

# MKBA van Handelsbeleid: Een illustratie aan de hand van het Programma Starters op Buitenlandse Markten

*Michiel de Nooij, Marcel van den Berg, Harry Garretsen en Henri de Groot*

*In dit artikel wordt aan de hand van het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB) geïllustreerd hoe het handelsbeleid van de Nederlandse overheid met behulp van een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) kan worden geëvalueerd. Handelsbeleid is voor een kleine, open economie als de Nederlandse een belangrijk beleids-terrein. De uitgevoerde MKBA draagt bij aan een beter begrip van de werking van het beleidsinstrumentarium en de mate waarin de afzonderlijke instrumenten bijdragen aan de welvaart en is op die manier bedoeld om de discussie omtrent de effectiviteit en efficiëntie van het Nederlands handelsbeleid te faciliteren. Uit de MKBA van het PSB blijkt dat dit instrument een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse welvaart, maar dat er mogelijkheden zijn tot optimalisatie door het instrument anders in te richten.*

## 1 Inleiding

Voor de Nederlandse samenleving is internationalisering een belangrijke bron van inkomen en welvaart (zie o.a. Straathof e.a. 2008). Voor individuele bedrijven is het ontplooiën van internationale activiteiten echter lang niet altijd aantrekkelijk, omdat eerst moet worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld juridische en technische kennis, marktonderzoek, handelsnetwerken en licenties. Of er daarna voldoende verdiend wordt om deze investering terug te verdienen is onzeker, omdat lang niet alle internationaliseringstrajecten succesvol zijn. Daarnaast komt een deel van de welvaartswinst niet terecht bij de eigenaren van het internationaliserende bedrijf die het risico van het internationaliseringstraject lopen, maar bijvoorbeeld bij de werknemers die een hoger loon krijgen omdat hun productiviteit hoger wordt.

Doordat de maatschappelijke baten veelal groter zijn dan de baten die een individueel bedrijf door het internationaal ondernemen realiseert, bestaat het risico dat bedrijven vanuit welvaartsoogpunt te weinig internationaliseren. Daarom ziet het ministerie van Economische Zaken het stimuleren van internationaal ondernemen als één van haar taken. Hierbij gaat het om zowel handel (import en export) als om directe buitenlandse investeringen (DBI). Het merendeel van de Nederlandse bedrijven is niet internationaal actief, terwijl Nederland een kleine, open economie is. Dit illustreert de spanning tussen aantrekkelijkheid van internationalisering voor individuele bedrijven en voor de maatschappij als geheel. Daarbij geldt dat hoe kleiner het bedrijf, hoe kleiner de kans dat het internationaal actief is (Gibcus e.a. 2008). Van de Nederlandse MKB-ers exporteert 13 procent (tegen gemiddeld 8 procent in Europa) en is 4,5 procent actief via directe buitenlandse investeringen (tegen 5 procent in Europa) (Gallup 2007). Nederlandse internationaal actieve bedrijven hebben bovendien een opvallend sterke focus op nabijgelegen landen.

Hoewel op theoretische gronden het argument voor overheidsingrijpen overtuigend gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door te wijzen op het bestaan van kapitaalmarktimperfecties of asymmetrische informatie, ontstaat er in toenemende mate een empirisch relevante vraag naar de maatschappelijke wenselijkheid van dergelijk ingrijpen. Twintig jaar geleden waren de harde barrières in de vorm van bijvoorbeeld tariefmuren nog substantieel. Door verlaging van tarieven spelen deze nu een veel minder grote rol. Tegenwoordig worden bedrijven vooral geconfronteerd met ‘zachtere’ en minder technische barrières. Het gaat daarbij om het slechten van barrières die samenhangen met bijvoorbeeld culturele en institutionele diversiteit. Dergelijke zachte handelsbelemmeringen zijn moeilijker te vatten en daardoor minder eenvoudig te slechten dan technische barrières zoals tariefmuren. De netto-baten van internationaliseringsbeleid zijn daarmee minder eenduidig geworden. Kosten en baten van internationaliseringsbeleid dienen daarom scherper dan voorheen tegen elkaar afgewogen te worden. Dit artikel illustreert aan de hand van een specifiek voorbeeld hoe het buitenlandinstrumentarium van de Nederlandse overheid aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) onderworpen kan worden. Het evalueren van beleidsinstrumenten met behulp van een kosten-batenanalyse is relatief nieuw en voor zover wij weten is een MKBA voor het Nederlandse buitenlandinstrumentarium nog niet eerder uitgevoerd.<sup>1</sup> In een MKBA

---

<sup>1</sup> Voor een uitgebreidere analyse toegepast op het gehele financiële buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken verwijzen we naar Van den Berg e.a. (2008). Naast het beleidsinstrument Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)

wordt heterogene informatie uit verschillende bronnen over de werking van het instrumentarium gecombineerd. Een MKBA in het onderhavige geval vereist dat niet alleen gebruik wordt gemaakt van bestaande evaluaties naar de effectiviteit van het instrumentarium, maar vereist ook toepassing van theoretische en empirische inzichten uit de transactiekostenleer, de economische geografie en de internationale handelstheorie.

Dit artikel bespreekt achtereenvolgens kort de wetenschappelijke literatuur (Sectie 2), de opzet van de MKBA's en de belangrijkste effecten (Sectie 3), gevolgd door een illustratie aan de hand van het Programma Starters op Buitenlandse Markten (Sectie 4). Het belangrijkste doel van het artikel is daarmee om aan de hand van een concreet voorbeeld te laten zien hoe een MKBA kan worden uitgevoerd op het voor onze kleine open economie zo relevante terrein van het handelsbeleid. De MKBA is niet bedoeld als feitelijke effectevaluatie, omdat daarvoor de noodzakelijke cijfermatige input ontbreekt, maar als instrument om de discussie rond de effectiviteit en efficiëntie van het Nederlands handelsbeleid te entameren en te illustreren welke rol MKBA in kan nemen in het beleidsproces.

## 2 Internationaal ondernemen<sup>2</sup>

Het bestaan van positieve productiviteitseffecten van handel is in een macro-economische context of algemeen evenwichtscontext onomstreden (zie bijvoorbeeld Feenstra 2004). Ook de macro-economische empirische groeiliteratuur laat, hoewel wat minder onomstreden, positieve effecten van openheid op productiviteitsgroei zien (zie bijvoorbeeld Frankel en Romer 1999). De kanalen waarlangs positieve productiviteitseffecten worden bereikt zijn talrijk. Voordelen van internationale handel (ten opzichte van een situatie van autarkie) zijn gelegen in toenemende efficiëntie door de (betere) benutting van comparatieve voordelen, toegenomen concurrentie, meer mogelijkheden tot het realiseren van schaalvoordelen en een grotere variëteit aan productiemiddelen. Ook draagt een grotere variëteit aan consumptiegoederen bij aan de welvaart. Internationale handel kan echter ook negatieve effecten hebben. Sectorale aanpassingen die het gevolg zijn van specialisatie kunnen kosten met zich meebrengen in de vorm van bij-

---

dat in dit artikel centraal staat, wordt in deze studie op nog vier andere beleidsinstrumenten een MKBA uitgevoerd. Het ministerie van Economische Zaken was opdrachtgever.

<sup>2</sup> We richten ons hier op de effecten van exporteren met het oog op het instrument dat we in de MKBA aan de orde zullen stellen. Voor een uitgebreidere bespreking verwijzen we naar Van den Berg e.a. (2008).

voorbeeld herscholing en tijdelijke werkloosheid. Ook kan door handel specifieke kennis weglekken naar het buitenland.

Handel beïnvloedt de economie dus langs meerdere lijnen, maar volgens de theoretische en empirische literatuur is de optelsom van alle effecten per saldo positief voor de economie als geheel. Effectief beleid ter stimulering van handel moet 'afstand' reduceren. Afstand wordt in de internationale handelsliteratuur gebruikt als maat voor hoeveel moeilijker het zaken doen is in een specifiek buitenland ten opzichte van zaken doen binnen het eigen land. Afstand heeft dan ook vele dimensies (zie bijvoorbeeld Anderson en Van Wincoop 2004; De Groot e.a. 2004; Linders e.a. 2005). In de eerste plaats gaat het uiteraard om fysieke of hemelsbrede afstand als proxy voor fysieke transportkosten, maar ook om culturele afstand, institutionele afstand, en het al dan niet delen van een gemeenschappelijke taal. Het betreft hier stuk voor stuk factoren die de transactiekosten beïnvloeden en als zodanig een effect kunnen hebben op de intensiteit van interactie.

Internationale handel zorgt naast positieve welvaartseffecten ook voor een herverdeling van de welvaart over bedrijven. Dit alles geldt in principe zowel voor de export- als importkant van internationale handel, maar wij benadrukken hier de exportkant omdat het beleidsinstrumentarium daarop primair is gericht. Een deel van de bedrijven – de efficiëntere bedrijven – plukt de vruchten in de vorm van toegenomen marktaandeel en winst (Melitz 2003). Minder efficiënte bedrijven verliezen op beide fronten en de minst productieve bedrijven moeten de markt verlaten. De causaliteitsvraag is hierbij cruciaal: leidt internationaal ondernemen tot een verhoogde productiviteit of leidt een hogere productiviteit tot internationaal ondernemen? In de empirische, op micro-data gestoelde literatuur, is de consensus dat productievere bedrijven over kunnen gaan tot exporteren of directe buitenlandse investeringen (DBI). Deze empirische micro-economische literatuur is echter veel minder eensgezind over de omgekeerde causaliteit: leereffecten van exporteren op productiviteit worden op basis van micro-data vaak niet gevonden. Beleid dat gericht is op het vergroten van het aantal exporterende bedrijven zal dus mogelijk meer effect sorteren dan beleid dat gericht is op het vergroten van het handelsvolume van reeds exporterende bedrijven (Ottaviano en Mayer 2007).

### **3 MKBA's, het projectalternatief en belangrijkste effecten**

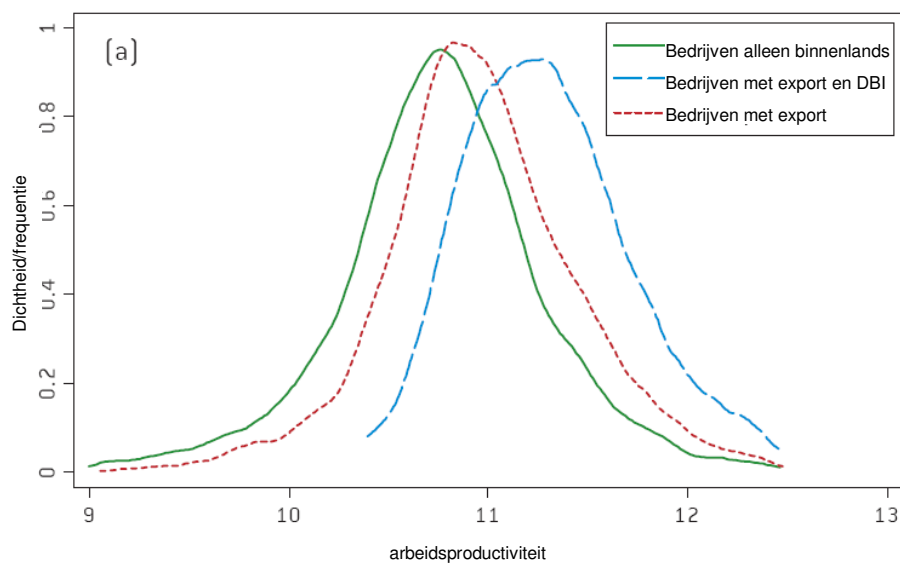
Een maatschappelijke kosten-batenanalyse beoogt alle effecten die de welvaart van Nederland beïnvloeden in kaart te brengen, dus ook de niet-financiële effecten. Effecten zijn de verschillen tussen de situatie in het nulalternatief en die in een van de projectalternatieven. De effecten worden om ze te kunnen vergelijken zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. In het kader van dit artikel is het voor de hand liggende nulalternatief de situatie dat er *geen* financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken is. Niet-financiële manieren om export te stimuleren (bijvoorbeeld voorlichting door Kamers van Koophandel) en andere instrumenten van andere ministeries bestaan wel in het nulalternatief.

De belangrijkste kosten die gepaard gaan met een instrument zijn de verkrijgings- en uitvoeringskosten. Dit zijn zowel de kosten voor de overheid als die voor het bedrijfsleven. Hierbij gaat het om de financiële bijdrage (een overdracht), de kosten van belastingheffing (gecorrigeerd voor inverdieneffecten), de tijd die ambtenaren en bedrijven kwijt zijn per aanvraag en voor het instrument als geheel, en de kosten van het maken van een internationaliseringsplan of een haalbaarheidsstudie.

Er zijn twee belangrijke *potentiële* baten. De eerste batenpost is de toegenomen productiviteit (gemeten als toegevoegde waarde per werknemer) die samenhangt met internationalisering van de bedrijfsactiviteiten, waardoor de productie stijgt. Om deze te waarderen is eerst de extra (additionele) export per instrument geschat op basis van eerdere evaluaties waarin enquêtes onder de deelnemende bedrijven zijn gehouden. Vervolgens is deze additionele export gecorrigeerd voor het algemeen evenwichtseffect (het totale aanbod van arbeid op de arbeidsmarkt is constant verondersteld, waardoor de Nederlandse productiviteit stijgt met de export minus de daling van de productie bij niet-exporterende bedrijven, die personeel kwijtraken). Omdat de productiviteit van exporterende bedrijven gemiddeld genomen 1,5 procent hoger is dan die van niet-exporterende bedrijven stijgt de welvaart met dit productiviteitsverschil. Dus als een instrument de export met 1 miljoen euro doet stijgen, dan stijgt de productie en welvaart in Nederland met € 15.000,-. Dit veronderstelde productiviteitsverschil van 1,5 procent is gebaseerd op schattingen uit de recente empirische literatuur waarin met behulp van micro-data de productiviteit voor zowel internationaal actieve als inactieve bedrijven in kaart wordt gebracht. In de vorige sectie is besproken dat het leereffect van internationalisering vermoedelijk klein is. Het empirisch bewijs voor de veronderstelling dat bedrijven die gaan exporteren productiever worden is kleiner dan het bewijs voor de

omgekeerde causaliteit. Omdat er geen consensus bestaat over het al dan niet bestaan van dit mechanisme, mag dit effect echter niet terzijde worden geschoven. Op basis van schattingen uit de empirische literatuur veronderstellen we daarom dat bedrijven die gaan exporteren tijdens het internationaliseringsproces nog eens 0,5 procent productiever worden onder invloed van onder andere toegenomen internationale concurrentie. Ter illustratie laat Figuur 1 het verschil in productiviteit voor internationaal actieve bedrijven zien ten opzichte van niet-internationaal actieve bedrijven (voor België op basis van Belgisch onderzoek). Hieruit blijkt dat exporterende en in het buitenland investerende bedrijven gemiddeld genomen productiever zijn, maar dat de spreiding rond het gemiddelde groot is. Selectie van de bedrijven die gesteund worden om te internationaliseren is dus belangrijk.

**Figuur 1** Arbeidsproductiviteit niet-internationale bedrijven, exporterende bedrijven en bedrijven die exporteren en in het buitenland investeren, België, 2004



Bron: Ottaviano en Mayer (2007, p. 21), bewerking SEO Economisch Onderzoek.

De tweede baat bestaat uit voordelen van meer openheid voor consumenten en producenten. De extra export leidt (op den duur) ook tot extra import. Immers, meer export leidt tot meer productie en een hoger inkomen, wat tot een hogere vraag leidt van zowel bedrijven als consumenten. In een deel van de toegenomen vraag zal worden voorzien via import. Bedrijven

profiteren hiervan in het productieproces en consumenten hebben voordeel van een grotere beschikbare productvariëteit om uit te kiezen. Het gaat hier om de baten van de marginale toename van meer openheid. De waarde van dit effect is moeilijk te bepalen. De literatuur biedt dienaangaande ook weinig aanknopingspunten. Het welvaartseffect van de grotere productvariëteit is positief, maar aangezien Nederland al een open economie is, is de omvang van deze baat vermoedelijk niet al te groot. We veronderstellen daarom dat het welvaartseffect van de extra productvariëteit tussen 0 en 5 procent van de extra exportwaarde bedraagt en hanteren een puntschatting van 2 procent.

De stijging van de export is alleen meegenomen voor zover er sprake is van additionaliteit. Van het instrument wordt deels gebruik gemaakt door bedrijven die ook zonder het instrument zouden hebben geëxporteerd. Deze categorie export levert geen extra baten op vergeleken met het nulalternatief. Tevens is de extra export alleen meegenomen voor de duur dat deze waarschijnlijk bestaat. De cruciale vraag is wat er in het nulalternatief zou gebeuren. Helpen de instrumenten bedrijven te internationaliseren die daar anders nooit aan toe gekomen waren of versnellen ze deze stap? Onder andere Bernard en Jensen (1999) beargumenteren dat bedrijven zich ontwikkelen, en als ze voldoende ver ontwikkeld zijn (kennis, ervaring en middelen hebben) gaan ze exporteren. Bedrijven selecteren dus zichzelf voor export. Een instrument dat bedrijven steunt, helpt bedrijven eerder te gaan exporteren (ze hebben eerder de benodigde middelen). De extra export is dan vooral een tijdelijke versnelling, al zullen sommige bedrijven die stap anders misschien nooit zetten (die groeien onvoldoende door). Alleen dat deel van opbrengsten dat wordt gerealiseerd door een versnelling van de internationalisering door deelname aan een programma, moet worden meegenomen in de MKBA. Als deelname aan het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB) ervoor zorgt dat een bedrijf vijf jaar eerder gaat exporteren dan zonder deelname, dan zijn alleen de exporten in die vijf jaar daadwerkelijk additioneel aan PSB-deelname. Exporten die daarna worden gerealiseerd waren ook zonder PSB tot stand gekomen en dienen dus buiten beschouwing te blijven.

#### **4 De MKBA voor het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)**

**Opzet MKBA voor het PSB.** In deze sectie bespreken we de MKBA van een specifiek instrument, het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB), ter illustratie van de in de vorige sectie gepresenteerde methodolo-

gie om het handelsinstrumentarium aan een MKBA te onderwerpen. We bespreken alle kosten- en batenposten. Hierbij geven we steeds de gebruikte berekeningswijze en zo veel mogelijk de aannames en de daarbij gebruikte argumenten. Eerst bespreken we de belangrijkste kenmerken van het PSB. Daarna bespreken we achtereenvolgens de kosten en baten voor de overheid, de kosten en baten voor bedrijven en de opbrengsten voor de consument. We sluiten af met het totaalbeeld van de MKBA.<sup>3</sup>

**PSB en de projectalternatieven.** Het Programma Starters op Buitenlandse Markten ondersteunt MKB-ers met maximaal 100 medewerkers zonder of met weinig internationale (export)ervaring (maximaal 30 procent van de totale omzet mag uit export bestaan) bij het op een planmatige manier zetten van de eerste stappen op een voor hen nieuwe exportmarkt.

De EVD is verantwoordelijk voor de uitvoering en besteedt dit uit aan een aantal uitvoeringsorganisaties (Kamers van Koophandel, Syntens en een aantal brancheorganisaties) tegen een vergoeding van € 2700,- per project. Een PSB-traject bestaat uit drie onderdelen:

- Advies bij het opstellen van een internationaliseringsplan;
- Begeleiding bij de uitvoering van het internationaliseringsplan;
- Een beperkte subsidie (50 procent van de kosten tot maximaal € 11.500,- per PSB-aanvraag, gemiddeld wordt ongeveer € 7000,- uitbetaald) voor specifieke onderdelen uit het internationaliseringsplan, zoals productpresentatie, marktverkenning, presentatiemateriaal, juridisch advies, partnerselectie of internationale octrooien.

Ongeveer een kwart van de aangevraagde en geaccepteerde PSB-trajecten wordt uiteindelijk helemaal niet uitgevoerd door de deelnemer. Ook blijken bij doorlopen en met de EVD afgerekende trajecten vaak niet alle door het deelnemende bedrijf aangevraagde onderdelen te zijn uitgevoerd. Zo worden interim-managers en stagiaires veel vaker in een aanvraag opgenomen dan dat ze voorkomen in uitgevoerde internationaliseringsplannen.

De ondernemer stelt samen met een exportadviseur van één van de uitvoeringsorganisaties een internationaliseringsplan op en voert dit onder begeleiding uit, nadat het plan door de EVD is goedgekeurd. De kern van het instrument is de kennisopbouw; de ondernemer doet vaardigheden op die het betreden van nieuwe markten ook in de toekomst op een meer gestructureerde en planmatige wijze moet laten verlopen. De financiële on-

---

<sup>3</sup> Er zijn in totaal zes projectalternatieven doorgerekend voor het PSB. Omwille van de inzichtelijkheid beperken we ons bij de integrale bespreking tot de huidige, bestaande variant van het instrument. Aan het eind van deze sectie lichten we kort toe wat de implicaties zijn van elk van de andere mogelijke projectvarianten.



dersteuning is daarbij van beperkte omvang en heeft vooral als doel de ondernemer te stimuleren om deel te nemen aan het PSB. Het PSB heeft als doel om te werken als katalysator; de ondernemer moet zelf internationale ambitie hebben en daar ideeën bij hebben voordat er PSB-steun wordt aangevraagd. De ondernemer moet zelf een inspanning leveren om aanspraak te maken op PSB-ondersteuning, neemt ook zelf alle beslissingen en draagt zelf het ondernemersrisico.

Bedrijven die PSB-ondersteuning ontvangen zijn gemiddeld groter dan de gemiddelde MKB-ondernemingen, maar gemiddeld kleiner dan MKB-ondernemingen die exporteren. Het gemiddelde aan het PSB deelnemende bedrijf telt iets meer dan 10 werknemers, ongeveer 70 procent is niet groter dan 10 werknemers en niet meer dan 5 procent is groter dan 50 werknemers. De PSB-regeling wordt voornamelijk ingeroepen door MKB-bedrijven die nog niet, of slechts op zeer beperkte schaal, internationale activiteiten ontplooiën, voor het merendeel van de bedrijven is export 0 tot 5 procent van de omzet. Groothandel, industrie en zakelijke dienstverlening zijn de belangrijkste sectoren waarin PSB-deelnemers actief zijn. Er zijn geen beperkingen voor wat betreft de exportbestemming, al is het merendeel gericht op export naar omringende landen (Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje). Ook de Verenigde Staten is in PSB-verband een belangrijke markt. Ongeveer 15 procent van de bedrijven maakt herhaald gebruik van PSB-ondersteuning; het instrument is zo opgezet dat een onderneming voor het betreden van verschillende markten PSB-projectsteun kan aanvragen, zolang de aanvraag aan de randvoorwaarden voldoet.

Het nulalternatief is dat er geen PSB en andere instrumenten van het ministerie van EZ actief zijn. De projectalternatieven, in dit geval dus het huidige PSB, worden hiermee vergeleken. De bedragen in de tabellen zijn dus steeds het verschil tussen het project- en het nulalternatief. In de huidige opzet van het PSB is de gemiddeld uitbetaalde financiële bijdrage € 6900,- en wordt er € 2700,- in de vorm van ondersteuning besteed per bedrijf. Het totaal besteed budget is 8,4 miljoen euro, waarmee 875 bedrijven worden geholpen.

Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van het huidige PSB versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar. Het uitrekenen van de kosten en baten over een langere periode is wel mogelijk maar vereist meer aannames over hoe lang het beleid ongewijzigd blijft. Tegelijkertijd geeft het berekenen van de NCW van het beleid in de tijd weinig aanvullende informatie: de bedragen worden wel groter maar de tekens en de volgorde van de alternatieven veranderen niet. De contante waarde is steeds met een discontovoet van 5,5 procent bere-

kend. We gaan uit van het budget dat daadwerkelijk wordt uitbetaald en niet van het beschikbare budget of het gecommitteerde deel van het budget, omdat alleen de uitbetaling van het budget een welvaartseffect (kan) veroorzaken.

**Kosten voor de overheid.** Bij de huidige opzet zijn de kosten van de uitvoering voor de EVD € 687.000,-, waarmee 875 bedrijven worden ondersteund. We veronderstellen dat een deel van dat bedrag bestaat uit de vaste kosten van de uitvoering van het PSB. We gaan er vanuit dat zowel de EVD als EZ € 100.000,- aan vaste kosten maakt voor de uitvoering van het PSB, uitgaand van één werkzame persoon bij beide. De resterende kosten van € 587.000,- voor de EVD hebben betrekking op de daadwerkelijke begeleiding en ondersteuning van deelnemende bedrijven. Deze kosten variëren met de deelname. Per ondersteund bedrijf zijn deze kosten € 671,-. In totaal bedragen de uitvoeringskosten van het PSB door de EVD en EZ dus 0,8 miljoen euro.<sup>4</sup> Naast de ondersteuning ontvangen deelnemende bedrijven ook een financiële bijdrage. Het besteed budget daarvan belooft 8,4 miljoen euro. In de huidige opzet van het PSB worden wervingskosten niet apart onderscheiden in de uitvoeringskosten. De totale kosten van het PSB bedragen derhalve 9,2 miljoen euro, bestaande uit uitvoeringskosten van 0,8 miljoen euro en een besteed budget van 8,4 miljoen euro. Deze overheidskosten worden betaald via het heffen van verstorende belastingen. Deze kosten van belastingheffing worden op 25 procent geschat (De Nooij en Koopman, 2004). De totale kosten van de uitvoering van het PSB inclusief kosten van belastingheffing belopen daarmee 11,5 miljoen euro.

**Kosten voor het bedrijfsleven** Een bedrijf besteedt tijd aan deelname aan een PSB-traject voor verkrijging en afwikkeling van PSB-ondersteuning en voor het opstellen van het internationaliserings of exportplan. Elk e.a. (2007) schatten de eerste tijdsbesteding op 12 uur en de tweede op 17 uur. Deze tijd is vermenigvuldigd met een uurtarief van € 63,- om tot de kosten voor het bedrijf te komen.

Verder betalen bedrijven 50 procent van de kosten zelf. In het huidige alternatief is de eigen bijdrage gemiddeld € 6900,-. Op basis hiervan zijn de kosten voor de deelnemende bedrijven 7,6 miljoen euro, uiteenvallend in aanvraagkosten van 1,6 miljoen en 6 miljoen euro eigen bijdrage aan de projectkosten.

---

<sup>4</sup> € 100.000,- + € 100.000,- + € 671,- \* 875 = € 787.125,- ≈ 0,8 miljoen euro.

**Opbrengsten voor het bedrijfsleven.** Voor het bepalen van de baten is een eerste belangrijke stap het schatten van de extra export. Elk e.a. (2007) concluderen uit een enquête onder PSB-deelnemers dat 47 procent van de deelnemende bedrijven meer heeft geëxporteerd met PSB-ondersteuning dan zonder ondersteuning gerealiseerd zou zijn (Tabel 1). Van de bedrijven geeft 34 procent aan dat de steun heeft geleid tot eerder exporteren.

**Tabel 1** Effect PSB-deelname op export

	% van de bedrijven
Zonder PSB-steun zou er geen export zijn gerealiseerd	18
Door PSB-steun is er meer geëxporteerd dan zonder	12
Door PSB-steun is er meer en eerder geëxporteerd	17
Door PSB-steun is er eerder geëxporteerd dan zonder	13
Door PSB-steun is er sowieso eerder geëxporteerd dan zonder en wellicht ook meer	4
PSB-steun heeft geen effect gehad op export	22
Weet niet	14

Bron: Elk e.a. (2007).

In de huidige opzet van het PSB met 875 deelnemers zullen, de enquêteresultaten van Elk e.a. (2007) volgend, 298 bedrijven dus eerder gaan exporteren. Verder zullen 411 bedrijven wel of meer gaan exporteren dan zonder ondersteuning vanuit het PSB.<sup>5</sup>

Om op basis van deze informatie tot een inschatting van de extra export te komen, moet de duur bepaald worden van het eerder exporteren en de duur van de extra export door bedrijven die zeggen zonder PSB nooit te gaan exporteren. Voor de bedrijven die zeggen eerder te gaan exporteren is in de berekeningen 1 jaar tijdswinst verondersteld.

Een deel van de bedrijven zegt zonder PSB niet te gaan exporteren. Het is de vraag of dit een betrouwbare uitspraak is. Immers, MKB-bedrijven hebben een korte planningshorizon, vaak drie tot maximaal vijf jaar. De mogelijkheid dat een bedrijf zich ontwikkelt en zonder steun na verloop van een aantal jaren alsnog zou gaan exporteren lijkt reëel, hoewel dat voor de ondernemer op het moment van enquêteren nog niet denkbaar is. Te veronderstellen dat deze groep nooit zou gaan exporteren is daarom te extreem. Echter, het bepalen van de duur van de additionele export is las-

<sup>5</sup> Bedrijven die zeggen dat ze meer en eerder zijn gaan exporteren worden dus zowel meegeteld bij de groep die eerder gaat exporteren als bij de groep die meer gaat exporteren. Merk verder op dat deze percentages (34 en 47%) niet overlappen als de bedrijven die deze vraag in de evaluatie met 'weet niet' beantwoorden worden toegerekend aan eerder exporteren dan wel meer exporteren.

tig, zeker omdat hierover geen onderzoek (noch met enquêtes noch met micro-data) beschikbaar is. De meningen over de juiste duur van dit effect zijn verdeeld. Volgens sommigen is 5 jaar goed te verdedigen, maar 10 jaar niet, anderen zien het precies omgekeerd. Deze keuze bleek cruciaal voor de uitkomst. Als een deel van de deelnemende bedrijven zonder steun nooit zou zijn gaan exporteren, dan pleit dit voor een gemiddeld langere effectduur. Ook het feit dat de deelname aan het PSB ondernemers extra vaardigheden bijbrengt, waarmee dit instrument meer is dan enkel financiële ondersteuning, pleit voor een langere effectduur. Ook kan een langere duur onderbouwd worden als impliciete correctie voor het feit dat exporterende bedrijven gemiddeld langer bestaan dan niet exporterende bedrijven. Gegeven deze argumenten is gekozen voor 10 jaar, omdat dit het beste recht lijkt te doen aan de aard van het PSB. Bij het PSB zijn de additionaliteitspercentages uit de evaluatiestudies niet verlaagd. Een korte periode corrigeert daar (impliciet) voor. Daarom, en gegeven de geschetste onzekerheid, is 5 jaar gebruikt in de gevoeligheidsanalyse.

Bedrijven die als gevolg van deelname aan het PSB klaar zijn om te gaan exporteren en de stap over de grens zetten, komen uiteindelijk op twee manieren tot groei van de productie: door groei van de werkgelegenheid en door groei van de productiviteit. De groei van de productiviteit bestaat uit een compositie-effect (de persoon die bij het nu-exporterende bedrijf gaat werken wordt 1,5 procent productiever) en een leereffect (alle medewerkers worden 0,5 procent productiever). In de berekening is uitgegaan van de gemiddelde arbeidsproductiviteit in Nederland van ongeveer € 72.000,- per voltijds arbeidsjaar (CBS Statline). De arbeidsproductiviteit bij bedrijven die gaan exporteren ligt 1,5 procent hoger en bedraagt dus gemiddeld € 73.080,-. Daarnaast zullen bedrijven die gaan exporteren door de meer competitieve internationale omgeving gedwongen worden nog productiever te worden. Ook profiteren ze meer van internationale kennis-spillovers. Dit leereffect is op 0,5 procent extra productiviteitswinst verondersteld, waarmee de productiviteit bij exporterende bedrijven op € 73.445,- komt.

Het gemiddelde bedrijf dat aan de PSB-regeling deelneemt telt 10 werknemers (Elk e.a. 2007). Dat betekent dat op bedrijfsniveau op jaarbasis door de aanwezige 10 werknemers voor € 3654,- meer wordt geproduceerd.<sup>6</sup> Een bedrijf dat aan het PSB deelneemt, hoort op dat moment al bij de bovengemiddeld productieve bedrijven, omdat het anders niet geschikt is om deel te nemen aan het PSB en internationaliseringsplannen te ont-

---

<sup>6</sup> Met afgeronde getallen:  $10 \cdot (73.445 - 73.080) = € 3650,-$  (in de tekst wordt verder gerekend met niet afgeronde getallen).

wikkelen en te ontplooien. Dat betekent dat het bestaande personeel alleen een productiviteitswinst realiseert als gevolg van een leereffect als men internationaal actief is en niet als gevolg van het compositie-effect. Daarnaast is het waarschijnlijk dat een bedrijf dat exportsucces realiseert verder groeit. Bij 10 procent groei neemt een exporterend bedrijf 1 extra medewerker aan. Er wordt dan één medewerker bij een minder productief bedrijf weggekocht en de productiviteitswinst bedraagt in dat geval € 1445,- (de productiviteit in het exporterende bedrijf van € 73.445,- minus de gemiddelde productiviteit van € 72.000,-). De totale productiviteitswinst per bedrijf bedraagt dus € 3654,- van het bestaande personeel en € 1445,- door het nieuw aangenomen personeel, samen dus € 5099,-. We nemen aan dat de volledige productietoename bij het exporterende bedrijf wordt geëxporteerd. Dat is dus € 3654,- extra productiviteit van het bestaande personeel en de volledige productie van € 73.445,- van de nieuw geworven medewerker is samen € 77.099,-.

De hiervoor becijferde productiviteitswinst per bedrijf vermenigvuldigd met het aantal bedrijven dat eerder of meer gaat exporteren leidt uiteindelijk tot een totale productiviteitswinst van 3,6 miljoen euro, verdeeld over twee typen PSB-deelnemers. In de huidige opzet van het PSB gaan er jaarlijks 298 bedrijven eerder exporteren als gevolg van deelname aan dit programma. De toename van de productiviteit van deze groep bedrijven is in dat jaar dus 1,5 miljoen euro.<sup>7</sup> Per jaar dat het PSB wordt uitgevoerd zijn er daarnaast 411 bedrijven die überhaupt gaan exporteren door het PSB, of die meer gaan exporteren dan zonder PSB. De productiviteitswinst van deze groep PSB-deelnemers is dus 2,1 miljoen euro.<sup>8</sup> Tabel 2 toont in de eerste rij de productiviteitswinst in de loop van de tijd en de contante waarde hiervan. In het eerste jaar bestaat deze productiviteitstoename uit twee onderdelen: de productiviteitstoename door bedrijven die eerder zijn gaan exporteren en de productiviteitstoename bij de bedrijven die meer zijn gaan exporteren dan zonder PSB. Vanaf jaar twee resteert alleen de tweede component.

**Tabel 2.** Extra export en productiviteit (\* € miljoen)

	contante waarde	jaar 1	jaar2-10 (per jaar)
Extra productiviteit per jaar dat het PSB wordt uitgevoerd	17,2	3,6	2,1
Extra export per jaar dat het PSB wordt uitgevoerd	260,7	54,6	31,7

<sup>7</sup> 298 \* € 5099,- ≈ 1,5 miljoen euro.

<sup>8</sup> 411 \* € 5099,- ≈ 2,1 miljoen euro.

Het gemiddelde aan het PSB deelnemende bedrijf realiseert, zoals hierboven becijferd, export ter waarde van € 77.099,-. Voor de 298 bedrijven die door het PSB eerder gaan exporteren komt dat neer op extra exporten van 22,9 miljoen euro. De 411 bedrijven die wel of meer gaan exporteren realiseren samen extra exporten van 31,7 miljoen euro. Zoals eerder beargumenteerd treedt de extra export door eerder exporteren alleen in het eerste jaar na deelname op. De extra export door wel of meer exporteren treedt gedurende tien jaar op. In het eerste jaar treden beide effecten tegelijk op. Tabel 2 laat dit zien.

**Opbrengsten voor de consument.** Niet alleen het bedrijfsleven plukt de vruchten van een instrument als het PSB. De openheid van de van de Nederlandse economie neemt toe als de overheid internationalisering van het bedrijfsleven stimuleert. Zoals eerder beargumenteerd, leidt grotere openheid (op den duur) tot een grotere beschikbare productvariëteit, waarvan de consument profiteert. De omvang van dit positieve effect veronderstellen we gelijk aan 2 procent van de extra export. Bij de huidige opzet van het PSB is dat 5,2 miljoen euro.

**Netto Contante Waarde van PSB volgens uitgevoerde MKBA.** In Tabel 3 zijn de verschillende kosten en opbrengsten samengevoegd in een netto contante waarde berekening. In de linkerkolom is daarbij geen rekening gehouden met inverdieneffecten bij de overheid, in de tweede kolom wel.

**Tabel 3** Netto contante waarde met inverdieneffect (\* € miljoen)

	netto contante waarde excl. inverdieneffecten	netto contante waarde incl. inverdieneffecten
Kosten overheid	- 11,5	- 2,7
Kosten bedrijfsleven	- 7,6	- 7,6
Netto opbrengsten bedrijfsleven <sup>9</sup>	17,5	10,5
Consumentensurplus van productvariëteit	5,2	5,2
Effect op niet-exporterende bedrijven van efficiëntere concurrenten	+PM	+ PM
Netto contante waarde welvaartseffect PSB	3,6 + PM	5,4 + PM

<sup>9</sup> Naast de productiviteitswinst is hier een kleine post opgenomen voor de marge die wordt gerealiseerd op dat deel van de extra exporten dat wordt gerealiseerd via import en doorvoer. Deze post is dermate klein dat we deze niet apart bespreken. Bij alle opbrengsten voor het bedrijfsleven is rekening gehouden met het algemeen evenwichtseffect op de arbeidsmarkt.

Over de extra productiviteit moeten de bedrijven belasting betalen. Dit is een overdracht van de bedrijven naar de overheid. Maar er speelt ook een ander effect. De belastinginkomsten van de overheid stijgen, waardoor zij, bij gelijkblijvende uitgaven, de (versturende) belastingen elders kan verlagen. Dit inverdieneffect is een positief welvaartseffect. Deze positieve baat van vermeden versturende belastingen is, bij een verondersteld belastingpercentage van 40 procent en een versturend effect van belastingheffing van 25 procent, 10 procent van de netto opbrengst van het bedrijfsleven.

In de huidige opzet van het PSB bedragen de kosten voor de overheid 11,5 miljoen euro. Indien rekening wordt gehouden met inverdieneffecten en de positieve welvaartseffecten van vermeden kosten van belastingen, bedragen de netto kosten van de overheid nog 2,7 miljoen euro. Daarnaast maakt het bedrijfsleven 7,6 miljoen euro aan kosten. De opbrengsten van het bedrijfsleven belopen 17,5 miljoen euro. Daarvan blijft na afdracht van belastingen 10,5 miljoen euro over. Ten slotte worden er baten gerealiseerd doordat de keuzemogelijkheden voor de Nederlandse consument toenemen. Dit welvaartseffect is op 5,2 miljoen euro geschat. De netto contante waarde van het PSB in de huidige vorm komt daarmee uit op 3,6 miljoen euro positief. Inclusief het welvaartseffect van vermeden kosten voor belastingheffing ligt de netto contante waarde van het PSB op 5,4 miljoen euro positief. Deze netto contante waarde is het totaaleffect op de Nederlandse welvaart indien het PSB gedurende één jaar wordt uitgevoerd. De effecten van dat ene jaar strekken zich vervolgens uit over een periode van tien jaar.

Bedrijven die niet exporteren zullen gedwongen worden om efficiënter te gaan produceren, doordat hun binnenlandse concurrenten die wel exporteren efficiënter zijn vanwege de internationale concurrentie. Dit effect dient naast de in geld gewaardeerde effecten in Tabel 3 ook meegewogen te worden. We waarderen dit effect niet, maar nemen het als PM-post mee.

**Resultaten voor andere projectalternatieven.** Naast de huidige opzet van het PSB is ook een aantal andere projectalternatieven doorgerekend, waarin steeds is gevarieerd met de ontwerp van het instrument. We bespreken kort de uitkomsten. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen we naar Van den Berg e.a. (2008).

Een verdubbeling van het budget en gelijkblijvende deelnamevoorwaarden leidt tot het grootste positieve welvaartseffect (10,6 miljoen euro). Het positieve saldo is echter niet tweemaal zo groot, omdat er wervingskosten gemaakt zullen moeten worden om voldoende bedrijven te werven voor het PSB. Het positieve saldo zal niet tot in het oneindige blijven groeien bij een groeiend budget; de wervingskosten zullen steeds sterker oplopen

en er zullen ook steeds vaker bedrijven deel gaan nemen die niet succesvol blijken.

Ook een halvering van de financiële bijdrage per deelnemend bedrijf leidt tot een hoger positief saldo van 9,5 miljoen euro dan het huidige PSB. Door de halvering van de bijdrage per bedrijf kunnen, bij een gelijkblijvend budget, meer bedrijven deelnemen. Om het PSB dan interessant te houden zal de administratieve verantwoording echter moeten worden teruggeschroefd, wat de gemiddelde succeskans zal verlagen.

Een beperking tot enkele exportgebieden valt ook positiever uit dan het huidige PSB: 6,9 miljoen euro. Dit komt doordat het PSB dan beperkt kan worden tot een aantal landen waartoe de afstand in al zijn dimensies niet te groot is. Dit vergroot de gemiddelde succeskans van PSB-deelnemers.

Terugbetaling van de financiële bijdrage bij succes valt, met een saldo van 6,6 miljoen euro, positiever uit dan de huidige opzet. Het PSB functioneert in dit scenario als een 'revolving fund'. Daardoor kunnen veel meer bedrijven worden geholpen dan bij de huidige PSB. De succeskans ligt gemiddeld wel lager, omdat zeer kansrijke bedrijven zullen afzien van deelname aan het PSB en op eigen houtje gaan internationaliseren.

Een beperking van het PSB tot de kleinste bedrijven (gemiddeld vijf voltijdsbanen) leidt tot een negatief saldo van kosten en baten (- 8,3 miljoen euro). Dit komt doordat de opbrengsten voor het bedrijfsleven vanwege de kleinere bedrijfsomvang veel lager uitvallen. Bovendien zal de succeskans afnemen bij een focus op kleinere bedrijven.

De conclusie is derhalve dat de huidige inrichting van het PSB positief bijdraagt aan de welvaart, maar dat er mogelijkheden zijn voor optimalisatie door het PSB anders in te richten. De uitkomsten van deze MKBA zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Deze zijn steeds zo goed mogelijk onderbouwd en zo realistisch mogelijk gekozen, maar blijven met onzekerheid omgeven. Daarom is in Van den Berg e.a. (2008) een uitgebreide gevoeligheidsanalyse gemaakt. Alleen het verkorten van de effectduur van 10 naar 5 jaar en het wegvallen van leereffecten laat alle positieve netto contante waardes omslaan in negatieve. Verder hebben alle doorgerekende scenario's (onder andere hogere en lagere discontovoet, hogere en lagere kosten van belastingheffing) alleen invloed op de omvang van het effect, zonder dat het teken omslaat.

De volgorde van de alternatieven verandert niet sterk als parameters van de berekening veranderen. Halvering van de bijdrage scoort altijd beter dan het huidige PSB, en verdubbeling van het budget scoort bijna altijd weer beter dan halvering van de bijdrage. Duidelijk is ook dat een focus op kleine bedrijven in geen van de gevoeligheidsanalyses positief uitkomt, zelfs niet als het leereffect dubbel zo groot is.



## 5 Conclusie

Dit artikel heeft aan de hand van het instrument ‘Programma Starters op Buitenlandse Markten’ laten zien hoe het beleidsinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan worden geëvalueerd. Daaruit blijkt dat, gegeven de gemaakte veronderstellingen, dit instrument in zijn huidige vorm een bijdrage aan de Nederlandse welvaart levert.

Voor zover wij weten is dit de eerste keer dat een MKBA voor dit voor Nederland belangrijke beleidsterrein is uitgevoerd. Een MKBA draagt bij aan een beter begrip van de werking van de instrumenten en aan inzicht in de mate waarin instrumenten bijdragen aan de welvaart en levert op die manier een bijdrage aan de beleidsdiscussie.

Om het gehele buitenlandinstrumentarium op een goede manier te kunnen evalueren is vervolgonderzoek vereist. Toekomstige evaluaties zouden bijvoorbeeld de doelvariabelen kwantitatief in beeld kunnen brengen. Ook is meer fundamenteel onderzoek vereist naar de voor Nederland relevante omvang van leereffecten (leren bedrijven door te exporteren?) en compositie-effecten (hoeveel zijn exporterende bedrijven productiever dan niet-exporterende bedrijven?). Ook de selectie van door de overheid gesteunde bedrijven verdient nader onderzoek. Exporterende bedrijven zijn immers gemiddeld genomen productiever dan niet-exporterende bedrijven, maar de spreiding rond de gemiddelden is erg groot. De duur van de effecten is ook weinig onderzocht. Hierbij gaat het om de vraag hoe lang er extra export is en na hoeveel tijd een bedrijf anders op eigen kracht gaat exporteren.

### Auteurs

Michiel de Nooij ([m.denooij@seo.nl](mailto:m.denooij@seo.nl)) en Marcel van den Berg ([m.vandenberg@seo.nl](mailto:m.vandenberg@seo.nl)) zijn werkzaam bij SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam; Harry Garretsen ([J.H.Garretsen@rug.nl](mailto:J.H.Garretsen@rug.nl)) is werkzaam aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen; Henri de Groot ([hgroot@feweb.nl](mailto:hgroot@feweb.nl)) werkt op de afdeling Ruimtelijke Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Tinbergen Instituut.

## Literatuur

- Anderson, J.E. en E. van Wincoop, 2004, Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, vol. 42(3): 691-751.
- Berg, M. van den, M. de Nooij, J.H. Garretsen en H.L.F. de Groot, 2008, MKBA financieel buitenlandinstrumentarium: Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het financieel buitenlandinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken, SEO-rapport nr. 2008-64 (in opdracht van ministerie van Economische Zaken). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bernard, A.B. en J.B. Jensen, 1999, Exceptional exporter performance: cause, effect, or both? *Journal of International Economics*, vol. 47(1): 1-25.
- Elk, J.W. van, M.J. Overweel en Y.M. Prince, 2007, *Evaluatie PSB-regeling 2002-2006: van instroom naar exportresultaat*, Zoetermeer: EIM.
- Feenstra, R.C., 2004, *Advanced international trade: theory and evidence*, Princeton: Princeton University Press.
- Frankel, J.A. en D. Romer, 1999, Does trade cause growth? *American Economic Review*, vol. 89(3): 379-99.
- Gallup, 2007, *Observatory of European SMEs. Summary. Flash Eurobarometer 196*, Brussel: Gallup Europe.
- Gibcus, P., D. Snel en W.H.J. Verhoeven, 2008, *De exportindex MKB: ontwikkelingen 2000-2007*, Zoetermeer: EIM.
- Groot, H.L.F. de, G.J.M. Linders, P. Rietveld en U. Subramanian, 2004, The institutional determinants of bilateral trade patterns, *Kyklos*, vol. 57(1): 103-23.
- Linders, G.J., A. Slangen, H.L.F. de Groot en S. Beugelsdijk, 2005, Cultural and institutional determinants of bilateral trade flows, Tinbergen Institute, Discussion Paper 2005-074/3, Amsterdam-Rotterdam: Tinbergen Institute.
- Melitz, M.J., 2003, The impact of trade on aggregate industry productivity and intra industry reallocations. *Econometrica*, vol. 71(6): 1695-1725.
- Ottaviano, G.I.P. en T. Mayer, 2007, *The happy few: the internationalisation of European firms, new facts based on firm level evidence*, Breugel Blueprint, 3. Brussels: Breugel.
- Nooij, M. de, en C.C. Koopmans, 2004, Vergeten kosten van projecten. *Economisch Statistische Berichten*, vol. 89(4442): 444-45.
- Straathof, B., G.J.M. Linders, A. Lejour en J. Möhlmann, 2008, The internal market and the Dutch economy: implications for trade and economic growth, CPB Document 168, Den Haag: Centraal Planbureau.