

Terms of Reference effectevaluatie Economische Diplomatie

door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van
Buitenlandse Zaken

10 november 2016

Inhoud

1. Introductie en samenvatting	3
1.1. Situatie	3
1.2. Probleem	3
1.3. Vraagstelling	4
1.4. Aankondiging opbouw	4
2. Begripsbepaling, beleid en afbakening	5
2.1. Inleiding	5
2.2. Begripsbepaling	5
2.3. Beleidstheorie	7
2.4. Beleidsinstrumenten	8
2.4.1. Beleid versus uitvoering	10
2.5. Kernveronderstellingen	12
2.6. Afbakening.....	14
3. Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	15
3.1 Inleiding en hoofdvraag.....	15
3.2 Deelvragen.....	15
4. Methodologie en data	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Data	17
4.3 Methodologie.....	18
5. Aannames en risico's	21
5.1. Inleiding	21
5.2. Aannames.....	21
5.3. Risico's	21
6. Structuur en organisatie	23
6.1. Uitvoering en kwaliteitsbewaking	23
7. Planning	24

Literatuur	25
Annex 1 Korte beschrijving van in de evaluatie te betrekken OS-instrumenten met een economische diplomatie component	27
Annex 2 Beslisboom rechtvaardiging inzet Economische diplomatie.....	28
Annex 3 Toezeggingen TK Vergaderjaar 2014–2015	29
Annex 4 Evaluatiematrix.....	30
Annex 5 Instrumenten (non-ODA en ODA).....	32

1. Introductie en samenvatting

Economische diplomatie is één van de speerpunten van het huidige BHOS-beleid maar is sinds de integratie van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) met BZ nog niet geëvalueerd. Deze evaluatie heeft tot doel het verkrijgen van inzicht in de effecten van interventies die in het kader van de economische diplomatie zijn (en worden) uitgevoerd, en beoogt vooral ook aan te sluiten bij de DGBEB-moderniseringsagenda en zodoende bij te dragen aan de leerfunctie.

1.1. Situatie

Nederland zet in het buitenlandbeleid zwaar in op economische diplomatie. Dit wordt gerechtvaardigd door diverse barrières voor internationale handel en investeringen en de veronderstelde positieve externe effecten van internationale economische samenwerking.

Nederland is in de internationale handel en investeringen een grote speler. Een groot deel van het jaarlijks inkomen kan aan handel worden toegeschreven. Op de wereldranglijst van bruto exporteurs staat Nederland op de vijfde en zevende plaats voor wat betreft respectievelijk goederen en diensten.¹ Gemeten in toegevoegde waarde draagt de exportsector bijna een derde bij aan het bruto binnenlands product.² Het MKB, gedefinieerd als bedrijven met minder dan 250 werknemers, speelt met een aandeel van circa een kwart een relatief beperkte rol in de Nederlandse export.³ Kox en Rojas-Romagosa (2010) laten de exportconcentratie nog nadrukkelijker zien door te vermelden dat vijf procent van alle bedrijven bijna driekwart van de exportwaarde voor hun rekening nemen. Daar komt bij dat de diversificatie van exportmarkten en -producten (oftewel: de *country extensive margin*) gering is.⁴ Dit kan onder andere verklaard worden door hoge vaste toetredingskosten tot buitenlandse markten.⁵

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-II noemt de bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven als één van de vier pijlers van het externe beleid, waarbij economische diplomatie een zwaarder accent dient te krijgen in het werk van ambassades en consulaten. De Memorie van Toelichting spreekt over het groeiend 'belang van economische diplomatie om bedrijven, in het bijzonder het MKB, te introduceren op nieuwe markten. [...] Het gaat niet alleen om de promotie van het Nederlandse product in het buitenland, maar ook om de promotie van Nederlandse kennis en het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van kennis.'⁶

1.2. Probleem

Het is voorsnog onduidelijk in hoeverre dienstverlening van de Nederlandse overheid bijdraagt aan internationale handel en investeringen en welke factoren een eventueel effect kunnen verklaren. Het welbekende gravitiemodel van de Nederlandse econoom en Nobelprijswinnaar Tinbergen suggereert dat verlaging van de kosten van het internationaal zakendoen tot meer internationale handel en investeringen leidt. Daarnaast wordt vaak verondersteld dat economische diplomatie positieve neveneffecten op bijvoorbeeld internationale samenwerking heeft. Economische diplomatie, mits additioneel, kan dus een rol spelen bij zowel de bevordering van de internationale handel en investeringen als de internationale ontwikkeling.

¹ World Bank (2014), *Doing Business 2014*, Washington, D.C.: The World Bank.

² CBS (2015), *Internationaliseringsmonitor 2015*, Eerste kwartaal, Den Haag/Heerlen.

³ Lemmers, O. (2014), "Aandeel MKB in buitenlandse handel en investeringen", CBS.

⁴ De extensieve marge heeft betrekking op veranderingen in de omvang van de export doordat het aantal exporterende bedrijven toeneemt, of bijvoorbeeld het aantal geëxporteerde producten of exportbestemmingen. De intensieve marge daarentegen betreft veranderingen in de omvang van de export doordat de gemiddelde exportwaarde per bedrijf, product of bestemming toeneemt. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de toegevoegde waarde van overheidsinterventies (exportbevordering) vooral moet worden gezocht in de het bevorderen van de extensieve marge.

⁵ Antràs, P., T.C. Fort and F. Tintelnot, 2014, *The margins of global sourcing: Theory and evidence from US firms*, Discussion paper, Harvard University.

⁶ Memorie van Toelichting bij de Begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016.

Economische diplomatie heeft derhalve raakvlakken met verschillende beleidsterreinen binnen en buiten BZ, waardoor een evaluatie van de instrumenten onder beleidsartikel 1.2 van de BHOS-begroting een te beperkt beeld geeft van het veelzijdige beleidsthema. Deze evaluatie, die een belangrijke bouwsteen zal vormen voor de beleidsdoorlichting op het gebied van Hulp, Handel en Investerings (BHOS-artikelen 1.1 en 1.2), beoogt daarom economische diplomatie breder te benaderen. Een bredere interpretatie van economische diplomatie sluit aan bij de aanbeveling van de externe adviescommissie voor modernisering van de diplomatie (*Groep van Wijzen*) om een visie op economische diplomatie te ontwikkelen die meer omvat dan louter commerciële diplomatie.⁷

1.3. Vraagstelling

Door marktfalen kan het voorkomen dat bepaalde (groepen van) bedrijven te weinig uit zichzelf internationaliseren. Overheidsinterventie is dan theoretisch gerechtvaardigd.

Hoewel de rechtvaardiging van overheidsinterventies op het gebied van economische diplomatie breed gedragen wordt, is er vooralsnog weinig bekend over de effecten van dit beleid. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre en op welke wijze economische diplomatie bijdraagt aan de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands economisch beleid. Lessen uit deze evaluatie zouden bij kunnen dragen aan de doelgerichtheid van het huidige en toekomstige economisch diplomatieke beleid.

Deze effectevaluatie richt zich op de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze en in welke mate dragen interventies van economisch diplomatieke aard bij aan versterking van de internationale handels- en investeringspositie van Nederland?

1.4. Aankondiging opbouw

In dit document zal allereerst de context van economische diplomatie geschetst worden, waarna de onderzoeksvraag, deelvragen en methodologie worden besproken. De *Terms of Reference* besluit met een korte discussie van de aannames en de verwachte risico's voor dit onderzoek en een voorstel voor de organisatie en de verwachte resultaten en budget.

⁷ Adviescommissie Modernisering Diplomatie, 2014. *Slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Begripsbepaling, beleid en afbakening

2.1. Inleiding

Economische diplomatie is niet een nieuw fenomeen, maar werd al ingezet ten behoeve van internationale betrekkingen nog voordat er sprake was van instituties die hier nu mee worden geafficheerd. Van oudsher wordt economische diplomatie ingezet om commerciële belangen van het eigen bedrijfsleven en toegang tot grondstoffen te bevorderen of juist veilig te stellen, maar ook om politieke conflicten te voorkomen.

De huidige belangstelling voor economische diplomatie wordt mede verklaard door de opkomst van nieuwe centra van economische en politieke macht⁸, de relatieve afname van de dominantie van trans-Atlantische machtscentra, in samenhang met een tanend geloof in internationaal afgesproken gedragsregels⁹, en toenemend strategisch overheidshandelen. Volgens deze gedachtegang valt te veronderstellen dat nationale overheden eerder economische instrumenten inzetten voor buitenlands politieke doeleinden wanneer de legitimiteit en macht van bestaande structuren van internationale samenwerking afnemen.

2.2. Begripsbepaling

De in het vorige hoofdstuk aangehaalde aanbeveling van de *Groep van Wijzen*, die stelt dat de visie op economische diplomatie breder moet zijn dan louter exportbevordering en/of aanmoediging van buitenlandse investeringen in Nederland¹⁰, vindt aansluiting bij diegenen die van mening zijn dat "[...] economic diplomacy is clearly not just about narrow economic and commercial interests. Rather it involves broad national interests that include political and strategic as well as economic dimensions".¹¹ Oftewel: "Economic diplomacy is a significant part of a much larger set of international arrangements that breed trust between countries. Moreover, positive non-economic spillover effects can emerge in the field of high politics. These effects are equally important for economists, providing justification for governmental intervention, and for political scientists, because of the implication that low politics of economic and commercial diplomacy are inseparable from global political relations".¹²

De suggestie voor een brede benadering van het begrip economische diplomatie raakt aan de begripsbepaling en definitie ervan, en is daarmee van invloed op de afbakening van het onderwerp van de effectevaluatie.

Een breed gedragen conceptueel en analytisch kader voor de bestudering van economische diplomatie ontbreekt vooralsnog. In een ambitieuze aanzet tot een conceptueel en analytisch kader schetst Okano-Heijmans (2011) de verschillende interpretaties van economische diplomatie, welke zowel economische als politieke doelen kan dienen.¹³ Afhankelijk van de doelstellingen, kan economische diplomatie zich zowel van economische als politieke instrumenten bedienen om deze doelen te bereiken. Economische diplomatie kan met andere woorden zowel een 'business end' als een 'power-play end' dienen, en het instrumentarium kan geplaatst worden op een continuüm tussen beide uitersten (zie Figuur 1).

⁸ Opkomende landen maken gebruik van economische instrumenten en commerciële relaties om hun positie in de internationale politiek te verstevigen.

⁹ Zie het afnemend gezag van – volgens Westerse principes gedomineerde – internationale fora als de WTO en de opkomst van een regionaal alternatief voor de Wereld Bank, alsook de opkomst van regionale handelsblokken.

¹⁰ Dit wordt ook wel aangeduid als 'commerciële diplomatie'.

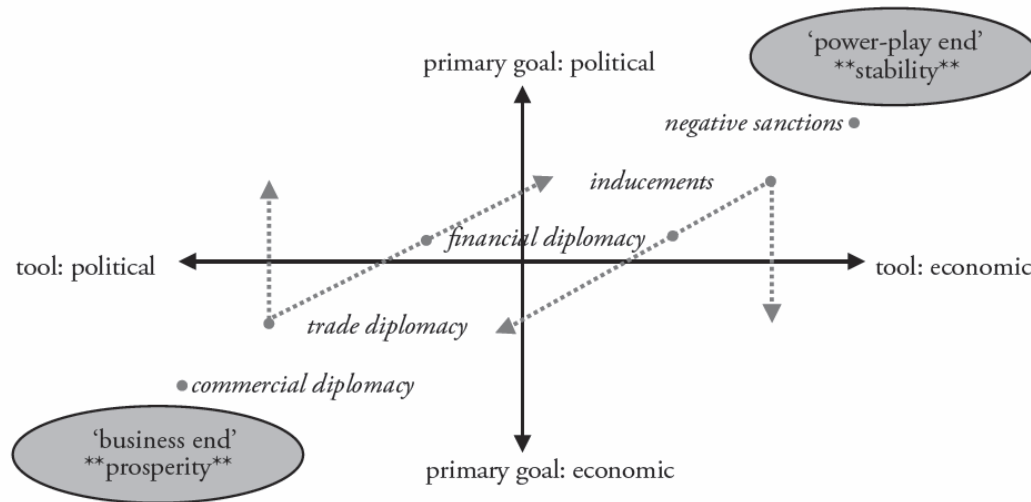
¹¹ A.O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, expanded edition. Los Angeles, CA: University of California Press, 1980, first published 1945.

D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985.

¹² Van Bergeijk, P. et al., 2011. "Economic Diplomacy: The Issues". In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2).

¹³ Netherlands Institute for International Relations, *Conceptualising Economic Diplomacy: the crossroads of international relations, economics, IPE and diplomatic studies*, M. Okano-Heijmans, 2011.

Figuur 1 Conceptueel kader economische diplomatie



Source: author's compilation.

Bron: M. Okano-Heijmans, *The Hague Journal of Diplomacy* 6 (2011).

Het model maakt duidelijk dat er een uitruil bestaat tussen politieke en economische doelen, en dat onderliggende kosten-baten afwegingen aan de 'power-play end' een politieke logica zullen volgen, terwijl deze afwegingen in de 'business-end' juist meer een economische logica zullen volgen.¹⁴ De glijdende schaal in het model maakt het mogelijk om andere initiatieven, zoals, ontwikkelingshulp, bilaterale en multilaterale onderhandelingen in het kader van handelsverdragen, en financieel en monetair beleid een plaats te geven.¹⁵ Dit sluit aan bij de interpretatie van economische diplomatie volgens de nota 'Modernising economische diplomatie' (2011), waarin economische diplomatie wordt geacht bij te dragen aan een vergroting van de kans op een stabielere en veiliger wereld buiten de grenzen.¹⁶

Een verbreding van de afbakening van economische diplomatie naar beleidsaansturing door en vanuit andere departementen, zoals EZ, OCW en I&M, ligt voor de hand. Alleen al bezien vanuit het speelveld waarin diverse soorten aansturingrelaties samenkomen op een post is een bredere begripsopvatting gerechtvaardigd. Ontwikkelingssamenwerking (OS) dient bijvoorbeeld tegenwoordig meer dan voorheen vanuit een geïntegreerde visie benaderd te worden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de keuze voor de speerpunten water, en voedselzekerheid, die "mede gekozen [zijn] omdat Nederland daar iets te bieden én te winnen heeft". Deze bredere positionering van economische diplomatie heeft ertoe geleid dat er nu ook binnen het OS-domein, vooral in landen waarmee Nederland een zogenaamde 'overgangsrelatie' onderhoudt, economisch diplomatieke interventies worden ingezet die vergelijkbaar zijn met die in het meer economisch georiënteerde domein van het Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB). Tenslotte worden economische diplomatie en vergelijkbare

¹⁴ Nadruk op economische diplomatie lijkt soms op gespannen voet te staan met buitenlands-politieke doeleinden. De kritische geluiden naar aanleiding van het gezamenlijk bezoek van toenmalig koningin Beatrix en het bedrijfsleven aan Oman zijn hier een voorbeeld van. Eenzelfde *trade-off* is nadrukkelijk aan de orde geweest voorafgaand aan de instelling van het sanctiebeleid ten aanzien van Rusland vorig jaar.

¹⁵ Dit wil overigens niet zeggen dat kosten-baten in genoemde gevallen ook te monetariseren zouden zijn.

¹⁶ De nota stelt bijvoorbeeld dat "[i]nterventies in het kader van de versterking van de internationale rechtsorde dienen te resulteren in een gelijk speelveld, waar de Nederlandse economie vervolgens baat bij heeft. Creatie van welvaart, veiligheid en vrijheid gaan daarbij hand in hand, en worden geacht onderling versterkend te werken".

interventies ook vaak ingezet ter promotie van Nederlandse kennis en het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van kennis.

Het voorgaande impliceert dat interventies die zich kwalificeren als economische diplomatie, zich niet exclusief beperken tot het domein van DGBEB, dat de primaire beleidsverantwoordelijkheid draagt. Economische diplomatie dient volgens de hiervoor gepresenteerde brede opvatting als dwarsdoorsnijdend, d.w.z. beleidsartikel-, directoraat- en departementsoverstijgend, thema te worden opgevat.

De IOB-voorstudie naar economische diplomatie¹⁷ erkent de verschillende dimensies van economische diplomatie maar wijst ook op de praktische noodzaak tot afbakening. Deze studie beperkt zich derhalve tot de instrumenten met een economisch doel (de onderste kwadranten in het model van Okano-Heijmans) en hanteert de volgende definitie:

"Economische diplomatie bestaat uit de inzet van overheidsrelaties en -invloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en openstellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, evenals het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die al in het buitenland actief zijn."

De bovenstaande omschrijving sluit aan bij beleidsartikel 1.2 van de BHOS-begroting maar laat ook ruimte om de effecten van een breder scala aan interventies bij BZ en andere ministeries te analyseren, mits deze internationale handel en investeringen beogen te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan OS-instrumenten die direct of indirect bijdragen aan de Nederlandse economische belangen door versterking van de Nederlandse concurrentiepositie (zie paragraaf 2.4.1) of Innovatie Attachés, die door hun bijdrage de Nederlandse concurrentiepositie versterken. Op deze afbakening wordt in onderstaande paragrafen nader ingegaan. De beleidsdoorlichting op het gebied van hulp, handel en investeringen van artikel 1 BHOS zal economische diplomatie in een bredere context plaatsen.

2.3. Beleidstheorie

Hoewel internationale handel en investeringen altijd al een grote bijdrage hebben geleverd aan de Nederlandse welvaart¹⁸, is er volgens het kabinet nog steeds sprake van onbenut potentieel. Als verklaring voor dit onbenut potentieel worden vaak vormen van marktfalen, zoals informatie-asymmetrie en een ongelijk speelveld, aangevoerd, waardoor overheidsbetrokkenheid kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast wordt verondersteld dat overheidsbetrokkenheid is gerechtvaardigd door positieve en negatieve externe effecten van internationale handel en investeringen.

Hoewel er geen formele *Theory of Change* (ToC) aan het economisch diplomatieke beleid ten grondslag ligt, is deze wel te reconstrueren. Deze paragraaf beschrijft kort de (expliciete en impliciete) doelstellingen van economische diplomatie en aan economische diplomatie verwant beleid, en de onderliggende veronderstellingen.

Inzichten vanuit de economische theorie leren dat het onvervuld handels- en investeringspotentieel kan worden verklaard door marktfalen, wat economische diplomatie zou rechtvaardigen. Als belangrijkste vormen van marktfalen worden aangemerkt:

1. *Informatie-asymmetrie*: Voor exporterende bedrijven kan er sprake zijn van informatiegebreken, coördinatieproblemen en hoge transactiekosten¹⁹. Dit leidt tot minder goed werkende markten. Daar ligt een rol voor de overheid, mits deze in staat is om de problemen efficiënter aan te pakken dan de markt zelf. Het is waarschijnlijk dat deze problemen voor het MKB groter zijn dan voor grote bedrijven.
2. *Financiële barrières*: Bedrijven hebben geen toegang tot financiering en worden daardoor belet om internationaal zaken te doen of kiezen noodgedwongen voor een kleinere dan optimale schaal. Dit

¹⁷ IOB (2012). *Effectiviteit van Economische diplomatie. Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁸ CBS (2015). *Internationaliseringsmonitor 2015*, eerste kwartaal, Den Haag/Heerlen.

¹⁹ Transactiekosten kunnen overigens ook andere oorzaken hebben dan alleen informatie-asymmetrie.

probleem is voor buitenlandse handel en investeringen extra groot omdat buitenlandse banken geen lening durven te verstrekken en Nederlandse banken geen buitenlandse activiteiten durven te steunen omdat ze het politieke en economische risico niet goed kunnen inschatten.

3. *Verdelingseffecten*: Als het MKB bij het exporteren meer problemen ondervindt dan grote bedrijven, kan de overheid dit beschouwen als een ongewenste verdeling van kansen. Dit kan reden zijn voor ingrijpen om de exportkansen van het MKB te vergroten. Als Nederlandse bedrijven bij het exporteren meer hindernissen ondervinden dan buitenlandse concurrenten, kan ook dat worden gezien als ongewenste ongelijkheid en aanleiding zijn voor gericht overheidsingrijpen.
4. *Positieve en negatieve externe effecten*: Overheidsbemoeienis is tenslotte gerechtvaardigd als internationale handel en investeringen positieve of negatieve effecten hebben die niet in de transactiekosten zijn geïnternaliseerd. Positieve externe effecten zijn bijvoorbeeld de kennisuitwisseling die gepaard gaat met internationale handel en investeringen, waardoor deze bij kunnen dragen aan de duurzame ontwikkeling van landen. Negatieve externe effecten spelen als bedrijven onvoldoende rekening houden met de maatschappelijke kosten van hun internationale operaties op bijvoorbeeld het milieu of het lokale ondernemersklimaat.

Naast marktfalen kan er sprake zijn van overheidsfalen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien buitenlandse overheden specifieke Nederlandse export beperken met bijvoorbeeld discriminerende regelgeving of heffingen. Falende instituties, zoals ontoereikende juridische bescherming en een gebrekkige (financiële) infrastructuur, beïnvloeden het ondernemingsklimaat in een land en kunnen internationale handel en investeringen onnodig belemmeren. Ook Nederlandse regels kunnen beperkend werken. In deze gevallen kan overheidsbemoeienis economisch geëigend zijn, om (de implementatie van) buitenlandse regels te beïnvloeden en om Nederlandse regels aan te passen. Dit valt meer onder beleidsartikel 1.1.²⁰

Economische diplomatie valt voor een belangrijk deel onder artikel 1.2 van de BHOS-begroting, dat zich richt op de versterking van de 'Nederlandse handels- en investeringspositie en de economische naamsbekendheid'.²¹ Naast het bevorderen van internationale handel en investeringen van Nederlandse bedrijven, richt het BHOS-beleid zich expliciet op het stimuleren van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Het ministerie baseert zich op de veronderstelde complementaire relatie tussen deze duale beleidsdoelstellingen, waarbij ontwikkelingssamenwerking mede gerechtvaardigd wordt door de daaruit voortvloeiende Nederlandse economische rendementen en dus in feite bijdraagt aan de doelstellingen van economische diplomatie. Hiermee hoopt het ministerie te voldoen aan de uiteenlopende (en soms tegenstrijdige) belangen van het bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap. De versterkte focus op de veronderstelde complementariteit van economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking (en andere traditionele BZ-beleidsterreinen) was ook een belangrijke motivatie voor de transitie van DGBEB naar BZ eind 2012.

2.4. Beleidsinstrumenten

De instrumenten binnen begrotingsartikel 1.2 betreffen vooral subsidies voor bedrijven die (meer) willen gaan exporteren. De uitgaven voor dit beleidsartikel liggen in totaal rond EUR 60 mln. per jaar, maar zijn in 2015 en 2016 ruim EUR 70 mln. (zie Tabel 1). De afzonderlijke subsidieregelingen zijn relatief klein: de grootste (DHI) betreft EUR 15 mln. per jaar. Een belangrijk deel van de kosten in het kader van economische diplomatie betreft personele uitgaven voor medewerkers betrokken bij economische dienstverlening. Deze zijn in onderstaand overzicht niet meegenomen.

²⁰ Aanpassing van regelgeving is regulering. Het bepleiten daarvan kan wel tot economische diplomatie worden gerekend maar zal vaak alleen in de context van bilaterale, regionale of multilaterale onderhandelingen kunnen worden geregeld. Daarom wordt het geschaard onder beleidsartikel 1.1 en niet onder 1.2.

²¹ BHOS-artikel 1.1 'Versterkt internationaal handelsstelsel, met aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', dat zich richt op handelsdiplomatie, d.w.z. onderhandelingen op multilateraal niveau en handels- en investeringsverdragen, blijft in deze effectevaluatie buiten beschouwing, maar zal een plaats krijgen in de voor 2019 geplande beleidsdoorlichting van artikelen 1.1 en 1.2 van de BHOS-begroting. Bilaterale interventies in het kader het oplossen van bijvoorbeeld marktreesgeschillen maken wel onderdeel uit van deze effectevaluatie. De gevolgen van beleid gericht op vergroting van de Nederlandse naamsbekendheid zijn geëvalueerd in de IOB-evaluatie van publieksdiplomatie, die in het vierde kwartaal van 2016 zal verschijnen.

Tabel 1 Artikel 1.2 van de BHOS-begroting

Bedragen in EUR 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.2 Versterkte Nederlandse Handels- en Investeringspositie en economische naamsbekendheid	59.446	71.589	70.599	62.433	61.263	61.263	61.263
<i>Subsidies</i>							
Starters International Business (SIB)/ Programma Strategische Beurzen		4.940	5.940				
Partners for International Business (PIB)		8.400	11.732				
Financieringsfaciliteit/ Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsstudies (DHI)		15.000	15.000				
Package4growth non-ODA		730	0				
Overig Programmatische Aanpak PSO/2g@there		3.104	2.500				
		3.576	2.500				
<i>Leningen</i>							
Finance for International Business (FIB)		3.965	1.000				
<i>Bijdragen aan agent-schappen</i>							
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland		26 072	26.000				
Versterking economische functie (NBSO's via RVO)		5.927	5.927				

Bron: Rijksbegroting 2016.

De regelingen betreffen subsidies voor het schrijven van een actieplan voor export (Starters International Business), convenanten met clusters van bedrijven om marktbelemmeringen weg te nemen (Partners for International Business), ondersteuning van collectieve promotie van topsectoren (Programma Strategische Beurzen), Demonstratie, Haalbaarheids- en Investeringsstudies (FOM, FIB, DHI). Daarnaast is een belangrijk deel van de dienstverlening gebaseerd op informatievoorziening. DGBEB heeft ook een vergelijkende studie laten uitvoeren naar het instrumentarium in concurrerende landen (Tekstbox 1).

Een klein deel van de uitgaven gaat naar leningen. De Nederlandse overheid bood tot voor kort twee financiële instrumenten aan voor opkomende markten die beogen aan deze financieringsuitdaging bij te dragen, te weten FOM en Finance for International Business (FIB). Hoewel het bedrijfsleven stelt behoefte te hebben aan dergelijke ondersteuning, is tegelijkertijd sprake van onderbenutting van FIB en in mindere mate FOM. Een recente heroriëntatie op het financiële instrumentarium heeft met ingang van 1 september 2016 geleid tot het Dutch Trade and Investment Fund (DTIF), dat voor wat betreft de landendekking complementair is aan het Dutch Good Growth Fund (DGGF).

Tekstbox 1 *Nederlands instrumentarium in relatie tot concurrerende landen*

DGBEB heeft een *benchmark* laten uitvoeren naar het Nederlands handels- en investeringsinstrumentarium. De *benchmark* concludeert onder meer het volgende:

- In vergelijking met Duitsland en Denemarken kwam naar voren dat Nederland beschikt over een gevarieerd instrumentarium dat zich redelijk kan meten met dat van Duitsland en Denemarken wat betreft samenstelling en budgetten.
- Verschillende westerse landen intensiveren momenteel op economische diplomatie en ondersteuning van het bedrijfsleven via het instrumentarium, terwijl Nederland hierop bezuinigt. De intensivering van concurrerende landen gaat gepaard met verschillende initiatieven en ontwikkeling van producten. O.a. in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn aanzienlijke fondsen beschikbaar gesteld. Nederland kan daarmee op achterstand komen te staan, volgens DGBEB.
- Op exportfinanciering kennen concurrerende landen verdergaande betrokkenheid, waardoor Nederlandse exporteurs regelmatig op achterstand staan.
- De indruk bestaat bij DGBEB dat in veel concurrerende landen het bedrijfsleven sterker meeprofiteert van OS-gelden. Hierdoor kan een ongelijk speelveld ontstaan.
- Nederland heeft een hoeveelheid instrumenten dat overeenkomt met het pakket van de Deense overheid maar (aanzienlijk) minder dan die van de Britse, en Franse.

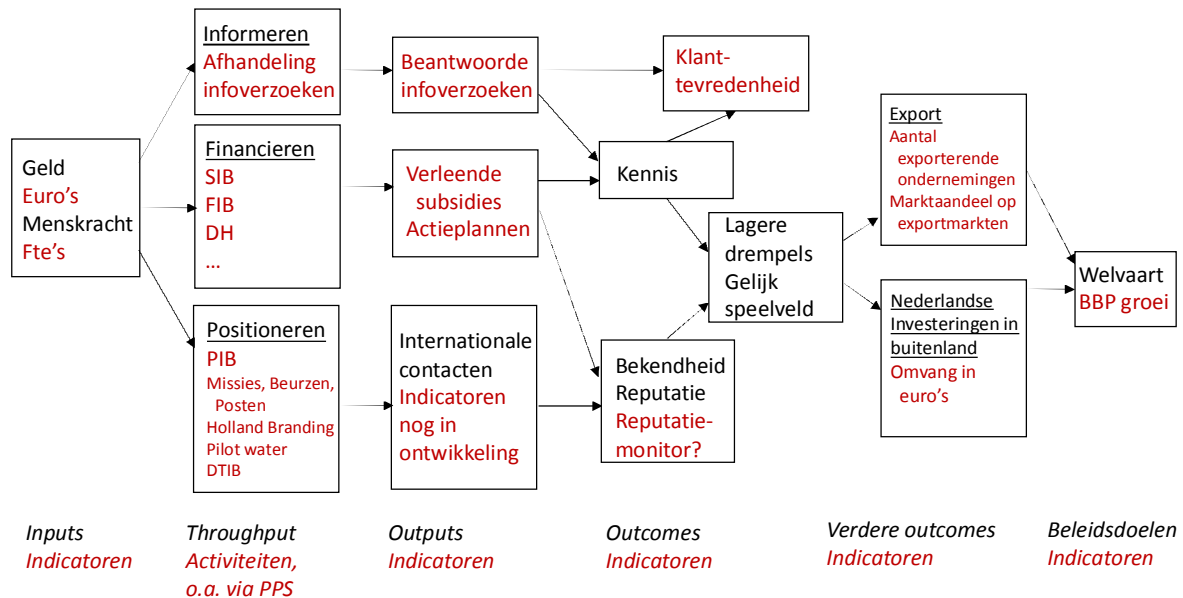
2.4.1. Beleid versus uitvoering

Beleid en uitvoering zijn grotendeels gescheiden bij economische diplomatie. Terwijl BHOS en (in mindere mate) de andere ministeries verantwoordelijk zijn voor de strategische beleidsvorming, beheert RVO verschillende financiële (m.n. DTIF) en non-financiële beleidsinstrumenten (SIB, PIB, Programma Strategische Beurzen en DHI) die onder artikel 1.2 van de BHOS-begroting vallen (zie Figuur 2 voor een reconstructie van de interventielogica van RVO). Daarnaast beheert RVO in het kader van de DGBEB-opdracht een aantal economisch diplomatieke beleidsinstrumenten die niet onder begrotingsartikel 1.2 of andere artikelen van de BHOS-begroting vallen, zoals handelsmissies voor verschillende ministeries en (het beheer van) promotie- en acquisitiewerk van de Innovatie Attachés en Landbouwraden. Bovendien is RVO, in het kader van de DGIS-opdracht, belast met de uitvoering van OS-instrumenten, waarbij handelsbevordering van het Nederlandse bedrijfsleven niet als voornaamste doelstelling geldt, maar wel degelijk een rol speelt in gemaakte keuzes omtrent besteding van middelen. In deze evaluatie zal de blik verbreed worden naar economische diplomatie in het kader van onder meer de instrumenten Transitie Faciliteit, 2g@There, PSD Apps, Fonds Duurzaam Water, en de Faciliteit Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid.

Behalve RVO speelt het diplomatieke netwerk van BZ- en EZ-attachés een belangrijke rol in de uitvoering van economische diplomatie. De posten en Netherlands Business Support Organisations (NBSO's) verrichten veel werk dat direct en indirect bijdraagt aan de doelstellingen van het Nederlandse handels- en investeringsbeleid.²²

²² Zie IOB-evaluatie NBSO's, *Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie*, IOB nr. 393, 2014. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 2 *Interventiologica RVO*



Bron: Projectgroep Herziening Resultaatgebieden, RVO, 2015.

N.B.: Bevordering van inkomende investeringen (NFIA) en invoer uit ontwikkelingslanden (CBI) zijn in deze reconstructie buiten beschouwing gelaten.

De modernisering van de economische diplomatie, die is ingezet naar aanleiding van aanbevelingen van de externe adviescommissie voor modernisering van de diplomatie, heeft tot een aantal ingrijpende veranderingen in het beleid geleid. Zo is het ministerie bezig een bredere visie te ontwikkelen op economische diplomatie en laat het de keuze voor doellanden en zogenaamde overgangslanden, landen waar de OS-steun wordt afgebouwd en de handelsrelatie wordt geïntensiveerd (zie Figuur 3), sterker afhangen van het economisch belang van deze landen voor Nederlandse ondernemers en de veronderstelde toegevoegde waarde van overheidsbetrokkenheid, hoewel er ook ruimte is gelaten voor andere overwegingen in de keuze van doellanden. Daarnaast probeert het ministerie beter gebruik te maken van aanwezige kennis, contacten en uitvoeringscapaciteit binnen het bedrijfsleven en kennisinstellingen door in te zetten op publiek-private samenwerking. Tenslotte zijn pilotprojecten opgezet om aanbevelingen op bijvoorbeeld het gebied van betaalde dienstverlening te toetsen.

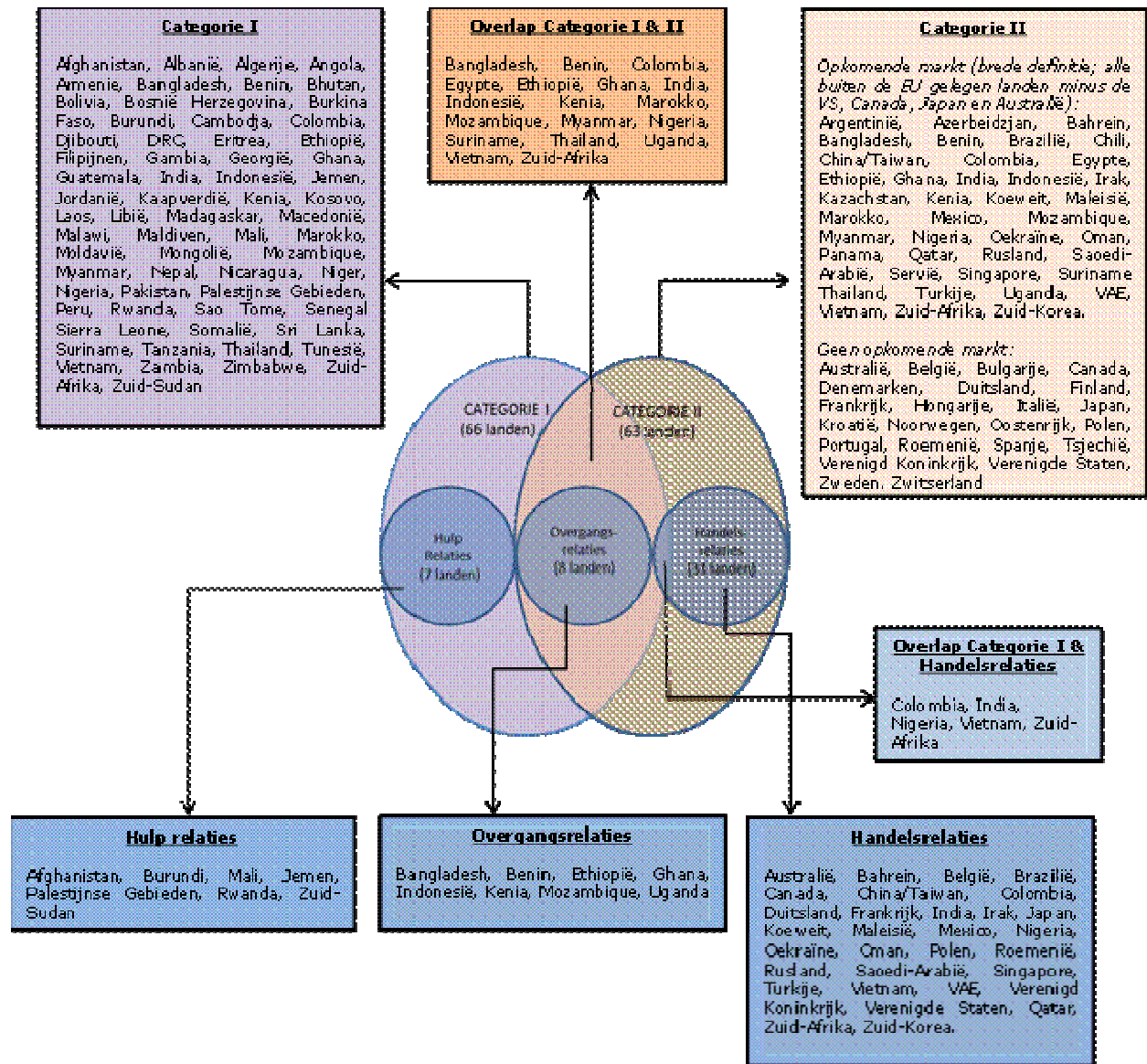
In 2013 is het handels- en investeringsinstrumentarium gestroomlijnd met de toenmalige PSI-lijst als uitgangspunt.²³ Figuur 3 geeft weer hoe het instrumentarium voor handels- en investeringsbevordering (categorie II, 63 landen) zich verhoudt tot de instrumenten voor armoedebestrijding (categorie I, 66 landen). Categorie I zijn de zogeheten PSD-instrumenten en het DGGF, die zich richten zich op armoedevermindering en duurzame economische groei in lage- en middeninkomenslanden.

Om interventies in de verschillende doellanden (m.n. die in categorie II) te prioriteren hebben DGBEB en EZ beiden een economisch afwegingskader ontwikkeld, waarbij EZ het voorbeeld van BZ heeft gevolgd maar eigen accenten heeft geplaatst. Het DIO-beleidskader bestaat uit drie dimensies: (1) het

²³ Landenlijst instrumentarium voor handels- en investeringsbevordering. Minister voor BHOS.

economisch gewicht, (2) de economische relatie met Nederland, en (3) de toegevoegde waarde van economische diplomatie. Deze drie dimensies zouden samen een beeld geven van de Nederlandse economische (handels)belangen in het buitenland. Hoe dit afwegingskader in de praktijk beleidskeuzes voedt, vormt onderdeel van deze evaluatie.

Figuur 3 Geografische afbakening instrumenteninzet



Bron: DGBEB.

2.5. Kernveronderstellingen

Vanwege de niet eenduidige begripsopvatting over economische diplomatie is een nadere inventarisatie en verkenning van de belangrijkste veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het

economisch diplomatieke beleid nuttig om tot een goede afbakening voor de effectevaluatie te komen. Deze paragraaf onderzoekt de verschillende begripsopvattingen aan de hand van Nederlandse uitvoeringspraktijken en de (lacunes in) beschikbare kennis over de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van verschillende economisch diplomatieke interventies. Hieronder volgen een aantal veronderstellingen en aan het beleid ten grondslag liggende overwegingen.

Veronderstelling 1) De relevantie en effectiviteit van economische diplomatie hangt af van het type markt waar het op ingezet wordt.

Interventies op het terrein van economische diplomatie grijpen aan bij het overbruggen van culturele afstanden, het wegnemen van handelsbarrières, en het verminderen van informatie-asymmetrie.²⁴ Dit vertaalt zich o.a. in de veronderstelling dat economische diplomatie van meer toegevoegde waarde zou zijn op nieuwe, vooral door de staat gedomineerde markten en minder op nabij gelegen, ontwikkelde markten.

Veronderstelling 2) De relevantie en effectiviteit van economische diplomatie hangt af van het type bedrijf dat bediend wordt

Overheidsbetrokkenheid in de vorm van economische diplomatie is onder andere gerechtvaardigd door financiële barrières en verdelingseffecten van internationale handel en investeringen. Beleidsmatig kan dat betekenen dat overheidsinterventies zich voornamelijk richten op bedrijven die moeite hebben om uit zichzelf te gaan internationaliseren en bedrijven waarvoor de kans op overleving laag ligt.²⁵ Als kritiek hiertegen kan worden ingebracht dat ondersteuning van bedrijven met een lage overlevingskans weggegooid geld is en dat de focus beter kan worden gericht op het bevorderen van de duurzaamheid van bestaande exportrelaties. Beide vragen om een ander type van dienstverlening gericht op verschillende doelgroepen. Dit leidt tot de volgende veronderstelling.

2.1) De toegevoegde waarde van economische diplomatie is groter bij midden- en kleinbedrijven, meer strategisch opererende bedrijven (i.t.t. incidentele exporteurs) en minder makkelijk te substitueren goederen en diensten.

Productie vindt steeds vaker plaats in grensoverschrijdende waardeketens. Dat betekent onder meer dat invoer en toegang tot innovatieve en goedkopere inputs en diensten zeer belangrijk is voor productie.²⁶ De specialisatie van de Nederlandse economie in mondiale waardeketens beweegt richting taken voor en na de feitelijke productie, taken met een hoge toegevoegde waarde, zoals design, marketing en sales. Tegelijkertijd is er sprake van een toenemend aandeel diensten in het exportpakket²⁷, en vormen buitenlandse investeringen vaak een belangrijk onderdeel van de strategie gericht op toetreding tot buitenlandse markten, zeker in de dienstensector. Dit leidt tot de volgende veronderstelling.

2.2) De vorming van mondiale waardeketens en de integratie van opkomende landen in de wereldeconomie worden verondersteld het belang van economische diplomatie te vergroten.²⁸

Veronderstelling 3) Hulp en handel hebben een wederzijds versterkend effect

De geïntegreerde hulp- en handelsagenda zoekt nadrukkelijk verbindingen tussen enerzijds de thema's armoede, inclusiviteit en duurzaamheid en anderzijds handel en investeringen van Nederland, handel van ontwikkelingslanden en private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden. Het streven van

²⁴ Het 'Economisch Afwegingskader' van DGBEB/DIO haakt aan bij deze aspecten.

²⁵ CPB (2013). *The Duration of Dutch Export Relations: decomposing firm country-product characteristics*. Lejour, A.

²⁶ Volgens de CBS Internationaliseringsmonitor bestaat twee derde van onze invoer voor eigen gebruik (consumptie, productie en investeringen) uit intermediaire goederen. Ook voor uitvoer is invoer belangrijk: van elke euro export is 41 cent eerst geïmporteerd. De toeleveranciers van intermediaire goederen zitten in toenemende mate in Azië, en ook het aandeel van Afrika groeit.

²⁷ De dienstverlening in Nederland is goed voor 60 procent van de toegevoegde waarde van de export (bron: CBS).

²⁸ DGBEB (2014). *Versterking van de positie van positie van Nederland in mondiale waardeketens*. beleidsbrief.

de geïntegreerde agenda voor 'hulp, handel en investeringen' is om synergie tussen de beleidsterreinen en instrumenten te bevorderen. Een expliciet uitgangspunt bij de invulling en vormgeving van de geïntegreerde agenda is dat, meer dan in het verleden, het wederzijdse voordeel voor de ontvangende ontwikkelingslanden én het donorland Nederland, wordt nagestreefd. Volgens het beleid zou dat meerwaarde voor het bereiken van alle drie doelstellingen voor een eerlijke wereld opleveren. Ook wordt gezegd dat de combinatie onder één bewindspersoon een betere afweging mogelijk maakt tussen beide beleidsvelden ten gunste van ontwikkelingslanden en/of armoedevermindering wanneer de belangen van Nederland en ontwikkelingslanden botsen. Dit zijn aannames die op het niveau van de concrete doelstellingen van de ingezette instrumenten kunnen worden getoetst.

2.6. Afbakening

De evaluatie richt zich op economische diplomatie volgens de definitie van de IOB-voorstudie. Veel instrumenten uit het DGBEB/DIO-instrumentarium sluiten aan bij deze definitie van economische diplomatie maar ook een aantal instrumenten van andere directies en ministeries kunnen in het kader van deze evaluatie onderzocht worden. Handelspolitieke instrumenten onder beleidsartikel 1.1 van de BHOS-begroting en instrumenten gericht op de bevordering van inkomende investeringen en invoer zijn uitgezonderd van deze evaluatie.

Handelsdiplomatie, d.w.z. verbetering van de werking van internationale markten en het bevorderen van (de naleving van) internationale spelregels en afspraken, zal op een ander moment worden geëvalueerd als onderdeel van beleidsartikel 1.1. van de BHOS-begroting en wordt dus niet behandeld in deze effectevaluatie. Wat wél wordt meegenomen in deze evaluatie zijn (de effecten van) inspanningen gericht op het oplossen van specifieke marktgeschillen en toetredingsbarrières binnen de bestaande wet- en regelgeving door de partners in het economische dienstverleningsnetwerk (posten, CG's, NBSO's, landbouw- en innovatie-attachés, RVO) voor individuele of clusters van bedrijven en instellingen.

Bevordering van invoer uit ontwikkelingslanden en inkomende investeringen maken ook geen onderdeel uit van deze evaluatie. De reden hiervoor is dat IOB al een aparte effectevaluatie heeft gedaan van bevordering van invoer uit ontwikkelingslanden,²⁹ waarvan de resultaten terug zullen komen in de eerder genoemde Beleidsdoorlichting van Hulp, Handel en Investerings. Een effect evaluatie van de NFIA maakt geen integraal onderdeel uit van deze evaluatie.

Om effecten op een wat langduriger termijn te kunnen meten laten we de te onderzoeken periode vanaf 2006 starten; dat omvat ook de periode voordat DGBEB eind 2012 onderdeel is gaan uitmaken van BZ. Er zal hierbij rekening moeten worden gehouden met het feit dat niet alle instrumenten gedurende de hele onderzoeksperiode 2008-2016 bestonden.

²⁹ IOB (2015). *Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)*. No. 408. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

3.1 Inleiding en hoofdvraag

Overheidsoptreden in de vorm van economische diplomatie, zoals exportbevordering, country branding en het veiligstellen van de toegang tot grondstoffen, is gerechtvaardigd als er sprake is van marktfalen. Belangrijke vormen van marktfalen die bij internationale handel en investeringen kunnen optreden, zijn bijvoorbeeld positieve of negatieve externe effecten van internationale handel en investeringen, informatie-asymmetrie en oneerlijke concurrentie. Daarnaast kan het een politiek doel zijn om de verdelingseffecten van internationale handel en investeringen te beïnvloeden.

De rationele beleidsmaker (zie Annex 2 voor een reconstructie van de beslisboom voor overheidsinterventies) gaat er vanuit dat marktfalen een noodzakelijke voorwaarde is voor overheidsoptreden. Dit maakt het echter nog geen voldoende voorwaarde voor overheidsoptreden. Pas als er sprake is van marktfalen én de te verwachten maatschappelijke baten de kosten van economische diplomatie overstijgen, is overheidsbetrokkenheid zonder twijfel gerechtvaardigd.

Uit eerdere evaluaties en *benchmark*analyses van economische diplomatie bleek dat Nederland nog slagen te maken heeft in de kwaliteit van de economische dienstverlening aan internationaal opererende Nederlandse bedrijven. De beleidsdoorlichting uit 2010 concludeert dat de relevantie van het beleid goed is onderbouwd, maar dat de effectiviteit nog onvoldoende wordt gemeten.³⁰ De evaluatie beveelt aan om interventies versterkt in te zetten op opkomende en ontoegankelijke markten, productieve en innovatieve bedrijven en het verzekeren van toegang tot schaarse grondstoffen.

De in het vorige hoofdstuk geschetste situatieschets en bovenstaande probleemstelling in ogenschouw nemend, komen wij tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde interventies van economisch diplomatieke aard bij aan versterking van de Nederlandse handels- en investeringspositie?

Daarbij zal worden geredeneerd vanuit het gewenste doelbereik van economische diplomatie en onderzocht worden hoe de verschillende interventies/instrumenten hieraan een bijdrage leveren en onderling samenhangen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van nieuw beschikbaar datamateriaal en zal de aandacht gericht zijn op het verwerven van inzichten in de onderliggende verklarende mechanismen. De situatieschets wijst op een groot aantal witte vlekken in de kennis over het beleid die zullen moeten worden ingevuld om tot een overtuigend antwoord op de bovenstaande hoofdvraag te komen.

3.2 Deelvragen

De bovenstaande probleemschets en in paragraaf 2.2 genoemde expliciete en impliciete aan het beleid ten grondslag liggende veronderstellingen zullen worden onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:³¹

³⁰ Kamerstuk 30991, nr. 9. Aanbiedingsbrief Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen.

³¹ Zie Annex 4 voor de volledige evaluatiematrix.

Relevantie	1	Hoe wordt economische diplomatie bij BZ en bij andere actoren (andere ministeries, lokale overheden, diensten, buitenlandse overheden, etc.) gedefinieerd? Wat is de argumentatie voor overheidsbetrokkenheid bij betaalde dan wel onbetaalde dienstverlening? Hoe wordt de overheidsbetrokkenheid gerechtvaardigd? Hoe wordt er bezien welke vormen van economische dienstverlening men aan de markt kan overlaten?
Relevantie	2	In hoeverre is er in het beleid van economische diplomatie sprake van strategisch handelen? Hoe verhoudt de beleidsstrategie zich tot de Topsectoren en hun internationaliseringsplanning? Hoe wordt gekozen voor interventies per sector/land combinatie?
Relevantie	3	In hoeverre zijn uitgaande en inkomende missies een afgeleide van (economische) landenstrategieën? Is er sprake van een afwegingskader voor prioriteitstelling van te bezoeken landen in de strategische reisagenda voor bewindslieden?
Relevantie	4	Wat zijn de afwegingskaders voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers? Hoe worden deze afwegingskaders theoretisch gerechtvaardigd? Zijn deze afwegingskaders duidelijk c.q. overtuigend voor alle actoren in de keten? In hoeverre worden ze (consistent) toegepast?
Relevantie	5	In hoeverre is er onderlinge samenhang in het instrumentarium en overige interventies in het kader van economische diplomatie?
Effectiviteit	6	In hoeverre hebben interventies van economisch diplomatieke aard (aantoonbaar) bijgedragen aan investeringen, de (diversificatie van) uit- en invoer en internationalisatie van Nederlandse bedrijven?
Effectiviteit	7	In welke landen en situaties en voor welke sectoren en typen bedrijven is economische diplomatie het meest effectief?
Effectiviteit	8	Wat zijn de (bedoelde en onbedoelde) positieve en negatieve neveneffecten van economische diplomatie? In hoeverre levert economische diplomatie een bijdrage aan (de veiligstelling van) publieke goederen? Wat is de invloed van economische diplomatie op internationale kennisuitwisseling?
Efficiëntie	9	Wat is de invloed van variaties in de aansturing van (actoren binnen) het postennetwerk en competenties van medewerkers op de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid?
Efficiëntie	10	Wat waren de uitgaven aan verschillende handels- en investeringsbevorderende (sub)instrumenten (programma uitgaven en beheerslast)? Hoe kosteneffectief en -efficiënt waren economisch diplomatieke interventies (zo mogelijk in vergelijking met andere maatregelen van Nederland en vergelijkbare landen)?

4. Methodologie en data

4.1 Inleiding

De evaluatie gebruikt waar mogelijk een *mixed methods* aanpak door een korte literatuurstudie, kwantitatieve analyse, zowel vanuit macro- als microperspectief, en een kwalitatieve analyse te combineren. Waar kwantitatieve analyses een goed inzicht kunnen geven in de effecten (van individuele of gecombineerde interventies) op economische doelen, is een kwalitatief vervolgonderzoek nodig om de effectiviteit in bredere zin te bepalen en de onderliggende mechanismes te doorgronden. Creatieve combinaties van kwantitatief en kwalitatief deelonderzoek zullen leiden tot een dieper inzicht in de werking van economisch diplomatie.

Door middel van een kwantitatieve analyse zal worden onderzocht of overheidsbetrokkenheid daadwerkelijk bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van versterkte internationale handel en investeringen van Nederlandse bedrijven. De kwantitatieve analyse zal daarvoor gebruik maken van een macroanalyse van de verklarende factoren van historische bilaterale handels- en investeringsstromen waarna in een microanalyse met CBS-data van circa 40.000 Nederlandse exporteurs de toegevoegde waarde van verschillende overheidsinterventies zal worden getest. Deze resultaten zullen vergeleken worden met inzichten uit de kwalitatieve analyse.

In het bureau- en literatuuronderzoek, de interviews en *case studies* zal vooral de nadruk liggen op de beantwoording van de vraag of we met economische diplomatie de goede dingen doen (relevantie), en of we de dingen ook goed doen (uitvoering en effectiviteit). Hierbij zal zo veel mogelijk rekening worden gehouden met inzichten uit de kwantitatieve analyse. Daarnaast zal ook aandacht worden besteed aan de efficiëntie van middeleninzet. Dit zal worden getoetst door middel van een *benchmark*analyse.

Hoewel het bovenstaande suggereert dat het kwalitatieve onderzoek volgt op het kwantitatieve onderzoek, zal het merendeel van het kwalitatief onderzoek, zoals het literatuuronderzoek, interviews en mogelijk enkele *case studies*, uitgevoerd moeten worden voor de resultaten van de microanalyse beschikbaar zijn. De reden hiervoor is dat microdata pas in 2017 geanalyseerd kunnen worden, waardoor het niet mogelijk zal zijn om de resultaten hiervan in alle interviews en *case studies* mee te nemen. In de uiteindelijke evaluatie zal daarom rekening moeten worden gehouden met deze beperking van de voorziene *mixed methods* aanpak.

4.2 Data

De diverse instrumenten die door RVO worden beheerd kennen ieder hun eigen account- en budgethouder en monitoringssysteem. Voor de financiële registraties kan worden teruggevallen op een centraal systeem waarin uitgaven per instrument eenduidig geregistreerd zijn (BAS)³². Missies, deelnames aan buitenlandse beurzen en andere promotieactiviteiten zijn door RVO geregistreerd in een missiedatabestand.

Dankzij *Achilles*, het dienstenregistratiesysteem van RVO, kan inzicht worden geboden in (een deel van) de door het economisch dienstennetwerk verleende diensten aan het bedrijfsleven, zij het dat alleen data op bredere schaal slechts vanaf 2014 voorhanden zijn.³³ Achilles is bedoeld om samenwerking tussen dienstverleners te verbeteren en toegankelijker te maken, en maakt deze samenwerking ook al goed inzichtelijk.

Het financiële administratiesysteem BAS bevat financiële informatie over de aanvragers c.q. deelnemers van (bijna) alle subsidie-instrumenten van RVO. Daarnaast bevat het achtergrondinformatie die nodig is voor koppeling van de data. BAS bevat voor een aantal instrumenten echter ook dubbeltellingen door variaties in de invoerings- en/of uitvragingsystematiek. Hier wordt in samenwerking met RVO naar gekeken. Het missiedatabestand bevat vergelijkbare

³² Momenteel vindt onderzoek plaats door IOB naar eenduidige registratie op individueel beneficiëntenniveau.

³³ IOB heeft onlangs een quickscan gemaakt van alle geregistreerde diensten van de economische dienstverleners (postennetwerk, NBSO's, Landbouwraden, Innovatie Attaches, Netherlands Trade and Investment Office, RVO) in Achilles verzameld, en bekeken vanaf 1 januari 2013 tot 1 juli 2015. Het rapport met aanbevelingen is inmiddels met DGBEB en RVO gedeeld en krijgt opvolging.

gegevens voor een twintigtal instrumenten, variërend van diverse vormen van handelsmissies tot beurzen.

De gecombineerde microdata kan gekoppeld worden aan paneldata op bedrijfsniveau van het CBS, zoals over bedrijfskenmerken, export- en investeringsvolumes en aantallen buitenlandse klanten en investeringen, alsook toegevoegde waarde.³⁴ Daarnaast kan door middel van koppeling met macrodata van de Wereldbank, COMTRADE en andere organisaties gecontroleerd worden voor mogelijk relevante verklarende factoren.

Aangezien economische diplomatie verder gaat dan dienstverlening aan het bedrijfsleven, zal dit nader onderzoek vergen naar activiteiten en werkzaamheden van dienstverleners die niet in Achilles worden geregistreerd. Voor een belangrijk deel zal naar verwachting moeten worden teruggefallen op dossierstudie (waaronder programma- en instrumentdossiers) en interviews met uitvoerders en overige stakeholders.

In het kader van het project Excellente Economische Dienstverlening is er een pilot gestart in drie landen (Frankrijk, Duitsland en Brazilië) waarbij van het bedrijfsleven een eigen bijdrage wordt gevraagd voor de economische dienstverlening door de posten. Verder is een evaluatie van het PIB-programma (en voorloper 2G@There) in voorbereiding, die naar verwachting begin 2017 klaar zal zijn en waarvan bevindingen met betrekkingen tot economisch diplomatieke interventies worden meegenomen in de IOB-evaluatie.³⁵

4.3 Methodologie

4.3.1 Kwantitatieve analyse

De macroanalyse zal inzicht verschaffen in de toegevoegde waarde van Nederlandse economische diplomatie en de macrofactoren die dit effect beïnvloeden. De voorziene macroanalyse baseert zich op de opzet van het uitgebreide gravitatiemodel waarbij het effect van verschillende vormen van economische diplomatie op de ontwikkeling van Nederlandse marktaandeelen (op sectorniveau) centraal zal staan. In het model wordt naast gebruikelijke indicatoren³⁶ ook gekeken naar de betekenis van markttoetredingsbarrières en wisselkoersen voor variaties in het geschatte effect van interventies op de handelsstromen. De macroanalyse zal daarnaast inzichten genereren in de ontwikkeling van marktaandeelen van Nederland versus vergelijkbare landen die gebruikt kunnen worden in de interviews. Aan de hand van CBS-sectordata kan een nadere verdiepingsslag worden gemaakt naar (al dan niet) drijvende krachten achter de waargenomen ontwikkelingen, die als input kunnen dienen voor de kwalitatieve analyse.³⁷ De analyse van krachtig en minder krachtig presterende land/sector combinaties, biedt aangrijpingspunten om microanalyses uit te voeren op bedrijven die wel/geen gebruik hebben gemaakt van economisch diplomatieke interventies. In dat kader is voorzien om het exportsucces van een bereedeneerde selectie van bedrijven die in de RVO-bestanden voorkomen te vergelijken met een min of meer vergelijkbare controlegroep die geen gebruik heeft gemaakt van economisch diplomatieke dienstverlening. Voor de *matching* van interventie- en controlegroep kan gebruik worden gemaakt van relevante achtergronddata (wel/geen gebruik van overig publiek/privaat instrumentarium zoals exportfinanciering) en CBS-microdata (sector, bedrijfstak, grootteklasse, eigendom, export, toegevoegde waarde, werkgelegenheid, enz.).

³⁴ Vooralnog zijn alleen gegevens over goederenleveranties bekend, maar CBS werkt eraan om dit tweede kwartaal 2016 ook voor dienstenleveranties beschikbaar te hebben. Bestandsgegevens betreffen onder andere de invoerwaarde, uitvoerwaarde, aantal importeurs, aantal exporteurs, per doelland en per sector (SBI), en bedrijfsomvang (micro, klein, middel, groot) en naar zeggenschap (Nederlands, buitenlands).

³⁵ De decentrale onderzoeksagenda van DGBEB voorziet ook in een evaluatie van het instrument Starters International Business. Ook deze kan, mits op tijd gereed, betrokken worden in de IOB-evaluatie.

³⁶ Van den Berg en Moons (2015) controleren in hun analyse van het effect van ontwikkelingssamenwerking en bilaterale hulp op de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven onder andere voor het ontwikkelingsniveau van doellanden, BBP, geografische afstand, culturele nabijheid, gestandaardiseerd importtarief en verschillende *dummy's* voor geografische kenmerken en de relatie met Nederland.

³⁷ Hiervan is al gebruik gemaakt door deze microdata te combineren met internationale handelsstatistieken (Creusen, H. en A. Lejour, 2012). Hierbij gold als tekortkoming dat er in het onderzoek niet gecontroleerd is voor deelname aan preferentiële handelsverdragen en andere belangrijke verklarende variabelen zoals non-tarifaire belemmeringen. Van de onderzochte bedrijven was ook niet duidelijk of ze hadden meegedaan aan handelsmissies.

Daarnaast kan het belang van deze controlevariabelen voor de effectiviteit van interventies getoetst worden.³⁸

Het valt niet uit te sluiten dat resultaten uit de bovenstaande regressies vertekend zullen zijn door de (zelf)selectie van bedrijven voor economische dienstverlening, meeton nauwkeurigheden en andere vormen van endogeniteit die afbreuk doen aan de legitimiteit van de gebruikte modellen. Dit zal in vraaggesprekken met beleidsmakers, uitvoerders en (potentiële) begunstigden van economische diplomatie moeten worden getoetst.

Volgens de *mixed methods* aanpak zullen inzichten uit de kwantitatieve analyse als input worden gebruikt voor de kwalitatieve analyse. De kwantitatieve analyse kan bijvoorbeeld later in het onderzoek aangevuld worden door digitale enquêtes aan uitvoerders (bijv. HEA's, attachés of lokale medewerkers) of bedrijven in de doelgroep van economisch diplomatieke interventies, waarin hypothesen die volgen uit de bureaustudie of interviews getoetst kunnen worden.

4.3.2. Kwalitatieve analyse

Beantwoording van de voorliggende vraagstukken omtrent economische diplomatie en vragen die voortkomen uit de kwantitatieve analyse vergt inzicht in de mechanismen die kunnen verklaren waar, wanneer en onder welke omstandigheden de inzet van economische diplomatie het best rendeert. Aan de hand van een bureaustudie, een literatuurstudie en semigestructureerde interviews met verschillende relevante partijen en mogelijk aanvullende *case studies* zal het kwalitatieve onderzoek zich richten op het verkrijgen van inzichten in de interne en externe factoren die (het gebrek aan) relevantie, effectiviteit en efficiëntie kunnen verklaren. Door middel van een contributieanalyse (plausibiliteit) kan het belang van verschillende mogelijk verklarende factoren gewogen worden. Hiervoor zal een uitputtende lijst van vooraf geformuleerde factoren getoetst worden op basis van gesprekken met begunstigden, economische dienstverleners, beleidsmedewerkers, maar ook dossierstudie en mogelijk een survey onder bedrijven.

Bureaustudie

Door middel van een uitgebreide bureaustudie en gesprekken met beleidsmedewerkers zal de beleidslogica worden gereconstrueerd c.q. geverifieerd en worden respondenten geïdentificeerd die inzicht kunnen bieden in de verklaringen van effectiviteit van beleid en activiteiten op het gebied van economische diplomatie (zie Annex 4). Hiervoor zullen beleidsstukken, Kamerbrieven en ander relevant bronmateriaal worden doorzocht op een aantal combinaties van aan economische diplomatie gerelateerde kernwoorden, zoals 'handel' en 'economische dienstverlening'. Ook zal, indien nodig, achtergrondinformatie (bijv. bestaande rapportages en evaluaties) worden opgevraagd bij beleidsmakers en uitvoerders om inzicht te krijgen in de uitwerking van beleidsvoornemens.

Literatuurstudie

Een beknopte literatuurstudie zal worden gebruikt om de te toetsen verklarende factoren aan te vullen, de beleidslogica te vergelijken met inzichten uit de theoretische en empirische literatuur en te inventariseren wat er al bekend is over de effectiviteit van economische diplomatie in gelijkgestemde landen (zie Annex 4). De literatuurstudie zal zich daarnaast richten op vragen die voortkomen uit de bureaustudie en de kwantitatieve analyse. De literatuurstudie zal daarbij voortborduren op vergelijkbaar literatuuronderzoek uit andere IOB-evaluaties en voorwerk voor de startnotitie van de evaluatie van economische diplomatie. Daarnaast zal in de literatuur gezocht worden naar mogelijke verklaringen voor in het kwantitatieve onderzoek waargenomen trends.

Case studies en interviews

Semigestructureerde interviews met de verschillende belanghebbenden van economische diplomatie dienen tot een dieper inzicht in de werking van economische diplomatie te leiden (zie Annex 4). Hiervoor zullen beleidsmakers, uitvoerders, begunstigden en andere belanghebbenden van economische diplomatie in Nederland en de te bezoeken landen worden geïnterviewd. Waar mogelijk zullen de vragen in deze semigestructureerde interviews worden aangevuld door vragen die volgen uit de resultaten van het kwantitatieve onderzoek. De resultaten van deze interviews zullen, waar

³⁸ Het CBS beschikt op dit moment alleen over internationale handelsscijfers. DGBEB heeft recentelijk een onderzoeksopdracht bij het CBS uitgezet om deze cijfers ook voor dienstenleveranciers samen te stellen. Deze zijn echter niet tijdig gereed om in de IOB-effectevaluatie te worden meegenomen.

mogelijk, worden geanalyseerd met behulp van het data-analyseprogramma MaxQDA, dat een meer systematische analyse van de gegenereerde kwalitatieve data faciliteert.

Afhankelijk van de uitkomsten van de macro- en micro-analyse, kan het object van het kwalitatieve onderzoek een individueel bedrijf of bedrijvencluster betreffen of zich richten op het niveau van een 'mega- of sleutelproject', waar verschillende vormen van economische diplomatie samenkomen. Daarbij gaat het vooral om de vraag in hoeverre economische diplomatie bijdraagt aan het strategisch positioneren van bedrijven, bedrijvenclusters en kennisinstellingen. Vooralsnog wordt gedacht aan drie *case studies*³⁹ waarin dieper zal worden ingegaan op de beleidslogica, verklarende mechanismen van de gevonden (in)effectiviteit van verschillende (combinaties van) instrumenten en de efficiëntie van het beleid. Hiervoor zullen ter plekke semigestructureerde interviews worden afgenomen met de lokale beleidsuitvoerders, medewerkers van de uitvoerende organisaties van gelijkgestemde landen, (potentiële) begunstigers van economische diplomatie en andere belanghebbenden. De nadruk van de IOB-capaciteit zal vooral liggen bij de organisatie en effecten van economische diplomatie in de categorie 'handelslanden'. Informatievoorziening met betrekking tot de inzet van economische diplomatie in OS-landen zal zoveel mogelijk worden geïncorporeerd in lopende overige IOB-beleidsdoorlichtingen.⁴⁰

Case studie	Land	Relatie				HGIS-doelstelling			
		exit-status	opwaardering-s-status	overgangsrelatie	handelsrelatie	duurzame handel & investeringen DIO	duurzame handel & investeringen DDE	Duurzame ontw., voedselzekerheid, water	
nr. Naam	naam								
1a	overgangs- /handelsrelatie	Duitsland/ Polen/ VK/ Turkije, Australië/ Canada				X	XX	XX	
1b	overgangs- /handelsrelatie	Colombia of Mexico		X		X	XX	XX	XX
2a	exit/ opwaardering	Nicaragua of Bolivia	X						
2b	exit/ opwaardering	Myanmar of Ivoorkust		X					
3a	publieke goederen	Indonesië			X		XX		XX
3b	publieke goederen	Tanzania of Uganda				X		X	XX

4.3.3. Benchmark

De kwalitatieve analyse zal vervolgens ook ingaan op een beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan economische diplomatie bij een aantal vergelijkbare landen. Om hier een beter beeld van te krijgen is in de IOB-voorstudie uit 2012 de suggestie gedaan om ook het beleid en prestaties van vergelijkbare landen in de evaluatie te betrekken. Vooralsnog wordt gedacht aan gelijkgestemde landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, en Oostenrijk, maar ook een verdergelegen land als Australië, dat sterk inzet op economische diplomatie en zeer actief is in de regio Zuidoost-Azië.

³⁹ De *case studies* zullen zo gekozen worden dat deze inzicht kunnen bieden in het belang van variaties in de typen bilaterale relaties (ontwikkeling, overgang, handel), de dynamiek van diplomatieke betrekkingen (intensivering, afbouw), beleidsprioriteiten (voedselzekerheid, water, ontwikkeling, handel) en geografische en culturele factoren voor de effectiviteit van economische diplomatie.

⁴⁰ IOB-beleidsdoorlichtingen Waterbeheer en Voedselzekerheid.

5. Aannames en risico's

5.1. Inleiding

De effectiviteit van de hierboven geopperde onderzoeksopzet hangt af van verschillende aannames en risico's, die hieronder kort zullen worden besproken. Omdat de effectevaluatie zich richt op de duale doelstellingen van verantwoording en leren, wordt de effectiviteit sterk beïnvloed door de mate waarin de beleidsmakers en uitvoerders de relevantie herkennen en zich rationeel gedragen. Daarnaast kleven er allerlei risico's aan het in samenspel evalueren van min of meer complementaire en overlappende instrumenten, waarvan de uitkomsten niet altijd even goed worden gemeten en die bovendien waarschijnlijk endogeen zijn.

5.2. Aannames

Moving targets

Binnen DGBEB zijn inmiddels veranderingen in gang gezet die een betere economische dienstverlening beogen. Daarnaast vindt er een herijking plaats van de resultaatsgebieden, als ook het financiële instrumentarium en zal er binnenkort een nieuwe beleidsbrief naar Tweede Kamer gestuurd worden waarin de doelstellingen in samenhang van het instrumentarium zullen worden toegelicht. Verder lopen experimenten met betaalde dienstverlening en zijn sinds de zomer 2015 vijf regionale 'business developers' uitgezonden die een aanvulling vormen op bestaande vormen van economische dienstverlening. De evaluatie kan hierop inspringen door nadrukkelijk in te zetten op de lerende functie en rekening te houden met het afnemend belang van verantwoording voor reeds aangepaste of afgeschreven instrumenten.

Staat als rationele actor

De impliciete veronderstelling bij het gepresenteerde conceptuele model van economische diplomatie, waarin de overheid zich kan bedienen van een breed scala aan instrumenten, is dat de overheid optreedt als een rationele actor. Het is echter goed mogelijk dat de besluitvormers zich door beleidsbeïnvloeding van belangenorganisaties, tijdsinconsistentie of om politieke overwegingen niet richten op de geïdentificeerde doelstelling. Zo kan het zijn dat de beleidsmaker de voorkeur heeft voor aantrekkelijke interventies met een geringe impact over relatief onzichtbare maar zeer effectieve interventies of dat langetermijneffecten van interventies te weinig worden verdisconteerd.

5.3. Risico's

Interactie instrumenten

De grote verscheidenheid aan economisch diplomatieke instrumenten, die elkaars effectiviteit mogelijk beïnvloeden, maakt het lastig om de effectiviteit van de individuele instrumenten te schatten. Een handelsmissie is bijvoorbeeld naar verwachting effectiever voor bedrijven die zich door middel van marktscans hebben voorbereid op het doelland. Door de grote heterogeniteit van instrumenten is het echter ook onmogelijk om de begunstigden van de diverse instrumenten als uniforme groep te behandelen.

Scheidbaarheid deelinstrumenten

In de opzet van het instrumentarium staat het gebruik van economisch diplomatieke interventies niet op zichzelf, maar maken deze deel uit van vaak meerdere (modulaire) interventies, waarbij mogelijk alleen het gezamenlijke effect kan worden vastgesteld. Het PIB-programma bestaat bijvoorbeeld uit drie hoofdmodules die op hun beurt bestaan uit verschillende (potentieel in te zetten) activiteiten. Het fluïde karakter van de programma-uitvoering bemoeilijkt de effectevaluatie van specifieke deelinterventies omdat de afzonderlijke effecten van dergelijke deelinterventies in de praktijk lastig te isoleren zullen zijn.

Relevantie en beschikbaarheid uitkomstindicatoren

Op sommige van de vier resultaatgebieden van RVO (zie Figuur 2) zijn (nog) geen indicatoren beschikbaar, of alleen op het outputniveau. De huidige resultaatgebieden dekken daardoor weliswaar de RVO-activiteiten af, maar focussen niet consequent op resultaten (uitkomsten).

Endogeniteit

Problematisch in dit soort onderzoeken is dat zich mogelijk endogeniteitsproblemen, zoals omgekeerde causaliteit, voordoen. In dit verband zou op basis van secundaire analyse de hypothese getoetst kunnen worden of het sluiten van diplomatieke posten nadelig kan uitwerken voor de handelsrelatie tussen landen. Verder kan er mogelijk gebruik worden gemaakt in discontinuïteiten in de aanmeldingen voor bepaalde programma's om een sterk vergelijkbare controle- en behandelgroep te selecteren. De additionaliteitsvraag zal tenslotte ook in het kwalitatieve onderzoek een belangrijke rol krijgen.

6 Structuur en organisatie

6.1. Uitvoering en kwaliteitsbewaking

De evaluatie zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Peter Henk Eshuis, daarbij bijgestaan door een onderzoeksmedewerker. De (budget)planning voorziet in beperkte inhuur van lokale externe experts, en een extern bureau om een survey onder bedrijven te doen. Het IOB-team zal daarmee uitvoering geven aan: (a) het kwantitatieve onderzoek; (b) *case studies*; en (c) een vergelijkende studie naar de inspanningen (en zo mogelijk resultaten) van economische diplomatie in een aantal gelijkgestemde landen.

Otto Genee en Bart van Rijsbergen van IOB zullen als interne meelezers de evaluatoren van commentaar en advies voorzien. Een referentiegroep ziet toe op de externe kwaliteitsborging, waarbij de referentiegroepsleden directeur IOB en het evaluatieteam voorzien van advies met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering, de relevantie en wijzen op mogelijke politieke gevoeligheden, zowel met betrekking tot de *Terms of Reference*, deelpublicaties, en het (concept) eindrapport. Frans van der Wel zit namens directeur IOB de referentiegroep voor, die verder zal bestaan uit de volgende personen:

Externe experts:

- Dhr. drs. J.P. (Jaap) Broersen – Ministerie EZ
- Dhr. drs. H.A. (Henk) Snoeken – Ministerie I&M
- Dhr. ir. ing. H. (Herman) de Boon – voorzitter Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten en voormalig voorzitter van de Commissie Internationale Economische Betrekkingen van VNO-NCW

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

- Dhr. drs. R.E. (René) van Hell – directeur DGBEB/DIO
- Dhr. drs. F.D. (Frans) van der Wel – inspecteur IOB en voorzitter van de referentiegroep

7. Planning

Voor de verrijking van het microdatabestand is IOB afhankelijk van de het CBS (als enige aanbieder). Door capaciteitsvraagstukken kan het CBS pas begin 2017 aan een start maken met de werkzaamheden. Het CBS voorziet haar bijdrage in de volgende vijf onderzoeksstappen verdeeld over twee fasen, waarbij fase 1 naar verwachting tot en met april 2017 loopt:

Fase 1:

- 1) Het koppelen van het instrumentgebruik (instrumenten economische diplomatie) op microniveau aan het Algemeen Bedrijven Register van het CBS.
- 2) Het verrijken van de gekoppelde microdata met gegevens over bedrijvendemografie en internationale handel en de afbakening van het zelfstandig MKB.
- 3) Beschrijvende analyse van het instrumentgebruik en identificeren van handelspatronen.
- 4) Literatuurstudie en uitwerking onderzoeksplan voor verdiepende econometrische analyse.

Fase 2:

- 5) Verdiepende econometrische analyse.

Het is voorzien dat voor de drie *case studies* en de *benchmarkstudie* deels een beroep zal worden gedaan op (lokale) externe expertise. De telefonische *survey* onder bedrijven zal worden aanbesteed.

De hoofdbevindingen van de evaluatie worden in een conceptrapport verwoord. Deelbevindingen worden in separate deelrapporten opgenomen. De tentatieve planning is als volgt.

Onderzoeksstap	2016					2017									
	aug	sept	okt	nov	dec	jan	febr	mrt	april	mei	juni	juli	aug	sept	okt
- Literatuurreview															
- Macro-analyse															
- Micro-analyse															
datavergaring instrumentarium RVO															
voorbereiden steekproef															
CBS (fase 1)															
CBS (fase 2)															
- <i>Benchmark</i> (AUS, DK, VK)															
- Interviews met diverse stakeholders															
- <i>Survey</i> onder bedrijven (telefonisch)															
- <i>Case studies</i>															
1) ED ten aanzien van landen met een hulp-, overgangs-, of handelsrelatie															
2) gevolgen van diplomatieke exit voor bilaterale handels- en investeringsrelatie															
3) ED en publieke goederen															
- Conceptrapport															
- Eindrapport															
- Bijeenkomst referentiegroep															

Literatuur

Adviescommissie Modernisering Diplomatie, 2014. *Slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Antràs, P., T.C. Fort en F. Tintelnot, 2014. *The margins of global sourcing: Theory and evidence from US firms*. Harvard University Discussion paper.

Baldwin, D.A., 1985. *Economic Statecraft*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Van den Berg, M., en S. Moons, 2015. De invloed van ontwikkelingsniveau en bilaterale hulp op de internationalisering van het Nederlands bedrijfsleven. In: *Internationaliseringsmonitor 2015: Vierde kwartaal*, CBS.

Van Bergeijk P.A.G., M. Okano-Heijmans en J. Melissen, 2011. "Economic diplomacy: The issues". In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2): 1-6.

Van Bergeijk, P.A.G., H.L.F. de Groot en M. Yakop, 2011. "The Economic Effectiveness of Diplomatic Representation: An Economic Analysis of its Contribution to Bilateral Trade". In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2): 101-120.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015. *Internationaliseringsmonitor 2015: Eerste kwartaal*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015. *Internationaliseringsmonitor 2015: Vierde kwartaal*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Creusen, H., en A. Lejour, 2012. "Economische diplomatie opent deuren in niet-OESO-landen". In: *TPEdigitaal*, 6(2): 44-60.

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

Eshuis, P., 2015. *Quickscan Achilles*. Memo Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hirschman, A.O., 1980. *National Power and the Structure of Foreign Trade: Expanded edition*. Los Angeles, CA: University of California Press.

IOB, 2012. *Effectiviteit van economische diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB, 2014. *Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie: Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB, 2015. *Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Kox, H., en H. Rojas-Romagosa, 2010. Exports and Productivity Selection Effects for Dutch Firms. *De Economist*, 158(3): 295-322.

IOB, 2016. *The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Lajour, A., 2013. *The Duration of Dutch Export Relations: decomposing firm country-product characteristics*. CPB Discussion Paper 258.

Lemmers, O., 2014. *Aandeel MKB in buitenlandse handel en investeringen: Drie afbakeningen*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2016. *Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 2016 XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Okano-Heijmans, M., 2011. "Conceptualizing economic diplomacy: The crossroads of international relations, economics, IPE and diplomatic studies". In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2): 1-6.

RVO, 2015. *Projectgroep Herziening Resultaatgebieden*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010. *Beleidsdoorlichting Internationaal Ondernemen 2004-2008: Terugkijken met een blik vooruit*. Kamerbrief van de Minister van Economische Zaken. 30991, nr. 9.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014. *Versterking van de positie van positie van Nederland in mondiale waardeketens*. Kamerbrief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. 33625, nr. 105.

World Bank, 2014. *Doing Business 2014*. Washington, D.C.: The World Bank.

Annex 1 Korte beschrijving van in de evaluatie te betrekken OS-instrumenten met een economische diplomatie component

G2G – nieuwe kennis en ingangen via overheidsorganisaties

G2G is bedoeld om samen te werken met buitenlandse overheden en hen te ondersteunen bij het oplossen van knelpunten die van wederzijds belang zijn en waar bedrijven last van hebben. G2G biedt kennis, kunde en maatwerkoplossingen. Verbeterde markttoegang en een uitgebreid netwerk voor Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en overheden zijn het resultaat. Afhankelijk van de vraag van de buitenlandse overheid en wensen van het cluster wordt een maatwerkproject opgezet. Een project kan o.a. zijn gericht op assistentie en advies aan een buitenlands ministerie bij het opstellen van nationale wet- en regelgeving, de uitvoering/handhaving van deze regelgeving, en/of op training en begeleiding om de overheid beter te laten functioneren of sterker te positioneren (institutionele opbouw, capaciteitsopbouw).

De activiteiten vinden in de regel plaats in het doelland. Typische activiteiten in een G2G-project zijn: workshops, trainingen, seminars, adviseren bij opstellen conceptwetgeving, richtlijnen, netwerk evenementen zoals matchmaking, studiebezoeken, stages i.c.m. opleidingen voor buitenlandse managers.

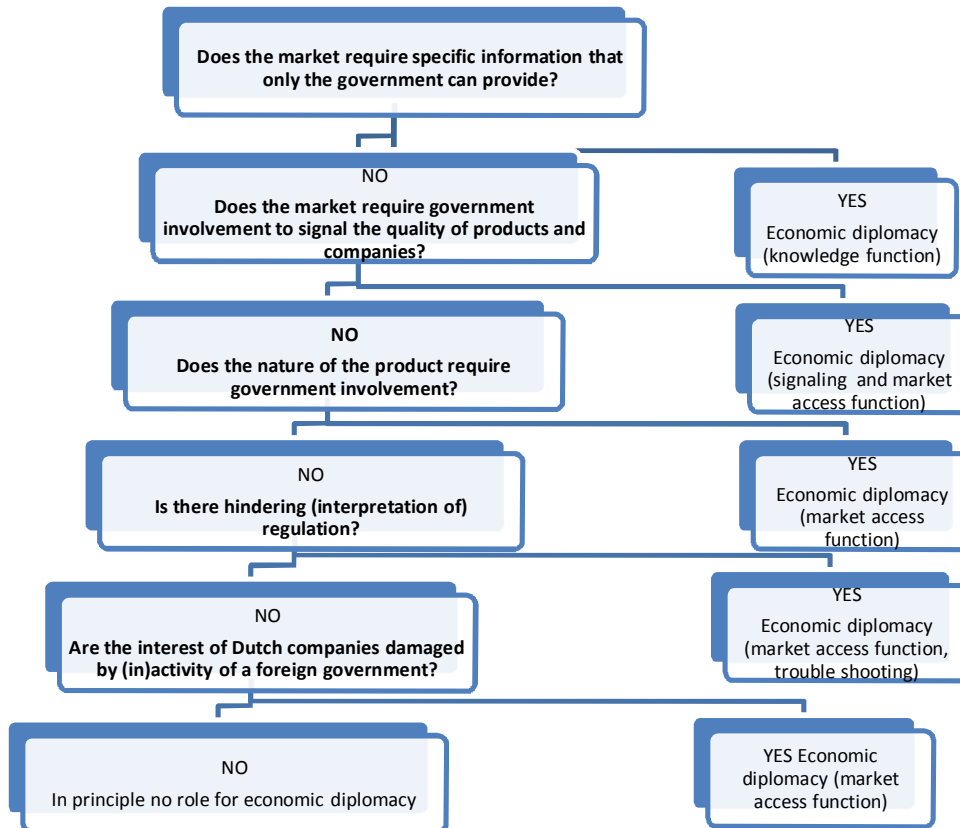
Transitiefaciliteit

De Transitiefaciliteit is een aanpak die het Nederlandse (MKB) bedrijfsleven stimuleert actief te worden op de veelbelovende markten Colombia, Vietnam en/of Zuid-Afrika. Het Nederlandse (MKB) bedrijfsleven kan daarbij ondersteuning krijgen bij positionering in deze landen.

2g@there OS

2g@there OS ondersteunt clusters van Nederlandse en lokale bedrijven en kennisinstellingen die gezamenlijk hun kennis en kunde willen inzetten voor ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden.

Annex 2 Beslisboom rechtvaardiging inzet Economische diplomatie



Annex 3 Toezeggingen TK vergaderjaar 2014–2015

Voor de begrotingsbehandeling brief over exportkredietfinanciering.
AO Economische missies en Exportbevordering d.d. 9 september 2014.
Aan voldaan in brief DIO-68285, verzonden op 19 november 2014.

In rapportage Economische missies meer specifieke informatie inzake mensenrechten en IMVO en de resultaten van missies.
AO Economische missies en Exportbevordering d.d. 9 september 2014.
Aan voldaan in brief DIO-12261/2014, verzonden op 19 december 2014.

De Minister voor BuHa-OS stuurt de Kamer z.s.m. een brief over de Nederlandse missie naar de IDEX wapenbeurs in Abu Dhabi (VAE).
AO Economische missies d.d. 25 februari 2015.
Aan voldaan in Rapportage Economische Missies.

De Minister voor BuHa-OS stuurt begin 2016 een eerste evaluatie van de pilot betaalde economische dienstverlening naar de Kamer.
Begroting BuHOs d.d. 19 november 2014.
In behandeling.

Kamer uiterlijk in eerste helft 2015 informeren over mogelijkheden om het huidige instrumentarium op het gebied van exportfinanciering uit te breiden met faciliteiten als een directe exportfinanciering of een flexibele vorm van investeringsfinanciering.
Begroting BuHOs d.d. 19 november 2014.
In behandeling.

De Minister voor BuHa-OS stuurt vóór het zomerreces een brief naar Kamer met overzicht van uitgaande en inkomende economische missies. Tevens informeert zij de Kamer in deze brief over afwegingskader dat gehanteerd wordt voor prioriteitstelling van te bezoeken landen.
AO Economische missies d.d. 25 februari 2015.
In behandeling.

Annex 4 Evaluatiematrix

De evaluatiematrix vat de onderzoeksvragen en de beoogde bronnen en onderzoeksmethoden samen. Een uitgebreide toelichting op de hieronder gepresenteerde onderzoeksvragen, bronnen en methoden kan worden gevonden in hoofdstukken 3 en 4 van de ToR. Deze evaluatiematrix kan worden gezien als leidraad voor de evaluatie van economische diplomatie maar is niet uitputtend en kan gedurende de evaluatie worden bijgesteld indien dit door de onderzoekers noodzakelijk wordt geacht.

		Vraag	Bron	Methode
Relevantie	1	Hoe wordt economische diplomatie bij BZ en bij andere actoren (andere ministeries, lokale overheden, diensten, buitenlandse overheden etc.) gedefinieerd? Wat is de argumentatie voor overheidsbetrokkenheid bij betaalde dan wel onbetaalde dienstverlening? Hoe wordt de overheidsbetrokkenheid gerechtvaardigd? Hoe wordt er bezien welke vormen van economische dienstverlening men aan de markt kan overlaten?	1. Beleidsstukken BZ en buitenlandse overheden. 2. Interviews medewerkers van verschillende binnen- en buitenlandse ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten.	Bureaustudie van beleidsstukken en aanvullende interviews.
Relevantie	2	In hoeverre is er in het beleid van economische diplomatie sprake van strategisch handelen? Hoe verhoudt de beleidsstrategie zich tot de Topsectoren en hun internationaliseringsplanning? Hoe wordt gekozen voor interventies per sector/land combinatie?	1. Beleidsstukken BZ, zoals MIB's en HGIS- en DIO-beleidskaders, en documentatie DTIB. 2. Interviews DTIB en medewerkers van verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten.	Bureaustudie van beleidsstukken en aanvullende interviews.
Relevantie	3	In hoeverre zijn uitgaande en inkomende missies een afgeleide van (economische) landenstrategieën? Is er sprake van een afwegingskader voor prioriteitstelling van te bezoeken landen in de strategische reisagenda voor bewindslieden?	1. Beleidsstukken BZ, zoals MIB's en HGIS- en DIO-beleidskaders, en documentatie DTIB. 2. Interviews DTIB en medewerkers van verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten.	Bureaustudie van beleidsstukken en aanvullende interviews.
Relevantie	4	Wat zijn de afwegingskaders voor besluiten over landen, de aard van de vertegenwoordiging en de typen attachés en medewerkers? Hoe worden deze afwegingskaders theoretisch gerechtvaardigd? Zijn deze afwegingskaders duidelijk c.q. overtuigend voor alle actoren in de keten? In hoeverre worden ze (consistent) toegepast?	1. Beleidsstukken. 2. Interviews DTIB, bedrijfsleven en medewerkers van verschillende ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten. 3. ADR-studie.	Bureaustudie van beleidsstukken en ADR-studie en aanvullende interviews.
Relevantie	5	In hoeverre is er onderlinge samenhang in het instrumentarium en overige interventies in het kader van economische diplomatie?	1. Beleidsstukken. 2. Interviews medewerkers verschillende ministeries en posten.	Bureaustudie van beleidsstukken en aanvullende interviews.

Effectiviteit	6	In hoeverre hebben interventies van economisch diplomatieke aard (aantoonbaar) bijgedragen aan investeringen, de (diversificatie van) uit- en invoer en internationalisatie van Nederlandse bedrijven?	1. Academische literatuur. 2. Macrodata (Comtrade, Wereldbank etc.). 3. Microdata RVO en CBS.	<i>Mixed methods:</i> literatuurstudie, macro- en micro-analyse
Effectiviteit	7	In welke landen en situaties en voor welke sectoren en typen bedrijven is economische diplomatie het meest effectief?	1. Academische literatuur. 2. Interviews bedrijfsleven en medewerkers van verschillende binnen- en buitenlandse ministeries, uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen en posten. 3. Macrodata (Comtrade, Wereldbank etc.). 4. Microdata RVO en CBS.	<i>Mixed methods:</i> literatuurstudie, macro- en micro-analyse en aanvullende interviews
Effectiviteit	8	Wat zijn de (bedoelde en onbedoelde) positieve en negatieve neveneffecten van economische diplomatie? In hoeverre levert economische diplomatie een bijdrage aan publieke goederen? Wat is de invloed van economische diplomatie op internationale kennisuitwisseling?	1. Academische literatuur. 2. Microdata RVO en CBS. 3. Interviews bedrijfsleven en medewerkers van verschillende binnen- en buitenlandse ministeries, uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen en posten.	<i>Mixed methods:</i> literatuurstudie, macro- en micro-analyse en aanvullende interviews
Efficiëntie	9	Wat is de invloed van variaties in de aansturing van (actoren binnen) het postennetwerk en competenties van medewerkers op de effectiviteit en efficiëntie van het voorgestane beleid?	1. Interviews bedrijfsleven en medewerkers van verschillende binnen- en buitenlandse ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten. 2. ADR-studie en beleidsstukken.	Bureaustudie van beleidsstukken en aanvullende interviews.
Efficiëntie	10	Wat waren de uitgaven aan verschillende handels- en investeringsbevorderende (sub)instrumenten (programma-uitgaven en beheerslast)? Hoe kosteneffectief en -efficiënt waren economisch diplomatieke interventies in vergelijking met andere maatregelen van Nederland en vergelijkbare landen?	1. Academische literatuur. 2. Interviews medewerkers van verschillende binnen- en buitenlandse ministeries, uitvoeringsorganisaties en posten. 3. Beleidsstukken. 4. Microdata RVO en CBS.	<i>Mixed methods:</i> <i>benchmark</i> o.b.v. bureaustudie, literatuurstudie, aanvullende interviews en kwantitatieve analyse.

Annex 5 Instrumenten (non-ODA en ODA)

Het betreft de hiernavolgende instrumenten (m.u.v ORIO). Sommige niet-OS-instrumenten worden op dit moment door RVO in het financiële registratiesysteem opgenomen en zijn daarom hier niet gepresenteerd. Deze instrumenten worden wel in de analyse meegenomen.

- 2G@There
- 2G@There_OS
- Disaster Risk Reduction Water
- Dutch Good Growth Fund
- Dutch Good Growth Fund Technische Assistentie
- EUROSTARS
- Faciliteit Duurzaam ondernemen en Voedselzekerheid
- Fonds Duurzaam Water
- Ghana Wash Window
- Government 2 Government
- Internationaal Excelleren
- Life Sciences & Health 4 Development
- Matchmakingfaciliteit OS
- Missies en evenementen
- Modulaire Aanpak Buitenlandse Zaken
- ORIO
- Partners for International Business
- Partners voor Water
- Private Sector Investment
- Private Sector Investeringsprogramma (PSI)
- PSOM_EZ
- PSOM_OS
- Starters International Business
- Transitiefaciliteit
- Vietnam Relay Facility