with regard to the following aspects are presented in the next section:

a) how the NBSO network fulfils its public task (macro level);
b) the relevance of efforts to promote trade and investment for Dutch businesses (meso level);
c) internal organisation, management and operation of the NBSO offices (micro level).

Public mandate

1. Statistical analysis shows that NBSOs make an indicative contribution to the export ratios of their clients.

Statistical analysis by TNS Nipo showed that contact with an NBSO helped to boost companies' export ratios by an estimated 5%, although this effect was of limited statistical significance (0.058). Additional surveys among SMEs (N=1316) found that contact with an NBSO led to concrete results for more than six out of 10 businesses (61%). These contacts took the form of meetings with other individuals, authorities or organisations (38%), a combination of contacts and contracts (18%) and contracts/agreements only (4%). Over a

third of respondents said that contact with an NBSO had not led to concrete results, while 2% of businesses did not know.

2. *Too little differentiation between the types of support provided in established and emerging markets.*
The standardised service which the NBSO network aims to provide does not offer enough scope to differentiate support according to the greatest demand, depending on market imperfections identified in economically promising countries and regions. In practice, NBSOs perform three types of function/role: 1) guiding/signposting and referrals, 2) acting as a matchmaker, and 3) acting as an intermediary in implementing/establishing business activities. The last role in particular has proved vital for businesses. NBSOs located in established markets like the EU and US have a higher number of start-up exporters among their client base than those in emerging markets (BRICT countries). The standard way in which NBSOs are currently organised does not allow them sufficient scope to operate in the newest growth markets (CIVETS / next 11)[93], for example as pathfinders at honorary consulates or one-man missions. Specific policy could be formulated to this end, to help Dutch companies gain a foothold in those markets.

3. *The effect of first-line support offered by NBSOs is limited; some other countries provide more extensive business support.*
Providing first-line support is far removed from the end result the government wants to achieve with NBSOs (more trade and investment), which makes it difficult to measure its effectiveness. The role the NBSOs could play and the contribution they make depends on the type of internationalisation activities a company engages in and which the NBSO supports. The offices have undoubtedly registered concrete results (outcome level), yet the benchmark study shows that other countries often provide a form of second-line support which enables them to offer a more targeted and wide-ranging service in a large number of countries. Some countries also offer reimbursements or charge only basic cost-covering fees for their service if there is sufficient demand for them. It is not however clear whether this has a significant effect in boosting trade and investments.

4. *The recognisability of the NBSOs as trade offices is limited.*
The evaluation found that the businesses for which the network is intended are not sufficiently aware of NBSOs. Many potential clients only ask for assistance at a later stage, and often only by chance. The network is not actively promoted in the Netherlands, and the fact that most NBSOs nevertheless have sufficient clients is largely down to their own networks and lobbying activities. The other countries examined in the benchmark study generally present their business support as a single network of trade missions, where the status of the office itself is less important (for the branding). This ensures that they become more widely known, as reflected in the number of clients they serve.

[93] CIVETS: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey and South Africa.
Next-11: Bangladesh, Egypt, the Philippines, Indonesia, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkey, Vietnam and South Korea.

Relevance for Dutch businesses

5. NBSOs satisfy a need among businesses, but the strategic guidance they provide is limited.

Providing businesses with support and advice on entering promising but sometimes difficult markets remains crucial. There is still considerable untapped potential in Dutch companies which could benefit from internationalisation, but it is hampered by obstacles before or during this process. The access to information, trade partners and networks which the NBSOs can supply ties in with the needs of both start-ups and established businesses in promising markets in the EU and beyond. The business-focused approach of the trade offices is also appreciated by their clients. NBSOs provide local public and private organisations with low-threshold access to both the formal mission network and the Dutch market. The latter (reverse matchmaking) is a service that has only recently been made use of.

However, decisions about whether to open or close offices or what types of service to offer take no account of demand. Ownership of the form and function of the network currently rests too unilaterally with the government. Representatives from the private sector are rarely, if ever, involved in the process. (Public-) private fora (such as NIO, the Dutch Trade Board and branch associations) are not as yet consulted when strategic choices are made in this area.

6. The presence of NBSOs facilitates the internationalisation of businesses, especially in countries with complex economic regulations.

The NBSO network provides practical and substantive support to Dutch enterprises, often enabling them to do business faster and more efficiently. The services offered by NBSOs are of greater value to companies with long-term business plans than for SMEs looking for quick gains ('hit & run'). Their main added value over other forms of (private and public) trade support is their unique, close-knit network of local offices, which are largely engaged in maintaining contacts with local authorities (regional and provincial governments, local authorities, municipal commerce departments). The help given to Dutch businesses by NBSOs in their contacts with local authorities is vital. In countries with high levels of bureaucracy (for example BRICT), this liaison role is especially useful in helping companies to organise production facilities and investment projects more efficiently and complete the necessary paperwork. These local networks of businesses and authorities provide points of entry to markets and springboards for Dutch entrepreneurs, generating concrete results for active exporters and investors in particular. The support covers a wide range of services from general information about the market to local matchmaking with potential trade partners. NBSOs also help companies resolve problems after they have established themselves in a country.

7. The choice of location for NBSOs should be more explicitly considered.

The assessment framework – the policy document which is used to decide whether to open or close offices – is not (fully) followed and the policy theory underlying the establishment and operationalisation of the NBSO network is often only partially elaborated. This sometimes makes it difficult to know whether the right choices have been made – given that the logic for intervention cannot be reconstructed (for example, are the results that

have been achieved structural or merely incidental?) – or whether the deployment of human and other resources in each situation is still justified. One of the main shortcomings of the decision-making process concerning choice of location is the lack of strategic consultation with the target group (SMEs).

Internal organisation, management and operations

8. The mechanism for managing NBSOs is too complex and lacks transparency.

The NBSO offices are the responsibility of the embassy in the country where they operate,[94] but the services they provide are managed jointly by the Ministry of Economic Affairs (through the Agency for International Business Cooperation (NL EVD International), which is part of NL Agency)[95] and the Ministry of Foreign Affairs. Unlike embassies and consulates, the NBSOs have no diplomatic status. Until recently, management of the offices was outsourced to a third (private) party, which was the legal employer of NBSO staff. Partly in response to an interim report to the Secretary-General and Directors-General of the Ministry of Foreign Affairs, it was decided to place the management of the network in-house (NL Agency) to create more synergy with the existing system for managing the networks of attachés.

9. NBSOs are managed according to output, not results.

Under the current structure, the results of the economic service provided by the NBSOs are not systematically monitored or evaluated. However, this is vital if we are to gain an accurate view of the performance of the NBSO and trade network. The output (number of services provided) of the NBSO offices is measured using an evaluation system designed to monitor progress and workload in each office. In practice, however, it is used to compare the relative performance of offices based on aggregate data. The norm, that is the minimum volume of services an NBSO should provide each year, appears to be arbitrarily defined. It is not in any event adaptive, nor is the choice of norm properly substantiated. This system of applying a norm for each service moreover provides an adverse incentive for creative administration and is entirely supply-driven rather than results-led. Furthermore, decisions about whether to close an office after a period of time are not based on considerations of effectiveness, but are rather the result of a combination of output, cost considerations and political or diplomatic expediency.

10. Lack of a formal (official) status for NBSO offices makes them less effective and restricts the scope of their work .

Lack of a formal status for the NBSOs puts them at a disadvantage compared with the trade offices of other countries. In their formal contacts with local authorities in particular, NBSOs need to be able to show that they are acting on behalf of the Dutch government. This does not imply that their staff should be given diplomatic status, only that it must be clear they are operating under the auspices of the official Dutch mission. In some countries, this

94 Letter to Parliament entitled '*Working Together for the Netherlands, Worldwide*', House of Representatives 2012-2013 session, 32734, no. 15, page 22 (point 4).

95 On 1 January 2014, NL Agency was merged with the National Service for the Implementation of Regulations to form the Netherlands Enterprise Agency (RVO).

hybrid status (publicly funded, privately managed) has prevented offices from being established (the Middle East) or else made their closure extremely time-consuming (Russia, India and Brazil).

Priorities for policy

The terms of reference for the IOB evaluation specified that it should be forward-looking, and so include specific proposals to improve both policy and implementation. This section therefore contains recommendations for 1) tightening policy; and 2) improving a number of operational aspects.

1) Policy

1. Refine the assessment framework and include the private sector in decision-making.

The decision-making process about whether, and where, the Netherlands wants to be actively represented through trade offices will be easier to apply if it is more sharply focused. It is therefore vital to consult the private sector during the process. The critical success factors governing a particular office should also be part of the decision-making process on opening it (partly with an eye on a future exit strategy).

The following questions must be addressed in advance: (a) In which countries and regions are Dutch companies not yet fully exploiting all potential economic opportunities and where do they require government support to do so (include a consideration of benefits of scale for each sector)? (b) What types of service could be used to tackle existing obstacles (given that the restricted nature of a generic service does not take sufficient account of differences between countries and regions)? (c) In which potentially promising countries where demand for services is still limited can an inception phase be built in, for example based on work with 'pathfinders'?[96]

Key aspects that could be included in the assessment framework are: (a) macro- and meso-economic data; (b) a substantiated appraisal of the enabling environment in provinces/federal states; (c) an analysis of the obstacles facing businesses in each target group/sector (level of need for internationalisation); (d) an assessment of the willingness of the government in the country concerned to accommodate foreign businesses; and (e) an overview of the sectors in which established businesses are already active.

[96] *Role of 'pathfinders' in promoting trade*: Existing policy does not provide for an inception phase, i.e. the phase when demand from businesses is still low even though entering new markets at an early stage would create opportunities in the longer term ('first-mover advantage'). This pathfinder or pioneering role would entail helping to identify specific opportunities for SMEs and forging initial contacts with the authorities and established businesses in the countries or regions concerned. The risks of failure could to some extent be absorbed by not immediately opening fully-fledged offices (as is now the case) and making use of the existing infrastructure in economic centres (such as honorary consuls) or one-man missions operating from home.

2. Make the service more context-specific: differentiation can improve effectiveness.
The evaluation found that NBSOs fulfil various roles and that their added value for Dutch businesses differs per region and target group. To increase their effectiveness, the structure and composition of the offices (role, target group, services, capacity) must be adapted to the size and importance of the target market. Scope can also be created where necessary to contract chief representatives / staff for periods other than the usual four years.

3. Investigate scope for second-line and fee-based service provision.
Providing a second-line service need not be rejected in principle unless it is already being offered elsewhere on the market. The quality of the follow-up to the work of the NBSOs offered by private agencies should therefore be examined in each country or region. The weaknesses of these second-line services should be analysed and opportunities for offering fee-based support (for providing supplementary specialist services such as business development) should be identified for each market.

2) Operational aspects

4. Increase the recognisability of the NBSO network/trade missions and ensure a clear focus on results by all trade missions within embassies, consulates-general and NBSOs.
NBSO offices are part of the economic trade network of the embassies. As such, an assessment system or effectiveness measurement should be applied to the economic department or the unit within it which is responsible for promoting trade. Increased visibility of the Dutch network of business support (with a head office in the Netherlands and an extensive network of branches abroad) would extend its reach. This calls for clear branding for all units involved in developing trade-related activities. In the Netherlands, this could be facilitated by having the trade departments of embassies and consulates-general, the NBSOs and the relevant units of the Netherlands Enterprise Agency offer their services to the business community under the same brand.

5. After providing a service, conclude agreements on the follow-up.
Ask businesses that use the NBSOs to reciprocate in some way. This could involve providing feedback 1) to companies in the country concerned on the follow-up of business partner scans and matchmaking; and 2) to the NBSO on the results of matchmaking with these potential business partners. This is important both for gaining insight into the results achieved and for communicating these results to the local network.

6. Convert strategic goals into specific (multi)annual plans for each economic cluster.
An annual plan can be drawn up for the economic clusters in each country setting out the goals, instruments, tasks, responsibilities and envisaged results in each part of the network. The aim is to encourage closer cooperation and more synergy between the NBSOs and the trade departments of embassies and consulates-general.

7. Make use of the offices' status as official representations and launch a 'big bang'.
The recognisability of the NBSO office as a Dutch trade representation largely depends on the work done by the chief representative (or his equivalent) and his personal contacts with the local network and relevant businesses in the Netherlands. This reliance on an individual

currently makes it difficult for the offices to hand over the network to a new director. Holding an event or network meeting when a director is about to depart or take up his post ('big bang'), at which the new chief representative is introduced by the ambassador, can improve the handover process. A similar introductory round for the target group should also be held in the Netherlands (for example during the economic week for the Dutch business community organised by the Agency for International Business Cooperation (EVD)).

8. Strengthen the monitoring and results-measurement of NBSOs.

The registration of outcomes and potential impact must be improved. The Achilles system offers more scope for monitoring and analysing the service than the existing registration systems, and can therefore be used to identify trends and respond in a more targeted way to the needs of the target group. Achilles is currently only used in China.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlandbeleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het Parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het Parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het Parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996

werd – in het kader van de herijking van het buitenlandbeleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt sinds de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OESO Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking evaluatienetwerk.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Bronnenlijst

Rijksoverheid

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002). H*et concordaat EZ-BZ.* Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Afspraken BZ-EZ Economische versterking van het postennet 2008 (HGIS Intensivering)*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *De Honoraire Consulaten van het Koninkrijk der Nederlanden. Een toekomstvisie op de honoraire consulaten van het Koninkrijk in het komende decennium 2011-2020*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Ambtelijke voorstellen inzake de economische functie bij BZ. Notitie Groep van Wijzen*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Modernisering Nederlandse Diplomatie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Het concordaat EZ-BZ.* Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). Kamerbrief *Voor Nederland, wereldwijd. Samen werken aan toonaangevende diplomatie*. TK 2012-2013, 32734, nr.15. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2008). *Beleidsbrief Internationaal Ondernemen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Buitenlandse Markten, Nederlandse kansen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Afspraken DGBEB-EVD Programma economische versterking van het postennet*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Exportbrief*. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten Generaal (2012). B*egroting ministerie van Buitenlandse Zaken.* Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2013). *Begroting ministerie van Buitenlandse Zaken.* Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2014). *Begroting ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2012). *Begroting ministerie van Economische Zaken (Landbouw en Innovatie)*. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2013). *Begroting ministerie van Economische Zaken*. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2014). *Begroting ministerie van Economische Zaken*. Den Haag.

Interne documenten

EVD (2002). *Beleid en Beheer NBSO's*. Den Haag.

EVD (2008). *Beoordelingssystematiek effectiviteit NBSO's*. Den Haag.

EVD (2008). *Richtlijnen NBSO's*. Den Haag.

EVD (2010). *Toekomstige rol NBSO's binnen het economisch cluster*. Den Haag.

EVD (2011). *Afwegingskader NBSO's*. Den Haag.

EVD (2009). *Jaarverslag NBSO's*. Den Haag.

EVD (2010). *Jaarverslag NBSO's*. Den Haag.

EVD (2011). *Jaarverslag NBSO's*. Den Haag.

EVD (2012). *Jaarverslag NBSO's*. Den Haag.

EVD (2012). *Klanttevredenheidsonderzoek*. Den Haag.

EVD (2013). *Achilles data (2012) inzake economisch cluster China*. Den Haag.

Literatuur en onderzoek

Andersson, S., Gabrielsson, J. en Wictor, I. (2004). International activities in small firms: Examining factors influencing the internationalization and export growth of small firms, *Canadian Journal of Administrative Sciences* 21(1): 22-34.

APE (2013). *Internationale business support– vijf case studies. Vergelijkingsmateriaal voor de evaluatie van de Netherlands Business Support Offices*. Rapportnr. 1036. Den Haag.

Bell, J. (1995). The internationalization of small computer software firms: A further challenge to 'stage' theories. *European Journal of Marketing*, Vol. 29 Iss: 8: 60-75.

van Bergeijk, P.A.G. en Moons, S.J.V. (2011). *Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows*. Paper prepared for the ETSG conference in Copenhagen, September 2011.

van Bergeijk, P.A.G., de Groot, H.L.F. en Yakop, M. (2011). The economic effectiveness of diplomatic representation: An economic analysis of its contribution to bilateral trade. *The Hague Journal of Diplomacy, 6*(1-2): 101-120.

Cannon, T. en Willis, M. (1981). The smaller firm in international trade, *European Small Business Journal* 1(3): 45-55.

Creusen, H. en Lejour, A. (2013): Market entry and economic diplomacy. *Applied Economics Letters*, 20:5, 504-507.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Internationaliseringsmonitor 2013*. Den Haag / Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Internationaliseringsmonitor 2012*. Den Haag / Heerlen.

Centraal Plan Bureau (2011). *Export margins and export barriers. Uncovering market entry costs of exporters in the Netherlands*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Hague.

Centraal Plan Bureau (2011). Uncertainty and the export decisions of Dutch firms. *Discussion Paper 183*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Hague.

European Commission (2007). *Supporting the internationalisation of SMEs.* Final Report of the Expert Group. European Commission Enterprise and Industry Directorate-General. Brussels.

European Union (2010). *Internationalisation of European SME's.* Final Report. Entrepreneurship Unit, Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission. Brussels.

European Union (2007). *Supporting the internationalisation of SMEs.* Final Report of the Expert Group. Entrepreneurship Unit, Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission. Brussels.

Fenedex/Atradius (2013). *Trends in Export*. The Hague / Amsterdam.

Hjalmarsson, D. en Johansson, A.W. (2003). Public advisory services – theory and practice. *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 15, Issue 1.

IOB (2012). *Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kuypers, F., Lejour, A. Lemmers, O. en Ramaekers, P. (2012). *Kenmerken van wederuitvoerbedrijven*. Gezamenlijke publicatie Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Centraal Planbureau (CPB). Den Haag / Heerlen.

Lederman D., Olarreaga, M. en Payton, L. (2010). Export promotion agencies: Do they work? *Journal of Development Economics* 91: 257-265.

McDougall, P.P. en Oviatt, S.S. (1994) Explaining the formation of international new ventures: The limits of theories from international business research, J*ournal of Business Venturing* 9(6): 469-487.

Mole, K.F. en Bramley, G. (2006). Making policy choices in nonfinancial business support: an international comparison. *Government and Policy*, volume 24: 885-908.

Panteia/EIM (2007). *Evaluatie NBSO's*. Den Haag / Zoetermeer.

Panteia/EIM (2009). *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen*. Den Haag / Zoetermeer.

Panteia/EIM (2013). *Monitor buitenlandse investeringen mkb 2013*. Omvang en ontwikkeling van de buitenlandse directe investeringen van het Nederlandse mkb per sector en grootteklasse, 2004-2010. Zoetermeer / Heerlen.

Porter, M. E. (1985). *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press. New York.

Reid, S.D. (1981). The decision maker and export entry and expansion, *Journal of International Business Studies* 12(2): 101-112.

Ruzzier, M., Hisrich, R.D en Antoncic, B. (2006). SME internationalization research: past, present, and future, *Journal of Small Business and Enterprise Development* 13(4): 476-497.

TNS Nipo (2013). *Netherlands Business Support Offices onder de loep. Onderzoek naar de effectiviteit van het NBSO-netwerk*. Amsterdam.

Volpe, Martincus C., Estevadeordal, A., Gallo, S. en Luna, J. (2010). *Information barriers, export promotion institutions, and the extensive margin of trade*. *World Economy* 146: 91-111.

Volpe, Martincus C. en Carballo, J. (2010). Export Promotion: Bundled Services Work Better. *World Economy*: 1718-1755.

Volpe, Martincus C. en Carballo, J. (2008). Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports. *Journal of International Economics* 76: 89-106.

Wickramasekera, R., en Oczkowski, E.(2006). Stage models re-visited: A measure of the stage of internationalisation of a firm, *Management of International Review* 46: 39-55.

Wright, M., Westhead, P. en Ucbasaran, D. (2007). Internationalization of small and medium-sized enterprises (SMEs) and international entrepreneurship: A critique and policy implications, *Regional Studies* 41(7): 1013-1029.

Databases

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *MKB goed voor 60 procent van de exportwaarde.* http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/globalisering/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-exportaandeel-mkb-2009.htm. Laatst geraadpleegd 22 november 2013.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Invoer en uitvoer van diensten naar land.* http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70017&LA=NL. Laatst geraadpleegd 30 oktober 2013.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *In- en uitvoer naar regio.* http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=7137SHIH&D1=0-1&D2=0&D3=0%2c3-76&D4=190-211%2c(l-18)&HDR=T%2cG2&STB=G1%2cG3&VW=T. Laatst geraadpleegd 30 oktober 2013.

De Nederlandsche Bank (2013). *Betalingsbalans en extern vermogen. Tabel T12.6.2: Directe investeringen in het buitenland (standen) per land, regio en bedrijfsklasse*. http://www.statistics.dnb.nl/betalingsbalans-en-extern-vermogen/index.jsp. Laatst geraadpleegd 22 november 2013.

Wereldbank (2013). *Doing Business Indicators.* www.doingbusiness.org. Laatst geraadpleegd 6 januari 2014.

Wereldbank (2013). *World Integrated Trade Solution.* http://wits.worldbank.org/. Laatst geraadpleegd 12 januari 2014.

Bijlage 3a Procedure besluitvorming opening NBSO's (1)

Datum	Actie	Criteria
15 Januari	Aanleveren voorstellen longlist openen NBSOs.	- beschikbaarheid budget; - land van vestiging betreft een land waar het pluspakket economische dienstverlening aan het Nederlandse bedrijfsleven wordt aangeboden; - het beoogde land en de regio worden gezien als kansrijke markt met een hoge economische groei; - regionale economische indicatoren; - aantoonbare belangstelling van het Nederlands bedrijfsleven; - de betrokken post beoordeelt de NBSO-dienstverlening als waardevol; - de bestaande BZ-infrastructuur is ontoereikend (beoordeling capaciteit economische dienstverlening door ambassade en consulaten); - De relatieve Nederlandse concurrentiepositie t.a.v. EU-lidstaten is nadelig.
	EVD voegt data klantencontacten EVD en postennet toe + economische indicatoren.	
Februari	Vaststellen longlist in periodiek overleg.	
	EVD verzendt voorstellen naar betrokken posten voor advies.	
Maart	Shortlisting.	- Brede belangstelling vanuit Nederlands mkb in voldoende mate is aangetoond (klantcontacten, macro-economische indicatoren, gerealiseerde Nederlandse investeringen); - Noodzakelijke economische dienstverlening niet op andere manier kan worden opgelost binnen bestaande BZ-infrastructuur.
	EVD communiceert oordeel periodiek overleg met de betrokken posten en geeft opdracht tot regio- vergelijkingen.	
April-Oktober	Opstelling regiovergelijking door betrokken posten.	
Oktober	Voorbereiding advisering aan periodiek overleg door landenspecialisten BZ/EZ/EVD.	
December	Besluitvorming periodiek overleg opening NBSO's.	
	EVD communiceert oordeel periodiek-overleg met betrokken posten.	

Bijlage 3b Procedure besluitvorming opening NBSO's (2)

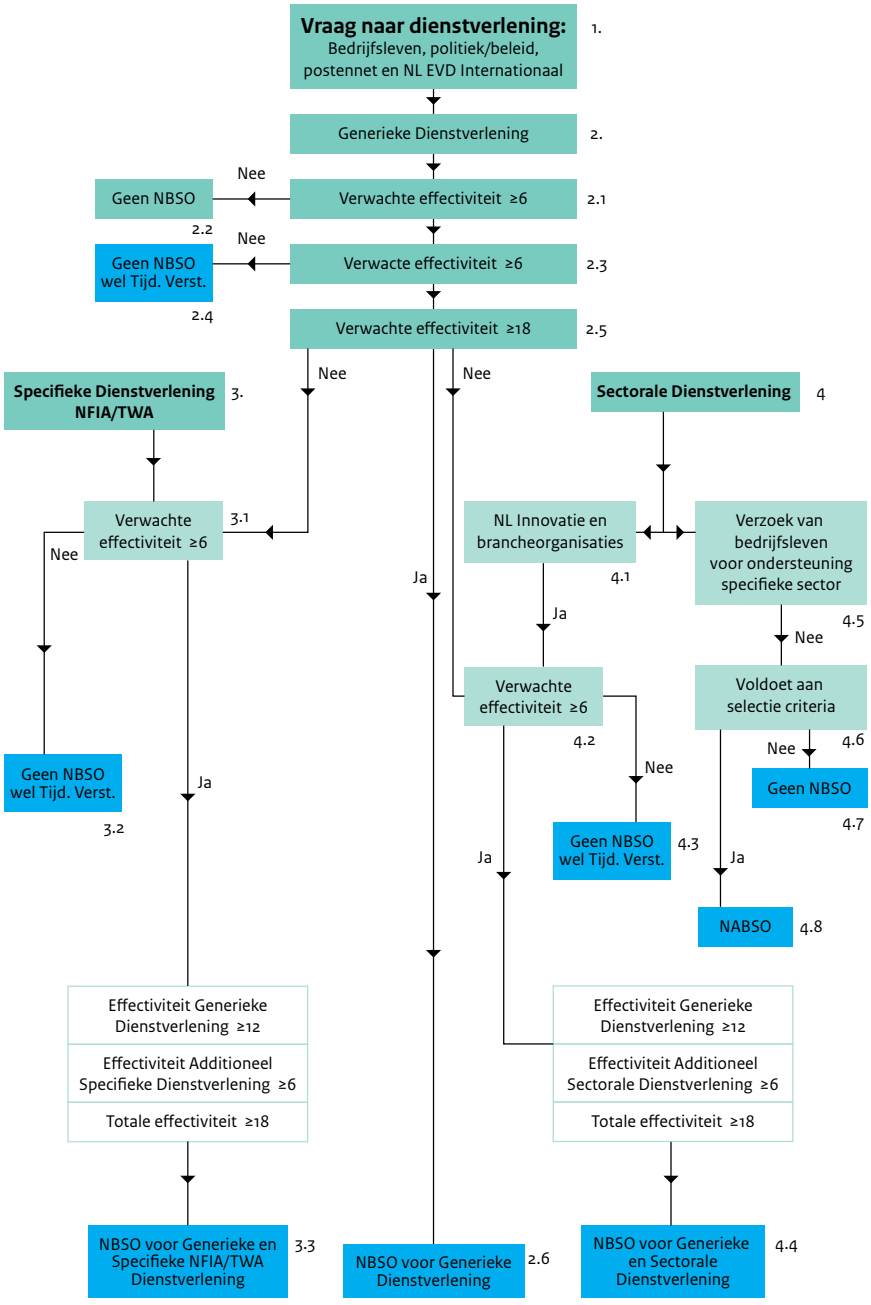
1) Vraaggestuurd: er ligt een nadrukkelijk verzoek van het (georganiseerde) landbouwbedrijfsleven.
2) Sectorale insteek: het verzoek is gericht op een specifieke sector in de agribusiness → relatie met Topgebieden Bedrijfslevennota.
3) Er moet sprake zijn van een ketenbenadering van het betrokken bedrijfsleven.
4) Er is aantoonbare marktpotentie en groeimogelijkheden in regio/land.
5) Er is sprake van een tijdelijke intensivering van maximaal 4 jaar → Daarna wordt het kantoor gesloten. Eerdere sluiting kan dus ook!
6) Vaststelling van een SMART 4-jaren plan (strategie voor de komende 4 jaar) met goedkeuring van het georganiseerde landbouwbedrijfsleven.
7) Stakeholders dragen ook verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het kantoor door deelname aan Stuurgroep- en Stakeholdersbijeenkomsten.
8) Duidelijke rol weggelegd voor de NL overheid: er moet sprake zijn van een toegevoegde waarde → Niet in geconsolideerde markten!
9) Aansturing van en besluitvorming over het kantoor door het ministerie van EL&I.
10) Aanstelling van een gekwalificeerde *Chief Representative* (CR).
11) Beschikbaarheid van budget.

Bijlage 3c Toelichting bij stappen afwegingskader

1	**Vraag naar dienstverlening.** Het NBSO is een vraaggestuurd instrument. De signalering van de behoefte aan een NBSO kan komen vanuit het bedrijfsleven, de politiek/het beleid, het postennet en de EVD (thuishaven).
2, 3 en 4	**Generieke-, specifieke- en sectorale dienstverlening.** De bestaande interesse en vraag naar generieke, specifieke en sectorale dienstverlening wordt door de EVD in samenwerking met de Post, en de betrokken medewerkers van DGIB, AGNL en BZ in kaart gebracht. De bestaande interesse en vraag naar generieke dienstverlening worden afgeleid uit gegevens die bekend zijn bij EVD en Post: aantal handelsvragen, markt scans, economische missies, CPA's/CPLA's, gevestigde Nederlandse bedrijven, bezoekende bedrijven, actief instrumentarium op het gebied van handelsbevordering.
2.1 - 2.2	Op basis van de beoordelingssystematiek voor de Effectiviteit van de economische dienstverlening wordt door EVD een inschatting gemaakt van de verwachte effectiviteit van de generieke dienstverlening.
2.3 - 2.4	In deze situatie waarbij de effectiviteit tussen de 6 en 12 ligt, biedt het afwegingskader de mogelijkheid een Tijdelijke Versterking in te zetten (kader 2.4). Is de verwachte effectiviteit groter dan 12 punten dan volgt kader 2.5.
2.5	Als de norm van 18 punten niet gehaald wordt dan is additionele effectiviteit noodzakelijk. Deze kan worden gezocht bij de specifieke dienstverlening of bij de sectorale dienstverlening. Als gesteld bij de uitgangspunten moet de additionele effectiviteit minimaal 6 punten bedragen en wordt óf door specifieke (kader 3.1) óf door sectorale dienstverlening (kader 4.3) verkregen. Indien dit niets oplevert, is er geen mogelijkheid voor een NBSO en kan alleen de inzet van een Tijdelijke Versterking onder een HC worden overwogen (kader 2.4).
2.6	**NBSO voor Generieke Dienstverlening.** Op basis van een verwachte effectiviteit van alleen de generieke dienstverlening van 18 of meer, is een NBSO voor Generieke Dienstverlening haalbaar.
3	**Specifieke dienstverlening NFIA/TWA.** Voor de specifieke dienstverlening zullen NFIA en TWA, op basis van hun belangen in de betreffende markt, moeten aangeven wat zij verwachten dat het volume van de activiteiten zou kunnen zijn, mocht een NBSO geopend worden.
3.1	De mogelijkheden voor ondersteunende activiteiten voor NFIA en TWA worden op basis van de beoordelingssystematiek door de EVD omgerekend naar verwachte effectiviteit. Deze effectiviteit is additioneel aan de effectiviteit van de generieke dienstverlening.
3.2	Indien de additionele effectiviteit minder is dan 6 punten, dan is dit onvoldoende om een NBSO voor Generieke en Specifieke Dienstverlening mogelijk te maken en is vooralsnog de enige mogelijkheid een Tijdelijke Versterking te overwegen.
3.3	**NBSO voor Generieke en Specifieke Dienstverlening.** Indien de verwachte additionele effectiviteit minimaal 6 bedraagt dan is dit voldoende om een NBSO voor Generieke en Specifieke Dienstverlening mogelijk te maken.

4	**Sectorale dienstverlening.** De inschatting van de vraag naar sectorale dienstverlening loopt over twee verschillende trajecten: Kader 4.1 en Kader 4.6.
4.1	De post en EVD (BDD, T&S) zullen in overleg een inventarisatie van de belangrijkste sectoren aanleveren. De thuishaven NBSO's treedt in overleg met NL Innovatie en de brancheorganisaties.
4.2	De verwachte additionele effectiviteit wordt ingeschat. Dit vereist intensief overleg met de innovatieplatforms en de brancheorganisaties om helder te krijgen welke activiteiten er op de verschillende sectoren kunnen worden ontplooid. Is de verwachte effectiviteit kleiner dan 6 punten dan is er onvoldoende additionele effectiviteit. Zie kader 4.3.
4.3	Indien er geen match met sectoren is, is er geen mogelijkheid voor sectorale dienstverlening en dus geen mogelijkheid tot additionele effectiviteit. Enige mogelijkheid is een Tijdelijke Versterking onder een HC, zoals aangegeven in kader 2.4.
4.4	De verwachte effectiviteit is minimaal 6 punten, dit betekent dat er voldoende additionele effectiviteit is. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid een **NBSO voor generieke en sectorale dienstverlening** op te richten.
4.5	Er is een verzoek uit een specifieke sector van het bedrijfsleven dat door de keten wordt ondersteund. In de beslisboom wordt ervan uitgegaan dat dit verzoek alleen vanuit de **sector landbouw** gedaan zal worden. In principe kan zo'n verzoek uit alle sectoren komen die de topgebieden vertegenwoordigen, zoals water, maritiem, en luchtvaart. Deze sectoren zullen hun eigen specifieke criteria moeten formuleren.
4.6	Dit verzoek wordt getoetst aan specifieke criteria, waaronder de bereidheid een publiek-private samenwerking aan te gaan. De criteria zijn in een aparte tabel weergegeven (zie onder: criteria voor opening van een NABSO).
4.7	Indien niet voldaan wordt aan de criteria is er geen mogelijkheid een Sectoraal NBSO op te zetten.
4.8	Voldoet het verzoek aan de criteria dan is een **Sectoraal NBSO**, op basis van publiek-private samenwerking, haalbaar.

Bijlage 3d Beslisboom afwegingskader economische dienstverlening NBSO's



Bijlage 3e Afwegingskader 2.0

Besluitvorming en criteria m.b.t. de vestiging en locatiekeuze van business support organisatie.

1. Inzet postennet per land, in welke landen wordt m.b.v. economische diplomatie geïntervenieerd?	Criteria: 1. Exportpotentieel naar dat land. 2. (toekomstige) belangstelling van Nederlands bedrijfsleven. 3. Enabling environment policy van de centrale overheid.
2. In welke deelstaten / provincies is handelsbevordering het meest gewenst?	Criteria: 1. Waar wil Nederlands bedrijfsleven actieve ondersteuning? 2. Welke sectoren van het bedrijfsleven zijn actief in de deelstaat / provincie? 3. Probleemanalyse marktbelemmeringen per sector. 4. Beleid van de deelstaat / provincie op gebied van buitenlandse handel. 5. Meso-economische indicatoren: export / import cijfers over sectoren. 6. In welke provincie / deelstaat zal – op basis van bovenstaande – het grootste handelsvolume kunnen worden bereikt, potentieelstudie. 7. Ranking Doing business, ease of doing business. 8. Bereikbaarheid, luchthaven, haven etc.
3. Hoe wordt de handelsbevordering in het betreffende land vorm gegeven, door economisch cluster op ambassade, CG of in NBSO	Criteria: 1. Indien op goede reisafstand van ambassade, dan d.m.v. economisch cluster (NBSU) op ambassade. 2. Door middel van CG indien meer taken dan alleen handelsbevordering, anders NBSO.

Mogelijke resultaten

Geen dienstverlening gewenst	Geen verdere actie vereist.
Dienstverlening door economisch cluster binnen de ambassade	Indien ambassade in het economisch centrum van de deelstaat / provincie is gevestigd, danwel daar op acceptabele reisafstand vanaf is gevestigd.
Dienstverlening door NBSO	Indien provincie / deelstaat te ver weg gelegen is van hoofdstad én meer dan economische dienstverlening vereist is.
Dienstverlening door consulaat-generaal	Indien alleen dienstverlening binnen het speelveld van de handelsbevordering gewenst is. Indien het aantal sectoren beperkt is, kan een sectoraal NBSO worden overwogen.
Verkennersfunctie door NBSO	Indien verkenning van een nieuwe markt gewenst is, mede met het oogmerk om er 'voet aan de grond te krijgen', in het kader van toekomstige belangstelling van het Nederlands bedrijfsleven.

Bijlage 4 Landenindeling handelspartners Nederland (2008-heden)

Handelsrelatie	2008	2011	2012
Australië			x
België			x
Brazilië [1]	x	x	x
Canada	x	x	x
China [1]	x	x	x
Colombia			x
Duitsland [1]	x	x	x
Egypte		x	x
Frankrijk [1]	x	x	x
India [1]	x	x	x
Irak	x	x	x
Japan	x	x	x
Koeweit	x	x	x
Maleisië			x
Mexico			x
Nigeria			x
Oekraïne	x	x	x
Oman	x	x	x
Polen	x	x	x
Qatar	x	x	x
Roemenië	x	x	x
Rusland	x	x	x
Saoedi Arabië	x	x	x
Singapore		x	x
Spanje [2]			
Turkije [1]	x	x	x
Verenigde Arabische Emiraten	x	x	x
Vietnam	x	x	x
Verenigd Koninkrijk [1]	x	x	x
Verenigde Staten [1]	x	x	x
Zuid-Afrika		x	x
Zuid-Korea		x	x

Handelsrelatie	2008	2011	2012
Overgangsrelatie			
Bangladesh			x
Benin			x
Ethiopië			x
Ghana			x
Indonesië		x	x
Kenia			x
Mozambique			x
Uganda			x

1) NBSO-kantoren gevestigd.
2) Géén handelsrelatie, wel een NBSO-kantoor.
Nb. Honoraire consulaten zijn niet meegenomen in dit overzicht.

Bijlage 5 Vergelijking business support offices op basis van de benchmarkstudie

	politiek verantwoordelijk	eigenaar netwerk	BSO	# BSO's in buitenland	# landen vertegenwoordigingen
Duitsland	Minister van economie en technologie	Deutsche Industrie und Handelskammer	AHK	120	80
Oostenrijk	Bondsminister van Economie, Familie en Jeugd	Wirtshafskammer Österreich	Advantage Austria	78	78
Frankrijk	Minister van Buitenlandse Handel	Ministerie van Buitenlandse Handel en ministerie van economische zaken	UBI FRANCE	80	70
Denemarken	Minister van Buitenlandse Zaken	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Danish Trade Council	61	61
Ierland	Minister van Werk, Bedrijf en innovatie	Ministerie van Werk, bedrijf en Innovatie	Enterprise Ireland	30	53
Nederland	Minister voor Buitenlandse Handel en OS	AGNL/RVO	NBSO	21	9
Nederland	Minister van Buitenlandse Zaken	Ministerie van Buitenlandse Zaken	ambassade of CG	60**	

** aantal fte's varieert enorm. AHK genieten hoge mate van autonomie en eigen budgetvrijheid.*
*** in de landen met een handelsrelatie, een overgangsrelatie of de next 11 / CIVETS.*

zelfstandige kantoren / onderdeel ambassade	budget (mln. euro)	% overheids-subsidie	prijsbeleid ondersteuning	gemiddeld aantal fte's per BSO	wel/geen diplomatieke status directeur BSO
zelfstandig	133	25%	1e lijns gratis; 2e lijns markt conform	14*	geen
huist in bij ambassade, maar zelfstandige entiteit	Nb	+/- 19 mln	1e 8 uur gratis, daarna kosten dekkend.	9,6	diplomatiek
huist in bij ambassade of CG	350	29%	1e en 2e lijns variabel, niet kosten dekkend	7,3	diplomatiek
huist in bij ambassade of CG	47	75%	1e lijns gratis, 2e lijns variabele prijzen	3,8	diplomatiek
zelfstandig	344	88%	1e en 2e lijns gratis. Events betalen.	2,6	geen
zelfstandig, maar wel onderdeel van netwerk ambassade	6	100%	1e lijns gratis. Zakenpartner-scan 500 euro	2	geen
onderdeel van netwerk ambassade	Nb	integrale financiering	1e lijns gratis. Zakenpartner-scan 500 euro.	6,4	Hoofd EA (diplomatiek)

Bijlage 6 Hoofdpunten interim-rapport IOB

Getiteld: '*Een kwestie van gekend, herkend en erkend worden*', aangeboden aan de departementsleiding op 4 juni 2013. Deze bijlage bevat de essentiële elementen uit het interim-rapport.

Vooraf

Medio 2014 is door BSG aan IOB verzocht om een tussentijds rapport van bevindingen te leveren.[97] Aanleiding hiervoor vormde de lopende discussie over bezuinigen en beleidsintensiveringen, maar ook het raakvlak van de materie rondom de organisatiestructuur en modernisering van het postennetwerk waarover de Groep van Wijzen een advies heeft uitgebracht. Het interim rapport is dan ook primair gericht op de institutionele inbedding van de NBSO-kantoren in de BZ-organisatie.

Deze bevindingen gaan in op relevantie en doelmatigheidsaspecten: herkenbaarheid, bekendheid, erkenning, samenwerking, coördinatie (met hoofdpost, EVD en Berenschot/NCH), zoals ook is opgenomen in de Terms of Reference van het onderzoek. De doeltreffendheid van het NBSO-netwerk is nadrukkelijk niet meegenomen in het interim rapport.

De lijnorganisatie (politiek, DGBEB en DGCB) besluit of de conclusies worden overgenomen en hoe deze kunnen worden geïmplementeerd.

Conclusie en advies

De organisatorische inbedding van de NBSO's in het postennet was voor alle betrokken partijen onduidelijk. Het zijn privaatrechtelijke organisaties, waarvan de aansturing en het toezicht te versnipperd is. Door deze privaatrechtelijke structuur, zijn de NBSO's als overheidsorganisatie vlees noch vis of rijst noch aardappel. Deze huidige inbedding heeft zijn eigen historie. De argumenten van destijds zijn echter niet meer valabel.

De aansturing, coördinatie van en het toezicht op de NBSO's zou overzichtelijker worden indien de NBSO's worden ontdaan van hun privaatrechtelijke status en geïntegreerd worden opgenomen in het postennet van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit kan op verschillende wijzen. Het meest voor de hand liggend is de NBSO's gedeconcentreerd onderdeel te laten zijn van de ambassade (e.g. een dependance of filiaal). Een andere mogelijkheid is de NBSO's onder te brengen bij een honorair consulaat(-generaal).

Naast een structurele verlaging van de transactiekosten en een besparing op de beheerskosten van Berenschot/NCH, betekent dit ook een eenmalige besparing van circa EUR 0,8 miljoen op kosten die verband houden met de oprichting van nieuwe beheersentiteiten in de landen waar NBSO's zijn gevestigd.

97 Op dat moment waren de handelskantoren en posten in Turkije, Duitsland, Frankrijk en Brazilië bezocht en was met een groot aantal stakeholders in Nederland gesproken.

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het privaatrechtelijke karakter en het ontbreken van een formele status (dus geen officieel onderdeel zijn van ambassade of (honorair) consulaat(-generaal) belemmerend en vertragend werkt op het verkrijgen van toegang tot contacten en het aanboren en onderhouden van een netwerk. Indien NBSO's officiële (maar niet diplomatieke) onderdelen zijn van het postennetwerk vervalt dit nadeel.[98]

Toelichting: bevindingen waarop het advies is gebaseerd

Relevantie

1. Het huidige afwegingskader biedt onvoldoende houvast voor een strategische positionering van (nieuwe) NBSO's.

Het centrale uitgangspunt in het afwegingskader is dat de NBSO's er op verzoek van het bedrijfsleven komen. In de praktijk blijkt dat de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven rondom de afweging van openen/sluiten echter zeer beperkt is. Weliswaar bestaat er een bescheiden inzicht in de behoeftes van individuele bedrijven, maar een gericht strategisch overleg met bijvoorbeeld actieve brancheverenigingen, Fenedex, Dutch Trade Board of VNO-NCW/MKB-Nederland ontbreekt.

Ook al kan de locatiekeuze van een NBSO vanuit macro-economisch oogpunt worden gerechtvaardigd (Europa als belangrijkste exportmarkt, BRICT-landen als 'nieuwe' economische grootmachten), er zijn echter beperkt (beleids)documenten waaruit blijkt dat steeds een afgewogen keuze of analyse is uitgevoerd per kantoor voor de regio van vestiging. De elementen en indicatoren in het huidige afwegingskader zijn te algemeen, en veelal multi-interpretabel. In een aantal gevallen hebben politieke overwegingen de doorslag geven bij het openen en sluiten van NBSO's, zonder dat hier een gedegen en expliciete analyse aan ten grondslag heeft gelegen. Conclusie op basis van de reeds bezochte kantoren is dat de vraagsturing nu dus onvoldoende terug komt bij het oprichten van NBSO kantoren en kan op basis van de reeds bezochte landen niet worden onderbouwd.

2. NBSO's als verkenners in de nieuwe markten (bv. Afrikaanse continent, transitielanden).

Het huidige beleid voorziet niet in een inceptiefase, namelijk de periode voorafgaand aan het moment dat er vanuit het Nederlandse mkb wordt gevraagd om praktische assistentie door NBSO's, maar het wél opportuun is om te starten met het signaleren en expliciteren van kansen voor mkb én het leggen van de eerste contacten. Zo'n verkennende/pioniersrol kan juist mogelijkheden bieden in de nieuwe en kansrijke opkomende markten. Het risico op mislukking kan vanuit kostenoogpunt deels worden ondervangen door niet direct complete kantoren op te tuigen maar gebruik te maken van de bestaande infrastructuur (bv. HC's) of éénmansmissies ('praktijk aan huis').

[98] Zie ook de notitie '*De Honoraire Consulaten van het Koninkrijk der Nederlanden*', december 2010, blz. 34.

Doelmatigheid / efficiency

3. *De complexe wijze waarop de organisatie, coördinatie en toezicht zijn vormgegeven, alsmede de onduidelijke status van kantoren belemmeren de uitvoering.*

a) Algehele aansturing is gefragmenteerd en posten hebben weinig zicht op werkzaamheden NBSO's.
Het toezicht op de NBSO's alsmede de coördinatie en afstemming van de werkzaamheden is nu te gefragmenteerd. NBSO's worden aangestuurd door de EVD, Berenschot International (vanaf 1 januari 2013) en NCH (omdat tot op heden nog geen overdracht van beheersentiteiten in de landen van NBSO-vestiging heeft plaatsgevonden) en door de ambassades. De ambassade is in de regel belast met de inhoudelijke aansturing en afstemming van de handelsbevorderende activiteiten binnen het netwerk in het land van accreditatie. Berenschot/NCH is belast met alle financiële regelingen en treedt op als juridisch werkgever van het NBSO personeel. Berenschot/NCH fungeert hiermee in formele zin als een payroll-organisatie voor het ministerie van Buitenlandse Zaken; geen inhoudelijke bemoeienis, wel financiële afwikkeling. De EVD is verantwoordelijke voor de wereldwijde aansturing van de NBSO's, zonder dat in de 'van-dag-tot-dag'-routine wordt getreden. Het gezegde '*many chiefs, hardly any indians*' lijkt hier op te gaan.

NBSO's zijn relatief onbekend (en het zicht op de werkzaamheden en resultaten beperkt) bij CdP's en posten. Eén van de oorzaken is dat het CdP's onvoldoende duidelijk is in welke mate zij de mogelijkheid hebben NBSO's aan te sturen en voor zover die aansturing plaatsvindt, er over onvoldoende informatie beschikt wordt om die aansturing adequaat vorm te geven.

b) Ontbreken formele status personeel belemmert opbouwen relatienetwerk.
De status van kantoren en haar medewerkers blijkt in de praktijk belemmerend te werken. In tegenstelling tot personeel in dienst van een ambassade, dat over een formele status beschikt c.q. een formele instelling vertegenwoordigt, beschikt het NBSO-personeel niet over een min of meer formele status die instrumenteel is bij het opbouwen van een relatienetwerk (met name naar de lokale autoriteiten). Het beschikken over een goed netwerk is een conditio sine qua non voor een NBSO, zonder dit netwerk kan het kantoor haar werk niet naar behoren uitvoeren.

c) Hoge beheers- en transactiekosten door opzet van privaat beheerd netwerk.
Middelen van BZ, bestemd voor de financiering van de NBSO's worden (tot 31 december 2012 door tussenkomst van het ministerie van EL&I) ter beschikking gesteld aan Agentschap NL en vervolgens intern belegd bij de EVD. De EVD stelt deze financiële middelen vervolgens ter beschikking van Berenschot/NCH, die het getrancheerd beschikbaar stelt aan de NBSO's. Deze complexe constructie verhoogt de transactiekosten die met het beheer van het NBSO-netwerk zijn gemoeid aanzienlijk.

d) NBSO's zijn onbekend bij de doelgroep.
De route van het mkb dat hulp zoekt bij NBSO's voor het bestendigen van hun internationaliseringsplannen is nu vaak gebaseerd op toevalstreffers. Daarbij neemt de

doorverwijsfunctie van de EVD steeds meer af en staat onder grote druk door capaciteitsproblemen. Actieve benadering van de doelgroep in Nederland door NBSO's wordt ontmoedigd door de EVD, terwijl dit in het verleden juist aantoonbaar heeft geleid tot meer toestroom van mkb.

4. Overdracht van extern beheer NBSO-netwerk verloopt moeizaam.

Lokale koepelstichtingen (NCH) moeten door Berenschot worden overgenomen. Tot op heden is er op dit terrein (de feitelijke overname) geen actie ondernomen omdat er frictie is met betrekking tot juridische/rechtspositionele aspecten rondom de overdracht. NBSO's zijn onder beheer van NCH opgericht onder verschillende rechtsvormen (o.a. als Stichting, WFOE's (China)). De wijze waarop m.n. stichtingen per land zijn opgericht en de wisselende status die deze rechtsvorm in de landen heeft voor de ontvangende overheden, belemmert in een aantal gevallen de uitvoering van de werkzaamheden.

5. Het RrLok biedt voldoende kapstokken en handvatten om contract van zowel Chief Representative als Deputy Representative te accommoderen.

Uit gesprekken met HDPO/AR en directeur 3W is gebleken dat RrLok over voldoende mogelijkheden beschikt om – althans in financieel opzicht – dezelfde emolumenten te bieden als nu het geval is.

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2014

(Evaluatierapporten die vóór 2009 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website: www.iob-evaluatie.nl.)

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
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	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
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
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: Evaluatión de la politica 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 2000-2011	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects. (2008-2011)	978-90-5328-433-9
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	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (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	979-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	979-90-5328-424-7

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	978-90-5328-420-9
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
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9

348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte Versie)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l 'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8

329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5

Als u een publicatie in gedrukte vorm wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar IOB@minbuza.nl, met vermelding van de titel en het IOB nummer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Cover: Paul van Riel / Hollandse Hoogte | Hong Kong, 03-11-2007. Het Nederlandse bedrijfsleven vierde 150 jaar diplomatieke betrekkingen Nederland - Hong Kong met een presentatie in het centrum van de stad in een zogenaamd Holland Village.

Voorwoord: Koninklijke Bibliotheek | Plattegrond Dejima, Japan.

Hoofdstuk 1: Peter Hilz / Hollandse Hoogte | Rotterdam, 12 juni 2013. Containerschepen ECT Deltaterminal (Maersk) op de Maasvlakte.

Hoofdstuk 2: Alejandra Loreto / Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Berlijn | Hightech beurs / topsectoren.

Hoofdstuk 3: Jisse Kranen | Visitekaartjes.

Hoofdstuk 4: Zhou Chao, Imagine China / Hollandse Hoogte | Uitzicht op het Wuhan Nieuwe Energie Centrum (ook bekend als de Energiebloem), onderdeel van een onderzoekscentrum van de Wuhan Universiteit in Wuhan, China, 1 september 2013.

Hoofdstuk 5: Siebe Swart / Hollanse Hoogte | Bloembollenvelden tussen Noordwijkerhout, Lisse en Sassenheim, 09-04-2014.

Opmaak: Formzet | Zoetermeer
Druk: Vijfkeerblauw | Rijswijk
ISBN: 978-90-5328-458-2

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | april 2014

Buitenlandse handel en investeringen zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Een groot gedeelte van het Nederlandse bedrijfsleven is internationaal actief. Dat de overheid op dit terrein betrokken is, vloeit voort uit de gedachte dat ondersteuning, aanmoediging en bemiddeling katalyserend werkt bij het stimuleren van handel en investeringen over de grens.

Sinds vijftien jaar zijn de *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's) actief om (mkb-)bedrijven op dit terrein bij te staan, naast en in aanvulling op het netwerk van ambassades en consulaten-generaal.

Deze evaluatie gaat in op de relevantie, doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het NBSO-netwerk en omvat de periode 2008-2013. Het rapport geeft antwoord op de vraag welke bijdrage het netwerk levert aan de handels- en investeringsbevordering onder het Nederlandse bedrijfsleven.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking 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 | april 2014

14BUZ624786|N