

Vergaderjaar 2011–2012

31 985

Buitenlands beleid en handelspolitiek

Nr. 7

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2012

Hierbij stuur ik u het evaluatierapport over het 2g@there programma¹. In de tweede helft van 2011 is, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar dit programma door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Deze brief gaat in op de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport en de beleidsreactie op de aanbevelingen. Centraal hierbij staat de effectiviteit en de relevantie van het programma voor het Nederlands bedrijfsleven, de uitvoering van het programma door de EVD en aanbevelingen voor de toekomst. De lessen van het 2g@there programma zijn meegenomen in de opzet van de nieuwe publiek private samenwerking via het programma *Partners for International Business* dat op 16 februari 2012 van start is gegaan. Dit programma is een uitwerking van de brief «Buitenlandse markten, Nederlandse kansen» die op 4 juni 2011, Kamerstuk 31 985, M5, aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Sinds 1 januari 2012 kunnen geen nieuwe voorstellen voor het 2g@there programma meer worden ingediend.

2g@there

2g@there was een programma van het ministerie van EL&I en werd uitgevoerd door het Agentschap NL. Het 2g@there programma bood groepen van bedrijven en kennisinstellingen ondersteuning om te internationaliseren, met name op markt/sectorcombinaties die sterk door overheden bepaald/beïnvloed worden. Deze ondersteuning (in de vorm van subsidies, maar ook economische diplomatie en samenwerking in beleid) bestond uit een meerjarig samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk optrokken. Beoogd werd hierdoor de wederzijdse inspanning te versterken en betere resultaten te behalen. Focus en samenhang waren de kernwoorden van deze samenwerking. Daar waar het bedrijfsleven zich committeerde aan langdurige collectieve

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

samenwerking op kansrijke terreinen en markten kon het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), indien opportuun samen met andere ministeries, onder meer via dit programma, langdurige relaties aangaan om economische barrières te slechten. In 2011 werd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een pilot gestart voor een ontwikkelingsrelevante versie van het 2g@there programma met ontwikkelingssamenwerkingsgelden: de evaluatie ging niet over dit programma.

Via het 2g@there programma van het ministerie van EL&I werden ondernemers die samen met collega's in clusterverband (bijvoorbeeld onder aansturing van een brancheorganisatie) buitenlandse markten willen betreden ondersteund aan de hand van een vooraf opgestelde internationaliseringstrategie. Het ging dan om het in de toekomst binnenhalen van orders en het realiseren van projecten van aanzienlijke omvang, waarbij het bedrijfsleven niet in staat was om deze zonder overheidssteun op te pakken. De overheidssteun bestond uit het wegnemen van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving, interventies bij andere overheden, buitenlandse missies, inzet van diplomatieke steun of financiële programma's. Via 2g@there ontvingen de partijen een garantie voor meerjarige financiële steun. De subsidie die 2g@there bood bestond uit een combinatie van instrumenten van het ministerie van EL&I gericht op internationaal ondernemen.

Belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport

Het evaluatierapport concludeert dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het 2g@there programma tijdens de periode 2007–2011 voldoende bestaansrecht heeft gehad. Het bestaansrecht van het programma lag in de toegevoegde waarde van de programmatische aanpak. Daarbij gaat het om de samenhang tussen de diverse instrumenten ter bevordering van internationaal ondernemen, de meerjarigheid en de definiëring van een duidelijke overheidsrol.

Kernpunten die uit de evaluatie naar voren komen:

- Deelnemers waren vooral de meer ervaren internationale ondernemers
- Opbrengsten voor ondernemers waren met name de toegenomen naamsbekendheid, een vergroot (internationaal) netwerk en een betere positionering
- Additionaliteit van het programma is lastig aantoonbaar, maar de helft van deelnemers gaf aan zonder 2g@there geen activiteiten te hebben uitgevoerd
- Bijna de helft van de deelnemers was niet bekend met het programma voor deelname en enkele deelnemers wisten niet dat zij onderdeel waren van een 2g@there programma
- Het is van belang dat belangen en inzet van publieke en private deelnemers zichtbaar zijn en erkend worden
- De kwaliteit van de uitvoering door Agentschap (cijfer 6,5) en het diplomatieke postennet (cijfer 8,4) werd als wisselend bestempeld maar was ruim voldoende
- De administratieve lasten van het programma waren niet onevenredig
- De adviescommissie bestond uit leden actief in het bedrijfsleven en hadden op basis daarvan een toegevoegde waarde bij de beoordelingsprocedure van de subsidieregeling
- Het beoordelingsproces zou voor de aanvragers transparanter kunnen worden gemaakt
- De resultaten van de 2g@there programma's waren niet kwantificeerbaar, omdat er onregelmatig werd gerapporteerd en omdat de resultaten van de 2g@there pas op langere termijn meetbaar zijn

- De efficiëntiemeting ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie was moeilijk door het karakter en de organisatie van de regeling.

Effectiviteit

De effectmeting van het 2g@there programma wordt bemoeilijkt door het gebrek aan meetbaarheid van de doelstellingen van het programma als geheel en op het niveau van de individuele programma's. Op het moment van de evaluatie liepen een groot aantal programma's nog en konden geen harde conclusies worden getrokken over de behaalde effecten van deze programma's. De subsidieregeling internationaal excelleren heeft tot doel (clusters) van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen te ondersteunen bij hun positionering op buitenlandse markten. Deze ondersteuning heeft uiteindelijk tot doel het bevorderen van de Nederlandse internationale participatie om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten en zo bij te dragen aan werkgelegenheid en duurzame economische groei. 2g@there was onderdeel van deze regeling en richtte zich op alle landen en alle sectoren.

Het 2g@there programma was met name gericht op de internationaal groeiende ondernemer. Deze ondernemers zagen als belangrijkste opbrengsten van 2g@there de toegenomen naamsbekendheid en een vergroot internationaal netwerk. De opbrengsten tot nu toe tonen een betere positionering van het Nederlandse bedrijfsleven aan. Slechts een klein aantal van de 2g@there-programma's is afgerond of in de afrondende fase, het overgrote deel loopt nog of is in 2011 gestart. Daarom zijn de huidige resultaten van de programma's niet goed kwantificeerbaar op het niveau van de 2g@there regeling, ook omdat de resultaten van 2g@there vaak pas op de langere termijn meetbaar zijn.

Deelnemende bedrijven hebben verschillende behoeften. Per sector en per land werden verschillende instrumenten onder 2g@there ingezet. Daarbij zijn bezoeken en bijeenkomsten het meest ingezette instrument, net als economische missies en beurzen en tentoonstellingen. Met name de agrofood sector maakte gebruik van het inhuren van adviseurs. Van de mogelijkheid om studenten te plaatsen, werd weinig gebruik gemaakt. Voor deelnemende bedrijven waren economische diplomatie en overheid-tot-overheid samenwerking (G2G) niet altijd zichtbaar, terwijl deze elementen wel vaak worden ingezet in 2g@there programma's.

Relevantie

Het ministerie van EL&I heeft als een van de doelstellingen het gericht ondersteunen van het bedrijfsleven in kansrijke sectoren op buitenlandse markten. De evaluatie heeft onderzocht in welke mate het 2g@there programma aansloot bij deze beleidsdoelstellingen. Uit het rapport blijkt dat het programma relevant was bij het bereiken van deze doelstellingen.

Een deel van de deelnemende bedrijven gaf aan dat zij zonder het 2g@there programma bepaalde activiteiten niet of niet volledig zouden hebben uitgevoerd. Belangrijk uitgangspunt van 2g@there was dat de Nederlandse overheid en het Nederlandse bedrijfsleven zich gezamenlijk inspannen om de Nederlandse activiteiten in het buitenland te bevorderen. Daarbij werd ingezet op een onderling samenhangend pakket van activiteiten die in een meerjarig tijdsbestek werden uitgevoerd.

De Nederlandse overheid concentreerde zich hierbij op de unieke rol die zij kan spelen ten opzichte van marktpartijen bij het ontsluiten en betreden van buitenlandse markten. De overheid was hierbij van waarde door het eigen sociaal en politiek kapitaal in te zetten ten bate van het cluster. De

unieke rol van de overheid onderscheidde zich met name binnen programma's die zich richten op markten en sectoren waarin overheden een belangrijke rol spelen in het economisch verkeer. In deze gevallen had de betrokkenheid van de Nederlandse overheid meerwaarde door via bestaande bilaterale contacten en met inzet van het postennetwerk deuren te openen die anders gesloten blijven.

Beheer en uitvoering

Tijdens de evaluatie is ook de uitvoering van het programma in ogenschouw genomen. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat het Agentschap NL/EVD Internationaal over voldoende capaciteit beschikte om het programma uit te voeren. De uitvoering werd door deelnemers als wisselend van kwaliteit beoordeeld, mede omdat het aanvraag- en beoordelingsproces een lange doorlooptijd had en het beoordelingsproces niet duidelijk was voor de aanvragers. Ook werd vaak de inhoudelijke kennis bij het Agentschap NL gemist tijdens de uitvoering van de programma's en heeft de omvorming van een programmaregeling naar een subsidieregeling geleid tot minder flexibiliteit.

De administratieve lasten van het 2g@there programma voor de gebruikers waren niet onevenredig. Het verantwoordingsregime was in lijn met het kaderbesluit EZ-subsidies en bracht geen bijzondere verminderingen of vermeerderingen ten opzichte van het standaardregime. Bovendien schetsten de enquête en interviews niet het beeld dat de penvoerders en clusterdeelnemers de administratieve lasten onevenredig vonden, of de administratieverplichtingen niet duidelijk voor hen waren.

Aanbevelingen

Het rapport geeft de aanbeveling om concrete doelstellingen voor het programma als geheel en concrete succesindicatoren voor individuele programma's duidelijk te formuleren. De voortgang van de programma's kan aan de hand van deze succesindicatoren worden gemeten. Omdat er geen duidelijke doelstellingen en succesindicatoren binnen het 2g@there programma waren geformuleerd was de effectiviteit van het programma lastig te meten. Ook de haalbaarheidstoets zou kunnen worden uitgebreid om de haalbaarheid van 2g@there-programma's met grotere nauwkeurigheid in te schatten.

Het rapport beveelt aan om meer focus aan te brengen op de unieke rol van de overheid en haar toegevoegde waarde. De unieke rol van de overheid behelst voornamelijk het openen van deuren die anders gesloten blijven. Voor veel bedrijven die in het kader van de evaluatie werden geïnterviewd was het onduidelijk wat de overheid precies doet binnen het 2g@there programma, anders dan subsidie verstrekken, en deze bedrijven weten de toegevoegde waarde dan ook niet te waarderen. De verschillende belangen van de diverse stakeholders binnen de overheid kunnen ook beter met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Een aanbeveling betreft ook het vasthouden van de programmatische en meerjarige aanpak en het creëren van een juiste balans tussen de meerjarigheid en flexibiliteit. De toegevoegde waarde van 2g@there vloeit vooral voort uit de onderlinge samenhang tussen verschillende ingezette instrumenten en activiteiten. Het meerjarige samenwerkingsverband gericht op de goede internationale positionering van het bedrijfsleven moet ook flexibel genoeg zijn om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Ook is het van belang om de sterke componenten van 2g@there te behouden die door gebruikers als het meest belangrijk worden gezien.

De belangrijkste aanbevelingen:

- Houd vast aan de programmatische en meerjarige aanpak
- Creëer een juiste balans tussen meerjarigheid en flexibiliteit
- Focus op de unieke rol van de overheid
- Communiceer helder over de toegevoegde waarde van de overheid
- Overweeg de verschillende belangen van de diverse stakeholders binnen de overheid meer met elkaar in overeenstemming te brengen
- Behoud de sterke componenten van 2g@there
- Houd ruimte voor het strategisch inzetten van subsidie
- Bepaal het startpunt van het samenwerkingsverband
- Breid de haalbaarheidstoets uit
- Formuleer concrete doelstellingen voor 2g@there als geheel
- Formuleer concrete succesindicatoren voor individuele programma's
- Monitor de voortgang aan de hand van deze succesindicatoren
- Zorg voor voldoende inhoudelijke kennis en expertise, zowel vooraf als gedurende de uitvoering.

Beleidsreactie op de aanbevelingen

In de brief «Buitenlandse markten, Nederlandse kansen», werd aangekondigd dat het 2g@there programma wordt omgebouwd tot een nieuwe publiekprivate aanpak, waarbij de effectieve elementen uit de huidige programma's zoveel mogelijk worden behouden. In de nieuwe aanpak zal het initiatief en het (financieel) commitment van het bedrijfsleven leidend moeten zijn en zal de overheid zich richten op het oplossen van problemen waar de markt zijn werk niet doet en worden geen subsidies ingezet. Economische diplomatie en de inzet van instrumenten van het Agentschap NL staan bij het publieke deel centraal.

De belangrijkste aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek zijn inmiddels uitgewerkt in het nieuwe publiekprivate programma Partners for International Business (PIB) dat als opvolger van 2g@there kan worden gezien, maar toch op een aantal onderdelen een fundamenteel andere aanpak volgt. Er wordt bij PIB meer maatwerk en flexibiliteit geboden en een actievere rol van de overheid als partner voorzien. In deze nieuwe aanpak zal een grotere nadruk liggen op economische diplomatie en publiekprivate samenwerking, met enerzijds een meer flexibele en assertieve publieke ondersteuning van bedrijven en met anderzijds een grotere eigen bijdrage vanuit de bedrijven en kennisinstellingen. Het G2G programma dat met 2g@there onderdeel was van het zogenoemde programmatische pakket wordt onderdeel van PIB zodat het beter aansluit bij de vragen uit het bedrijfsleven en niet langer als losstaand programma wordt ingezet. De uitvoering van PIB is in handen van een speciale unit bij Agentschap NL die gebruik kan maken van de kennis en expertise binnen het Agentschap NL, bij andere ministeries en via het diplomatieke postennet. Waar nodig kan extern advies worden ingewonnen.

Het PIB programma is een vraaggestuurd en flexibel programma en heeft tot doel de positionering van clusters van Nederlandse bedrijven met name uit de topsectoren op, en beklivende toegang tot voor Nederland kansrijke markten te ondersteunen. Het initiatief en financieel commitment van het bedrijfsleven zijn essentieel in het programma. Van het bedrijfsleven wordt verwacht dat zij zelf een duidelijke kansbeschrijving en strategie opstellen (haalbaarheidstoets) en de coördinatie van het cluster zelf financieren. Overheid en bedrijven zullen door middel van een gecombineerde inzet van private en publieke middelen, waaronder economische diplomatie, via een gestructureerde aanpak, het Nederlandse aanbod internationaal op de kaart kunnen gaan zetten. Uiteindelijk doel is uiteraard het versterken van de Nederlandse concurrentiekracht.

Aan de hand van een standaard puntensysteem worden de aanmeldingen voor een PIB beoordeeld. Indien het voorstel zich leent voor een PIB aanpak, worden alle betrokken partijen uitgenodigd voor het opzetten van een actieplan. In dit actieplan worden activiteiten opgenomen van de publieke en private deelnemers, vanuit hun eigen rol en toegevoegde waarde, gericht op het betreden van geselecteerde kansrijke markten en het wegnemen van mogelijke marktbelemmeringen. Het actieplan wordt opgenomen in een convenant waarin tevens afspraken worden gemaakt over het tijdpad en de indicatoren waarop de voortgang zal worden geëvalueerd. Naast economische diplomatie (zoals de inzet van de economische missie onder leiding van bewindslieden en de activiteiten van het diplomatieke postennet), kunnen door de overheid modules van het Agentschap NL worden ingezet. Deze modules bestaan vooral uit overheid-tot-overheid samenwerking (G2G), specifieke informatie en advies, promotie en matchmaking (Holland branding, missies, beursdeelname) en kennisintensieve samenwerking. Activiteiten uitgevoerd door het diplomatieke postennet kunnen ook worden gefinancierd (bijvoorbeeld assistentie bij het opzetten van een lokale vertegenwoordiging van het cluster). Door gezamenlijk als overheid en bedrijfsleven onder de Nederlandse vlag via een gestructureerd en strategisch actieplan kansrijke markten te betreden, kunnen deuren worden geopend die voor het bedrijfsleven anders gesloten blijven. Met deze nieuwe aanpak worden de als positief geëvalueerde elementen van 2g@there behouden en zelfs versterkt, waarbij de overheid en het bedrijfsleven meer vanuit hun eigen toegevoegde waarde een samenwerkingsverband aangaan.

Partners for International Business is op 16 februari 2012 in de Staatscourant gepubliceerd. Voor 2012 is een budget van € 6,65 miljoen beschikbaar voor dit programma.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker