

Amsterdam, oktober 2008
In opdracht van Ministerie van Economische Zaken

MKBA financieel buitenlandinstrumentarium

Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het
financieel buitenlandinstrumentarium van het Ministerie van
Economische Zaken

Marcel van den Berg
Michiel de Nooij
Harry Garretsen (Rijksuniversiteit Groningen)
Henri L.F. de Groot (Vrije Universiteit Amsterdam)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2008-64

ISBN 978-90-6733-466-2

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

| | |
|--|------------|
| Management samenvatting..... | i |
| Samenvatting en conclusie..... | iii |
| S.1 Internationaal ondernemen..... | iii |
| S.2 Theoretische achtergrond..... | v |
| S.3 Effecten van de instrumenten | vi |
| S.4 Netto contante waarden per instrument..... | vii |
| S.5 Overlap tussen de instrumenten | x |
| S.6 Gevoeligheidsanalyses..... | xi |
| S.7 Conclusie..... | xiii |
| 1 Inleiding..... | 1 |
| 1.1 Onderzoeksvragen..... | 3 |
| 1.2 Leeswijzer..... | 4 |
| 2 Stylized facts van internationaal ondernemen, marktfalen en quick scan van het stimuleringsbeleid in andere landen..... | 5 |
| 2.1 ‘Stylized facts’ internationaal ondernemen | 5 |
| 2.2 Redenen voor overheidsingrijpen | 19 |
| 2.3 Een quick scan van het stimuleringsbeleid zoals andere landen dat voeren..... | 21 |
| 3 Theoretische en empirische achtergrond | 27 |
| 3.1 Welvaartseffecten van handel en DBI | 27 |
| 3.2 Determinanten van handel en DBI | 35 |
| 3.3 Het belang van bedrijfsheterogeniteit | 42 |
| 3.4 Macro-economische schatting van het effect van meer openheid op de economische groei | 45 |
| 3.5 Samenvatting en implicaties..... | 48 |
| 4 MKBA’s en long list van effecten..... | 49 |
| 4.1 Inleiding..... | 49 |
| 4.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse..... | 49 |
| 4.3 Long list van effecten..... | 55 |
| 4.4 Duur van de extra export en DBI..... | 72 |
| 5 Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)..... | 83 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.1 | Inleiding..... | 83 |
| 5.2 | Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB) | 83 |
| 5.3 | De projectalternatieven..... | 87 |
| 5.4 | De MKBA..... | 89 |
| 5.5 | Gevoeligheidsanalyse | 103 |
| 5.6 | Conclusie..... | 104 |
| 6 | Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP) | 107 |
| 6.1 | Inleiding..... | 107 |
| 6.2 | Beschrijving PESP..... | 107 |
| 6.3 | De projectalternatieven..... | 110 |
| 6.4 | De MKBA..... | 111 |
| 6.5 | Gevoeligheidsanalyse | 119 |
| 6.6 | Conclusie..... | 120 |
| 7 | Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM-EZ)..... | 121 |
| 7.1 | Inleiding..... | 121 |
| 7.2 | Beschrijving PSOM-EZ..... | 121 |
| 7.3 | De projectalternatieven..... | 123 |
| 7.4 | De MKBA..... | 124 |
| 7.5 | Gevoeligheidsanalyse | 134 |
| 7.6 | Conclusie..... | 135 |
| 8 | Faciliteit Opkomende Markten (FOM)..... | 137 |
| 8.1 | Inleiding..... | 137 |
| 8.2 | Beschrijving FOM | 137 |
| 8.3 | De projectalternatieven..... | 139 |
| 8.4 | De MKBA..... | 139 |
| 8.5 | Gevoeligheidsanalyse | 148 |
| 8.6 | Conclusie..... | 150 |
| 9 | Economisch diplomatie (handelsmissies met bewindspersoon) | 151 |
| 9.1 | Inleiding..... | 151 |
| 9.2 | Beschrijving economische diplomatie (handelsmissies met bewindspersoon)..... | 151 |
| 9.3 | De projectalternatieven..... | 152 |
| 9.4 | De MKBA..... | 153 |
| 9.5 | Gevoeligheidsanalyse | 160 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| 9.6 | Conclusie..... | 161 |
| 10 | Government 2 Government (G2G)..... | 163 |
| 10.1 | Inleiding..... | 163 |
| 10.2 | Beschrijving G2G..... | 163 |
| 10.3 | Conclusie..... | 164 |
| 11 | Conclusie | 165 |
| 11.1 | Inleiding..... | 165 |
| 11.2 | Beleidsaanbevelingen financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken | 167 |
| 11.3 | Aanbevelingen voor verder onderzoek..... | 168 |
| Bijlage A | Interview partners..... | 171 |
| Bijlage B | Referenties | 173 |
| Bijlage C | Rekenschema PSB..... | 183 |
| Bijlage D | Extra export en DBI..... | 187 |

Management samenvatting

Het Ministerie van Economische Zaken wil haar instrumentarium stroomlijnen en daartoe bestaande instrumenten heroverwegen. Dit rapport onderzoekt de welvaartseffecten van de financiële instrumenten op het gebied van buitenlands economisch beleid. Het instrumentarium is in deze studie consistent geanalyseerd in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) waarin per instrument alle maatschappelijke kosten en baten in kaart zijn gebracht en in geld zijn gewaardeerd zodat een consistente vergelijking mogelijk is.

Uniek is dat dit onderzoek van instrumenten plaatsvindt tegen de achtergrond van nieuwe economische inzichten op het gebied van de transactiekostenleer, de economische geografie, de internationale handelstheorie en analyses van micro-economische aard. Op basis van de meeste recente theoretische inzichten maakt dit rapport in de eerste plaats duidelijk dat internationalisering de productiviteit op macroniveau stimuleert, maar tegelijkertijd dat overheidsbeleid niet zinvol is tenzij er sprake is van een voorselectie richting de meest productieve bedrijven. Het tweede dat uit deze theoretische inzichten blijkt is de paradox dat micro-economische analyse geen productiviteitsgroei laat zien terwijl dat macro-economisch wel optreedt. Concurrentie, dynamiek en bedrijfsheterogeniteit vormen daarmee een vruchtbare bodem voor de analyse van maatschappelijke kosten en baten. Ten derde wordt aangetoond dat afstand er in een globaliserende wereld steeds meer toe doet al blijkt dan dat die afstand minder door transportkosten en meer door niet-traditionele factoren zoals culturele en institutionele afstand wordt veroorzaakt.

Tabel MS.1 vat de uitkomsten van de MKBA's van de vijf doorgerekende instrumenten samen (G2G is te recent veranderd om nu te kunnen analyseren). Dit is steeds de netto contante waarde van het één jaar het instrument uitvoeren ten opzichte van het niet uitvoeren van het instrument.

Tabel MS.1 Netto contante waarde van de MKBA per instrument (x € miljoen)

| | | | |
|------------------------|--------|---|-----------|
| PSB | alt. 1 | huidige opzet | 5,4 +PM |
| | alt. 2 | halvering subsidie | 9,5 +PM |
| | alt. 3 | verdubbeling budget | 10,6 +PM |
| | alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 6,6 +PM |
| | alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | -8,3 +PM |
| | alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 6,9 +PM |
| PESP | alt. 1 | huidige opzet | -4,4 +PM |
| | alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -4,6 +PM |
| | alt. 3 | Hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -7,4 +PM |
| PSOM-EZ | alt. 1 | huidige opzet | -13,8 +PM |
| | alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -13,2 +PM |
| | alt. 3 | Uitgebreide PSOM-EZ | -19,7 +PM |
| FOM | alt. 1 | huidige opzet | 8,4 |
| | alt. 2 | FOM met MKB-focus | 6,0 |
| | alt. 3 | grotere FOM | 17,1 |
| Economische diplomatie | alt. 1 | huidige opzet | 109,0 |
| | alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 111,5 |
| | alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 115,6 |

- Sommige van de instrumenten van het ministerie van Economische Zaken om bedrijven te stimuleren tot en te ondersteunen bij het internationaal ondernemen dragen bij aan de maatschappelijke welvaart, andere instrumenten verminderen de welvaart. Per saldo vergroot het financieel buitenlandinstrumentarium de welvaart met ruim € 100 miljoen. Dit komt grotendeels van economische diplomatie (handelsmissies met bewindspersoon). Door slecht scorende instrumenten af te schaffen en goed scorende instrumenten te verbeteren kan de welvaartsbijdrage verder omhoog.
- In de huidige opzet vergroten drie instrumenten de welvaart, namelijk het PSB, de FOM en economische diplomatie. De andere twee instrumenten, PSOM-EZ en het PESP verlagen de welvaart uitgedrukt in financiële termen (hoewel hier baten van meer ontwikkeling in niet-OESO landen tegenover staan die niet in de analyse zijn meegenomen).
 - Economische diplomatie is het middel bij uitstek om niet-traditionele vormen van afstand tussen landen te overbruggen (zoals verschillen in cultuur, institutie en politieke systemen).
 - FOM grijpt direct aan bij marktfalen (functioneren kapitaalmarkt).
 - PSB verlaagt de afstand die beginnende exporteurs tot hun exportmarkt ervaren.
 - PSOM-EZ is in zoverre niet effectief dat het de overheid relatief veel geld kost zonder dat het bedrijfsleven voldoende de vruchten plukt van deze overheidsbijdrage
 - PESP grijpt vroeg in het internationaliseringstraject aan. Met name de kosten die het bedrijfsleven moet maken wegen niet op tegen de uiteindelijke baten.
- Van de vijf doorgerekende instrumenten zijn steeds meerdere alternatieven beschouwd. Voor sommige instrumenten zijn alternatieven doorgerekend die meer aan de welvaart bijdragen dan het huidige instrument. Bijstelling van deze instrumenten is welvaartsverhogend. Andere instrumenten lijken niet welvaartsverhogend aangepast te kunnen worden. De belangrijkste suggesties zijn:
 - Economische diplomatie laat geen grote verschillen zien.
 - FOM zou tot grotere welvaartseffecten leiden als het 'budget' hiervoor wordt uitgebreid.
 - PSB is in de huidige setting van positieve invloed op de welvaart. Een halvering van de subsidie, een verdubbeling van het budget, het terugbetalen van de subsidie bij succes en een beperking van het PSB tot enkele succesvolle regio's zou de welvaart nog verder doen toenemen. Een verdubbeling van het PSB scoort daarbij het best. Een focus op de kleinste bedrijven zou negatief uitpakken voor de welvaart.
 - PSOM-EZ toont voor alle doorgerekende alternatieven een negatief welvaartseffect, dat weinig varieert tussen de alternatieven.
 - PESP is minder negatief dan PSOM-EZ, maar alle alternatieven hebben een negatief effect op de welvaart.
- Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de uitkomst bijna nooit van teken verandert als parameters van de MKBA gewijzigd worden. Veel effecten waren goed te schatten of waren uiteindelijk van dermate beperkte invloed dat precisering van de gebruikte schatting niet uitmaakt voor de conclusies. Andere onderdelen van de analyses zijn onzeker en zijn belangrijk voor de uitkomst. Suggesties voor verder onderzoek die het beleid verder kunnen verbeteren staan in de conclusies opgesomd. Merk op dat veel uitgangspunten (zoals de discontovoet) en de methode standaard zijn, gecombineerd met de kosten van belastingheffing, die vaak vergeten worden, waardoor de resultaten robuust zijn.

Samenvatting en conclusie

Tijdens de behandeling van de Rijksbegroting 2008 heeft minister Van der Hoeven toegezegd het aantal instrumenten dat is gericht op het stimuleren van internationaal zakendoen door bedrijven te verminderen en te stroomlijnen. Dit rapport onderzoekt de welvaartseffecten van de bestaande financiële instrumenten van het ministerie van Economische Zaken ter zake. Het betreft de volgende zes instrumenten:

- Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)
- Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)
- Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM-EZ)
- Faciliteit Opkomende Markten (FOM)
- Economische diplomatie (hier ingeperkt tot handelsmissies met bewindspersoon)
- Government 2 Government (G2G)

Het uitgangspunt bij de vormgeving van het financieel buitenlandinstrumentarium is dat er een rol voor de overheid is weggelegd indien markten niet optimaal functioneren of ontbreken (en waar derhalve sprake is van marktfalen), of indien er sprake is van internationaal overheidsfalen. Met behulp van regelgeving of instrumenten probeert de overheid op de juiste wijze het falen of ontbreken van de markt te ondervangen.

De laatste grootschalige herijking van het buitenlandinstrumentarium vond zeer recent (in 2005) plaats. Desondanks is er voor het ministerie van Economische Zaken aanleiding voor nader onderzoek.

In de eerste plaats is er voortdurend sprake van voortschrijdend economisch inzicht. Om het financieel buitenlandinstrumentarium op een juiste manier te stroomlijnen en aan te passen aan de huidige behoeften van de markt, is het zaak om nieuwe economische inzichten (op het gebied van de transactiekostenleer, de economische geografie en de internationale handelstheorie) mee te nemen.

In de tweede plaats is het buitenlandinstrumentarium de afgelopen jaren intensief geëvalueerd, maar deze evaluaties hadden doorgaans betrekking op één of enkele instrumenten, waardoor onderlinge consistentie tussen evaluaties ontbreekt. Bij de stroomlijning van het instrumentarium is inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart van ieder instrument essentieel. Daarom is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) waarin alle maatschappelijke kosten en baten in kaart worden gebracht nodig.

Voorliggend rapport presenteert dit onderzoek.

S.1 Internationaal ondernemen

Buitenlandse handel en investeringen zijn voor een traditioneel open en relatief kleine economie als de Nederlandse van evident belang. Nederland exporteert jaarlijks 60 à 70 procent van het BBP. Grotere economieën exporteren doorgaans een kleiner aandeel van hun BBP dan kleinere

economieën. Andere kleinere open economieën zitten niettemin ook aanzienlijk lager dan Nederland. Ook de netto uitgaande directe buitenlandse investeringen en importen zijn als percentage van het BBP in internationaal perspectief hoog. De internationale oriëntatie van Nederland is relatief sterk gericht op Europa.

Hoe kleiner een bedrijf is, hoe kleiner de kans is dat het exporteert. Het verband tussen grootte en exportintensiteit is niet lineair; middelgrote bedrijven exporteren gemiddeld een groter deel van hun omzet dan kleine en grote bedrijven. De exportintensiteit per sector is het hoogste in de industrie en de groothandel. In Europa exporteert ongeveer 8 procent van de MKB-bedrijven, in kleinere landen ligt dit percentage over het algemeen iets hoger. In Nederland exporteert zo'n 13 procent van de MKB'ers.

Net als bij exporten loopt de fractie internationaal investerende bedrijven op met de bedrijfsomvang; In de meeste gevallen van directe buitenlandse investeringen door Nederlandse MKB-bedrijven gaat het om het lokaal opzetten van een verkooporganisatie. Vijf procent van de Europese MKB'ers heeft een buitenlandse vestiging of joint venture. In Nederland ligt het percentage met een buitenlandse vestiging of joint venture iets lager, namelijk 4,5 procent. In het buitenland investeren lijkt een klein, positief effect te hebben op de werkgelegenheid van het investerende bedrijf in het land van herkomst.

Bedrijven die internationaal actief zijn, zijn anders dan bedrijven die niet internationaal actief zijn. Exporterende bedrijven zijn groter dan gemiddeld, genereren meer toegevoegde waarde, betalen hogere lonen, zetten meer kapitaal per werknemer in, hebben werknemers met meer *human capital*, en hebben een hogere productiviteit. Daarnaast hebben de exporterende bedrijven een lagere faillissementskans, een hogere groei, zetten meer technologie in en hebben meer hooggeschoolden in dienst. De voorlopige resultaten van Kox (e.a.) (2008) voor de Nederlandse industrie bevestigen dit beeld.

Uit de literatuur blijkt dat bureaucratie, de toepassing van lokale wet- en regelgeving en formaliteiten de voornaamste knelpunten van internationaal ondernemen zijn voor ondernemers. Ook culturele verschillen die tot uiting komen in de wijze van zakendoen van lokale partners en betaal- en valutarisico's voortvloeiend uit internationale transacties zijn veelgenoemde problemen. Een substantieel deel van de bedrijven ervaart geen knelpunten. De ervaren knelpunten bij het internationaal zakendoen verschillen tussen landen waarmee wordt gehandeld.

Dat het aantal exporterende bedrijven beperkt is of dat exporterende bedrijven een hogere productiviteit hebben dan niet-exporterende bedrijven zijn onvoldoende reden voor overheidsingrijpen. Ingrijpen is alleen (economisch) gerechtvaardigd als er een marktfalen is dat de overheid kan oplossen en er geen overheidsfalen voor in de plaats komt dat even groot of groter is. Voorbeelden van marktfalen zijn imperfecte of asymmetrische informatie, financiële barrières, ontbrekende markten, of problemen met eigendomsrechten. Als er sprake is van een marktfalen, dan is de uitkomst op de markt niet zo dat er een maximale welvaart tot stand komt. Overheidsbeleid kan dan een oplossing zijn. De overheid moet wel voldoende in staat zijn om een onderscheid te maken tussen de bedrijven die daadwerkelijk steun behoeven en de bedrijven die dat niet behoeven. Ook kost de overheid geld en moet de overheid belasting heffen om subsidies te kunnen geven. Kortom, overheidssteun kan gepaard gaan met overheidsfalen.

De Nederlandse instrumenten om internationaal zakendoen te stimuleren worden, in een andere vorm, ook in andere landen gebruikt.

S.2 Theoretische achtergrond

Het bestaan van positieve productiviteitseffecten van handel en DBI zijn in een macro-economische of algemene evenwichtscontext onomstreden. Ook de macro-economische empirische groeiliteratuur laat redelijk onomstreden positieve effecten van openheid op groei zien. De kanalen waarlangs positieve welvaartseffecten worden bereikt zijn talrijk. Voordelen van handel (ten opzichte van een situatie van autarkie) zijn gelegen in toegenomen efficiëntie door de (betere) benutting van comparatieve voordelen, de toegenomen concurrentie, meer mogelijkheden tot het uitbuiten van schaalvoordelen en een grotere variëteit aan inputs en consumptiegoederen tegen lagere prijzen. Sectorale aanpassingen die het gevolg zijn van specialisatie kunnen kosten met zich brengen in de vorm van bijvoorbeeld herscholing en tijdelijke werkloosheid. Ook kan door handel specifieke kennis weglekken naar het buitenland.

Voor directe buitenlandse investeringen gelden vergelijkbare factoren. Daar komt bij dat DBI directe toegang geeft tot buitenlandse markten waardoor bijvoorbeeld tariefmuren omzeild kunnen worden, transportkosten geringer zijn, meer inzicht verkregen kan worden in de lokale markten en toegang verkregen kan worden tot lokale inputs (waaronder goedkope arbeid). De weglekeffecten van kennis zijn bij DBI sterker dan bij export. Ook zijn de mogelijkheden tot benutting van schaalvoordelen bij horizontale DBI relatief beperkt ten opzichte van de situatie waarin het buitenland via exporten wordt bediend.

Handel en DBI beïnvloeden de economie langs verschillende kanalen, maar de optelsom van alle effecten leert dat volgens de theoretische en empirische literatuur handel en DBI per saldo gunstig zijn voor de economie als geheel. Wie aan export- of handelsbevordering (of stimulering van DBI) wil doen, moet de les dat afstand (in al zijn dimensies) zeer relevant is goed in de oren knopen. Een effectief beleid ter stimulering van handel (of DBI) moet aangrijpen bij een reductie van het effect van afstand door de vermindering van de verschillende afstandsfactoren. Afstand heeft namelijk vele dimensies. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan fysieke of hemelsbrede afstand, maar ook aan culturele afstand, institutionele afstand, of het al dan niet hebben 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. Het effect van culturele barrières bestaat uit twee aspecten: onvolledige informatie over of gebrek aan kennis van, en bijgevolg onbekendheid met, buitenlandse culturen hetgeen kan leiden tot zoekkosten en aanpassingskosten; afstand in termen van culturele normen en waarden die leiden tot barrières in vertrouwen en wederzijds begrip. Instituten beïnvloeden de zekerheid omtrent transacties. De kwaliteit van instituten heeft betrekking op het risico van nationalisering, bescherming van intellectueel eigendom, de mate van corruptie, de mate waarin private contracten geldigheid hebben en de zekerheid van internationale transacties.

Internationale handel genereert positieve welvaartseffecten, maar ook een verandering in de verdeling van welvaartseffecten over bedrijven. Slechts een deel van de bedrijven – de efficiëntere bedrijven – plukt de vruchten in de vorm van toegenomen marktaandeel en winst. Minder efficiënte bedrijven verliezen op beide fronten en de minst productieve bedrijven moeten de

markt verlaten. Deze reallocatie naar efficiëntere bedrijven als gevolg van handel kan verklaren waarom internationale handel macro-economische productiviteitstoenames genereert zonder dat de efficiëntie van individuele bedrijven hoeft toe te nemen. De causaliteitsvraag is hier cruciaal: leidt internationaal ondernemen tot een verhoogde productiviteit of leidt een hogere productiviteit tot internationaal ondernemen? De empirische literatuur is redelijk eenduidig in de conclusie dat productievere bedrijven over kunnen gaan tot exporteren of DBI. Daarentegen is de empirische literatuur – in tegenstelling tot de macro-economische literatuur – veel kritischer over het omgekeerde causaliteitseffect, dat wil zeggen het effect van exporteren op productiviteit van exportbedrijven. Er is dus veel winst te halen als beleid erin slaagt het aantal exporterende bedrijven te laten stijgen (in plaats van zich te richten op het volume van de handel en dus op reeds exporterende bedrijven).

S.3 Effecten van de instrumenten

Binnen een MKBA worden alle effecten die de welvaart van Nederland beïnvloeden in kaart gebracht. Welvaart wordt daarbij breed gedefinieerd: het gaat niet alleen om financieel-economische consequenties maar ook om de gevolgen voor bijvoorbeeld milieu en veiligheid. De effecten worden binnen de MKBA zoveel mogelijk in geld uitgedrukt zodat deze onderling vergelijkbaar zijn. Bij het in geld waarderen van effecten moeten eerst de verschillen in kaart worden gebracht (vergelijking van nul- en projectalternatieven), deze effecten moeten dan zo kwantitatief mogelijk worden vastgesteld. Daarna kan vaak pas de waardering in geld plaatsvinden. Hoofdstuk 4 beschrijft de theoretische achtergrond van de MKBA en de mogelijke effecten en gaat uitgebreid in op de duur van de extra export.

Het hier gebruikte nulalternatief (om de projectalternatieven mee te vergelijken) is dat er geen financieel buitenlandinstrumentarium van EZ bestaat. Andere manieren om export te stimuleren (voorlichting bij Kamers van Koophandel) en andere subsidie-instrumenten (bijvoorbeeld via ontwikkelings samenwerking of het ministerie van VROM) bestaan wel. Per subsidie-instrument zijn meerdere varianten mogelijk. Eén daarvan is steeds de manier waarop het instrument nu wordt uitgevoerd. De andere varianten zijn hiervan afgeleid, bijvoorbeeld door de subsidie te verlagen of te verhogen, door het budget te verdubbelen, of door toewijzingscriteria te veranderen. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de onderzochte alternatieven per instrument. Bij iedere MKBA worden deze alternatieven uitgebreid besproken en uitgewerkt. Met \surd is aangegeven dat een dergelijk alternatief bij het betreffende instrument is doorgerekend. Het nummer hierachter geeft het nummer van het projectalternatief weer (projectalternatieven zijn per instrument opnieuw genummerd).

Tabel S.1 Schematisch overzicht van de projectalternatieven

| | PSB | PESP | PSOM-EZ | FOM | Economische diplomatie |
|---|-----|------|---------|-----|------------------------|
| Nulalternatief: geen instrument | √ | √ | √ | √ | √ |
| Projectalternatieven huidige instrument | √1 | √1 | √1 | √1 | √1 |
| Uitgeklede versie: halvering budget | √2 | √2 | | | |
| Verdubbeling budget | √3 | | | √3 | |
| Terugbetaling bij succes | √4 | | √2 | | |
| Hogere bijdrage en terugbetaling bij succes | | √3 | | | |
| Hogere bijdrage bij succes | | | √3 | | |
| Alleen gericht op kleinere bedrijven | √5 | | | √2 | |
| Gericht op beperkter aantal landen | √6 | | | | √2 |
| Gericht op beperkter aantal landen maar met hogere frequentie | | | | | √3 |

In paragraaf 4.3 is een uitgebreide bespreking te vinden van alle effecten die samen kunnen hangen met de hier onderzochte instrumenten. Als eerste zijn alle uitvoeringskosten geschat. Hierbij zijn zowel de kosten voor de overheid meegenomen als de kosten voor het bedrijfsleven.

De belangrijkste baten zijn:

- (i) de baten van meer productie doordat er meer export is. Om deze te waarderen is de extra export geschat. Vervolgens is deze extra export gecorrigeerd voor het algemeen evenwichtseffect dat het totale aanbod van arbeid op de arbeidsmarkt constant is, waardoor uitsluitend de extra Nederlandse toegevoegde waarde door de toename van de export meegenomen wordt als baat. Deze baat is positief omdat exporterende bedrijven gemiddeld genomen productiever zijn dan niet exporterende bedrijven (gemiddeld is dit 1,5 procent).
- (ii) het extra rendement door in het buitenland te investeren. Dit is geschat door eerst de omvang van de investering in het buitenland te schatten en vervolgens een extra rendement te veronderstellen bovenop het rendement dat in Nederland gerealiseerd zou worden.
- (iii) consumentenbaten door meer openheid. De extra export leidt (op den duur) ook tot extra import en meer productvariëteit. Deze baat van meer openheid is geschat op 2 procent van de exportwaarde. Overige kosten en baten staan in de hoofdtekst beschreven en zijn voor zover mogelijk ook meegenomen in de MKBA's.

Per instrument is een MKBA gemaakt. Deze worden in S.4 besproken.

S.4 Netto contante waarden per instrument

Tabel S.2 tot en met Tabel S.6 tonen voor alle projectalternatieven die voor de verschillende instrumenten zijn doorgerekend welke netto contante waarde onder de streep staat en hoe deze is

opgebouwd. Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het gedurende één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument.¹

Wat opvalt, is dat er een tweedeling zichtbaar is in het totaaleffect dat ieder van de doorgerekende instrumenten heeft op de Nederlandse welvaart. Aan de ene kant zien we dat het PESP en PSOM-EZ voor alle doorgerekende alternatieven een negatieve netto contante waarde laten zien. Dat betekent dat alle varianten die zijn bekeken voor deze instrumenten de Nederlandse welvaart per jaar dat het instrument in de betreffende vorm wordt gecontinueerd negatief beïnvloeden. Aan de andere kant zien we dat het PSB, de FOM en economische diplomatie de Nederlandse welvaart vergroten.

De omvang van het welvaartseffect varieert per instrument en per projectalternatief. Merk op dat de netto contante waarde van een projectalternatief aangeeft wat het totaaleffect is op de Nederlandse welvaart indien een instrument in de in dat projectalternatief gedefinieerde opzet één jaar wordt uitgevoerd. Bij het PSB zien we dat alle projectalternatieven een positieve uitwerking op de Nederlandse welvaart hebben, behalve een scenario waarin het PSB zich toespitst op de kleinere bedrijven. Een verdubbeling van het budget draagt het meest bij aan de welvaart. Wat bij het PSB opvalt, is dat de kosten voor de overheid, vergeleken met andere instrumenten, relatief laag zijn. De bedrijven leveren bij PSB-deelname zelf een flinke inspanning, die wordt gereflecteerd in de kosten van het bedrijfsleven, en plukken daar later de vruchten van in de vorm van extra export.

Tabel S.2 NCW PSB (x € miljoen)

| | | kosten overheid | kosten bedrijfs- leven | netto opbreng- sten bedrijfs- leven ² | consumen- tensurplus van variëteit | effect op niet- exporterende bedrijven van efficiëntere concurrenten | netto contante waarde welvaartseffect PSB |
|--------|---|--------------------|------------------------------|--|--|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | -2,7 | -7,6 | 10,5 | 5,2 | + PM | 5,4 + PM |
| alt. 2 | halvering subsidie | -2,0 | -6,8 | 12,3 | 6,1 | + PM | 9,5 + PM |
| alt. 3 | verdubbeling budget | -5,6 | -15,2 | 21,0 | 10,4 | + PM | 10,6 + PM |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | -2,0 | -11,5 | 13,5 | 6,7 | + PM | 6,6 + PM |
| alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | -7,7 | -7,6 | 4,7 | 2,3 | + PM | -8,3 + PM |
| alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | -2,2 | -7,6 | 11,2 | 5,6 | + PM | 6,9 + PM |

Het PESP is in de huidige constellatie het minst negatief van invloed op de Nederlandse welvaart met een netto contante waarde van € -4,4 miljoen. Een halvering van budget en bijdrage (€ -4,6 miljoen) en een hogere bijdrage met terugbetalingsclausule (€ -7,4 miljoen) blijven daarbij achter. Wat opvalt aan de opbouw van de netto contante waarde is dat het totaal van de opbrengsten voor het bedrijfsleven in geen van de alternatieven de kosten overtreft. Dat komt doordat ook

¹ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

² Dit is de productiviteitswinst, de winst op doorvoer, en het extra rendement op DBI. Allemaal rekening houdend met het algemeen evenwichtseffect op de arbeidsmarkt.

bedrijven die niet aan het PESP deelnemen hierin zijn opgenomen. Voor deze groep zal het welvaartseffect negatief zijn. Immers, voor bedrijven die wel deelnemen, moet het welvaartseffect welhaast positief zijn, anders zouden zij niet deelnemen aan het PESP.

Tabel S.3 NCW PESP (x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfs- leven | contante waarde welvaarts- effect export | contante waarde welvaarts- effect DBI | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PESP |
|--------|--|--|------------------------------|--|--|--|---|-------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | -6,5 | -7,2 | 2,6 | 1,2 | 5,5 | + PM | -4,4+ PM |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -3,4 | -7,1 | 1,7 | 0,4 | 3,8 | + PM | -4,6+ PM |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -7,6 | -9,1 | 2,6 | 1,1 | 5,6 | + PM | -7,4+ PM |

PSOM-EZ kost de Nederlandse samenleving jaarlijks het meest; in de huidige opzet € 13,8 miljoen per jaar. Een PSOM-EZ met terugbetalingsclausule valt iets minder negatief uit: € -13,2 miljoen. Een uitbreiding van PSOM-EZ valt met € -19,7 het slechtst uit. Vooral de kosten van de overheid zijn hier, vanwege de relatief hoge beschikbare budgetten, debet aan en worden onvoldoende gecompenseerd door opbrengsten voor het bedrijfsleven en extra keuzemogelijkheden voor de consument.

Tabel S.4 NCW PSOM-EZ (x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfsleven | netto opbrengsten bedrijfsleven | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PSOM-EZ |
|--------|---------------------------------|--|-------------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | -16,6 | -2,3 | 3,1 | 1,9 | + PM | -13,8+ PM |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -19,9 | -5,1 | 7,8 | 4,0 | + PM | -13,2+ PM |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | -20,9 | -1,8 | 1,7 | 1,4 | + PM | -19,7+ PM |

De FOM is in alle drie de doorgerekende varianten positief van invloed op de Nederlandse welvaart. Het best scoort de grotere, verdubbelde, FOM met een netto contante waarde van € 17,1 miljoen. De FOM in de huidige setting draagt jaarlijks € 8,4 miljoen bij aan de Nederlandse welvaart. Ook een focus van de FOM op het MKB zou de welvaart positief beïnvloeden, hoewel dit alternatief met een plus van € 6 miljoen het minst positief uitvalt. Wat opvalt is dat de kosten van de overheid hier positief uitvallen, doordat de extra belastingopbrengsten van de overheid over de extra export die het bedrijfsleven realiseert hoger uitvallen dan de kosten die de overheid maakt.

Tabel S.5 NCW FOM (x € miljoen)

| | | netto kosten overheid (incl. belasting) | eenmalige kosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rentekosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rendement op investeringen incl. additionaliteit | netto contante waarde FOM |
|--------|----------------------|---|--|--|---|------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 3,0 | -0,8 | -4,0 | 10,2 | 8,4 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 0,7 | -0,9 | -4,0 | 10,2 | 6,0 |
| alt. 3 | grotere FOM | 6,4 | -1,6 | -7,9 | 20,3 | 17,1 |

Economische diplomatie, waarvoor uitgaande handelsmissies met bewindspersoon als instrument zijn doorgerekend, draagt het meest bij aan de welvaart, variërend van € 109,0 miljoen in de huidige setting tot € 115,6 miljoen wanneer een klein aantal landen intensiever wordt bezocht. Met name de omvang van de extra exporten en de daaruit voortvloeiende waarde van extra keuzemogelijkheden voor de consument dragen daar aan bij. Net als bij de FOM zien we de kosten van de overheid positief uitvallen door de belastingopbrengsten over de extra exporten.

Tabel S.6 NCW economische diplomatie (x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) (x € miljoen) | kosten bedrijfsleven (x € miljoen) | contante waarde productiviteits effect exporten (x € miljoen) | contante waarde welvaarts- effect DBI (x € miljoen) | contante waarde van extra variëteit (x € miljoen) | netto contante waarde (x € miljoen) |
|--------|--|---|--|--|---|---|---|
| alt. 1 | huidige opzet | 33,0 | -22,8 | 26,5 | 17,5 | 54,8 | 109,0 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 32,5 | -15,2 | 25,3 | 16,7 | 52,3 | 111,5 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 34,8 | -22,8 | 27,8 | 18,4 | 57,5 | 115,6 |

Government2Government is wel beschreven in de tekst, maar is recent dermate gewijzigd en de meest recente evaluaties zijn dermate oud dat het niet zinvol was om dit instrument door te rekenen.

S.5 Overlap tussen de instrumenten

In de MKBA's van hoofdstuk 5 tot en met 10 worden alle instrumenten afzonderlijk doorgerekend. Daarbij wordt in deze deel-MKBA's geen rekening gehouden met eventuele synergie die tussen instrumenten zou kunnen bestaan. De mogelijkheid bestaat dat instrumenten complementair aan elkaar zijn. Daarbij kan het gaan om complementariteit tussen instrumenten die onderdeel uitmaken van dit onderzoek, maar ook om complementariteit met instrumenten die daar buiten vallen. Bijvoorbeeld, een haalbaarheidsstudie ondersteund vanuit het PESP grijpt vroeg in het traject aan. Als de studie uitwijst dat het project voldoende interessant is, kan men voor de financiering van het project een beroep doen op PSOM-EZ of de FOM.

In de praktijk lijkt de complementariteit binnen het onderzochte instrumentarium en met andere instrumenten beperkt. Het PSB staat het meest los van de andere instrumenten, vanwege de nauw gedefinieerde doelgroep die dit instrument bedient. Instrumenten als de FOM, PSOM-EZ of PESP worden in de praktijk minder frequent door kleine bedrijven aangewend, waardoor de overlap met het PSB verwaarloosbaar is. Een PESP-aanvraag is op het oog moeilijk verenigbaar met een PSOM-EZ-aanvraag, omdat er bij het PESP reëel zicht op financiering moet zijn, terwijl dat bij PSOM-EZ juist niet het geval mag zijn. Het PESP en de FOM kunnen in theorie wel op elkaar aansluiten. Hoewel niet bekend is of dat ook echt gebeurt, is er wel een overeenkomst te vinden in de aard van het investeringselement. Wel wordt er melding gemaakt van regelmatige openvolging van PESP- en ORET-trajecten. Tussen de FOM en PSOM-EZ is in zoverre sprake van complementariteit dat aanvraagtrajecten voor beide gezamenlijk beschouwd worden.

S.6 Gevoeligheidsanalyses

Omdat veel parameters geschat dan wel economisch beredeneerd zijn is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor alle instrumenten. In de afzonderlijke hoofdstukken staat deze uitgebreid beschreven. Hieronder (Tabel S.7 en Tabel S.8) staan de belangrijkste bevindingen samengevat. Hierbij zijn alleen die effecten meegenomen die voor alle instrumenten van belang zijn. Onder NCW staat de basisberekening. Grijs gearceerde cellen geven aan waar de uitkomst van teken verandert in die gevoeligheidsanalyse.

Tabel S.7 Overzicht gevoeligheidsanalyse, overzicht alle instrumenten (eerste deel)

| NCW | | | | geen kosten van belasting-heffing | kosten van belasting-heffing 50 % | geen inverdien-effect | disconto-voet 2,5 % | disconto-voet 8,5 % | consumenten-surplus van variëteit 0 % |
|------------------|--------|-------|------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------------|
| PSB | alt. 1 | 5,4 | + PM | 5,9 | 4,9 | 3,6 | 9,1 | 2,4 | 0,2 |
| | alt. 2 | 9,5 | + PM | 9,9 | 9,1 | 7,4 | 13,7 | 6,0 | 3,4 |
| | alt. 3 | 10,6 | + PM | 11,7 | 9,5 | 7,1 | 18,0 | 4,7 | 0,2 |
| | alt. 4 | 6,6 | + PM | 7,0 | 6,2 | 4,4 | 11,3 | 2,8 | 0,0 |
| | alt. 5 | -8,3 | + PM | -6,7 | -9,8 | -9,1 | -6,6 | -9,6 | -10,6 |
| | alt. 6 | 6,9 | + PM | 7,4 | 6,5 | 5,0 | 10,8 | 3,7 | 1,3 |
| PESP | alt. 1 | -4,4 | + PM | -3,1 | -5,7 | -5,0 | -3,3 | -5,3 | -9,9 |
| | alt. 2 | -4,6 | + PM | -3,9 | -5,2 | -4,9 | -3,9 | -5,1 | -8,4 |
| | alt. 3 | -7,4 | + PM | -5,9 | -9,0 | -8,1 | -6,4 | -8,3 | -13,0 |
| PSOM-EZ | alt. 1 | -13,8 | + PM | -10,5 | -17,2 | -14,4 | -13,0 | -14,5 | -15,7 |
| | alt. 2 | -13,2 | + PM | -9,2 | -17,2 | -14,5 | -11,2 | -14,9 | -17,2 |
| | alt. 3 | -19,7 | + PM | -15,5 | -23,9 | -20,0 | -19,6 | -19,9 | -21,1 |
| FOM | alt. 1 | 8,4 | | 7,8 | 9,0 | 6,7 | 9,8 | 7,2 | 8,4 |
| | alt. 2 | 6,0 | | 5,9 | 6,2 | 4,3 | 7,5 | 4,8 | 6,0 |
| | alt. 3 | 17,1 | | 15,9 | 18,4 | 13,7 | 20,0 | 14,7 | 17,1 |
| Econ. diplomatie | alt. 1 | 109,0 | | 102,4 | 115,5 | 101,6 | 119,0 | 100,3 | 54,1 |
| | alt. 2 | 111,5 | | 105,0 | 118,0 | 104,5 | 121,1 | 103,3 | 59,3 |
| | alt. 3 | 115,6 | | 108,6 | 122,5 | 107,9 | 126,1 | 106,5 | 58,1 |

Tabel S.8 Overzicht gevoeligheidsanalyse, overzicht alle instrumenten (vervolg)

| NCW | | | geen leer-effecten (voor export en DBI) | geen compositie-effect wel een leereffect | alle export wordt binnen Nederland geproduceerd (geen doorvoer) | van de extra export wordt 56% in Nederland geproduceerd | compositie-effect 3% | leer-effect 1 % | langere effect-duur | kortere effect-duur |
|----------------|--------|------------|---|---|---|---|----------------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| PSB | alt. 1 | 5,4 +PM | -9,8 | 1,1 | 5,1 | 7,3 | 9,7 | 20,6 | nvt | -4,3 |
| | alt. 2 | 9,5 +PM | -8,3 | 4,4 | 9,1 | 11,7 | 14,5 | 27,2 | nvt | -1,9 |
| | alt. 3 | 10,6 +PM | -19,9 | 2,0 | 10,0 | 14,5 | 19,2 | 41,1 | nvt | -8,9 |
| | alt. 4 | 6,6 +PM | -12,9 | 1,1 | 6,2 | 9,1 | 12,1 | 26,1 | nvt | -5,8 |
| | alt. 5 | -8,3 +PM | -15,1 | -10,2 | -8,4 | -7,4 | -6,4 | -1,5 | nvt | -12,6 |
| | alt. 6 | 6,9 +PM | -9,3 | 2,3 | 6,6 | 9,0 | 11,5 | 23,1 | nvt | -3,5 |
| PESP | alt. 1 | -4,4 + PM | -4,4 | -8,9 | -4,0 | -5,6 | 0,2 | -4,4 | 1,1 | nvt |
| | alt. 2 | -4,6 + PM | -4,6 | -7,7 | -4,4 | -5,0 | -1,4 | -4,6 | 0,0 | nvt |
| | alt. 3 | -7,4 + PM | -7,4 | -12,0 | -7,1 | -8,6 | -2,8 | -7,4 | -1,7 | nvt |
| PSOM-EZ | alt. 1 | -13,8 + PM | -13,8 | -15,4 | -13,7 | -14,3 | -12,3 | -13,8 | -10,1 | nvt |
| | alt. 2 | -13,2 + PM | -13,2 | -16,5 | -12,9 | -14,3 | -10,0 | -13,2 | -4,6 | nvt |
| | alt. 3 | -19,7 + PM | -19,7 | -20,9 | -19,6 | -20,0 | -18,5 | -19,7 | -17,6 | nvt |
| FOM | alt. 1 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | nvt | 3,4 |
| | alt. 2 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | nvt | 1,1 |
| | alt. 3 | 17,1 | 17,1 | 17,1 | 17,1 | 17,1 | 17,1 | 17,1 | nvt | 7,3 |
| Ec. diplomatie | alt. 1 | 109,0 | 109,0 | 63,7 | 116,7 | 82,5 | 154,2 | 109,0 | nvt | 36,3 |
| | alt. 2 | 111,5 | 111,5 | 68,4 | 118,9 | 86,3 | 154,6 | 111,5 | nvt | 42,3 |
| | alt. 3 | 115,6 | 115,6 | 68,2 | 123,7 | 87,9 | 163,0 | 115,6 | nvt | 39,4 |

Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat het merendeel van de uitkomsten niet verandert als parameters veranderen. De conclusie van PSOM-EZ, de FOM en economische diplomatie verandert niet door de hier gepresenteerde gevoeligheidsanalyse. In de iets uitgebreidere gevoeligheidsanalyse in de hoofdstukken blijkt dat PSOM-EZ positief wordt als de overheidsbijdrage geen deel uitmaakt van het rendement, maar als het direct door de bedrijven bij het eigen vermogen geteld wordt en er een gebruikelijk rendement over gehaald wordt. Als de economische diplomatie toch geen extra export en DBI genereert dan wordt het maatschappelijk saldo negatief.

PESP en PSB zijn wel enigszins gevoelig voor enkele specifieke veranderingen van parameters ten opzichte van de basisberekening. Vooral het PSB verandert sterk als er geen leereffecten optreden, dan wordt het saldo negatief. Ook als de duur van de extra export 5 in plaats van 10 jaar is daalt het saldo dusdanig dat het negatief wordt. Dit zijn dan ook de twee meest cruciale parameters om in de toekomst met meer zekerheid te kunnen vaststellen.

De conclusie van deze gevoeligheidsanalyse is dat de uitkomst robuust is voor veel veranderingen in de parameters, al is vooral voor het PSB de uitkomst niet helemaal zeker.

S.7 Conclusie

S.7.1 Beleidsaanbevelingen financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken

Sommige van de instrumenten die het ministerie van Economische Zaken heeft om bedrijven te stimuleren tot en te ondersteunen bij internationaal ondernemen dragen bij aan de maatschappelijke welvaart, andere instrumenten verminderen de welvaart.³ Het verminderen en stroomlijnen van het palet aan instrumenten dat bedrijven stimuleert om internationaal zaken te doen (zoals aan de Tweede Kamer toegezegd door minister Van der Hoeven) kan daarom op een welvaartsverhogende manier worden uitgevoerd.

In de huidige opzet vergroten drie instrumenten de welvaart, namelijk het PSB, de FOM en economische diplomatie (in de vorm van uitgaande handelsmissies met een bewindspersoon). De andere twee instrumenten, PSOM-EZ en het PESP verlagen de welvaart uitgedrukt in financiële termen (hoewel hier baten van meer ontwikkeling in arme landen tegen over staan die niet in de analyse zijn meegenomen).

Van de vijf doorerekende instrumenten zijn steeds meerdere alternatieven beschouwd. Het aantal en de aard van de alternatieven verschilt tussen de instrumenten omdat de alternatieven aansluiten bij de instrumenten en steeds zo zijn gekozen dat de kans op een verhoging van de welvaart het hoogst is.

Voor het PSB leiden een verlaging van het subsidiebedrag en een vergroting van het budget beide tot een verdere vergroting van de welvaart. Een verlaging van het subsidiebedrag maakt dat bedrijven nog wel profiteren van de kennisoverdracht maar minder van de financiële bijdrage in de kosten van het internationaliseringsplan. Voor hetzelfde bedrag kunnen dus meer bedrijven geholpen worden en vooral de kennisoverdracht lijkt belangrijk te zijn voor de effectiviteit van dit instrument (de bijdrage aan de kosten is vooral nuttig voor het vergroten van de deelname en de het 'commitment' van de deelnemende bedrijven). Een vergroting van het budget, waarbij de instrument verder hetzelfde blijft, vergroot het aantal bedrijven dat geholpen kan worden. Dit vergroot de welvaart ondanks de extra wervingskosten. Een verschuiving van de focus naar de kleine bedrijven is waarschijnlijk slecht voor de welvaart, omdat de baten per bedrijf dan dalen, maar de kosten niet.

Het PESP kost meer dan het aan maatschappelijke baten genereert. Naast dit negatieve saldo van de in financiële termen gewaardeerde effecten is er ook een positieve PM-post, omdat het PESP bijdraagt aan de economische ontwikkeling van andere landen. Deze PM-post lijkt echter gering te zijn.

³ In principe kunnen projecten of instrumenten die meer kosten dan ze opbrengen maatschappelijk aantrekkelijk zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een herverdeling plaatsvindt die maatschappelijk gezien wenselijk is. De enige herverdeling die hier optreedt, is van belastingbetalers aan bedrijven die gebruik maken van een instrument. Dit lijkt onvoldoende reden om een negatief saldo te compenseren, maar dat is een politieke afweging.

Het huidige PSOM-EZ instrument kost meer dan deze aan maatschappelijke baten in Nederland genereert. Buiten Nederland genereert PSOM-EZ ook ontwikkelingsbaten. Hoe groot deze baten zijn en of deze maatschappelijk opwegen tegen het negatieve saldo is lastig vast te stellen. Een eerste probleem is dat er (kwantitatief) weinig bekend is over deze ontwikkelingsbijdrage, maar ook daarna zal dit effect lastig te waarderen zijn en blijft dat een politieke beslissing. De hier doorgerekende alternatieven hebben geen wezenlijk ander saldo van kosten en baten dan het huidige instrument.

De FOM vergroot de welvaart. Dit lijkt deels te komen door de opzet van het instrument. Het is een instrument waarbij bedrijven bij succes terugbetalen en de provisie en rente bevatten een opslag voor het risico en de kosten. Hierdoor worden bedrijven geholpen indien zij bijvoorbeeld geen lening kunnen krijgen omdat veel banken alleen in het eigen land zaken willen doen (er is in dat geval sprake van een ontbrekende financiële markt), terwijl de kosten voor de overheid erg laag zijn. Het meest aantrekkelijke alternatief is een verdubbeling van het instrument.

Economische diplomatie is het instrument dat veruit het meest bijdraagt aan de Nederlandse welvaart. De verschillen tussen de drie onderzochte varianten zijn gering.

G2G is niet doorgerekend omdat het instrument recentelijk gewijzigd is en er derhalve niet kan worden voortgebouwd op bestaande evaluaties.

S.7.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De hier uitgevoerde analyses hebben het inzicht vergroot in de werking van de instrumenten en in welke instrumenten bijdragen aan de welvaart en welke niet. Een strak toegepast MKBA-kader geeft bij het analyseren van deze instrumenten extra inzicht in de werking van de instrumenten omdat aannames over de werking en de effectiviteit expliciet gemaakt moeten worden om tot berekeningen te kunnen komen. Een dergelijke MKBA aanpak kan ook voor andere instrumenten nuttig zijn en meer inzicht in maatschappelijke wenselijkheid opleveren.

Meer inzicht in de verschillen tussen landen in het ontwerp en de toepassing van instrumenten en de motieven daarvoor lijkt een nuttige aanbeveling voor het Nederlandse beleid, zodat beter geprofiteerd kan worden van lessen uit het buitenland en de vormgeving van de instrumenten verder geoptimaliseerd kan worden.

Niet alle parameters zijn eenduidig vast te stellen. Soms is dit geen probleem omdat met een ruime marge in de gevoeligheidsanalyse blijkt dat andere (wellicht meer realistische) waarden geen effect hebben op de uitkomst van de analyse. In andere gevallen is de onzekerheid over de uitkomst echter van invloed op het positief of negatief uitvallen van een alternatief. Een preciezere waarde is dan gewenst. Verder onderzoek moet zich juist hierop richten.

Twee heel belangrijke effecten die met elkaar samenhangen (of in ieder geval in samenhang bestudeerd moeten worden) zijn de omvang van de leereffecten (leren bedrijven door te exporteren) en de omvang van het compositie-effect (hoeveel zijn exporterende bedrijven productiever dan niet-exporterende bedrijven). Deze zijn voor Nederland nog niet duidelijk (al is Kox (e.a.) (2008) bezig met de afrondende fase van een studie voor de grotere bedrijven). Meer

empirisch onderzoek, en dan vooral met microdata van het CBS nadat deze verder zijn uitgebreid (met onder andere belastingdienstgegevens), is nuttig. Hierbij gaat het zowel om de gemiddelde productiviteit van niet-exporterende bedrijven versus exporterende, als om in het buitenland investerende bedrijven. Bovendien is het van belang vast te stellen of er een verschil in productiviteit is tussen exporterende bedrijven die geen steun hebben gehad en exporterende bedrijven die zijn gaan internationaliseren met steun van het ministerie van Economische Zaken. Vooral nog is verondersteld dat er geen verschil in productiviteit is tussen internationaal actieve bedrijven die geen steun hebben gehad ten opzichte van de productiviteit van bedrijven die wel steun hebben gehad.

Een andere belangrijke veronderstelling is die van het rendement in het buitenland ten opzichte van het rendement in Nederland. Nu is aangenomen dat het rendement op Nederlandse investeringen in het buitenland hoger ligt dan het rendement dat die bedrijven in Nederland hadden gehaald. Dit is een cruciale aanname voor de efficiëntie van overheidsbeleid gericht op het stimuleren van buitenlandse investeringen, waar in wezen nog weinig over bekend is.

De duur van sommige effecten is onduidelijk. Hierbij gaat het vooral om de vraag of en zo ja wanneer bedrijven zonder steun zouden zijn gaan exporteren (oftewel wat gebeurt er precies in het nulalternatief). Dit speelt vooral een beslissende rol bij de MKBA van het PSB. Het zou goed zijn om na te gaan of het mogelijk is dit beter vast te stellen. Dit zal niet eenvoudig zijn, omdat dit te ingewikkeld is om te vragen in enquêtes en het ook hoge eisen aan microdata stelt voordat deze vraag misschien beantwoord kan worden.

Bij PSOM-EZ is het goed om na te gaan wat bedrijven nu precies doen met de overheidsbijdrage: zien ze dit als rendement zoals hier het meest waarschijnlijk geacht of beschouwen ze het vanaf het begin als eigen vermogen. Dit kan veel uitmaken voor de maatschappelijke wenselijkheid van dit instrument.

Bij volgende evaluaties is het goed om ook de doelvariabelen meer kwantitatief in beeld te brengen. In de huidige MKBA is voor sommige instrumenten een ruwe schatting gemaakt van hoeveel extra export het instrument genereert (bijvoorbeeld het PSB) zonder dat hiervoor informatie uit de evaluatie voorhanden is.

Evalueer ook het G2G instrument en doe dit zodanig dat maatschappelijke kosten en baten helder kunnen worden en dit instrument vergeleken kan worden met de overige instrumenten van het ministerie van Economische Zaken.

1 Inleiding

“Juist in landen waar onduidelijkheid heerst, waar transactiekosten worden gegeven en culturele en taalbarrières zijn, is het van belang dat de overheid bedrijven ondersteunt.”⁴

“Subsidies bestaan uit belastinggeld van burgers en bedrijven, dat effectief moet worden besteed en bovenal tot resultaat moet leiden. Daar is de interventierol van het ministerie van EZ essentieel.”⁵

Tijdens de behandeling van de Rijksbegroting 2008 heeft minister Van der Hoeven toegezegd het aantal instrumenten dat bestaat om bedrijven te stimuleren om internationaal zaken te doen te verminderen en te stroomlijnen.⁶ In het kader hiervan onderzoekt dit rapport de welvaartseffecten van de instrumenten van het ministerie van Economische Zaken ter zake. Het betreft de volgende zes instrumenten:⁷

- Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)
- Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)
- Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)
- Faciliteit Opkomende Markten (FOM)
- Economische diplomatie (hier ingeperkt tot handelsmissies met bewindspersoon)
- Government 2 Government (G2G)

In hoofdstuk 5 tot en met 10 wordt ieder instrument afzonderlijk beschreven en geanalyseerd. In Box 1.1 staat vooruitlopend op die hoofdstukken vast een beknopte omschrijving van deze instrumenten.

Het uitgangspunt bij de vormgeving van het financieel buitenlandinstrumentarium is dat er een rol voor de overheid is weggelegd indien markten niet optimaal functioneren of ontbreken (en waar derhalve sprake is van marktfalen), of indien er sprake is van internationaal overheidsfalen. Met behulp van regelgeving of instrumenten probeert de overheid op de juiste wijze het falen of ontbreken van de markt te ondervangen.

De laatste grootschalige herijking van het buitenlandinstrumentarium vond in 2005 plaats, desondanks is er voor het ministerie van Economische Zaken aanleiding voor nader onderzoek.

In de eerste plaats is er voortdurend sprake van voortschrijdend economisch inzicht. Om het financieel buitenlandinstrumentarium op een juiste manier te stroomlijnen en aan te passen aan de huidige behoeften van de markt, is het zaak om nieuwe economische inzichten (op het gebied van de transactiekostenleer, de economische geografie en de internationale handelstheorie) mee te nemen.

In de tweede plaats is het buitenlandinstrumentarium de afgelopen jaren intensief geëvalueerd, maar deze evaluaties hadden doorgaans betrekking op één of enkele instrumenten, waardoor

⁴ Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken tijdens de behandeling van de Rijksbegroting 2008.

⁵ Kamerlid Ten Hoopen (CDA) tijdens de behandeling van de Rijksbegroting 2008.

⁶ Zie Minister van Economische Zaken (2008).

⁷ Het buitenlands instrumentarium van andere ministeries blijft in dit rapport buiten beschouwing.

onderlinge consistentie tussen evaluaties ontbreekt. Bij de stroomlijning van het instrumentarium is inzicht in de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart van ieder instrument essentieel. Daarom is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) nodig.

Dit rapport presenteert dit onderzoek.

Box 1.1 Beknopte beschrijving van het financieel buitenlandinstrumentarium⁸

Het **Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)** ondersteunt MKB'ers zonder of met weinig internationale (export)ervaring bij het op een planmatige manier zetten van de eerste stappen op een nieuwe exportmarkt. Er zijn geen beperkingen naar welke landen wordt geëxporteerd, al is het merendeel gericht op export naar omliggende landen. In 2008 gaat het om ongeveer 800 gesubsidieerde projecten, waarvoor het beschikbare budget € 11,4 miljoen bedraagt.

Het **Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)** financiert haalbaarheids- en investeringsvoorbereidingsstudies om de export naar en economische samenwerking met (afnemers op) opkomende markten te bevorderen. De studies zijn op aanvraag van het bedrijfsleven en beogen de risico's voor Nederlandse bedrijven van het ondernemen op verre markten voor een belangrijk deel af te dekken, door de buitenlandse klanten ervan te overtuigen te investeren in Nederlandse goederen en diensten. De regeling zal in de huidige vorm vanaf 2008 worden uitgefaseerd, maar er wordt gekeken naar mogelijkheden om de regeling in gewijzigde vorm aan te blijven bieden. Het budget voor 2008 bedraagt € 5,1 miljoen, waarmee naar schatting ruim vijftig haalbaarheidsstudies zullen worden ondersteund.

Het **Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM-EZ)** is gericht op het aanjagen van investeringen door Nederlandse MKB'ers in ontwikkelings- en transitie-economieën via een bijdrage voor projecten die via de markt niet financieerbaar blijken. In 2008 gaat het naar schatting om een kleine dertig projecten, waarvoor het beschikbare budget € 18,8 miljoen bedraagt.

De **Faciliteit Opkomende Markten (FOM)** steunt levensvatbare investeringen in opkomende economieën, die niet via de markt financieerbaar zijn, met een (budgetneutrale) borgstelling. Dit programma moet het probleem oplossen dat Nederlandse investeerders moeilijk lokaal aan kapitaal te komen door de hogere risico's en slecht functionerende lokale financiële markten. De FOM wordt in principe budgetneutraal uitgevoerd. In 2008 worden er naar verwachting krap twintig nieuwe kredieten verstrekt.

Economische diplomatie: handelsmissies met bewindspersoon hebben tot doel de toegang tot buitenlandse markten voor Nederlandse investeerders of bedrijven met exportplannen te vergroten of vereenvoudigen. Hiervoor worden politieke contacten en (permanente) Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen ingezet. In 2008 staan er zeven uitgaande handelsmissies en één inkomende handelsmissie gepland, met het zwaartepunt van bestemmingen op opkomende economieën in met name Azië en Oost-Europa.

⁸ Gegevens afkomstig van www.evd.nl en uit stukken verstrekt door het ministerie van Economische Zaken

Het **Government 2 Government (G2G)** ondersteunt buitenlandse overheden bij institutionele opbouw en het formuleren van wet- en regelgeving door projectmatige kennisoverdracht, assistentie, advies en training, met als doel een verbeterde markttoegang voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het betreft projecten in enkele nieuwe EU-lidstaten en kandidaat EU-lidstaten en enkele ENP-landen. Het budget voor 2008 bedraagt € 4,9 miljoen, daarmee worden ongeveer 55 projecten ondersteund.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn de welvaartseffecten van het financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken op de Nederlandse economie?

Het gaat daarbij om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) met als doel inzicht te krijgen in de effectiviteit van het financieel buitenlandinstrumentarium, waarbij tevens de bestaande beoordelingssystematiek met nieuwe economische inzichten wordt geactualiseerd. Een dergelijke MKBA beoogt alle door een project of instrument veroorzaakte effecten in kaart te brengen. Voor zover mogelijk wordt aan deze effecten een prijskaartje gehangen. Hierdoor zijn kosten en baten met elkaar te vergelijken, en kunnen projecten onderling worden vergeleken. Het prijskaartje dient een reflectie te zijn van de waarde die de maatschappij aan deze effecten toekent. De kosten, de effecten en de waarderingen daarvan bepalen uiteindelijk het saldo van maatschappelijke kosten en baten van een project (in dit geval het economisch buitenlandbeleid). Op basis hiervan kan een uitspraak worden gedaan over het maatschappelijk nut (of rendement) van een project.

Deze hoofdvraag is weer onder te verdelen in een drietal deelvragen:

- Welke economische inzichten vanuit de economische handelstheorie, de economische geografie en de transactiekostenleer kunnen een toevoeging zijn op het bestaande analysekader van het financieel instrumentarium en dienen in de MKBA meegenomen te worden? Welke andere nieuwe economische inzichten zijn hierbij relevant?
- Wat is het effect van de inzet van het financieel buitenlandinstrumentarium op bedrijfsniveau? Hierbij gaat het onder andere om de succesratio van projecten die met behulp van het financieel buitenlandinstrumentarium geïnitieerd zijn, de mate waarin projecten zonder steun geen doorgang zouden vinden (de additionaliteit), de opbrengst per bedrijf en de periode van de duur van het voordeel.
- Wat is het effect van de inzet van het financieel buitenlandinstrumentarium op macro-economisch niveau?
- Welke algemeen evenwichtseffecten, waaronder arbeidsmarkteffecten, treden op?
- Wat zijn de totale maatschappelijke kosten en baten van het financieel buitenlandinstrumentarium?

Hier wordt per afzonderlijk instrument een MKBA uitgevoerd, om zo tot een vergelijking van de verschillende instrumenten te komen.

1.2 Leeswijzer

In dit rapport bekijken we de effecten van het financieel buitenlandinstrumentarium met een brede welvaartsblik. Hierbij kijken we naar alle gevolgen voor de Nederlandse maatschappij, dus niet alleen naar de gevolgen voor de betrokken bedrijven en de overheid. Ruwweg bestaat het rapport uit twee delen. Het eerste deel beschrijft het wetenschappelijke kader voor de analyse. Dit deel bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 bespreken we allereerst de belangrijkste *stylized facts* van het internationaal ondernemen, de redenen voor overheidsingrijpen en maken we een *quick scan* van het economisch buitenlandbeleid in andere landen. In hoofdstuk 3 bespreken we de relevante inzichten uit de recente theoretische en empirische literatuur op het gebied van de handel, economische geografie en transactiekosten. In het kader hiervan bespreken we ook de micro-macro paradox. Hoofdstuk 4 beschrijft een aantal basisuitgangspunten van de MKBA, de verschillende manieren waarop de export in de loop van de tijd kan veranderen onder de invloed van stimuleringsbeleid, en de 'long list' van effecten.

Het tweede deel van het rapport is toegepast van aard en bevat een MKBA per instrument (hoofdstuk 5 tot en met 10). Ieder hoofdstuk beschrijft het instrument, dan de verschillende (project)alternatieven, vervolgens de MKBA, de gevoeligheidsanalyse en ten slotte de conclusie voor dat instrument. De MKBA's zijn zo opgezet dat ieder afzonderlijk goed te volgen is zonder kennis van de eerdere hoofdstukken. Wel is het zo dat alle MKBA's voortbouwen op de bespreking van de effecten in hoofdstuk 4. Deel 1 overslaan kan dus wel, maar zal op een aantal belangrijke punten tot onduidelijkheden leiden doordat sommige aspecten eerder uitvoerig besproken zijn.

Hoofdstuk 11 trekt de beleidsconclusies uit de gehele exercitie en beschrijft resterende kennislacunes die van belang zijn voor het beleid.

We streven na de toegankelijkheid en controleerbaarheid van de analyse te borgen door de meeste aannames en onzekerheden expliciet te beschrijven. Daardoor zijn de hoofdstukken soms relatief lang en gedetailleerd.

Het opstellen van dergelijke MKBA's is nieuw voor het financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken. Hierdoor was vooraf niet precies duidelijk welke informatie nodig is om deze MKBA's te maken. Daarom is ervoor gekozen eerst het kader van de MKBA's scherp op te zetten en dit vervolgens zo ver mogelijk in te vullen op basis van reeds beschikbare evaluaties en interviews. Hierbij bleken er hiaten te zijn tussen de beschikbare en de benodigde kennis. Er ligt daarom nog een aantal vragen open voor het ministerie om in de toekomst te beantwoorden. Ondanks de beperking dat geen nieuwe enquêtes zijn gehouden of nieuwe analyses op bestaande gegevens (zoals de microdata van het CBS) zijn gehouden, is het voor vijf van de zes instrumenten mogelijk om een MKBA op te stellen en daar conclusies aan te verbinden. Onzekerheden rond de uitkomsten worden aangegeven, doorgerekend in een gevoeligheidsanalyse en besproken. De schatting die in de basisberekening gebruikt is, is steeds de meest waarschijnlijke waarde.

2 Stylized facts van internationaal ondernemen, marktfalen en quick scan van het stimuleringsbeleid in andere landen

Als achtergrond voor het onderzoek is ten eerste een helder en zo actueel mogelijk beeld nodig van de omvang, de aard en het belang van internationaal ondernemen voor de Nederlandse economie en Nederlandse bedrijven. Paragraaf 2.1 beschrijft de stylized facts van het internationaal ondernemen. Paragraaf 2.2 beschrijft redenen voor overheidsingrijpen vanuit marktfalen of ontbrekende markten. Een beknopte internationale beleidsvergelijking biedt het perspectief van wat andere landen nuttig achten. Paragraaf 2.3 geeft een quick scan van het beleidsinstrumentarium van België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Frankrijk en Oostenrijk.

2.1 ‘Stylized facts’ internationaal ondernemen⁹

Deze paragraaf beschrijft beknopt hoe internationaal ondernemen in Nederland gebeurt, hoe bedrijven hierin participeren en wat knelpunten zijn.

2.1.1 De rol van internationale handel en directe buitenlandse investeringen voor de Nederlandse economie¹⁰

Buitenlandse handel en investeringen zijn voor een traditioneel open en relatief kleine economie als Nederland van evident belang. Figuur 2.1 laat zien dat van de hier geselecteerde landen alleen België een groter deel van het Bruto Binnenlands Product (BBP) uitvoert. Nederland exporteert

⁹ Sommige informatie in deze paragraaf is gebaseerd op enquêtes. Merk op dat veel CBS-gegevens ook gebaseerd zijn op enquêtes, maar vaak kan het CBS cijfers nog corrigeren omdat ze ook meerdere bronnen van informatie heeft.

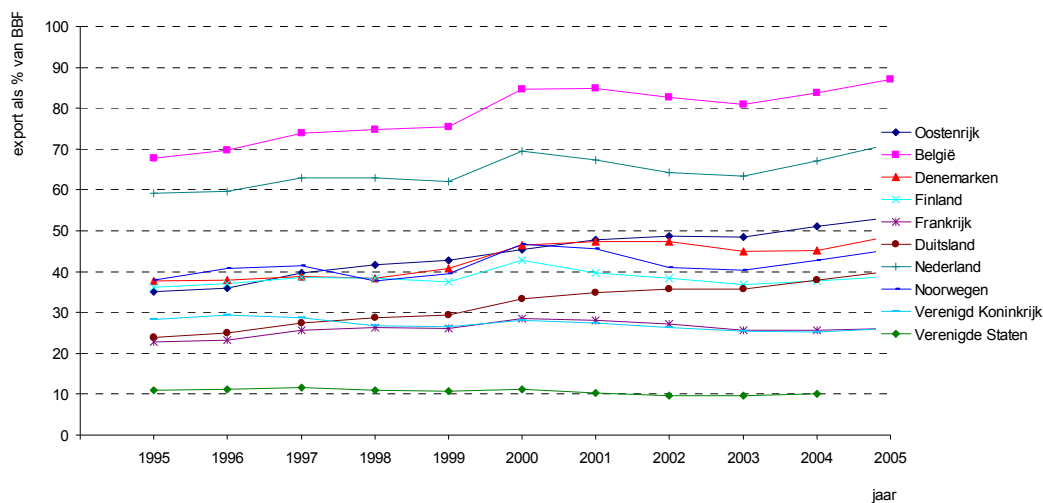
Enquêtes hebben een aantal (potentiële) nadelen. Zo worden sommige aspecten niet gevraagd of is de omvang van de steekproef kleiner dan gewenst om betrouwbare resultaten te krijgen. Meestal ontbreekt een controlegroep. Zo worden vragen over ondervonden handelsbarrières vaak alleen aan geïnternationaliseerde bedrijven gesteld. Hiermee wordt de groep bedrijven die niet exporteert buitengesloten. Deze kunnen echter juist niet exporteren vanwege ervaren of gepercipieerde barrières. Een ontwikkeling die nu in meerdere landen begint door te breken is het gebruik van microdata verzameld door de officiële statistische bureaus (zie bijvoorbeeld Ottaviano en Mayer, 2007 – ook bekend als het Bruegel rapport; en Wagner, 2007; Fryges en Wagner, 2007; en International Study Group on Exports and Productivity, 2007). Voor Nederland is nog geen onderzoek gepubliceerd, maar het CPB is bezig met een studie naar internationaal ondernemen gebaseerd op microdata van het CBS (zie Kox, 2008.)

Dergelijk onderzoek staat echter nog in de kinderschoenen waardoor in het Bruegel rapport bijvoorbeeld nog voor veel landen reeksen ontbreken. De mogelijkheden voor vruchtbaar toekomstig onderzoek zijn legio. Dit is dan ook onderdeel van het activiteitenplan van het speerpunt globalisering van het CBS. Echter het koppelen van bestanden is vaak lastiger dan het in eerste instantie lijkt. Zo gebruikt de belastingdienst bijvoorbeeld een andere definitie van een bedrijf dan het CBS.

¹⁰ Gegevens van het CBS zoals bijvoorbeeld weergegeven in CBS (2007) Kerncijfers Internationalisering zijn sterk vergelijkbaar met deze cijfers. Hier is gekozen voor data van de Wereldbank om een aantal vergelijkingen met andere landen te kunnen maken.

jaarlijks 60 à 70 procent van het BBP.¹¹ De figuur laat eveneens zien dat grotere economieën doorgaans een kleiner aandeel van hun BBP exporteren. Landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk exporteren niet meer dan 20 tot 40 procent van hun BBP, de Verenigde Staten zelfs niet meer dan 10 procent. Andere kleinere open economieën zoals Denemarken, Noorwegen en Finland zitten met 30 tot ruim 50 procent export als percentage van hun BBP niettemin ook aanzienlijk lager dan Nederland.

Figuur 2.1 Export als percentage van het BBP, 1995-2005¹²



Bron: Worldbank (10 april 2008) World Development Indicators

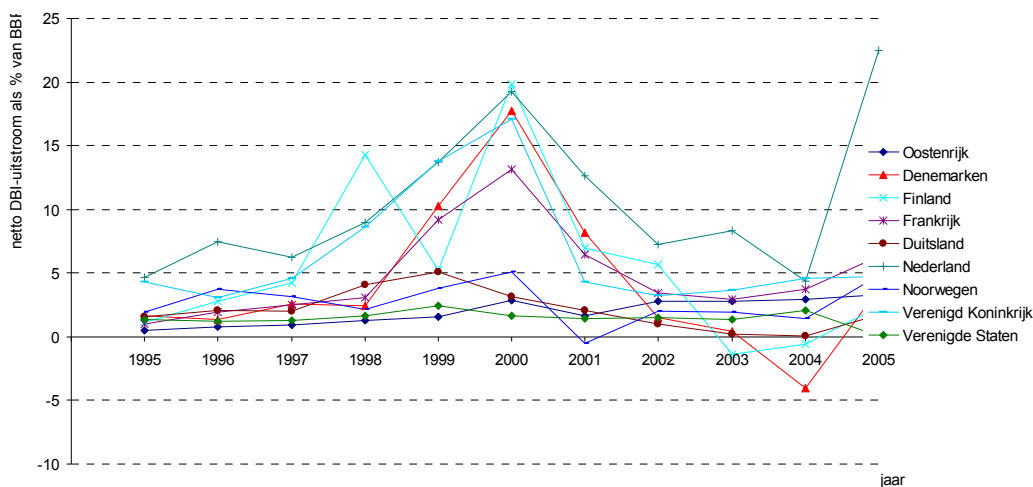
Deze openheid van de Nederlandse economie blijkt ook uit het feit dat het Nederlandse aandeel in de wereldhandel 3,2 procent bedraagt. Dit is groter dan op basis van het Nederlandse aandeel in de wereldbevolking (een kwart procent) en het Wereld BBP (1 procent) kan worden verwacht (WRR, 2003, p. 9).

Figuur 2.2 toont dat Nederland niet alleen in termen van export een zeer open economie is. Ook de netto uitgaande directe buitenlandse investeringen en importen zijn als percentage van het BBP in internationaal perspectief hoog.

¹¹ Figuur 2.1 geeft een veel gebruikte maat van openheid, namelijk export gedeeld door het Bruto Binnenlands Product (een andere veel gebruikte maatstaf is de som van de export en import gedeeld door het Bruto Binnenlands Product). Deze maatstaf heeft als nadeel dat de eenheden boven en onder de breuk niet gelijk zijn (export is omzet, terwijl het Bruto Binnenlands Product gelijk is aan de toegevoegde waarde, dat wil zeggen de omzet min de kosten). Hier volgen we de gebruikelijke conventie om export gedeeld door bruto binnenlands product te gebruiken als maat voor de openheid.

¹² De figuur met import ziet er vergelijkbaar uit en is hier daarom weggelaten.

Figuur 2.2 Netto uitgaande directe buitenlandse investeringen als % van het BBP, 1995-2005



Bron: Worldbank (10 april 2008) World Development Indicators
 Noot: België is uit deze tabel weggelaten omdat deze voor enkele jaren een onverklaarbaar grote netto uitstroom van kapitaal te zien geeft.

De internationale oriëntatie van Nederland is relatief sterk gericht op Europa. Tabel 2.1 beschrijft de verdeling van de Nederlands export naar de belangrijkste landen en landengroepen. Hieruit blijkt dat 63 procent van de import uit Europa komt. Van de export gaat 82 procent naar Europa. Duitsland is het grootste doelland voor de Nederlandse export met 25 procent. Naar de Verenigde Staten gaat 5 procent van de Nederlandse export. Naar heel Azië gaat iets meer, namelijk 7 procent.

Tabel 2.1 Import en export van goederen naar een aantal belangrijke landen en landengroepen (2006)¹³

| | invoerwaarde (€ miljard) | % van de totale invoer | uitvoerwaarde (€ miljard) | % van de totale uitvoer |
|---------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Totaal | 307 | 100% | 348 | 100% |
| Totaal Europa | 195 | 63% | 284 | 82% |
| Waarvan: | | | | |
| EU | 174 | 57% | 262 | 75% |
| Niet-EU | 133 | 43% | 86 | 25% |
| Frankrijk | 15 | 5% | 29 | 8% |
| Duitsland | 62 | 20% | 82 | 24% |
| Italië | 8 | 2% | 17 | 5% |
| Verenigd Koninkrijk | 20 | 6% | 32 | 9% |
| Ierland | 4 | 1% | 3 | 1% |
| Denemarken | 3 | 1% | 5 | 1% |
| Griekenland | 0 | 0% | 3 | 1% |
| Spanje | 6 | 2% | 13 | 4% |
| België | 33 | 11% | 41 | 12% |
| Noorwegen | 4 | 1% | 3 | 1% |

¹³ Het patroon voor import en export van diensten is vergelijkbaar.

| | invoerwaarde (€ miljard) | % van de totale invoer | uitvoerwaarde (€ miljard) | % van de totale uitvoer |
|--|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Zweden | 6 | 2% | 6 | 2% |
| Finland | 3 | 1% | 4 | 1% |
| Zwitserland | 2 | 1% | 5 | 1% |
| Turkije | 2 | 1% | 4 | 1% |
| Totaal Oost-Europa | 22 | 7% | 27 | 8% |
| Waarvan: | | | | |
| Polen | 4 | 1% | 6 | 2% |
| Tsjechië | 2 | 1% | 5 | 1% |
| Rusland | 10 | 3% | 7 | 2% |
| Totaal Afrika | 9 | 3% | 9 | 2% |
| Totaal Noord-Afrika | 4 | 1% | 3 | 1% |
| Totaal West-Afrika | 2 | 1% | 3 | 1% |
| Totaal Centr., Oost- en zuidelijk Afrika | 3 | 1% | 3 | 1% |
| Totaal Noord-Amerika | 26 | 8% | 19 | 5% |
| Waarvan: | | | | |
| Verenigde Staten | 24 | 8% | 17 | 5% |
| Canada | 2 | 1% | 2 | 0% |
| Totaal Midden- en Zuid-Amerika | 11 | 4% | 6 | 2% |
| Waarvan: | | | | |
| Brazilië | 4 | 1% | 1 | 0% |
| Argentinië | 1 | 0% | 0 | 0% |
| Totaal Nabije- en Midden Oosten | 2 | 1% | 2 | 1% |
| Totaal Arabische Golfstaten | 7 | 2% | 5 | 2% |
| Totaal Azië | 65 | 21% | 26 | 8% |
| Waarvan: | | | | |
| India | 2 | 1% | 2 | 0% |
| Thailand | 2 | 1% | 1 | 0% |
| Indonesië | 2 | 1% | 1 | 0% |
| China (Volksrepubliek) | 26 | 9% | 4 | 1% |
| Zuid-Korea | 2 | 1% | 3 | 1% |
| Japan | 7 | 2% | 3 | 1% |
| Taiwan | 3 | 1% | 2 | 1% |

Bron: CBS (2007) Kerncijfers internationalisering p. 17

Deze gerichtheid op Europa blijkt ook uit enquêtes onder ondernemers. Nederlandse ondernemers in het MKB zijn voor wat betreft hun export sterk gericht op de EU; bijna 85 procent van export gaat naar andere EU-lidstaten, waarvan ongeveer 80 procent naar de 'oude' EU-landen (zie Hessels et al., 2005; en Braaksma en Hessels, 2007).

Box 2.1 Import en binnenkomende directe buitenlandse investeringen¹⁴

In dit hoofdstuk geven we geen beeld van de import¹⁵ in Nederland noch van de naar Nederland komende Directe Buitenlandse Investerings (DBI). Dat wil niet zeggen dat dit niet belangrijk is. Sterker nog, dit is voor de welvaart van een land zeer belangrijk, en mogelijk belangrijker dan export of uitgaande directe buitenlandse investeringen. Export betekent het leveren aan goederen en diensten aan buitenlanders. Dat op zich draagt niet bij aan de Nederlandse welvaart, tenzij er bijvoorbeeld sprake is van schaalvoordelen die worden bereikt door ook buitenlandse markten te kunnen bedienen waardoor ook binnenlandse goederen goedkoper worden. De Nederlandse welvaart hangt af van de consumptie van goederen en diensten in Nederland. Import van goederen en diensten vergroot wel de binnenlandse consumptie en dus de welvaart. Om te importeren is geld nodig. Dit wordt verdiend door te exporteren. Dat maakt export ook belangrijk. Vanuit welvaartsperspectief is export dus een *middel*, en is import het *doel*. Het belang van import is dus lastig te overschatten.

Import en binnenkomende directe buitenlandse investeringen worden hier om twee redenen niet besproken. Ten eerste is hierover minder informatie voorhanden (omdat er minder onderzoek naar gedaan wordt) en het is dus lastiger om een goed beeld te geven. Ten tweede – en voor dit rapport belangrijker – staat het beleidsinstrumentarium hier centraal, en dat richt zich op export en uitgaande directe buitenlandse investeringen en niet op import en binnenkomende investeringen. Import en uitgaande directe buitenlandse investeringen zijn voor de onderzoeksvraag daarom minder belangrijk. Ze spelen wel een rol bij de algemene evenwichtsmechanismen die in hoofdstuk 4 worden besproken.

2.1.2 Informatie over bedrijven die exporteren of in het buitenland investeren

In deze paragraaf ligt de nadruk op MKB-bedrijven en de manier waarop en de mate waarin deze bedrijven internationaliseren. Deze focus komt overeen met de focus van het instrumentarium dat zich vooral richt op de MKB-bedrijven.

¹⁴ Directe buitenlandse investeringen zijn investeringen in productiemiddelen (zoals gebouwen, transportmiddelen, kennis) die nieuw zijn. Aandelentransacties en overnames zijn geen onderdeel van de directe buitenlandse investeringen.

¹⁵ Outsourcing van activiteiten staat niet apart in de statistieken vermeld, maar komt tot uitdrukking in hogere import. Immers, bij outsourcing worden vaak eenvoudige onderdelen van de productie uitbesteed aan landen met lagere loonkosten, terwijl de delen van het productieproces met hogere toegevoegde waarde (zoals hoofdkantoor, R&D) of direct klantcontact (zoals verkoop, marketing) in Nederland blijven. Zonder gebruik te maken van outsourcing zullen in Nederland gemaakte producten duurder zijn dan die van buitenlandse concurrenten die wel gebruik maken van outsourcing, waardoor de Nederlandse producten weggeconcurrereerd worden. Meer outsourcing komt dan ook in de cijfers tot uitdrukking als meer import en meer binnenlandse productie dan er zonder outsourcing geweest zou zijn. De import die hoort bij outsourcing zal vooral vanuit lage lonen landen (zoals Oost-Europese landen, en landen in Azië) komen. Zoals uit Tabel 2.1 blijkt is deze import kleiner dan de import uit Europa, Amerika en Japan. Merk op dat diverse instrumenten om bedrijven te stimuleren meer internationaal actief te worden outsourcing uitsluiten van de regeling.

Export

Gemiddeld lijkt iets minder dan een op de tien MKB-bedrijven te exporteren (zie Tabel 2.2).¹⁶

Hoe kleiner een bedrijf is, hoe kleiner de kans is dat het exporteert. Van de bedrijven met minder dan 10 werknemers exporteert 8,2 procent, terwijl van de bedrijven met 50 tot 100 werknemers 33,3 procent exporteert.

De kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers exporteren € 33 miljard. De export per grootteklasse loopt sterk op bij bedrijven groter dan 100 maar kleiner dan 250 werknemers en bedrijven met meer dan 250 werknemers. Omdat er veel meer kleine dan grote bedrijven zijn, is het patroon van export per bedrijf sterk afwijkend. Exporterende bedrijven met minder dan 10 werknemers exporteren gemiddeld € 0,6 miljoen. Exporteurs met tussen de 10 en 20 werknemers exporteren gemiddeld € 4,0 miljoen. MKB exporteurs met tussen de 100 en 250 werknemers exporteren gemiddeld € 63 miljoen. Grote exporteurs (meer dan 250 werknemers) exporteren gemiddeld € 185 miljoen.

Tabel 2.2 Export en exporteurs naar bedrijfsgrootte (2007)

| | aantal onderneming en naar grootteklasse | aantal exporteurs naar grootteklasse | aandeel exporterende onderneming en binnen het bedrijfsleven naar grootteklasse | export naar grootteklasse (x 1 miljoen euro) | export per bedrijf (€ miljoen) |
|--|--|--------------------------------------|---|--|--------------------------------|
| kleinbedrijf (1-9 werkzame personen, wp) | 707.000 | 58.080 | 8,2% | 33.770 | 0,6 |
| waarvan 1 wp | 406.410 | 29.800 | 7,3% | | |
| 2-9 wp | 300.580 | 28.260 | 9,4% | | |
| klein middenbedrijf (10-19 wp) | 35.010 | 6.390 | 18,3% | 25.630 | 4,0 |
| middelgroot middenbedrijf (20-49 wp) | 19.300 | 4.880 | 25,3% | 46.370 | 9,5 |
| groot middenbedrijf (50-99 wp) | 6.640 | 2.210 | 33,3% | 36.410 | 16,5 |
| middelgroot bedrijf (100-249 wp) | 4.070 | 1.300 | 32,0% | 82.090 | 63,1 |
| grootbedrijf (250+ wp) | 2.780 | 840 | 30,1% | 155.650 | 185,3 |
| niet toegerekend | | | | 45.230 | |
| totaal | 774.800 | 73.710 | 9,5% | 425.150 | 5,8 |
| MKB | 772.020 | 72.870 | 9,4% | 224.260 | 3,1 |

Bron: EIM / Gibcus et al. (2008), tabel 3, 1, 4, 7, berekening SEO Economisch Onderzoek

Per bedrijfscategorie hebben Gibcus et al. (2008) uitgerekend hoe belangrijk de export is voor de totale omzet. Deze gemiddelde exportintensiteit staat in Tabel 2.3. Uit de eerste kolom blijkt dat export in Nederland zorgt voor 26,2 procent van de omzet. Voor kleine MKB-bedrijven ligt dit met 14,9 procent gemiddeld een stuk lager. Voor de MKB-bedrijven met 20 tot 49 medewerkers

¹⁶ Merk op dat in eerdere studies het aantal exporterende bedrijven dat gerapporteerd werd hoger lag, namelijk een op iedere vijf bedrijven (zie de EIM rapporten Hessels et al., 2005; en Braaksma en Hessels, 2007). Dit verschil komt door een verschillende manier van waarnemen (enquêteren) en is dus geen daling.

is export als aandeel in de omzet het hoogste met 35 procent. De gemiddelde exportintensiteit voor de grotere bedrijven ligt lager, namelijk 27,0 procent voor bedrijven met 50 tot 99 werknemers en 32,6 procent en 27,8 procent voor de bedrijven met 100 tot 249 respectievelijk meer dan 250 werknemers. Het verband tussen grootte en exportintensiteit is dus niet lineair. Als de niet-exporterende bedrijven buiten beschouwing blijven dan neemt het percentage dat de export in de omzet verzorgt toe tot gemiddeld 43,2 procent. Voor de bedrijven met tussen de 10 en 19 werknemers is dit lager (36 procent) terwijl voor de grootbedrijven het percentage juist hoger ligt (56 procent).

Gebaseerd op een andere gegevensverzameling concludeerde het EIM dat bij 70 procent van de MKB-bedrijven export minder dan een kwart van de omzet vormt. Ruim 10 procent van de MKB-ondernemers geeft aan dat export een kwart tot de helft van de omzet vormt en bij krap 20 procent van de MKB'ers zorgt export voor meer dan de helft van de omzet.¹⁷

Tabel 2.3 Exportintensiteit (export ten opzichte van omzet) (2007)

| | exportintensiteit naar grootteklasse (procenten) | exportintensiteit van exporteurs naar grootteklasse (procenten) |
|--------------------------------------|---|--|
| kleinbedrijf (1-9 wp) | 14,9 | 47,2 |
| klein middenbedrijf (10-19 wp) | 23,2 | 36,0 |
| middelgroot middenbedrijf (20-49 wp) | 35,4 | 42,9 |
| groot middenbedrijf (50-99 wp) | 27,0 | 44,3 |
| middelgroot bedrijf (100-249 wp) | 32,6 | 44,1 |
| grootbedrijf (250+ wp) | 27,6 | 56,4 |
| totaal | 26,8 | 47,6 |
| MKB | 26,2 | 43,2 |

Bron: Gibcus et al. (2008).

Tabel 2.4 beschrijft de export naar sector. Hieruit blijkt dat de exportintensiteit per sector (dus gemeten over alle bedrijven) het hoogste is in de industrie (47 procent) en de groothandel (40 procent).¹⁸

Tabel 2.4 Exportintensiteit van MKB per sector (2007)

| | exportintensiteit in het MKB naar sector |
|------------------------|--|
| Industrie | 46,90% |
| groothandel | 40,10% |
| transport/communicatie | 34,80% |
| delfstoffenwinning | 23,60% |
| zakelijke diensten | 16,50% |
| landbouw/visserij | 9,20% |
| autosector | 5,10% |
| financiële diensten | 5,10% |

¹⁷ Zie Hessels et al. (2005) en Braaksma en Hessels (2007).

¹⁸ De cijfers in Hessels et al. (2005) en Braaksma en Hessels (2007) wijken hier enigszins van af, het beeld is echter consistent.

| exportintensiteit in het MKB naar sector | |
|--|--------------|
| overheid | 4,10% |
| cultuur | 3,20% |
| openbaar nut | 3,10% |
| bouwnijverheid | 2,20% |
| overige diensten | 2,20% |
| detailhandel | 1,70% |
| onderwijs | 1,50% |
| horeca | 0,00% |
| zorg | 0,00% |
| totaal | 26,2% |

Bron: Gibcus et al. (2008), tabel 14.

Internationale vergelijking export

In Europa exporteert ongeveer 8 procent van de MKB-bedrijven (Gallup, 2007). In kleinere landen ligt dit percentage over het algemeen iets hoger. In Nederland exporteert 13 procent van de MKB'ers.¹⁹

In hun overzicht constateren Ottaviano en Mayer (p. 11 en 13) op basis van de gegevens van een aantal landen²⁰ dat ruwweg 1, 5, en 10 procent van de exporterende bedrijven zorgt voor 40, 70 en 80 procent van de totale export van dat land.

Het aantal bedrijven dat een groot deel van hun omzet exporteert is beperkt (Ottaviano en Mayer 2007, p. 15-16). Ruwweg 45 en 25 procent van de bedrijven exporteert meer dan 90 respectievelijk 50 procent van hun omzet. In totaal is dit goed voor ongeveer 10 respectievelijk 70 procent van de export. Veel van deze grote exporteurs exporteren naar veel landen en exporteren veel verschillende producten. Voor Frankrijk geldt dat meer dan 75 procent van de export wordt gegenereerd door bedrijven die meer dan 10 producten naar meer dan 10 landen exporteren.

De totale export wordt vooral gedreven door een paar grote bedrijven die een aantal buitenlandse markten tegelijk bedienen met een aantal verschillende producten (Ottaviano en Mayer, 2007 p. 17). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat alleen bedrijven die groot genoeg zijn en een portfolio aan producten hebben de internationale concurrentie aan kunnen. De vraag die hiermee niet beantwoord wordt, is hoe een bedrijf in die positie terecht komt. Klein beginnen met één product en één land en dan relatief snel groeien is een mogelijkheid (exporterende bedrijven groeien relatief snel), maar er zijn meerdere ontwikkelingstrajecten denkbaar (zoals direct na de oprichting een brede internationaliseringstrategie volgen – Hessels et al. (2005, p. 18) duiden dit aan als Born Globals). De kennis over hoe bedrijven internationaliseren is nog onvoldoende ontwikkeld.

¹⁹ Het percentage hier wijkt iets af van de eerder in de tekst besproken cijfers, hetgeen te verklaren is uit verschillende manieren van gegevensverzameling.

²⁰ Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië en Noorwegen.

Dit staat in contrast tot de conclusies die Ottaviano en Mayer (2007, p. 30) trekken op basis van een decompositie van de totale waarde van de export. In deze decompositie van de exportwaarde berekenen ze hoeveel de export verandert door een verandering van het aantal exporteurs (de zogenaamde *extensive margin*) en de gemiddelde export per exporteur (de zogenaamde *intensive margin*).²¹ Ottaviano en Mayer concluderen hieruit dat vergroting van het aantal exporteurs (de *extensive margin*) het meest effectieve beleid is. Veel van het Nederlandse instrumentarium is hier ook op gericht. Zo richt de PSB, in aantallen de grootste regeling, zich op exportstarters, of kleine exporteurs die een andere markt willen betreden. Merk op dat in berekeningen over de *extensive* en *intensive margin* een belangrijke aanname is dat vergroting van het aantal exporteurs geen invloed heeft op de gemiddelde exportwaarde per bedrijf. Als het beleid zich richt op het meer laten exporteren door MKB-bedrijven dan lijkt dit een onwaarschijnlijke aanname omdat kleine MKB-bedrijven minder exporteren dan gemiddelde exporteurs (zie Tabel 2.2).

Directe buitenlandse investeringen

Grofweg 3 procent van de MKB'ers investeert in het buitenland in de vorm van bijvoorbeeld een 'joint-venture' of lokale vestiging. Net als bij exporten loopt de fractie internationaal investerende bedrijven op met de bedrijfsomvang; van 3 procent van de bedrijven met 1 tot 9 werknemers en 8 procent van de bedrijven met 10 tot 49 medewerkers tot 17 procent van de grotere bedrijven met 50 tot 250 medewerkers. In de meeste gevallen (50 procent) van directe buitenlandse investeringen door Nederlandse MKB-bedrijven gaat het om het lokaal opzetten van een verkooporganisatie. Ook productie (35 procent), R&D (30 procent) en marketing (22 procent) zijn activiteiten die frequent worden geïnternationaliseerd via buitenlandse investeringen.

Internationale vergelijking DBI

5,2 procent van de Europese MKB'ers (EU 15) heeft een buitenlandse vestiging of joint venture. In Nederland ligt het percentage met een buitenlandse vestiging of joint venture iets lager, namelijk 4,5 procent. In het buitenland investeren lijkt een positief effect te hebben op de werkgelegenheid van de het investerende bedrijf in het land van herkomst. Dit effect is waarschijnlijk klein: 49 procent van de bedrijven rapporteert dat er geen effect is op de werkgelegenheid in het land van herkomst; 18 procent rapporteert een toename terwijl 3 procent rapporteert dat de werkgelegenheid in het thuisland daalt door de buitenlandse vestiging.

Verschillen tussen internationale bedrijven versus niet-internationale bedrijven

Bedrijven die internationaal actief zijn (exporteren en in het buitenland investeren), zijn anders dan bedrijven die niet internationaal actief zijn. Exporterende bedrijven zijn groter dan gemiddeld, genereren meer toegevoegde waarde, betalen hogere lonen, zetten meer kapitaal per werknemer in, hebben werknemers met meer *human capital*, en hebben een hogere productiviteit (Ottaviano en Mayer, 2007, p. 5). Tevens hebben de exporterende bedrijven een betere overlevingskans (lagere faillissementskans), een hogere groei, zetten meer technologie in en hebben meer hooggeschoolden in dienst (Harris en Li, 2005, pp. 6 en 35).

Het feit dat exporterende en in het buitenland investerende bedrijven meer werkgelegenheid hebben en meer toegevoegde waarde genereren dan niet-internationaal actieve bedrijven is een

²¹ Ottaviano en Mayer gaan verder en decomponeren de export per exporteur in (i) het aantal producten dat een exporteur uitvoert, en (ii) de gemiddelde export per product. De export per product delen ze vervolgens nog op in de (i) gemiddelde prijs en (ii) de gemiddelde hoeveelheid.

vertaling van het feit dat het gemiddeld grotere bedrijven zijn. De getallen per werknemer zijn belangrijker. Zo zetten internationale bedrijven vaak meer kapitaal in (hoewel sectorale samenstelling hierbij een rol kan spelen).²² Belangrijker nog (zeker in het kader van deze studie) is dat internationale ondernemingen meer betalen dan bedrijven die alleen binnenlands actief zijn. Dit duidt op een hogere productiviteit per werknemer. De exporteurs betalen 2 procent (Duitsland), 9 procent (Frankrijk), 15 procent (Verenigd Koninkrijk), 7 procent (Italië) en 8 procent (Noorwegen) meer dan bedrijven die alleen op de binnenlandse markt actief zijn.²³ Bij deze getallen zijn nog de nodige kanttekeningen te plaatsen.²⁴ Zo zijn deze berekeningen niet gecorrigeerd voor verschillen in opleiding. Zo is het te verwachten dat grotere bedrijven meer hoger opgeleiden aantrekken (bijvoorbeeld omdat ze meer management hebben en omdat ze meer aan R&D doen) en dus hogere lonen betalen.²⁵ Ottaviano en Mayer constateren een verschil in loon tussen exporteurs en niet-exporteurs van 10 tot 20 procent. Bedrijven die in het buitenland investeren doen het weer beter dan bedrijven die exporteren. Gezien de omvang van de loonverschillen wordt een deel van het loonverschil waarschijnlijk veroorzaakt door een verschil in productiviteit dat samenhangt met de kenmerken van het personeel. Er is immers geen economische reden waarom een internationaal bedrijf een veel hoger loon zou betalen dan alleen in het binnenland actieve bedrijven zonder daar een ander type medewerkers voor aan trekken. Daarnaast kunnen deze loonverschillen deels worden verklaard uit verschillen in kapitaalintensiteit waardoor medewerkers van internationale bedrijven productiever kunnen zijn.

De voorlopige resultaten van Kox (2008) voor de Nederlandse industrie en de analyse van het CBS (2008) voor de 2000 grootste ondernemingen in Nederland bevestigen dit beeld van Ottaviano en Mayer (2007). Kox vindt dat bij internationaal actieve bedrijven (steeds ten opzichte van niet internationaal actieve bedrijven) de omzet per werknemer 15 procent hoger ligt, de werkgelegenheid 25 procent hoger is, de kapitaalinzet per werknemer 30 procent hoger, het loon 7 procent hoger en het *human capital* per werknemer 30 procent hoger.

Werkgelegenheid en export zijn niet gelijk verdeeld over alle bedrijven. Grote bedrijven creëren meer werkgelegenheid dan kleine bedrijven. Hetzelfde geldt voor export. Een klein deel van de bedrijven zorgt voor een groot deel van de export terwijl veel bedrijven weinig of niets exporteren. Deze observaties zijn voor meerdere landen gemaakt en zijn voor Nederland waarschijnlijk ook juist. Dit kan het duidelijkst geïllustreerd worden voor Frankrijk (Ottaviano en Mayer 2007, p. 10).²⁶ Figuur 2.3 geeft de cumulatieve verdeling van werkgelegenheid en export weer. De rechte lijn is de uniforme verdeling, waarbij ieder bedrijf evenveel zou bijdragen aan werkgelegenheid en export. De werkgelegenheid is al duidelijk geconcentreerder, maar de export is nog sterker geconcentreerd bij een relatief beperkt aantal bedrijven. Ruwweg zorgt 20 procent van de bedrijven voor 70 procent van de werkgelegenheid en 95 procent van de export.

²² Industriële bedrijven zijn vaak kapitaalintensiever dan dienstverlenende bedrijven en zijn relatief vaak internationaal actief.

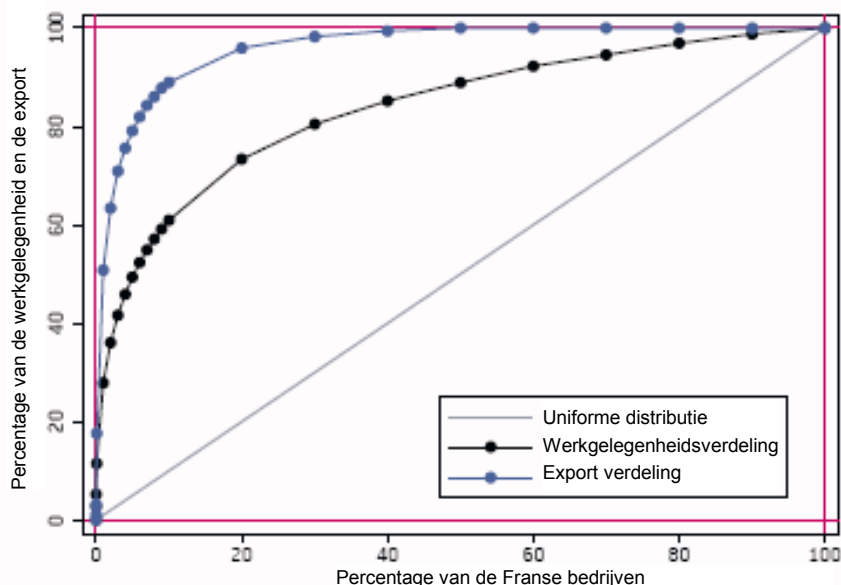
²³ Dit zijn de enige West-Europese landen waarvoor ze informatie hebben.

²⁴ Een van de (onderzoeks)vragen die dit oproept, is waarom internationaal actieve bedrijven in het Verenigd Koninkrijk zoveel meer betalen (ten opzichte van niet-internationaal actieve bedrijven in het Verenigd Koninkrijk) dan de internationale bedrijven in Duitsland (ten opzichte van de niet-internationaal actieve bedrijven in Duitsland).

²⁵ Bruegel (Ottaviano en Mayer, 2007) geeft ook de cijfers voor bedrijven die in het buitenland investeren: deze betalen meer en wel 13 (Frankrijk), 53 (België) en 34 (Noorwegen) procent. Deze verschillen zijn erg hoog en lijken niet anders dan deels uit verschillen in vaardigheden of opleidingsniveau verklaard te kunnen worden. Immers als er geen verschillen zijn in vaardigheden dan zouden internationale bedrijven niet zo veel meer loon (hoeven te) betalen om personeel te werven.

²⁶ Ottaviano en Mayer (2007) bevat geen gegevens voor Nederland.

Figuur 2.3 Cumulatieve bijdrage van bedrijven aan export en werkgelegenheid (Frankrijk)



Bron: Ottaviano en Mayer (2007, p.10)

2.1.3 Drempels bij internationaal ondernemen²⁷

Verschillende studies hebben de afgelopen jaren in beeld gebracht welke drempels en knelpunten ondernemers in het midden- en kleinbedrijf ervaren bij het opzetten van internationale activiteiten.²⁸ Tabel 2.5 toont welke knelpunten ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf ervaren bij het ontplooiën van internationale activiteiten (Braaksma en Hessels, 2007). Uit deze studie blijkt dat bureaucratie, de toepassing van lokale wet- en regelgeving en formaliteiten doorgaans als het grootste knelpunt van internationaal ondernemen worden gepercipieerd. Ook culturele verschillen die tot uiting komen in de wijze van zakendoen van lokale partners stellen Nederlandse MKB'ers frequent voor problemen. Ook betaal- en valutarisico's voortvloeiend uit internationale transacties zijn een veelgenoemd probleem voor internationaal opererende MKB'ers. Iets minder dan de helft van de bedrijven noemt geen knelpunten. Hier kan enquête-moeheid een rol spelen. Een andere verklaring is dat bedrijven geen knelpunten ervaren

²⁷ In deze paragraaf gaan we niet in op bedrijftheorieën die zich richten op het verklaren van internationaliseringsstrategieën van bedrijven. Zie hiervoor bijvoorbeeld Harris en Li (2005) en Hessels et al. (2005).

²⁸ Zie ook Van de Graaf en Van Noort (2002). Deze studie beschrijft de volgende mogelijke redenen waarom MKB bedrijven ervan weerhouden worden om te exporteren:

- Een gebrek aan een duidelijk exportplan en exportstrategie heeft tot gevolg dat er onnodig hoge risico's worden gelopen;
- Er bestaat vaak een gebrek aan goede informatie over marktmogelijkheden en distributiekkanalen, waardoor men geen geschikte agenten, importeurs of adviseurs weet te vinden;
- Betalingsrisico's worden vaak te groot geacht;
- Er zijn frequent problemen met het verkrijgen van financiering voor de exportplannen;
- Vaak worden douaneformaliteiten als een belangrijke handelsbarrière gezien;
- Taalproblemen en onbekendheid met lokale handelsgebruiken en wetten vormen vaak ook belangrijke drempels bij het uitrollen van een exportplan.

Bovenstaande knelpunten gelden in grote lijnen voor alle bedrijven die hun bedrijfsvoering willen internationaliseren, maar vanwege schaal- en capaciteitsproblemen worden met name bedrijven in het MKB hierdoor weerhouden van het internationaliseren van hun activiteiten.

anders dan de knelpunten die ze verwachten bij het betreden van een nieuwe markt en waar ze zich op instellen en op voorbereiden.

Tabel 2.5 Ervaren knelpunten bij internationalisering door het MKB

| knelpunt | genoemd door (percentage) |
|---|---------------------------|
| bureaucratie, wet- en regelgeving, formaliteiten | 22 |
| cultuur van het zakendoen | 19 |
| betaal- en valutarisico's | 12 |
| taalverschillen | 8 |
| lokale agenten of partners kunnen vinden | 6 |
| aanpassing eigen producten aan de lokale markt | 4 |
| onvoldoende kennis van overige aspecten van de lokale markt | 3 |
| onvoldoende financiële middelen | 3 |
| onvoldoende tijd en menskracht | 2 |
| onvoldoende exportvaardigheden binnen het eigen bedrijf | 1 |
| géén knelpunt(en) genoemd | 45 |

Bron: Braaksma en Hessels (2007, p. 29)

Braaksma en Hessels (2007 p. 26)²⁹ hebben onderzocht wat ondernemers er eerder van weerhouden heeft om internationaal actief te worden. De belangrijkste reden om van internationaliseringsplannen af te zien is gebrek aan tijd: 19 procent noemde deze reden. Veranderde marktomstandigheden in het land dat men op het oog heeft noemde 10 procent als reden om nu wel actief te worden. Financiële redenen en er voordien als bedrijf of met het product nog niet aan toe zijn werd elk door 6 procent genoemd.

Bedrijven die al wel internationaal actief waren gaven uiteraard een wat ander antwoord op de vraag naar knelpunten (Braaksma en Hessels, 2007 p. 26). Eén op de vijf noemt bureaucratie en ongeveer evenveel ondernemers noemen de cultuur van het zaken doen als belangrijk knelpunt. Een groot deel van de bedrijven (bijna de helft) zegt geen knelpunt te hebben ervaren.³⁰

De ervaren knelpunten bij het internationaal zakendoen verschillen uiteraard tussen landen waarmee wordt gehandeld. Zo zullen taalproblemen met China groter zijn dan met de Verenigde Staten. Braaksma en Hessels (2007, p. 30) hebben onderzocht wat de grootste knelpunten zijn voor ondernemers die naar een bepaald land exporteren. Deze informatie is voor een beperkt aantal landen beschikbaar. Deze tabel moet horizontaal gelezen worden, dus van de ondernemers die actief zijn in China noemt 33 procent de cultuur van het zakendoen, 17 procent de

²⁹ Dit is een studie onder de internationaal actieve bedrijven. Hier is alleen aandacht voor het EVD-onderdeel van dit onderzoek. Het SenterNovem deel is toegespitst op vijf specifieke programma's en daarom onvoldoende representatief.

³⁰ Gallup (2007) heeft in opdracht van de Europese Commissie onderzocht wat de knelpunten voor internationalisering zijn voor Europese bedrijven. De cijfers wijken iets af van de Nederlandse cijfers, maar het beeld is vergelijkbaar. Veel exporterende bedrijven noemen geen barrières met betrekking tot export (36 procent), of geen standaardprobleem (10 procent). De meest genoemde problemen zijn informatieproblemen met betrekking tot de buitenlandse markten (13 procent). Verslechterde concurrentiepositie door importtarieven wordt door 9 procent van de bedrijven genoemd. Ook 9 procent gaf als belangrijkste knelpunt aan het gebrek aan kapitaal om binnen de Europese markt te opereren.

bureaucratie, en 11 procent de betaal- en valutarisico's. Opvallend genoeg wordt de cultuur van zakendoen in China en Frankrijk even vaak als grootste knelpunt genoemd, namelijk door 33 procent van de ondernemers die in deze landen actief is. Ondernemers actief in Frankrijk geven aan dat vooral de cultuur van het zakendoen voor problemen zorgt (9 procent ervaart dit als knelpunt). Van de in de Verenigde Staten actieve bedrijven meldt 36 procent dat de betaal- en valutarisico's het grootste knelpunt zijn.

Tabel 2.6 De belangrijkste knelpunten in enige voor Nederlandse exporteurs belangrijke landen

| Land | van de Nederlandse ondernemers actief in land x geeft y% aan last te hebben van | | |
|---------------------|---|--|---------------------------|
| | cultuur van het zakendoen | bureaucratie, wet- en regelgeving, formaliteiten | betaal- en valutarisico's |
| Duitsland | 8% | 18% | 5% |
| België | 16% | 20% | 3% |
| Verenigd Koninkrijk | 10% | 23% | 18% |
| China | 33% | 17% | 11% |
| Frankrijk | 32% | 9% | 9% |
| Verenigde Staten | 6% | 12% | 36% |

Bron: Braaksma en Hessels (2007, p. 30)

De WRR geeft een overzicht van de handelsbarrières die dienstverlenende bedrijven ervaren (zie Tabel 2.7). Hierin staat het aantal bedrijven dat de betreffende belemmering als zeer belangrijk ervaart. Dit is uitgesplitst naar twee organisatievormen voor export van diensten. Hieruit blijkt dat taalbarrières, het ontbreken van reputatie in een nieuwe markt, nationale standaarden en nationale wetten de belangrijkste barrières zijn. Deze lijst wijkt duidelijk af van de eerdere lijst (Tabel 2.5). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat Tabel 2.7 gebaseerd is op een enquête onder Europese bedrijven en zich richt op dienstverlenende exporteurs.

Tabel 2.7 Handelsbarrières in de praktijk volgens dienstverleners in de Europese Unie

| | handel vanuit thuisbasis (percentage) | handel via lokale kantoren (percentage) |
|--|---------------------------------------|---|
| Noodzaak van lokale reputatie | 29 | 76 |
| Noodzaak om lokale taal te gebruiken | 40 | 52 |
| Opleggen van nationale standaarden | 30 | 46 |
| Complexiteit van buitenlandse wetten | 25 | 44 |
| Verschillen in lokale tradities | 23 | 37 |
| Geen transparantie in regels | 21 | 37 |
| Gesubsidieerde lokale aanbieders | 23 | 35 |
| Moeilijk verkrijgbare informatie over tenders | 23 | 30 |
| Hoge administratieve kosten van bieden | 23 | 30 |
| Geen transparantie in toepassing van regels | 15 | 28 |
| Uitzonderingsregels in publieke aanbesteding | 16 | 28 |
| Onacceptabele vertraging in betalingen | 16 | 24 |
| Ruimtelijke ordeningsrestricties | 9 | 17 |
| Restricties op grensoverschrijdende marketing | 8 | 17 |
| Slechte bescherming van intellectueel eigendom | 10 | 15 |
| Verschillen in handelspraktijken | 10 | 13 |

Bron: WRR (2003 p. 109)

Kortom: bedrijven ervaren diverse knelpunten. Ondersteuning *kan* dan gewenst zijn. Dit kan zowel vanuit maatschappelijk oogpunt als vanuit het gezichtspunt van de betrokken bedrijven worden bekeken. Of de steun ook maatschappelijk gewenst is, wordt in de rest van het rapport voor een aantal specifieke stimuleringsinstrumenten nader onderzocht. De wenselijkheid vanuit het gezichtspunt van bedrijven is door Braaksma en Hessels onderzocht. Braaksma en Hessels (2007, p. 31) hebben gevraagd of en zo ja welke ondersteuning bedrijven bij buitenlandse activiteiten op prijs zouden stellen (zie Tabel 2.8). Iets meer dan de helft heeft geen behoefte aan ondersteuning. Een groot deel van de geënquêteerde bedrijven heeft ruime ervaring met internationaal zakendoen. Het percentage dat wel steun wil, ligt voor de starters op de buitenlandse markt waarschijnlijk hoger (deze uitsplitsing geven Braaksma en Hessels niet). Informatie over ter plaatse geldende wet- en regelgeving staat daarbij op de eerste plaats, gevolgd door informatie over mogelijke handelspartners, over de plaatselijke markt en over financiële tegemoetkomingen zoals subsidies. Het valt Braaksma en Hessels op dat grotere MKB-bedrijven (meer dan 100 werknemers) vaker aangeven enige vorm van ondersteuning te kunnen gebruiken. Mogelijk richten deze bedrijven zich op markten die verder weg liggen of meer verschillen van de Nederlandse markt. Bedrijven die al bekend zijn met de EVD of er al klant zijn geven vaker dan andere bedrijven aan steun te kunnen gebruiken.³¹

Tabel 2.8 Gewenste ondersteuning internationaal actieve MKB-bedrijven bij internationale activiteiten

| aard gewenste ondersteuning | percentage dat deze noemt |
|---|---------------------------|
| informatie over relevante wet- en regelgeving | 11% |
| informatie over mogelijke handelspartners of afnemers | 8% |
| informatie over de lokale marktsituatie | 7% |
| financiële tegemoetkoming (o.a. subsidies) | 7% |
| ondersteuning bij inzicht in EU-regelgeving en EU-subsidies | 6% |
| informatie over de cultuur en gewoonten van het zakendoen in een land | 5% |
| ondersteuning bij bekendheid geven aan mijn sector in het buitenland | 4% |
| kunnen deelnemen aan een handelsmissie | 3% |
| hulp bij contacten met plaatselijke autoriteiten | 3% |
| hulp bij taalproblemen | 2% |
| lokale helpdesk voor praktische vragen en problemen | 2% |
| anders | 20% |
| geen behoefte aan ondersteuning bij internationalisering | 53% |

Bron: Braaksma en Hessels (2007, p. 31)

³¹ Hiervoor zijn meerdere verklaringen mogelijk. Zoals bedrijven die ondersteuning nodig hebben, gaan zoeken en komen bij de EVD terecht. Een andere mogelijke verklaring is dat bedrijven die achter de mogelijkheden van de EVD komen, er gebruik van maken en gaandeweg gaan denken dat de steun nodig is.

2.2 Redenen voor overheidsingrijpen

Het feit dat het aantal exporterende bedrijven beperkt is of het feit dat de exporterende bedrijven een hogere productiviteit hebben dan niet-exporterende bedrijven is economisch gezien geen voldoende reden voor overheidsingrijpen. Ingrijpen is alleen (economisch) gerechtvaardigd als er een marktfalen is dat de overheid kan oplossen en er geen overheidsfalen voor in de plaats komt dat even groot of groter is.

Tabel 2.9 geeft een overzicht van de mogelijke redenen voor overheidsingrijpen in het internationaliseringsbeleid van bedrijven.

Tabel 2.9 Classificatie van marktfalens door imperfecte markten die redenen kunnen zijn voor overheidsingrijpen bij de internationalisering van bedrijven

| Type | Omschrijving |
|------------------------------------|--|
| (1) Imperfecte informatie | Bedrijven hebben incorrecte of incomplete informatie waarop ze de kosten van internationaal zakendoen moeten baseren. Hierdoor worden foute beslissingen genomen, waardoor bedrijven kosten maken die ze niet terugverdienen. |
| (2) Asymmetrische informatie | De kosten van het verkrijgen van informatie zijn hoog. Hierdoor heeft niet iedereen dezelfde informatie. Het gevolg hiervan kan 'adverse selection' of 'moral hazard' zijn. |
| (3) Financiële barrières | Bedrijven zonder voldoende onderpand of met een korte 'track record' hebben geen toegang tot financiering en worden daardoor belet om internationaal zaken te doen of kiezen noodgedwongen voor een kleinere dan optimale schaal. Dit probleem speelt binnenlands ook, maar is voor grensoverschrijdende handel en investeringen extra groot omdat buitenlandse banken geen lening durven te verstrekken omdat ze geen greep hebben op de Nederlandse collateral, en Nederlandse banken durven geen buitenlandse activiteiten te steunen omdat ze het risico niet goed kunnen inschatten. |
| (4) Ontbrekende markten | Er is geen markt voor externe effecten en publieke goederen. Een extern effect is een effect van een bedrijf op een ander bedrijf, burgers of de overheid dat niet geprijsd is, waardoor het bedrijf dat deze veroorzaakt deze niet in haar beslissing meeweegt. Externe effecten kunnen positief of negatief zijn. Een voorbeeld is het hogere loon dat werknemers krijgen als hun bedrijf productiever wordt. Het bedrijf zelf heeft hier geen voordeel van en zal het niet meenemen in haar afweging om al dan niet te internationaliseren. Een publiek goed wil zeggen dat de overheid een comparatief voordeel heeft in het maken en verspreiden van bepaalde goederen of dienst (zoals informatie) en dat dit voordeel zo groot is dat het zonder de overheid niet tot stand komt. ³² |
| (5) Problemen met eigendomsrechten | Problemen met de naleving van eigendomsrechten. Dit speelt in het bijzonder bij kennis en technologie (R&D) en creatieve industrie (auteursrechten). Maar dit kan ook spelen met zaken doen in andere landen, waar het rechtssysteem minder of anders ontwikkeld is dan in Nederland. |

Bron: gebaseerd op Harris en Li (2005, p. 71), aanpassingen SEO Economisch Onderzoek.

Een van de problemen die bij internationaal zakendoen vaak een rol speelt is vertrouwen of het gebrek daaraan. Het gevolg is dat onderhandelingen zonder betrokkenheid van de overheid langer duren, duurder en minder succesvol zijn dan wanneer de overheid wel mee onderhandelt. De overheid genereert hier vertrouwen en verlaagt zo de kosten van Nederlandse bedrijven. De overheidsrol komt dan voort uit efficiëntieargumenten.

³² Als het goed wel tot stand komt zonder overheidsingrijpen dan kan het welvaartsverhogend zijn als de overheid het maakt als ze dit efficiënter kan omdat dan de totale kosten lager zijn.

Een andere reden voor overheidsingrijpen kan zijn dat bedrijven gekenmerkt worden door beperkte rationaliteit en padafhankelijkheid (zie Harris en Li, 2005, p. 71). Bedrijven kunnen dan keuzes maken die achteraf verkeerd uitpakken waardoor ze een verouderde technologie blijven gebruiken.³³ Overheidsingrijpen kan bedrijven dan weer op de juiste weg helpen. Dit roept wel de vraag op hoe de overheid (beter dan bedrijven) weet wat de juiste weg is. Als de overheid zonder deze vraag te beantwoorden deze reden gebruikt om bedrijven te steunen, dan bestaat er een grote kans dat de fouten van bedrijven vervangen (of zelfs versterkt) worden door fouten van de overheid.

Andere redenen voor overheidsingrijpen die soms worden genoemd zijn de toe- en uittredingsbarrières waarmee bedrijven geconfronteerd worden als ze internationaal actief worden (zie Harris en Li, 2005, p. 71). Het toe- en uittreden tot een markt vereist investeringen in kennis, contacten en soms ook fysieke kapitaalgoederen (zoals fabrieken of verkooplocaties). Deze investeringen zijn deels verzonken, ze kunnen dus niet te gelde worden gemaakt bij het verlaten van een markt. Entry en exit van internationaal ondernemen zijn hierdoor kostbaar. Deze kostbaarheid zou een reden zijn voor overheidsingrijpen. Echter veel binnenlandse investeringen van bedrijven zijn vaak ook (deels) verzonken, zonder dat dat een reden voor overheidsingrijpen is. Als de overheid deze entry en exit kosten deels betaalt dan is het vooral een overdracht van kosten, ze worden niet kleiner. Vanuit maatschappelijk oogpunt wordt de toetreding tot een buitenlandse markt dan ook niet aantrekkelijker als de overheid deze deels betaalt.

Bedrijven die internationaliseren moeten investeren in toegang tot een nieuwe, vreemde markt. Deze kosten zijn ze (grotendeels) kwijt als ze besluiten zich van die markt terug te trekken.³⁴ De voordelen van de investering komen deels terecht bij het bedrijf dat de investering doet, maar deels ook niet (maar bijvoorbeeld bij het personeel dat een hoger loon ontvangt). Internationaal actieve bedrijven hebben een hogere productiviteit.³⁵ Een hogere productiviteit leidt tot een hogere winstgevendheid en dat is nodig om de investering terug te verdienen, maar het is ook uit de literatuur bekend dat internationale bedrijven hogere lonen betalen (ook gecorrigeerd voor vaardigheden en opleidingsniveau). De hogere productiviteit die er in een land is omdat er meer voor de export wordt geproduceerd en minder voor de binnenlandse markt (plus het leereffect door meer te exporteren), komt dus maar deels bij de bedrijven terecht die de investering doen (en deels bij het beter betaalde personeel). De bedrijven die moeten investeren om te internationaliseren kunnen hierdoor een te kleine prikkel hebben om te internationaliseren. Door dit externe effect samenhangend met de internationaliseringsbeslissing kan er maatschappelijk gezien te weinig geïnternationaliseerd worden. Hierin *kan* dus een reden voor overheidsingrijpen liggen.

In welke mate bedrijven moeten investeren om op een buitenlandse markt actief te worden (en dus de mate waarin er sprake kan zijn van een extern effect) hangt af van de afstand tussen de thuismarkt en de beoogde nieuwe markt. Hierbij gaat het om zowel de fysieke als culturele afstand. Hoe groter deze zijn, hoe groter de vaste (en verzonken) investeringskosten die gemaakt

³³ Breder geformuleerd valt hier ook onder het hebben van verouderde contacten en het onderdeel zijn van verouderde netwerken.

³⁴ Zo worden fysieke kapitaalgoederen vaak tegen minder dan de aanschafkosten verkocht en investeringen in markt- en bedrijfsspecifieke kennis worden waardeloos nadat een bedrijf zich van de betreffende markt terugtrekt.

³⁵ Deze hogere productiviteit hebben ze vaak al voor ze naar het buitenland gaan (het selectie-effect), het leereffect is vaak klein. Hier gaan we verderop in hoofdstuk 3 en 4 uitgebreid op in.

moeten worden als een bedrijf internationaliseert. Hoofdstuk 3 gaat over deze afstand in brede zin.

Als er sprake is van een marktfalen, dan is de uitkomst op de markt niet zo dat er een maximale welvaart tot stand komt. Overheidsbeleid kan een oplossing zijn. In het voorbeeld hierboven kan de overheid de ondernemers die vanwege de kapitaalmarktimperfectie besluiten niet te internationaliseren steunen met een subsidie (of lening), waardoor ze alsnog besluiten te internationaliseren. Als de subsidie erg aantrekkelijk is, dan willen bedrijven waarvoor het maatschappelijk niet gewenst is dat ze internationaliseren, ook internationaliseren om de subsidie te incasseren. De overheid moet dus voldoende in staat zijn om een onderscheid te maken tussen de bedrijven die daadwerkelijk steun behoeven en de bedrijven die dat niet behoeven. Een deel van de overheidssteun komt terecht bij bedrijven die deze steun niet nodig hebben. Ook kost de overheid geld en moet de overheid belasting heffen om subsidies te kunnen geven (wat met maatschappelijke kosten gepaard gaat). Ook kan overheidssteun een ander probleem veroorzaken, bijvoorbeeld als de steun groot is, kan dit de efficiëntie bij bedrijven verminderen of kunnen te veel risicovolle projecten worden aangemeld. Er is dan sprake van overheidsfalen. Wil overheidsbeleid welvaartsverhogend werken dan moeten de kosten van het overheidsbeleid en het overheidsfalen niet groter zijn dan wat ze bijdragen aan de oplossing.

2.3 Een quick scan van het stimuleringsbeleid zoals andere landen dat voeren³⁶

2.3.1 Inleiding

Om het Nederlandse stimuleringsbeleid in perspectief te kunnen plaatsen is een beknopte internationale beleidsvergelijking informatief, zodat inzichtelijk wordt wat de beleidsmakers in andere landen nuttig achten. In dit verband bespreken we hieronder aan de hand van beschikbaar bronnenmateriaal een aantal elementen uit het bestaande stimuleringsbeleid van België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Frankrijk en Oostenrijk. We benadrukken daarbij dat het exportinstrumentarium van buitenlandse overheden niet één-op-één vergelijkbaar is met het exportinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken, omdat de Nederlandse overheid naast het hier onderzochte instrumentarium nog een aantal andere instrumenten kent, die hier verder niet aan de orde komen. Bovendien wordt het beleidsinstrumentarium van de hier besproken landen niet uitputtend behandeld, maar toegespitst op die elementen die gelijkenis tonen met de instrumenten die onderwerp zijn van deze kosten-batenanalyse.

2.3.2 Overzicht

In België is een deel van het beleid ten aanzien van ondersteuning van internationalisering van bedrijven naar de gewestelijke overheden overgebracht. Dat heeft tot gevolg dat er verschillen bestaan tussen het instrumentarium van Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Wij gaan hier nader in

³⁶ De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op de rapporten *'Internationale vergelijking internationalisering MKB'* (Hessels et al., 2005), *'Verkenning internationale investeringsfaciliteiten in zeven Europese landen'* (Newmarkets, 2006) en *'Eindrapportage benchmarkonderzoek financieel buitenlandinstrumentarium'* (PwC, 2002) en de notitie *'MKB exportstarters subsidieprogramma's'* (verstrekkt door het ministerie van Economische Zaken). Verder is gebruik gemaakt van informatie van de EVD en van de Nederlandse posten in het buitenland.

op het instrumentarium van het Vlaamse gewest. Vlaanderen is zeer actief op het gebied van financiële ondersteuning van internationale activiteiten van bedrijven.³⁷ Zo kent Vlaanderen een aantal subsidies dat gericht is op het ondersteunen van exportstarters, zoals de PSB in Nederland. Te denken valt daarbij aan subsidiëring van beursbezoek, vertaling en productie van productdocumentatie, het opleiden van technisch personeel of individuele zakenreizen. Ook kunnen Vlaamse ondernemers financiële steun krijgen in de pre-transactiefase bij een haalbaarheidsstudie, een aanbestedingstraject of bij het oprichten van een prospectiekantoor in een beoogd doelland. Het instrumentarium van het Vlaamse gewest is voor het grootste deel financieel ingestoken, begeleiding, advies en ondersteuning van (startende) internationale ondernemers zijn minder prominente onderdelen van het instrumentarium.

Denemarken is traditioneel vrij actief op het gebied van stimulering van het bedrijfsleven door beleid. De focus van het beleid ligt in Denemarken op innovatieve, exporterende MKB-bedrijven, waarbij het internationaal vermarkten van gespecialiseerde producten en diensten centraal staat. Het instrumentarium van de Deense overheid is breed opgezet en omvat een aanzienlijk aantal verschillende instrumenten. Het richt zich op zowel de pre-transactiefase, door PESP-achtige ondersteuning van activiteiten als marktoriëntatie en verkenning en haalbaarheidsstudies, als op de transactiefase, door aandelenparticipaties, leningen, garanties, verzekeringen en technische assistentie. Daarbij ligt de nadruk met name op investeringsfinanciering in de vorm van aandelenparticipaties, leningen of garanties, die aan de Nederlandse FOM-regeling doen denken. Bovendien hebben sommige elementen kenmerken die op PSOM-EZ lijken. Het Deense stimuleringsbeleid kent geen PSB-achtig programma waarin een combinatie van advies en financiële steun specifiek aan exportstarters wordt geboden.

In Duitsland is het instrumentarium gericht op handels- en investeringsbevordering en voor een belangrijk deel gedecentraliseerd naar het niveau van de verschillende deelstaten of wordt door investeringsbanken uitgevoerd. Op landelijk niveau kan door Duitse ondernemers via het iXPOS-portaal veel informatie geraadpleegd worden over ondernemen in het buitenland. Dit betreft vooral doorverwijzingen naar relevante partijen, tips en informatie over ontplooiën van internationale activiteiten en informatie over markten en branches.³⁸ Op landelijk niveau kent Duitsland enkele instrumenten gericht op het midden- en kleinbedrijf dat elementen van de PSB in zich heeft, zoals het ondersteunen van beursbezoek en het geven van advies en begeleiding bij het opstarten van internationale activiteiten middels eerder genoemd portaal.³⁹ Daarnaast kent bijvoorbeeld Nordrhein-Westfalen een aantal instrumenten in de vorm van investeringsfinanciering, in de sfeer van de FOM in Nederland, waarin achtergestelde kredieten worden gegeven.⁴⁰ Daarnaast bestaat er de mogelijkheid voor Duitse bedrijven om een investeringsgarantie te krijgen van de Duitse overheid voor politieke risico's van investeringsprojecten in het buitenland. Duitsland kent voor zover bekend geen op de PSOM en PESP gelijkende instrumenten.

³⁷ Zie <http://www.flandersinvestmentandtrade.be/>

³⁸ Zie <http://www.ixpos.de/>

³⁹ Zie <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Aussenwirtschaft/aussenwirtschaftsfoerderung.html>

⁴⁰ We merken hierbij op dat de betreffende studie uitsluitend gericht was op investeringsinstrumenten voor investeringen in de EU-15.

Het Verenigd Koninkrijk kent verschillende instrumenten die erop gericht zijn ondernemingen te ondersteunen bij hun internationale activiteiten.⁴¹ Zo hebben bedrijven onder voorwaarden de mogelijkheid om marktverkenningen gedeeltelijk te financieren door middel van een subsidie via het *Export Marketing Research Scheme*. Daarnaast worden bedrijven in het kader van het *Overseas Market Introduction Service* doorverwezen naar handelsadviseurs, relevante instanties en lokale partijen in het land van bestemming en verder begeleid bij de ontplooiing van de buitenlandse activiteiten. Verder bestaat er een PSB-achtig programma, *Passport to Export* geheten, dat startende exporteurs bijstaat bij het zetten van de eerste stappen op een buitenlandse markt door het geven van advies, training en begeleiding. Daarnaast wordt er in het kader van het *Trade Show Access Programme* en *UKTI Trade Missions* de mogelijkheid geboden aan Britse ondernemers om in georganiseerd verband deel te nemen aan internationale beurzen en handelsmissies. Ten slotte bestaat de mogelijkheid voor internationaal opererende MKB'ers om advies van een communicatiedeskundige te krijgen op het gebied van taal- en cultuurverschillen waarmee ondernemers geconfronteerd worden bij het zakendoen met buitenlandse partijen. Deze service wordt door de Britse Kamers van Koophandel tegen betaling aangeboden, maar het UKTI biedt onder voorwaarden een gedeeltelijke vergoeding in de vorm van een subsidie aan.

De Finse overheid is relatief actief in de ondersteuning van het bedrijfsleven bij internationalisering. Interessant is daarbij dat het uitgangspunt niet uitsluitend stimulering van Finse export is, maar dat wordt aangenomen dat investeringen van Finse bedrijven in het buitenland en investeringen van buitenlandse bedrijven in Finland eveneens bevorderlijk zijn voor de Finse economie. Het uitgangspunt van het beleid is om innovatieve Finse specialismen internationaal te vermarkten. Het instrumentarium kent via Finnvera, Tekes en de Finse Kamer van Koophandel enkele instrumenten die marktverkenningen en haalbaarheidsstudies met PESP-achtig karakter faciliteren. Het Finse instrumentarium kent geen integraal instrument voor startende exporteurs zoals de PSB in Nederland waarin een combinatie van advies, ondersteuning en financiële hulp wordt geboden. Wel is een aantal elementen uit de Nederlandse PSB-regeling terug te vinden in verschillende andere instrumenten bij Finnvera, Fintra en de Finse Kamer van Koophandel, te denken valt daarbij aan beursbezoek, gesubsidieerd advies en marktstudies. Daarnaast bestaat er voor kleine Finse bedrijven nog de mogelijkheid om FOM-achtige financiering te krijgen voor investeringsprojecten in het buitenland, deze financieringen worden aangeduid als *development loan* en *internationalisation loan*. Daarnaast biedt het Finnfund ook aan grotere bedrijven investeringsfinanciering, met name in de vorm van aandelenparticipaties. Dit langlopende risicodragende kapitaal vertoont de meeste gelijkenis met de FOM. Er bestaat geen Fins equivalent van de Nederlandse PSOM-EZ.

Frankrijk is behoorlijk actief in de ondersteuning van internationaliserende ondernemers en kent een breed scala aan instrumenten die via een ingewikkelde structuur zijn ondergebracht bij meerdere instanties. Frankrijk kent een programma dat sterk lijkt op de PSB en dat steun biedt bij het opstellen van een internationaliseringsplan door uitgaven zoals reis- en verblijfskosten te subsidiëren. Bovendien bestaat er nog een programma dat qua aard van de ondersteunde activiteiten sterk op de PSB lijkt, maar de ondersteuning bestaat uit een financiering in plaats van een subsidie. Dit programma, het zogeheten internationaliseringscontract, is uitsluitend toegankelijk voor ondernemingen in het MKB. In dit programma worden investeringen in

⁴¹ Informatie afkomstig van https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/appmanager/ukti/ourservices?_nfls=false&_nfpb=true (11-08-08) en <http://www.britishchambers.org.uk/6798219246598611456/uk-trade-and-investment.html> (11-08-08)

bijvoorbeeld productaanpassing, marktverkenning, beursdeelname, werving van exportmedewerkers en informatie- en demonstratiemateriaal gefinancierd. Frankrijk kent daarnaast een aantal instrumenten in verschillende varianten die voorzien in cofinanciering, garanties en borgstellingen voor internationale investerings- en exportprojecten van Franse (MKB)-ondernemingen, vergelijkbaar met de FOM in Nederland. Bovendien biedt de Franse overheid mogelijkheden om het risico van het betreden van nieuwe markten via export of het oprichten van een lokale vestiging te verzekeren. Franse bedrijven die hun activiteiten proberen te internationaliseren kunnen verder aanspraak maken op belastingkortingen en vrijstellingen. Zo kunnen de kosten van het in dienst nemen van een exportmedewerker of de kosten van marktverkenning en -bewerking tot belastingaftrek leiden. Bovendien kunnen de inkomsten uit marktverkenning tijdelijk vrijgesteld zijn van belasting. Verder kent Frankrijk het zogeheten *Fonds d'Aide au Secteur Privé* dat gelijkenissen met de PESP vertoont. Dit instrument biedt bedrijven financiële ondersteuning bij activiteiten die voorafgaan aan ontwikkelingsprojecten zoals haalbaarheidsonderzoek, technische bijstand of institutionele samenwerking. Belangrijk verschil met de PESP is dat de bijdrage bij succes voor een deel moet worden terugbetaald. Net als de andere beschouwde landen in deze beleidsvergelijking kent ook Frankrijk geen instrument zoals de PSOM.

In Oostenrijk is in het stimuleringsbeleid de laatste jaren meer nadruk komen te liggen op het internationaliseren van diensten, het aanjagen van buitenlandse investeringen door Oostenrijkse ondernemingen en het sectoraal en geografisch diversifiëren van internationale activiteiten van Oostenrijkse bedrijven. De nadruk van de steun ligt daarbij sterk op intensieve begeleiding, advies en ondersteuning van ondernemers die internationale activiteiten willen ontplooiën. Een voorbeeld daarvan is het 'export fit'-programma, waarbij de ondernemer na het doen van een test een op het individuele bedrijf toegespitst advies ontvangt.⁴² Ook kan een ondernemer zijn personeel laten bijscholen op het gebied van internationaal ondernemen of een beroep doen op een zogeheten exportcoach, een groot deel van de kosten wordt daarbij door de overheid vergoed. Het begeleidingselement in het Oostenrijkse instrumentarium gaat daarbij verder en is aanzienlijk uitgebreider dan de Nederlandse equivalent de PSB. Het Oostenrijkse instrumentarium kent verder de mogelijkheid om hulp te krijgen bij marktverkenningen en haalbaarheidsstudies. Ook bestaat de mogelijkheid om een deel van de kosten van advies over ondernemen in het buitenland vergoed te krijgen. Het Oostenrijkse instrumentarium toont dus met name elementen van de Nederlandse PSB, maar ook van de PESP. Verder zijn er ook mogelijkheden voor het Oostenrijkse midden- en kleinbedrijf om een financiering of borgstelling te krijgen van de overheid voor investeringsprojecten in het buitenland.⁴³ Het Oostenrijkse instrumentarium is dus vooral gericht op het verschaffen van informatie, advies en begeleiding en wat minder op het geven van financiële ondersteuning.

2.3.3 Conclusie

De instrumenten die het Nederlandse ministerie van Economische Zaken heeft om internationaal zakendoen te stimuleren, komen ook in de andere bestudeerde landen voor. De wijze waarop Nederlandse instrumenten zijn opgezet komt echter nooit één op één overeen met de instrumenten zoals die in de onderzochte landen bestaan. Bovendien zijn instrumenten soms verder onderverdeeld of zijn de eisen anders. Achterhalen welke instrumenten in de verschillende

⁴² Zie <http://www.go-international.at/index.php?1>

⁴³ Zie <http://www.awsg.at/portal/>

landen gebruikt worden is lastig. Een uitputtende analyse van het de verschillende instrumentaria in de onderzochte landen gaat voor dit onderzoek te ver. Belangrijk is de vaststelling dat er geen inzicht bestaat in de effectiviteit van de instrumenten in de verschillende landen, de verschillen in ontwerp van de instrumenten en het effect daarvan op de effectiviteit, lessen uit eventueel gevoerde discussies over de wenselijkheid, en redenen waarom bepaalde instrumenten die Nederland heeft in sommige landen niet voorkomen en omgekeerd. Dergelijke kennis is wel relevant voor het beleid, onder andere om het instrumentarium verder te kunnen verbeteren. Voor nu moeten we volstaan met de constatering dat Nederland niet het enige land is dat haar bedrijfsleven ondersteunt (dit is uiteraard geen voldoende aanwijzing dat het instrumentarium inderdaad bijdraagt aan de welvaart) en dat de invulling van het instrumentarium verschilt tussen de landen. Meer inzicht in deze verschillen in het gebruik van instrumenten en de motieven daarvoor lijkt een nuttige aanbeveling voor een separate studie voor het Nederlandse beleid.

3 Theoretische en empirische achtergrond

Recente theoretische en empirische ontwikkelingen bieden waardevolle inzichten in de wenselijkheid en mogelijkheid van beleid gericht op het stimuleren van handel en directe buitenlandse investeringen (DBI).

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 3.1 met een korte schets van de welvaartseffecten die gepaard gaan met handel en DBI. Daarbij wordt ook ingegaan op de bestaande empirische kennis omtrent het effect van handel en DBI op economische groei. Hoewel veel van de hier beschreven effecten door economen als evident worden beschouwd is enige uitleg en toelichting naar onze mening van belang. De baten van vrijhandel vormen een van de meest fundamentele maar tegelijkertijd ook moeilijk te begrijpen inzichten die de economische wetenschap heeft voortgebracht en zijn een noodzakelijke voorwaarde voor beleid gericht op bevordering van export. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 stilgestaan bij (recente) empirische literatuur die beoogt om met behulp van het zogenaamde graviteitsmodel inzicht te verschaffen in de determinanten van handel en DBI. Speciale aandacht zal daarbij worden besteed aan het belang van institutionele en culturele factoren. In paragraaf 3.3 zal de aandacht worden gericht op het belang van heterogeniteit van bedrijven. Dit biedt waardevolle inzichten voor de beantwoording van de belangrijke vraag welke vormen van beleid gericht op specifieke typen bedrijven het meest effectief zijn. Paragraaf 3.4 gaat tot slot dieper in op de macro-economische relatie tussen openheid en economische groei en de daarmee gepaard gaande welvaartseffecten. Uit de macro-economische literatuur blijkt dat meer openheid tot meer economische groei leidt. De wetenschappelijke literatuur onderzoekt deze relatie met zogenaamde groeiregressies zoals reeds besproken in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.4 zullen we een raamwerk ontwikkelen dat ons in staat stelt om op basis van de inzichten uit deze groeiliteratuur een bovengrens te bepalen voor de welvaartsbaten van meer openheid. Daarmee vormt deze paragraaf een brug naar de rest van het rapport waarin zowel de kosten als baten van het handelsinstrumentarium in kaart zullen worden gebracht. Paragraaf 3.5 concludeert.

3.1 Welvaartseffecten van handel en DBI

3.1.1 Theoretische achtergrond

Zowel de klassieke als meer moderne analyses van de effecten van internationale handel op inkomen en werkgelegenheid wijzen uit dat internationale handel *per saldo* onmiskenbaar welvaartsverhogend werkt. Dat wil zeggen dat een land door internationale handel een hoger inkomen genereert en een ruimer en gevarieerder consumptiepakket zal hebben (tegen lagere

prijzen).⁴⁴ Per saldo is handel dus welvaartsverhogend, maar er zijn verdelingseffecten en aanpassingskosten die maken dat meer handel niet (op enig moment) in het voordeel van elke

individu zal zijn (zie ook het recente globaliseringsadvies van de SER, 2008). Wat voor handel geldt, geldt in principe ook voor de effecten van internationale factormobiliteit waarvan de DBI een belangrijk voorbeeld is. Ten aanzien van deelaspecten kunnen de effecten van handel en DBI weliswaar verschillen, maar de hoofdboodschap is hetzelfde: handel en DBI verhogen per saldo de nationale welvaart. Het bestaan van positieve productiviteitseffecten van handel en DBI zijn daarmee in een macro-economische of algemene evenwichtscontext onomstreden.⁴⁵

De klassieke basisgedachte dat handel goed is voor de welvaart gaat terug naar het baanbrekende werk van David Ricardo uit 1817 die met zijn theorie over comparatieve voordelen overtuigend heeft aangetoond dat zelfs voor een land dat ten opzichte van zijn concurrenten in *absolute* termen minder efficiënt of productief is in de productie van verhandelbare goederen, het desondanks aantrekkelijk is om zich te specialiseren in de productie en export van die goederen waarin het land *relatief* het meest productief of, zo men wil, het minst inefficiënt is en via handel goederen te importeren waarin het land relatief het meest improductief is.⁴⁶

In de loop van de geschiedenis is het aantal beschreven transmissiemechanismen waarlangs handel de welvaart kan bevorderen toegenomen. De aandacht van klassieke economen als Smith en Ricardo en later Heckscher, Ohlin en Samuelson richtte zich op de internationale handel van ongelijksoortige producten en op de verschillen tussen sectoren. Meer recente handelstheorieën richten zich juist op de handel in gelijksoortige goederen (intra-industrie handel) en/of de analyse van bedrijven die in dezelfde sector actief zijn. De klassieke handelstheorie richt zich op de internationale *allocatie* van goederen en productiefactoren. Moderne handelsanalyses betreffen echter ook de relatie tussen handel en economische *groei* in de beschouwing. Vanuit groeiperspectief is met name het werk van Grossman en Helpman (1991) noemenswaardig. Zij laten in de context van de endogene groeitheorie zien hoe handel de economische groei kan bevorderen via onder andere toegenomen variëteit aan inputs en een hoger rendement op Onderzoek en Ontwikkeling (R&D).⁴⁷ Ook empirisch is er uitgebreid onderzoek gedaan naar de effecten van openheid op groei. We verwijzen hier naar onder andere het werk van Frankel en Romer (1999), Frankel en Rose (2002), Alcalá en Ciccone (2004) en CPB (2008).⁴⁸

De kanalen waarlangs positieve welvaartseffecten worden bereikt zijn dus talrijk. Voordelen van handel (ten opzichte van een situatie van autarkie) zijn gelegen in toegenomen efficiëntie door de (betere) benutting van comparatieve voordelen, de toegenomen concurrentie, meer

⁴⁴ Vaak wordt ook gesteld dat meer handel ook leidt tot een hogere werkgelegenheid. Zeker op lange termijn zijn die effecten onwaarschijnlijk en wordt werkgelegenheid bepaald door de werking van de arbeidsmarkt. Op korte termijn is een positief effect op de frictiewerkloosheid plausibel.

⁴⁵ In een partiële micro-economische context ligt dit mogelijk anders, zie paragraaf 3.3.

⁴⁶ Naast verwijzingen naar standaardtekstboeken op het gebied van internationale handel kan hier ook worden verwezen naar Timmer (2007) voor een fraaie en zeer toegankelijke uitleg over de baten van vrijhandel. Merk op dat de bepaling en totstandkoming van de comparatieve voordelen kan worden beïnvloed door politieke processen en dikwijls niet waarde vrij is zoals veel leerboeken doen voorkomen.

⁴⁷ Voor empirisch bewijs van het belang van 'returns to diversity' verwijzen we naar, bijvoorbeeld, Ciccone en Hall (1996) en Broda en Weinstein (2006).

⁴⁸ Merk op dat over het relatieve gewicht van openheid voor economische groei de nodige discussie bestaat waarbij volgens sommige auteurs het belang van openheid zelfs verdwijnt als de "diepe" of fundamentele verklaringen voor groei (verschillen) namelijk de rol van instituties en (fysieke) geografie in de beschouwing worden opgenomen (zie bijvoorbeeld Rodrik et al., 2002).

mogelijkheden tot het uitbuiten van schaalvoordelen en een grotere variëteit aan inputs en consumptiegoederen tegen lagere prijzen. De aantekening die daarbij past is dat de sectorale aanpassingen die het gevolg zijn van specialisatie gedurende de transitie naar een nieuw algemeen evenwicht kosten met zich mee kunnen brengen in de vorm van bijvoorbeeld herscholing en tijdelijke werkloosheid. Ook kan door handel specifieke kennis weglekken naar het buitenland (zie bijvoorbeeld Coe en Helpman, 1995, Coe et al., 1997, en Keller, 2004). Voor directe buitenlandse investeringen gelden vergelijkbare factoren. Daar komt bij dat DBI directe toegang geeft tot buitenlandse markten waardoor bijvoorbeeld tariefmuren omzeild kunnen worden, transportkosten geringer zijn, meer inzicht verkregen kan worden in de lokale markten en toegang verkregen kan worden tot lokale inputs (waaronder goedkope arbeid). De weglekeffecten van kennis zijn bij DBI uiteraard sterker dan bij export. Ook zijn de mogelijkheden tot benutting van schaalvoordelen bij horizontale DBI relatief beperkt ten opzichte van de situatie waarin het buitenland via exporten wordt bediend (zie Navaretti en Venables, 2004, en ook Neary, 2008).

De uiteindelijke intensiteit en wijze waarop landen met elkaar handel drijven is de uitkomst van een complex samenspel van hierboven beschreven factoren. De vraag naar de relatieve omvang van welvaartseffecten van meer openheid via enerzijds handel en anderzijds DBI is niet eenduidig te beantwoorden. Het antwoord hangt sterk af van onder andere het type product en de sector waarnaar wordt gekeken, de aard van het bedrijf en de positie van het bedrijf in de nationale waardeketen. Uiteindelijk betreft het hier een empirische vraag die lastig adequaat beantwoord kan worden wanneer onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de veelheid aan positieve en negatieve effecten die met openheid gepaard gaan, alsmede met de verdelingseffecten. Hiervoor is nog veel vervolgonderzoek nodig. Dit laat echter onverlet dat de empirische literatuur pogingen heeft gedaan om op een relatief geaggregeerd niveau de effecten van openheid op economische groei te identificeren.⁴⁹ In het tweede deel van deze paragraaf zullen we deze literatuur kort trachten te beschrijven.

3.1.2 Openheid en groei op macro-economisch niveau

Er bestaat een omvangrijke empirische literatuur die de relatie tussen internationale handel en groei onderzoekt. Bezieet men de resultaten van het onderzoek naar de relatie tussen handel en economische groei dan kan men concluderen dat, ofschoon de omvang van de gevonden effecten verschilt per studie, in het algemeen geldt dat “the range of possible effects is bounded below by zero” (Alesina et al., 2003).⁵⁰ We delen de literatuur naar de effecten van internationale handel op economische groei in grofweg twee groepen in. De eerste groep bevat studies die de relatie tussen openheid en economische groei onderzoeken. Binnen deze groep worden effecten op groei bestudeerd door te kijken naar indicatoren voor openheid (zoals de Sachs-Warner index; Sachs en Warner, 1995) of door de effecten van specifieke liberalisering of vormen van integratie (zoals de Europese integratie) te onderzoeken. De tweede groep studies probeert het meer directe effect van handel (export) op economische groei te meten.

⁴⁹ We zijn ons bewust van het feit dat welvaart en groei niet hetzelfde zijn. Voor zover de empirische literatuur inzicht verschaft in welvaartseffecten gebeurt dat in belangrijke mate door middel van het identificeren van de effecten van openheid op groei of productiviteit.

⁵⁰ De conclusie van de literatuur ten aanzien van de relatie tussen handel en economische groei wordt veelal samengevat met het volgende citaat van Srinivasan (1997, p. 38): ‘. . .the fact that a number of studies using different data sets, countries and methodologies happened to arrive at similar conclusions. . . suggests that they deserve serious consideration, with due allowances being made for their conceptual and statistical deficiencies.’

Openheid en economische groei

Studies als Sachs en Warner (1995), Edwards (1998) en Ben-David (1993) onderzoeken expliciet de relatie tussen groei en openheid door te analyseren of landen met minder handelsrestricties sneller groeien. De bekendste (dat wil zeggen meest geciteerde) bijdragen zijn WereldBank (1987), Dollar (1992) en Sachs en Warner (1995). Deze studies vinden dat open economieën gemiddeld tussen de 2 en 3 procent sneller groeien dan gesloten economieën (Lewer en Van den Berg, 2003). Wacziarg en Welch (2003) laten zien dat de crossectie resultaten van Sachs en Warner wat kleiner worden wanneer de periode van steekproef wordt uitgebreid tot de jaren negentig van de vorige eeuw. Maar ook hun schattingen laten zien dat openheid een positief effect heeft op groei en de investeringsvoet.

Breder van opzet is de studie van Sala-i-Martin (1997).⁵¹ Hij onderzoekt de significantie van verschillende variabelen die economische groei verklaren. Daarbij onderzoekt hij ook het effect van de openheidindex die door Sachs en Warner (1995) is gebruikt. Uit schattingen van meer dan 30.000 specificaties met openheid vindt Sala-i-Martin dat openheid op een robuuste wijze (positief) gerelateerd is aan groei.⁵²

Dergelijke studies zijn overigens niet van kritiek ontbloot. Zo zijn bijvoorbeeld Rodriguez en Rodrik (1999) sceptisch over het bewijs dat er een negatief verband bestaat tussen handelsrestricties en economische groei. Zij stellen dat “In many cases the indicators of openness are problematic as measures of trade barriers or are highly correlated with other sources of poor economic performance. In other cases, the empirical strategies used to ascertain the link between trade policy and growth have serious shortcomings, the removal of which results in significantly weaker results.” (Rodriguez en Rodrik, 1999, p. 3). Hier valt nog een belangrijk punt aan toe te voegen: handelsbeperkingen als tarieven en NTB's ('non-tariff barriers') zijn niet de enige handelsbarrières. Meer handel kan op diverse manieren bereikt worden. In de huidige studie benadrukken we het belang van culturele en institutionele factoren als barrières voor internationale handel. Het CPB (Lejour et al., 2006) neemt in zijn analyse van de economische effecten van de Europese integratie voor de Nieuwe Lidstaten die in 2004 zijn toegetreden expliciet mee dat EU lidmaatschap naast een direct effect op handel ook een indirect effect heeft door het verbeteren van instituties. Hierdoor neemt het totale effect van ‘openheid’ op economische groei toe (zie Tabel 3.1). Over het belang van instituties (in plaats van openheid) ter verklaring van economische ontwikkeling komen we verderop in dit hoofdstuk nog kort terug.

⁵¹ Deze studie heeft de veelzeggende titel ‘I just ran two-million regressions’. Doel van deze studie is om een antwoord te bieden op het fundamentele probleem van modelonzekerheid dat de empirische groeiliteratuur kenmerkt. De studie bouwt daarmee voort op het werk van Levine en Renelt (1992). Ook latere studies zoals Edwards (1998) Florax et al. (2002), Fernandez en Steel (2001), Sala-i-Martin et al. (2004) en Durlauf (2008) onderzoeken in deze traditie (op weliswaar uiteenlopende wijzen) het effect van openheid op groei. Zie ook paragraaf 3.4 waarin we op deze literatuur terug zullen komen.

⁵² Dit betekent dat het overgrote deel van de geschatte relaties een significant positief effect van openheid vindt. Voor details over de definitie en wijze van analyseren van robuustheid verwijzen we naar onder andere Florax et al. (2002).

De studies in Tabel 3.1 tonen de invloed van specifieke vormen van handelsliberalisering en/of integratie op inkomen.⁵³ De meeste studies die de relatie tussen handelsopenheid en economische groei hebben onderzocht vinden een positieve relatie.

Tabel 3.1 Effect handelsliberalisering en -integratie op groei

| | Effect liberalisering/integratie op inkomen(sgroei) | Steekproef |
|--------------------------|--|---------------|
| Italianer (1994) | EU-6 integratie (aandeel intra EU-6 handel in totale handel van deze landen) heeft 0,3 procentpunt groei BBP per jaar opgeleverd | EU-6 |
| Vamvakidis (1999) | Na brede handelsliberalisering kennen landen over het algemeen een snellere groei. Regional trade agreements (RTA's) hebben een negatief, maar niet altijd significant effect op zowel groei als binnenlandse investeringen. | 'Alle landen' |
| Yanikkaya (2002) | Handel zorgt voor groei via kanalen zoals technologieoverdracht, schaalvoordelen en betere benutting van comparatieve voordelen. Geen verschil gevonden tussen effecten op groei van handel met ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. | >100 |
| Wacziarg en Welch (2003) | Landen die hun handel hebben geliberaliseerd zijn gemiddeld 1,5% harder gegroeid dan voor liberalisering. | >100 |
| Lejour et al. (2006) | EU-lidmaatschap (dummy) verhoogt handel met 46%. Lidmaatschap kan (indirect) ook leiden tot verbeteren van instituties. Het verbeteren van instituties verhoogt handel nog eens met 20%-22%. Voor de Nieuwe Lidstaten die in 2004 zijn toegetreten betekent dit dat hun handel/BBP toeneemt met 56%. Deze toename zorgt voor een toename van hun BBP met gemiddeld 37,5% op lange termijn. | 96 |

Wacziarg (2001) onderzoekt de kanalen waarlangs meer openheid groei genereert. Hij gebruikt een panel van 57 landen in de periode 1970-1989 en een nieuwe index voor handelsbeleid ('trade policy openness index'). De onderscheiden kanalen zijn: prijsverstoringen (de zwarte markt toeslag op de officiële wisselkoers), omvang van de overheid, aandeel van industriële export in totale export, fysieke kapitaalaccumulatie (binnenlandse investeringen), buitenlandse directe investeringen (DBI) en de kwaliteit van het macro-economisch beleid. Wacziarg schat (i) het effect van elk van deze kanalen op groei en (ii) het effect van openheid op ieder van deze zes kanalen. Het product van de coëfficiënten bij (i) en (ii) levert een schatting van het effect van openheid op groei via de zes kanalen op. De conclusie is:

“Depending on the specification, the rate of physical capital accumulation explains between 46 percent and 63 percent of the impact of trade policy on economic growth. FDI, as a proxy for technology transmission, and the quality of macroeconomic policies each account for roughly 20 percent of the overall effect. There is also weak evidence that the size of government, measured by the ratio of public consumption to GDP, constitutes a channel through which trade policy affects economic growth negatively.” (Wacziarg, 2001, p. 422)

Handel en economische groei

Onder deze categorie valt een groot aantal studies dat *export* gebruikt als maatstaf voor internationale handel. Lewer en Van den Berg (2003) geven een overzicht van deze literatuur en

⁵³ Deze studies schatten het rechtstreekse effect van onder meer EU-lidmaatschap en handelsliberalisering op inkomen (en dus niet via het effect van openheid).

gevonden effecten.⁵⁴ Hun overzicht laat zien dat de vele empirische studies verrassend consistent zijn in de relatie tussen de groei van export en economische groei: gemiddeld genomen zorgt 1 procentpunt toename van export voor een toename van de groei van het BBP met 0,2 procent. Andere studies gebruiken de *som van export en import in BBP* als maatstaf voor internationale handel. Het aandeel van handel in BBP wordt ook wel gebruikt om de mate van openheid van een land te bepalen. Het is dan een *ex post* maatstaf. We laten de term openheid in deze sub-paragraaf echter achterwege (met één uitzondering, zie voetnoot 52) en reserveren de term openheid uitsluitend voor openheid in termen van handelsbeleid zoals in de vorige sub-paragraaf.

Een aantal van de gevonden effecten is weergegeven in Tabel 3.2. Lejour et al. (2006) en Frankel en Rose (2002) vinden onafhankelijk van elkaar dat een 1 procent- toename van handel in BBP op de lange termijn leidt tot een gemiddelde toename van BBP van 1 procent op de lange termijn.⁵⁵ Frankel en Romer (1996) vinden dat een toename van de ratio handel in BBP van 1 procent het inkomen per hoofd van de bevolking doet toenemen met 2 procent. Volgens Lewer en Van den Berg (2003) is dit cijfer consistent met hun bevinding dat 1 procent groei in export gemiddeld genomen zorgt voor 0,2 procent groei in BBP. In de jaren tachtig van de vorige eeuw, de periode waarop de resultaten voor Frankel en Romer zijn gebaseerd, was het aandeel van handel in BBP wereldwijd ongeveer 12 procent. Zij vinden dus feitelijk dat een toename van handel leidt tot een groei van BBP met 0,24 procent. Dit ligt heel dicht bij de 0,2 procent gemiddeld van Lewer en Van den Berg. Afgezien van de precieze grootte van de het positieve handelseffect op de BBP groei en de BBP per hoofd is het vooral belangrijk te benadrukken dat er op macroniveau in de literatuur een duidelijk significant positieve relatie wordt gevonden. Op macroniveau kan de conclusie niet anders zijn dan dat meer handel meer BBP oplevert.

⁵⁴ Lewer en Van den Berg (2003) onderscheiden studies in acht categorieën. Ter illustratie: de kleinste categorie bevat 14 regressies, de grootste 401.

⁵⁵ Met IV ('instrumental variables') technieken ter correctie van endogeniteit is het geschatte effect bij Frankel en Rose (2002) iets hoger, namelijk 1,6%.

Tabel 3.2 Overzicht effect handel op groei op basis van groeiregressies

| | Effect handel op groei | Steekproef |
|--------------------------------------|--|------------|
| | Som export en import in BBP | |
| Italianer (1994) | Handel is goed voor 0,2 procentpunt groei BBP per jaar. | EU-6 |
| Frankel en Romer (1996) ^a | Toename handel met 1% vergroot BBP per capita met 2% of meer. | 63 |
| Frankel en Rose (2002) | Toename handel met 1% betekent: * 0,33% toename BBP in 20 jaar * 1,14% toename BBP op lange termijn. | 200 |
| Crespo-Cuaresma et al. (2002) | Handel heeft een significant positief effect op economische groei. | EU-15 |
| Wacziarg en Welch (2003) | Handel heeft geen significant effect op groei. | > 100 |
| Lejour et al. (2006) | Toename handel met 1% betekent toename BBP met 1%. | 160 |
| Giles en Stroomer (2006) | Toename handel geassocieerd met een hoge inkomensconvergentie tussen landen. | 88 |
| | Groei export | |
| Lewer en Van den Berg (2003) | Gemiddeld zorgt 1% groei in export voor 0,2% groei in BBP. | n.v.t. |

NB: *Frankel en Romer is de enige studie in deze tabel die een crosssectie op basis van 1 jaar (1985) gebruikt.*

Directe buitenlandse investeringen (DBI) en groei

Het CPB/SCP (2007) rekenen in de *Europese Verkenning 5* uit dat toetreding tot de interne markt een EU-land een 2 tot 4 procent hoger BBP kan opleveren. Voor de berekening is gebruik gemaakt van resultaten in Roy en Van den Berg (2006). Roy en Van den Berg laten voor de VS zien dat een 10 procentpunt hoger DBI-aandeel leidt tot 0,17 procent hogere groei over een periode van 30 jaar (1970-2001). Volgens Egger en Pfaffermayr (2004) zorgt de aankondiging van toetreding tot de interne markt voor een toename van directe buitenlandse investeringen met 20 tot 40 procent.⁵⁶ Voor een typisch EU-land met een DBI-aandeel in het BBP van ongeveer 20 procent, leidt dit tot een 0,07-0,14 procent hogere groei. Over 30 jaar betekent dat een BBP-effect van 2-4 procent. Na toetreding treedt er echter geen extra groei van buitenlandse investeringen op. Door de grotere interne markt kan de EU ook aantrekkelijker worden voor investeerders van buiten de EU, aldus het CPB. Maar hiervoor worden geen overtuigende aanwijzingen gevonden (Mold, 2003).

DBI kan naast een direct effect op de investeringen in een land eveneens leiden tot een hoger productieniveau van toeleverende en afnemende binnenlandse bedrijven. Aangenomen dat kennis (deels) een publiek goed is, kan kennis 'weglekken' (via kennis spillovers) en aldus bijdragen aan de productiviteit van lokale bedrijven. De resultaten van studies met microdata zijn gemengd (zie Görg en Strobl, 2001; en Keller, 2004, voor overzichten), ofschoon het bewijs van een aantal recente microstudies van Haskel et al. (2002), Griffith et al. (2003), Keller en Yeaple (2003) en Javorcik (2004) erop wijst dat er inderdaad positieve en in sommige gevallen grote spillovers van DBI kunnen zijn. De effecten zijn weergegeven in Tabel 3.3. Deze studies hebben betrekking op Groot-Brittannië, de VS en Litouwen.

⁵⁶ Als we deze schatting voor de VS toepassen op een typisch EU-land met een DBI-aandeel in het BBP van ongeveer 20%, leidt dit tot een 0,07-0,14% hogere groei, wat over 30 jaar leidt tot het BBP-effect van 2-4%.

Tabel 3.3 Spillovereffecten van DBI (gebaseerd op microdata)

| | | Steekproef |
|-------------------------|---|-----------------------------|
| Haskel et al. (2002) | DBI spillovers zijn verantwoordelijk voor 5% van de productiviteitsgroei van Britse bedrijven | Groot-Brittannië, 1973-1992 |
| Keller en Yeaple (2003) | DBI spillovers zijn verantwoordelijk voor 14% van de productiviteitsgroei van Amerikaanse bedrijven | VS, 1987-1996 |
| Griffith et al. (2003) | Een grotere aanwezigheid van buitenlandse bedrijven versnelt de convergentie met de <i>technological frontier</i> | Groot-Brittannië |
| Javorcik (2004) | Een toename van multinationale aanwezigheid met 1 standaardafwijking leidt tot 15% toename in output van toeleverende bedrijven (per bedrijf) | Litouwen, 1996-2000 |

Het lijkt er evenwel op dat DBI niet automatisch of in alle gevallen leidt tot een hogere productiviteit. Borensztein et al. (1998) onderzoeken de relatie tussen DBI vanuit geïndustrialiseerde landen en economische groei in 69 ontwikkelingslanden. Ze vinden dat DBI relatief meer bijdraagt aan economische groei dan binnenlandse investeringen. Ze schrijven dit effect toe aan betere managementtechnieken en modernere technologie. Het effect van DBI op groei is evenwel in belangrijke mate afhankelijk van het niveau van onderwijs in het bestemmingsland. Met andere woorden, DBI draagt alleen bij aan economische groei wanneer er voldoende absorptiecapaciteit voor de verbeterde technologie in het bestemmingsland is. Xu (2000) vindt dat technologieoverdracht door Amerikaanse multinationals in ontwikkelde landen wel bijdraagt aan de groei van productiviteit, maar niet in ontwikkelingslanden. Ook hier geldt dat een minimum aan menselijk kapitaal een voorwaarde is om van de technologieoverdracht door DBI te kunnen profiteren.

Tussenconclusie I: Handel en DBI beïnvloeden langs verschillende kanalen de economie maar de optelsom van alle effecten leert dat volgens de theoretische en empirische literatuur handel en DBI per saldo gunstig zijn voor de economie als geheel.

Deze tussenconclusie roept vervolgens twee belangrijke vragen op. In de eerste plaats is er de vraag of, en zo ja hoe, handel en DBI moeten worden gestimuleerd. Indien door marktfalen of allerlei fricties in de internationale economie het niveau en de samenstelling van handels- en DBI-stromen als suboptimaal moet worden gezien dan is er in principe ruimte voor overheidsbeleid ter zake. In paragraaf 3.2 gaan we nader in op de empirische kennis omtrent de verschillende barrières die handel en DBI belemmeren. In de tweede plaats is er de vraag of de resultaten van de in het voorgaande besproken empirische studies die vrijwel allemaal de relatie tussen handel en DBI enerzijds en economische groei anderzijds op een geaggregeerd niveau bekijken ook zijn terug te vinden als men bijvoorbeeld naar individuele bedrijven kijkt. Dus: gelden de macro-resultaten ook op het microniveau? Het zal blijken dat de macro-resultaten niet geheel of zelfs geheel niet op microniveau zijn terug te vinden. Dit leidt tot een micro-macro paradox. Hierop wordt in paragraaf 3.3 nader ingegaan.

In de rest van dit hoofdstuk vindt aan de hand van de moderne literatuur over de determinanten van handel en groei en gegeven de adviesaanvraag van EZ over beleidseffectiviteit op twee manieren een uitwerking plaats van de idee dat handel en DBI mogelijk dienen te worden gestimuleerd door overheidsbeleid. In de eerste plaats biedt de moderne (empirische) literatuur

over het zogenaamde graviteitsmodel aanknopingspunten voor beleid (paragraaf 3.2). De rol die afstand, in de ruimste zin van het woord, in dit model speelt geeft aan dat beleidsmaatregelen die afstand weten te reduceren effectief kunnen zijn omdat een kleiner gewicht van afstand *ceteris paribus* meer handel en DBI impliceert. Het reduceren van afstand is een voorwaarde voor de effectiviteit van het beleid gericht op het vergroten van internationale activiteiten van bedrijven. Tevens geeft de rol die afstand speelt aan dat de effectiviteit van beleid ruimtelijk gezien niet constant zal zijn. In de tweede plaats, en deels ter nuancering van hetgeen in paragraaf 3.2 aan bod komt, zal in paragraaf 3.3 kort op de moderne literatuur over de heterogeniteit van bedrijven worden ingegaan waar ook de macro-micro relatie aan bod komt. Uit deze literatuur valt de conclusie te trekken dat de effectiviteit van handelsstimulering sterk kan afhangen van de kenmerken van het bedrijf dat op enigerlei wijze overheidssteun ontvangt.

3.2 Determinanten van handel en DBI

In de (ruimtelijk) economische literatuur worden interacties tussen geografische eenheden, *in casu* landen, veelvuldig geanalyseerd met behulp van zogenaamde graviteitsvergelijkingen. Deze wijze van analyseren gaat terug naar het baanbrekende werk van onder andere Jan Tinbergen in het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw. Daarbij wordt naar analogie met Newton's graviteitsvergelijking die bekend is uit de natuurkunde de 'aantrekkingskracht' tussen twee 'lichamen' verklaard uit de 'massa' van die lichamen en hun onderlinge 'afstand'.⁵⁷ Aantrekkingskracht wordt daarbij in economische toepassingen gemeten als intensiteit van interactie (bijvoorbeeld een handels- of DBI-stroom), massa wordt in de empirie vaak gemeten als Bruto Nationaal Product en 'afstand' wordt veelal gemeten als fysieke geografische afstand tussen de hoofdsteden van landen/regio's in kwestie. De hypothese is daarbij dat de omvang van de interactie positief afhankelijk is van de omvang van de betrokken markten (zowel van herkomst als bestemming) en negatief van de afstand. Empirische studies bevestigen dat de graviteitsvergelijking de verschillen in waargenomen handel en DBI goed verklaart. Bovendien is het thans (in tegenstelling tot de dagen van Tinbergen) geen probleem de graviteitsvergelijking van een deugdelijke economisch-theoretische fundering te voorzien (zie met name het overzichtsartikel over handelskosten van Anderson en Van Wincoop, 2004).

3.2.1 De multipele dimensies van afstand

Afstand heeft vele dimensies. Hierbij kan uiteraard gedacht worden aan fysieke of hemelsbrede afstand, maar ook aan culturele afstand, institutionele afstand, of het al dan niet hebben van een gemeenschappelijke taal, etc. Het betreft hier stuk voor stuk factoren die de transactiekosten beïnvloeden en als zodanig een effect kunnen hebben op de intensiteit van interactie. Het effect van culturele barrières bestaat uit twee aspecten: onvolledige informatie over of gebrek aan kennis van, en bijgevolg onbekendheid met, buitenlandse culturen hetgeen kan leiden tot zoekkosten en aanpassingskosten; afstand in termen van culturele normen en waarden die leiden tot barrières in vertrouwen en wederzijds begrip. Instituties beïnvloeden de zekerheid omtrent transacties. De kwaliteit van instituties heeft betrekking op het risico van nationalisering, bescherming van intellectueel eigendom, de mate van corruptie, de mate waarin private contracten geldigheid hebben en de zekerheid van internationale transacties.

⁵⁷ Wiskundig kan de graviteitsvergelijking in de natuurkunde worden beschreven als $G = k \cdot M_1 \cdot M_2 / d^2$ waarbij k de graviteitsconstante weergeeft, M_i de massa van lichaam i ($i=1,2$) en d de afstand tussen lichaam 1 en 2.

3.2.2 Institutionele en culturele barrières in de empirische literatuur

De empirische literatuur naar de effecten van culturele en institutionele factoren is vrij recent. Daarom worden de meest recente inzichten uit de literatuur nader uiteengezet in deze paragraaf. Alvorens hiertoe over te gaan geven we eerst kort aan hoe culturele en institutionele afstand gemeten worden in de literatuur.

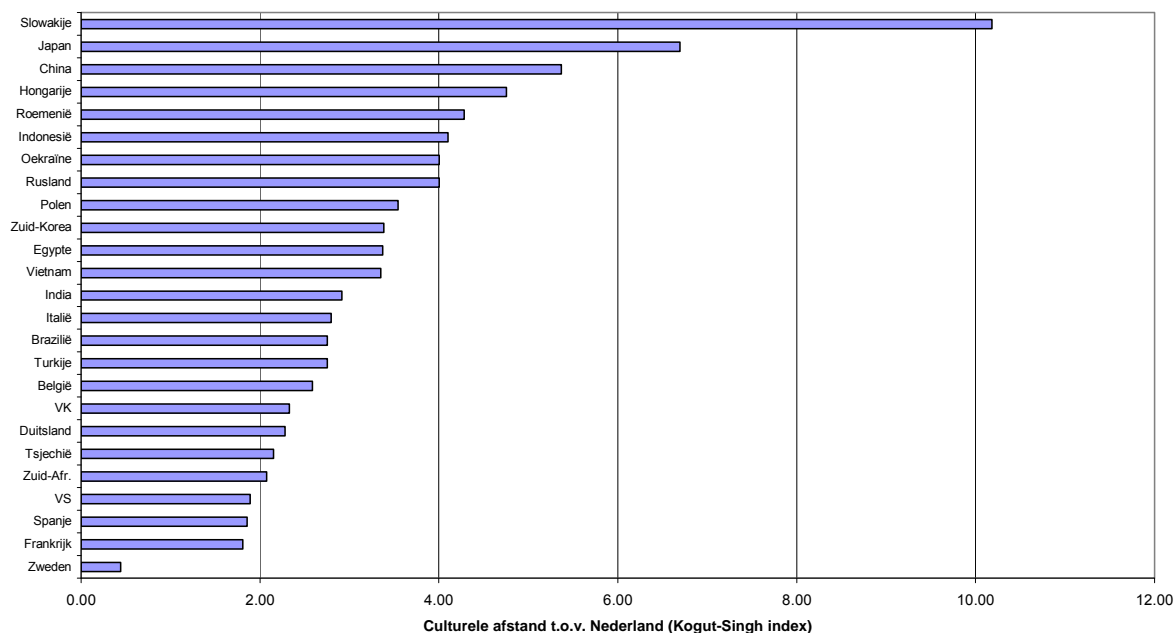
De meest eenvoudige manier om cultureel-gerelateerde verschillen tussen landen in kaart te brengen is door te kijken naar specifieke aspecten van de nationale cultuur zoals taal, religie of koloniaal verleden. In toegepaste empirische analyses kunnen de verschillen in dergelijke aspecten vertaald worden naar dummy-variabelen die weergeven of in een landenpaar dezelfde taal gesproken wordt, dezelfde religie dominant is en of ze dezelfde koloniale achtergrond delen. Vervolgens kan met behulp van regressieanalyse onderzocht worden in hoeverre landenparen met bijvoorbeeld een gemeenschappelijke taal (rekening houdend met een veelheid aan overige kenmerken van de landenparen zoals omvang, fysieke afstand, etc.) systematisch meer met elkaar handelen dan landenparen zonder een gemeenschappelijke taal.

Een tweede manier is door gebruik te maken van data over culturele waarden zoals bijvoorbeeld verzameld door Hofstede. Hij classificeert landen daarbij naar vier verschillende dimensies, te weten machtsafstand, onzekerheidsmijding, individualisme (versus collectivisme) en masculiniteit (versus femininiteit). We gaan hier voorbij aan de literatuur over het meten van cultuur (zie bijvoorbeeld Linders, 2006, en CPB/SCP, 2006, voor uitgebreide besprekingen) en alternatieven voor de Hofstede-indicatoren. Kogut en Singh (1988) hebben een methode geïntroduceerd om de verschillen op deze vier afzonderlijke dimensies van cultuur samen te wegen tot één indicator. Deze methode heeft navolging gekregen in verschillende empirische papers.⁵⁸ Figuur 3.1 geeft een illustratie van de culturele afstanden tussen Nederland en de 25 voor het Nederlandse handelsbeleid belangrijkste landen.

⁵⁸ In formulevorm ziet de index er als volgt uit: $D_{i,j} = \frac{1}{K} \sum_{k=1}^K \frac{(I_{i,k} - I_{j,k})^2}{V_k}$. Hierin is D_{ij} de maat voor

afstand tussen land i en land j , K het aantal onderscheiden culturele indicatoren (die zijn geïndexeerd met k), $I_{i,k}$ de score voor land i met betrekking tot de culturele indicator k , en V_k de variantie van de indicator k gemeten over alle landen in de steekproef. Zie CPB/SCP (2006) voor meer details en achtergrondinformatie.

Figuur 3.1 Culturele afstand van Nederland met partners



Duidelijk is de sterke culturele verbondenheid tussen Nederland en de Scandinavische landen. Cultureel staan we – niet verrassend – relatief ver af van landen als Italië, Polen, Japan en China. Opvallender is bijvoorbeeld de relatief grote afstand tot onze zuiderburen. Met name het verschil in onzekerheidsmijding en masculiniteit die bij onze zuiderburen relatief groot zijn is daar debet aan. Verder komt de sterke culturele verbondenheid met Zweden duidelijk uit de gegevens naar voren. Nederland behoort samen met de overige Scandinavische landen tot de landen met de laagste scores op de dimensies machtsafstand en masculiniteit.

Een derde manier om culturele afstand tussen twee landen te meten is te kijken naar de mate van wederzijds vertrouwen. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de Eurobarometer enquêtes. In deze enquêtes is de vraag gesteld of en hoeveel vertrouwen mensen hebben in hun eigen landgenoten en in inwoners van andere landen. Guiso et al. (2005b) hebben laten zien dat de mate van wederzijds vertrouwen sterk gecorreleerd is met de verwachting dat mensen geld wat ze ten onrechte krijgen aan de rechtmatige eigenaar teruggeven. De gerapporteerde vertrouwensmaatstaf lijkt dus de subjectieve kans weer te geven. Hieruit blijkt dat Nederlanders een relatief groot vertrouwen hebben in de Luxemburgers en de inwoners van Scandinavische landen. Zeer beperkt is het vertrouwen in Zuid-Europeanen. Het vertrouwen van Nederlanders in de inwoners van recent toegetreden landen zoals Hongarije, Polen en Tsjechië is vergelijkbaar met ons vertrouwen in bijvoorbeeld de Fransen en de Portugezen en duidelijk hoger dan ons vertrouwen in Italianen (zie CPB/SCP, 2006, voor meer details).

Instituten tot slot worden doorgaans gemeten in termen van de kwaliteit van bestuur ('governance'). Kaufmann et al. (2005) hebben een zestal indicatoren ontwikkeld die de ervaren kwaliteit van instituten meten. Deze indicatoren zijn: voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law en control of corruption. De schaal waarop kwaliteit wordt gemeten loopt van -2,5 (zeer slecht) tot +2,5 (zeer goed). De kwaliteit van instituten kan worden gezien als een van de belangrijke determinanten van transactiekosten

en zal daarmee van belang zijn voor de intensiteit van internationale interacties. Bovendien kan betoogd worden dat ook institutionele afstand van belang is om de intensiteit van internationale interactie te verklaren.⁵⁹ Met behulp van de Kogut-Singh methode (zie hiervoor) kunnen ook de Kaufmann-indicatoren tot een enkele maat voor afstand worden getransformeerd.

Tabel 3.4 geeft een overzicht met informatie (voor zover beschikbaar) over de gemiddelde institutionele kwaliteit (het gemiddelde van de zes Kaufmann-indicatoren), institutionele afstand en ook culturele afstand voor dezelfde 25 landen als in Figuur 3.1. Bovendien is een maat voor productiviteit opgenomen in de vorm van Totale Factor Productiviteit (gebaseerd op Islam, 1995). Deze productiviteitsmaat geeft enig inzicht in de mate waarin landen van elkaar kunnen leren: hoe groter de productiviteit van het land waarmee handel wordt gedreven, hoe meer van dat land geleerd kan worden in termen van technologisch hoogwaardige productieprocessen.⁶⁰

Tabel 3.5 geeft een overzicht van de gevonden effecten van culturele diversiteit en vertrouwen, en instituties op export en DBI in de empirische literatuur.

- De overzichtstabel laat zien dat culturele en institutionele factoren ertoe doen voor zowel export als DBI. De effecten van de culturele en institutionele variabelen zijn veelal significant, ook met een verscheidenheid aan controle variabelen of zelfs fixed effects (Guiso et al., 2005).
- De resultaten onderstrepen het belang van zowel onderling vertrouwen als culturele diversiteit voor het verklaren van verschillen in waargenomen economische interactie tussen landen. Wederzijds vertrouwen heeft een positief effect op export en DBI, culturele diversiteit heeft een significant effect. Een verandering in de mate van onderling vertrouwen heeft een groter effect op export en DBI dan een verandering in culturele diversiteit.
- Culturele diversiteit heeft een groter remmend effect op DBI dan op export. Het CPB (2007) vindt een negatief maar statistisch niet significant effect van culturele diversiteit op export⁶¹, Linders et al. (2005) vinden zelfs een significant positief effect van culturele diversiteit op export.
- Lankhuizen et al. (2008) onderzoeken het effect van verschillende dimensies van afstand op de samenstelling van bilaterale interactie (en daarmee de mogelijke afruil tussen DBI en export). Ze vinden dat de afzonderlijke dimensies van afstand DBI en export op een verschillende manier beïnvloeden. Het aandeel van aan DBI gerelateerde verkopen in totale buitenlandse afzet (DBI plus export) neemt toe met fysieke (geografische) afstand. Anderzijds neemt het aandeel van aan BDI gerelateerde verkopen af met taalverschillen, en culturele en institutionele barrières. Het effect van tarieven is enkel dat ze handel verminderen, zonder een statistisch effect op DBI.⁶² Deze resultaten geven aanleiding te veronderstellen dat er substitutie optreedt van export voor DBI wanneer culturele diversiteit toeneemt.

⁵⁹ Voor twee landen die beiden corrupt zijn, zal het relatief eenvoudiger zijn om met elkaar te handelen dan voor een landenpaar waarvan het ene land wel en het andere land niet corrupt is.

⁶⁰ Deze maat is uiteraard zeer rudimentair en gaat voorbij aan een uitgebreide literatuur over convergentie en kennis spillovers tussen landen (zie paragraaf 3.1 voor een korte beschrijving).

⁶¹ Controlerend voor de effecten van instituties.

⁶² Net als Linders et al. (2005) vinden ook Lankhuizen et al. (2008) in eerste instantie een positief effect van culturele afstand op handel. Zij stellen dat het positieve effect van culturele diversiteit op export enigszins verrassend is. Men zou eerder een relatief effect verwachten: een negatief effect van culturele diversiteit op zowel export als DBI maar een remmende werking op DBI die groter is dan die op export. Anderzijds vinden ook Brainard (1997) en Carr et al. (2001) een absoluut positief effect van handelskosten op DBI terwijl men strikt genomen een relatief effect veronderstelt. Overigens is het effect van culturele afstand op handel negatief in een fixed-effects schatting. Maar het (negatieve) effect op export is geringer dan op DBI zodat de conclusie dat een grotere culturele afstand leidt tot meer export in relatieve zin gehandhaafd blijft.

Tabel 3.4. Institutionele kwaliteit en institutionele en culturele afstand

| Rangschikking in de prioritering van EZ | Land | Institutionele kwaliteit obv Kaufmann | Institutionele afstand (tov Nederland) obv Kaufmann | Culturele afstand (tov Nederland) obv Hofstede | Totale Factor Productiviteit (Islam 1995) |
|---|------------|---------------------------------------|---|--|---|
| 1 | VS | 1.58 | 0.20 | 1.89 | 8.65 |
| 2 | Duitsland | 1.64 | 0.15 | 2.28 | 8.26 |
| 3 | China | -0.26 | 5.76 | 5.37 | |
| 4 | Frankrijk | 1.28 | 0.53 | 1.81 | 8.41 |
| 5 | Rusland | -0.53 | 7.02 | 4.00 | |
| 6 | VK | 1.80 | 0.09 | 2.33 | 8.31 |
| 7 | India | -0.04 | 4.62 | 2.92 | 6 |
| 8 | Polen | 0.77 | 1.68 | 3.55 | |
| 9 | Oekraïne | -0.63 | 7.93 | 4.00 | |
| 10 | Turkije | -0.21 | 5.69 | 2.75 | 7.35 |
| 11 | Roemenië | -0.09 | 4.87 | 4.28 | |
| 12 | Brazilië | 0.06 | 4.26 | 2.75 | 7.78 |
| 13 | Vietnam | -0.54 | 7.52 | 3.35 | |
| 14 | Japan | 1.15 | 0.89 | 6.70 | 8.41 |
| 15 | België | 1.17 | 0.77 | 2.58 | 8.41 |
| 16 | Spanje | 1.36 | 0.43 | 1.86 | 8.41 |
| 17 | Indonesië | -0.88 | 9.21 | 4.10 | |
| 18 | Italië | 1.05 | 1.03 | 2.80 | |
| 19 | Egypte | -0.14 | 4.97 | 3.37 | 6.77 |
| 20 | Tsjechië | 0.76 | 1.78 | 2.15 | |
| 21 | Zuid-Korea | 0.45 | 2.67 | 3.39 | 7.69 |
| 22 | Zuid-Afr. | 0.21 | 3.78 | 2.07 | 7.69 |
| 23 | Hongarije | 0.97 | 1.30 | 4.75 | |
| 24 | Zweden | 1.76 | 0.10 | 0.44 | 8.31 |
| 25 | Slowakije | 0.29 | 3.31 | 10.18 | |

Tabel 3.5 Overzicht in de literatuur gevonden effecten

| | Relatie | Coëfficiënt | Controle variabelen | Institudies | Landen sample |
|----------------------------|--|--|---|--|--|
| Den Butter en Mosch (2003) | Wederzijds vertrouwen en handel | 0,13***- 0,18*** | Gemeenschappelijke taal, gemeenschappelijke grens, eiland, door land omsloten, zelfde grondbeginsel rechtssysteem | 'Formal trust': zelfde grondbeginsel rechtssysteem 0,16*-0,43*** | EU |
| Guiso et al. (2005) | Wederzijds vertrouwen en handel | 1,13** | Exportierend en importerend land fixed effects, jaren fixed effects en sectorale fixed effects; aanwezigheid van gezamenlijke grens and of gezamenlijke taal; beschikbaarheid van informatie en zelfde grondbeginsel oorsprong rechtssysteem. | Effect zelfde grondbeginsel rechtssysteem ⁶³ 0,43** | EU |
| | Wederzijds vertrouwen en DBI | 2,94** | | Effect zelfde grondbeginsel rechtssysteem 0,02 | |
| CPB (2007) | Culturele afstand en vertrouwen op handel | Culturele afstand: -0,03 Vertrouwen: 0,43*** | Gemeenschappelijke taal, gemeenschappelijke grens, institutionele afstand, institutionele kwaliteit exporteur & importeur | | OESO 1999 |
| | Culturele afstand en vertrouwen op DBI | Culturele afstand: -0,16*** Vertrouwen: 2,29*** | | | |
| Linders et al. (2005) | Culturele afstand en handel | 0,05*** | Gemeenschappelijke grens, regionale blokken dummy, gemeenschappelijke taal, koloniale band, religie dummy, institutionele afstand, institutionele kwaliteit exporteur & importeur | Institutionele afstand: -0,03*** Inst. quality exporter: 0,43*** Inst. kwaliteit importeur: 0,23*** | 'wereld' 1999 |
| Lankhuizen et al. (2008) | Aandeel van FDI omzet in totale buitenlandse omzet (export +DBI) | -0,14*** | Fysieke afstand en gemeenschappelijke grens, gemeenschappelijke taal, institutionele afstand, institutionele kwaliteit exporteur & importeur, bilaterale tarieven | Institutionele afstand: -0,01*** Inst. Kwaliteit exporteur: 1,73*** Inst. Kwaliteit importeur: 0,18*** | OESO en OESO met een aantal niet OESO-landen (1982-1992) |

* geeft aan dat de coëfficiënt significant op 1% is, ** geeft significantie op 5% aan, en *** geeft significantie op het 10% niveau weer

Wat betekenen de geschatte coëfficiënten in Tabel 3.5 voor de omvang van export of DBI? We illustreren de omvang van de effecten aan de hand van reële veranderingen in culturele en institutionele barrières. Hiertoe laten we vertrouwen, culturele afstand en institutionele kwaliteit toe- of afnemen met een standaardafwijking. Daarmee wordt een redelijk inzicht verkregen in het de mate waarin een plausibel verschil in deze dimensies (gegeven de bestaande variatie in de data) tot verschillen in handel en DBI leidt. Uiteraard kan daarmee nog geen uitspraak worden gedaan over de kosten die gepaard gaan met het doen toenemen van het vertrouwen of institutionele

⁶³ Dit resultaat onderstreept dat gelijksoortige instituties handel bevorderen doordat ze tot meer zekerheid leiden voor betrokken partijen (De Groot et al., 2003, en Vachlos, 2004).

kwaliteit of het doen afnemen van culturele of institutionele afstand. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 3.6.

Tabel 3.6. Effecten van een verandering in barrières met een standaardafwijking

| | Export (1) | DBI voorraad (2) | Relatieve effect op DBI ^a (3) |
|--|---|--|---|
| Toename vertrouwen | <i>CPB (2007):</i> 22,8% <i>Guiso et al. (2005):</i> 30% <i>Den Butter en Mosch (2003):</i> 24-34% | <i>CPB (2007):</i> 111% <i>Guiso et al. (2005):</i> 75% | |
| Afname culturele diversiteit | <i>CPB (2007):</i> 8% <i>Linders et al. (2005):</i> -8% <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> -10% | <i>CPB (2007):</i> 38,2% <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 31% | <i>CPB (2007):</i> 3,2% <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 14% |
| Toename institutionele kwaliteit land <i>i</i> en <i>j</i> | <i>Linders et al. (2005):</i> 45 en 22% <i>Lankhuizen et al. (2008)</i> -0,3% en 24% | <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 162% en 43% | <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 43 en 8% |
| Afname institutionele diversiteit | <i>Linders et al. (2005):</i> 7% <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 6,5% | <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> Geen effect | <i>Lankhuizen et al. (2008):</i> 0,7% (niet significant) |

^a Het relatieve effect van vertrouwen of culturele diversiteit is het effect op DBI als aandeel in de totale afzet van land *i* in land *j* (export plus productie voortkomend uit DBI). Voor deze analyse is de DBI voorraad omgezet in een maatstaf voor productie door gebruik te maken van de kapitaalintensiteit van productie. Zie Lankhuizen et al. (2008) voor meer details.

Uit de tabel blijkt dat factoren als vertrouwen, cultuur en instituties van belang zijn voor zowel export als DBI, maar voor DBI in het bijzonder. Anders gezegd, afstand in termen van vertrouwen en culturele en institutionele verschillen vormen vooral een barrière voor DBI. Wanneer deze barrières afnemen neemt DBI toe, niet alleen in absolute termen (kolom 2) maar het leidt ook tot een substitutie van DBI in plaats van export (kolom 3). De toename varieert van 26 tot 111 procent voor de DBI voorraad en van 3 tot 33 procent voor het aandeel van DBI in totale buitenlandse afzet.

Het belang van culturele en institutionele barrières voor met name DBI wordt ook op een andere manier onderstreept. Brainard (1997) en Helpman et al. (2004) onderzoeken de afruil tussen export en DBI als een functie van onder andere transportkosten en handelsbarrières (met name tarieven). Beide studies vinden dat bedrijven in het buitenland investeren wanneer de baten van het ontlopen van handelskosten door lokale vestiging groter zijn dan de kosten van het operationaliseren van vestigingen in meerdere locaties. Dit staat bekend als de “proximity-concentration trade-off”. Lankhuizen et al. (2008) onderzoeken naast het effect van cultuur en instituties op handel en DBI ook het effect van handelsbarrières. In tegenstelling tot Brainard en

Helpman et al. vinden zij geen bewijs van een substitutie van DBI in plaats van export bij hoge handelskosten wanneer men controleert voor de effecten van cultuur en instituties.⁶⁴

Zicht op de effectiviteit van beleid gericht op het reduceren van de hiervoor genoemde barrières is voornamelijk beperkt. Noemenswaardig hier zijn zeer recente studies van Rose (2007), Afman en Maurel (2008) en Nitsch (2008). De studie van Rose laat zien dat consulaten een bijdrage leveren aan het bevorderen van handel. Een extra consulaat leidt tot 5-10 procent extra bilaterale handel. Afman en Maurel richten zich op transitielanden en laten zien dat de opening van een ambassade tot 25 procent meer export leidt. Ook Nitsch komt met grote effecten van exportvoorlichting en economische missies op politiek niveau.

Tussenconclusie II: wie aan export of handelsbevordering (of stimulering van DBI) wil doen, moet de les dat afstand (in al zijn dimensies) zeer relevant is goed in de oren knopen (zie ook Didier en Head, 2008 en Linders, 2006). Een effectief beleid ter stimulering van handel (of DBI) moet met de inzichten uit bovenstaande graviteitsmodellen aangrijpen bij een reductie van het effect van afstand door de vermindering van de verschillende afstandsfactoren.

Bij deze tussenconclusie passen direct de volgende *twee kanttekeningen*.

- Het belang van afstand geldt uiteraard niet alleen voor Nederlandse bedrijven die internationaal (meer) actief willen zijn of worden door handel of DBI, maar ook voor buitenlandse bedrijven. De bevinding (zie onder andere Van Bergeijk en van Gorcum, 2007) dat relatief gezien (ten opzichte van bedrijven uit andere EU landen) Nederlandse bedrijven zich meer richten op nabijgelegen markten roept de vraag op of het belang van afstand in geval van Nederland niet buitensporig groot is. En indien dit het geval is, is dit dan het gevolg van onze economische structuur of van “typisch” Nederlandse fricties of onvolkomenheden die een additionele reden voor overheidsbeleid zouden kunnen vormen?
- Tot dusver stonden de effecten van culturele en institutionele verschillen op handel en DBI op macro-economisch niveau centraal. Deze belemmeringen hebben echter consequenties op micro-economisch niveau. Zoals reeds vermeld in subparagraaf 3.2.1 beïnvloeden fysieke of hemelsbrede afstand, culturele afstand, institutionele afstand, en het al dan niet hebben van een gemeenschappelijke taal de transactiekosten. Vanwege de kosten die internationaal opereren met zich meebrengt zullen niet alle bedrijven even succesvol zijn in exporteren of aan DBI doen. De intrinsieke kwaliteit van de bedrijven speelt echter ook een belangrijke rol. Paragraaf 3.3 gaat uitgebreider op nut en noodzaak van een micro-economische invalshoek in.

3.3 Het belang van bedrijfsheterogeniteit

In het begin van dit hoofdstuk zijn kort de veronderstelde welvaartseffecten van internationale handel besproken: toegenomen efficiency door comparatieve voordelen, meer variëteit, en concurrentie en exploitatie van schaalvoordelen. Bovendien is de empirische literatuur besproken die op geaggregeerd of macroniveau inzicht biedt in de effecten van handel en DBI op economische groei. Van meer recente datum is micro-econom(etr)isch onderzoek dat de samenhang tussen openheid en de productiviteit van individuele bedrijven bestudeert.⁶⁵

⁶⁴ Handelsbarrières zijn uitsluitend van belang voor export.

⁶⁵ Zie voor een recent overzicht van relevante data voor enkele Europese landen Mayer en Ottaviano (2007), Wagner (2007), Fryges en Wagner (2007); International Study Group on Exports and Productivity (2007).

Melitz (2003) introduceert een (theoretisch) model van internationale handel met toetredingskosten en heterogene bedrijven. Het model laat zien dat meer internationale handel enerzijds positieve welvaartseffecten genereert maar dat de exportkosten anderzijds leiden tot een verandering in de verdeling van welvaartseffecten over bedrijven. Slechts een deel van de bedrijven – de efficiëntere bedrijven – plukt de vruchten in de vorm van toegenomen marktaandeel en winst. Minder efficiënte bedrijven verliezen op beide fronten en de minst productieve bedrijven moeten de markt verlaten. De reallocatie naar efficiëntere bedrijven als gevolg van handel kan verklaren waarom internationale handel geaggregeerde of macro-economische productiviteitstoenames genereert (zie paragraaf 3.2) zonder dat de efficiency van individuele bedrijven hoeft toe te nemen, zie Helpman (2006) voor een toegankelijke *survey* van deze recente literatuur en Bernard et al. (2007) voor het in kaart brengen van de gestileerde feiten omtrent bedrijfsheterogeniteit en export aan de hand van Amerikaanse data. Mayer en Ottaviano (2007) laten op basis van micro-economische data voor enkele Europese landen waaronder Frankrijk, Duitsland en België zien dat evenals in de VS ook in Europa slechts een zeer klein gedeelte van de bedrijven aan export doet en dat een slechts een handjevol bedrijven verantwoordelijk is voor meer dan 90 procent van het exportvolume. De eerste voorlopige onderzoeksresultaten voor Nederland (Kox et al., 2008) lijken te bevestigen dat deze conclusies ook voor Nederland gelden. Bovendien lijkt ook voor Nederland te gelden dat de causaliteit vooral van bedrijfsproductiviteit naar export loopt en dat derhalve de productiviteitsbonus van het exporteren - dat wil zeggen van het meedoen aan internationale handel op micro-economisch niveau - beperkt is. Dat, zoals in paragraaf 3.1 uitvoerig is gedocumenteerd, op macro-economisch niveau handel wel tot een hogere productiviteit en meer algemeen tot welvaartswinst leidt kan zoals gezegd bijvoorbeeld worden verklaard door selectie-effecten. Meer openheid en handel vergroten de concurrentie en maken dat alleen de meest productieve bedrijven kunnen overleven. Op macro-economisch niveau kan dan toch een productiviteitswinst worden ingeboekt. Evenzogoed geldt dat als de productiviteit op micro-economisch niveau niet of beperkt zou toenemen als gevolg van handel dat er ook op macro-economisch niveau positieve welvaartseffecten kunnen zijn in de vorm van een toename van de variëteit aan producten voor de consumenten. Niet alleen meer keuze leidt tot welvaartswinst maar ook het feit dat door handel de prijzen van verhandelbare goederen lager zullen zijn dan in de afwezigheid van handel.

De vraag omtrent causaliteit is hier met recht cruciaal: leidt internationaal ondernemen dus tot een verhoogde productiviteit of leidt een hogere productiviteit tot internationaal ondernemen? Deze causaliteitsvraag heeft veel aandacht gekregen in de empirische literatuur. Het toonzettende artikel op het gebied van causaliteit is nog steeds Bernard en Jensen (1999). Op basis van data voor Amerikaanse bedrijven concluderen zij dat bedrijven die exporteren over de gehele linie betere prestatiekenmerken hebben dan bedrijven die niet exporteren. De jaren voorafgaand aan de toetreding tot de exportmarkt zijn exportbedrijven groter, productiever en betalen zij hogere lonen. Tevens groeien ze sneller in voorafgaande jaren. Het beeld wordt bevestigd in de studies voor andere landen die hierop volgen: exportbedrijven zijn productiever en de hogere productiviteit is manifest voorafgaand aan toetreding tot de exportmarkt.⁶⁶ De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat exportbedrijven zichzelf selecteren.

⁶⁶ Overzichten van de literatuur worden gegeven in Greenaway en Kneller (2005) en Wagner (2006).

De intrinsieke kwaliteit van de bedrijven speelt nog sterker bij DBI dan bij handel. Volgens bijvoorbeeld Helpman et al. (2004) zullen alleen de meest productieve ondernemingen aan DBI doen. Ze laten zien dat bedrijven zich ‘uitsorteren’ naar verschillende organisatievormen, waarbij laagproductieve bedrijven zich uitsluitend op de lokale markten richten, middelmatig productieve bedrijven zowel de thuismarkt als buitenlandse markten bedienen vanuit de thuismarkt, en de meest productieve bedrijven het buitenland ook middels DBI bedienen. Hun empirische analyse voor Amerikaanse multinationals bevestigt dat er in sectoren met grote verschillen in het niveau van productiviteit tussen bedrijven in verhouding meer DBI dan export plaatsvindt.

Bernard en Jensen (1999) onderzoeken ook het effect van export op de prestaties door prestatie-indicatoren van exportbedrijven en niet-exportbedrijven met elkaar te vergelijken. Exportbedrijven hebben een snellere groei van de werkgelegenheid op zowel de korte, middellange en lange termijn en de overlevingskans bij exportbedrijven ligt 10 procent hoger dan bij niet-exportbedrijven met dezelfde kenmerken. Maar de groei van de overige indicatoren, in het bijzonder productiviteit, is niet hoger en zelfs lager bij exportbedrijven. Dat geldt zeker voor de lange termijn. In feite is alleen het moment van toetreding tot de exportmarkt een moment van groei en betere prestaties. De bevindingen van de overige literatuur worden door Greenaway et al. (2005) als volgt samengevat: een klein aantal studies (Castellani 2002; Kraay 1999; Girma et al. 2004) meldt dat de exportintensiteit ertoe doet: de productiviteitsbonus is hoger naarmate het aandeel van de productie bestemd voor de export hoger is. Er is een toenemende hoeveelheid bewijs dat de stijging van de productiviteit na betreding van de exportmarkt doorzet, zij het voor bepaalde (bijvoorbeeld jonge) bedrijven (Kraay, 1999; Castellani, 2002) of een bepaalde periode (Girma et al., 2004).

Vatten we het bovenstaande overzicht van de empirische literatuur samen dan kunnen we stellen dat de studies nagenoeg unaniem zijn in hun conclusie dat productievere bedrijven over kunnen gaan tot exporteren of DBI. Daarentegen is de empirische literatuur – in tegenstelling tot de macro-economische literatuur – veel kritischer over het omgekeerde causaliteitseffect, dat wil zeggen het effect van exporteren op productiviteit van exportbedrijven. Meer onderzoek gericht op het oplossen van deze micro-macro paradox is vereist. Naast het feit dat het hier inderdaad (deels) om een schijntegenstelling gaat omdat een lage of zelfs gehele afwezige productiviteitsbonus op micro-economisch niveau zeer wel gepaard kan gaan met een positieve bonus of welvaartswinst op macro-economisch niveau zijn andere mogelijke verklaringen gelegen in veronachtzaming van samenstellingseffecten in micro-economische studies, een te beperkte tijdshorizon in micro-economische studies of meetproblemen die zowel bij het micro- als het macro-economisch onderzoek een potentieel relevante rol spelen.

Tussenconclusie III: Aangenomen dat bedrijfsheterogeniteit belangrijk is in de zin dat slechts de verhoudingsgewijs meer productieve bedrijven in een sector exporteren dan wel tot DBI overgaan, is het voor de beleidseffectiviteit belangrijk te weten welke bedrijven door het beleid tot (meer) exporteren of DBI worden aangezet.

Tussenconclusie IV: Als het beleid bedrijven weet aan te zetten tot meer handel of DBI dan is dat op grond van de standaardeffecten (zie paragraaf 3.1) gunstig voor de Nederlandse economie maar de terugkoppeling van handel of DBI naar de productiviteit van bedrijven is waarschijnlijk beperkt en in ieder geval niet eenduidig (tenzij er voorselectie plaatsvindt).

Op het eerste gezicht levert de confrontatie van tussenconclusie IV met tussenconclusie I uit paragraaf 3.1 (handel en DBI stimuleren de groei) een puzzel op. Op micro-economisch niveau lijkt meer handel/DBI niet tot een hogere (productiviteits-)groei te leiden terwijl dat op macro-economisch niveau wel het geval is. Maar het lijkt zoals hierboven is betoogd dus waarschijnlijk, en dit reduceert de mogelijke puzzel, dat de micro-economische studies de macro-productiviteitseffecten van meer handel/DBI onderschatten. Doordat uitsluitend op het niveau van de individuele onderneming wordt gekeken wordt veronachtzaamd dat bedrijfsbeslissingen waar wat te produceren ook externe effecten (kunnen) hebben waardoor er bijvoorbeeld wel degelijk een positieve relatie is van handels- of DBI-locatie naar productiviteit. Het onderzoek dat aan de hand van microdata bijvoorbeeld ook agglomeratie- of clusteringeffecten meeneemt staat nog in de kinderschoenen maar de eerste resultaten (zie Combes et al. 2008 voor Frankrijk) laten zien dat agglomeratie-effecten aanzienlijk zijn en de bedrijfsproductiviteit daarmee in causale zin niet los kan worden gezien van de economische omgeving of van de aard van de economische activiteiten van het bedrijf. Tegelijkertijd geldt, en nu geredeneerd vanuit de in paragraaf 3.1 besproken macrostudies, dat recent onderzoek (Bosker en Garretsen, 2006, Acemoglu et al., 2001) empirisch vrij overtuigend aantoont dat de positieve effecten van openheid (handel/DBI) op de economische ontwikkeling van een land mogelijk verhullen dat onderliggend zowel openheid als groei een functie zijn van de kwaliteit van de instituties van een land, daarmee het directe transmissiekanaal van openheid naar groei nuancerend.

Niettegenstaande de spanning tussen de micro- en macrostudies ten aanzien van de productiviteitseffecten en het feit dat meer onderzoek hier zonder meer gewenst is, zijn de recente microstudies volstrekt overtuigend als het gaat om de “exclusiviteit” van het meedoen aan internationale handel of DBI. Binnen elke sector geldt dat relatief weinig bedrijven internationaal actief zijn. Traditioneel richt het onderzoek en ook het beleid met betrekking tot handel en DBI zich op die (deelpopulaties van) bedrijven die reeds handel drijven en voor die bedrijven probeert men dan te begrijpen waar de omvang van de handelsactiviteit vanaf hangt en of het beleid hierop zou kunnen inspelen. In de terminologie van de moderne handelstheorie houdt men zich vooral bezig met de “intensive margin of trade” (de omvang van de handel). Maar de recente inzichten uit de microstudies laten onomstotelijk zien dat de extensieve marge (handelen bedrijven überhaupt wel) veel relevanter is. Er valt dus veel winst te halen als beleid erin slaagt het aantal exporterende bedrijven te laten stijgen (in plaats van zich te richten op het volume van de handel en dus op reeds exporterende bedrijven).

3.4 Macro-economische schatting van het effect van meer openheid op de economische groei

De conclusie tot nu toe dat een vergroting van het aantal exporterende bedrijven tot welvaartswinst leidt, wint nog verder aan kracht door, tot slot en voor de volledigheid, de economische relevantie van de positieve relatie die op macro-economisch niveau bestaat tussen openheid en groei te duiden. Hierboven is uiteengezet dat deze relatie op micro-economisch niveau mogelijk anders ligt, maar dat dit niet in strijd is met de bewering die centraal stond in het eerste deel van dit hoofdstuk (zie dus tussenconclusie I) dat meer openheid een hoger BBP per hoofd impliceert. Om een en ander tot slot van dit hoofdstuk en als opstapje naar de beleidsanalyses die in de rest van deze studie centraal staan meer handen en voeten te geven, is

op grond van de bestaande empirische groeiliteratuur een robuustheidsanalyse uitgevoerd naar de macro-effecten van openheid op groei (zie ook paragraaf 3.1).

Deze nadere duiding van de positieve macro-economische relatie tussen openheid en groei kan zinvol gebruikt worden voor een indicatieve gevoeligheidsanalyse voor de baten van twee instrumenten die in deze studie nader worden onderzocht (PSB en economische diplomatie). In deze analyse wordt de koppeling gelegd tussen de verwachte toename van de extra export, de daaruit volgende extra openheid en de relatie daarvan met de macro-economische groei van het Nederlandse BBP. Hier presenteren we de methode en een voorbeeld. In Hoofdstuk 11 bespreken we de conclusies voor de PSB en economische diplomatie.

3.4.1 Kwantitatieve schatting macro economisch effect extra openheid op economische groei

Inbedding in de wetenschappelijke literatuur

Onderzoek naar de determinanten van economische groei heeft een rijke traditie (zie bijvoorbeeld Mankiw et al. (1992); Barro (1991); Levine and Renelt (1992); Temple (1999); Sala-i-Martin (1997); Sala-i-Martin et al. (2004); Florax et al. (2002)). De gehanteerde empirische specificaties zijn in vrijwel alle gevallen te herleiden tot varianten van het neoklassieke groeimodel (cf. Solow (1956); zie Mankiw et al. (1992) voor een empirische test van het neoklassieke groeimodel in haar pure vorm). Karakteristiek voor dergelijke modellen is dat ze (i) worden gekarakteriseerd door een zogenaamde ‘steady state’ (d.w.z. een stationaire toestand waarin groei van inkomen per hoofd convergeert naar een exogene groeivoet) en (ii) technologische ontwikkeling die exogeen wordt bepaald. In haar meest elementaire vorm wordt de steady state bepaald door de spaarquote van een land en bevolkingsgroei.

In de empirische literatuur is op basis van dit model vervolgens een groot aantal andere variabelen onderzocht, waaronder openheid (gebaseerd op het werk van Robert Barro (1991) wordt in deze context vaak gesproken over Barro-regressies). Het opnemen van dergelijke variabelen kan worden geïnterpreteerd als een poging het niveau van de stand van de technologie te endogeniseren. Karakteristiek voor de empirische vergelijkingen die in de literatuur worden geschat is de volgende vergelijking:

$$g_i = \ln\left(\frac{Y}{L}\right)_{i,T} - \ln\left(\frac{Y}{L}\right)_{i,0} = \alpha + \beta \ln\left(\frac{Y}{L}\right)_{i,0} + \sum_{j=1} \gamma_j X_{j,i} + \sum_{k=1} \gamma_k \ln X_{k,i}$$

waarin g gelijk is aan de groei van het per capita inkomen, β samenhangt met de convergentiesnelheid naar de steady state⁶⁷ en de X-variabelen de steady state van het model karakteriseren. Deze X-variabelen komen in vrijwel alle onderhavige gevallen voor in lineaire of in log-lineaire vorm. Gegeven een dergelijke vergelijking kan de steady state per capita inkomen (in intensieve vorm) worden gekarakteriseerd als:

⁶⁷ Meer precies geldt $\beta = -(1 - e^{-\lambda t})$ waarbij λ gelijk is aan de convergentiesnelheid en t gelijk is aan de lengte van de periode waarover de groei wordt bepaald.

$$y^* = e^{\alpha/\beta} \prod_{j=1} e^{\gamma_j X_j / \beta} \prod_{k=1} X_k^{\gamma_k / \beta}$$

Empirische toepassing: het belang van openheid

In het empirisch onderzoek naar de effecten van openheid wordt openheid veelal opgenomen als het aandeel van export plus import in het totale BBP. Naast openheid wordt er veelal nog een groot aantal andere variabelen meegenomen. In het kader van deze studie is een robuustheidsanalyse gedaan naar de effecten van openheid op groei (cf. Florax et al. (2002)). Daartoe zijn vele groeivergelijkingen geschat met de volgende karakteristieken:

- onderzocht is de periode 1960-1992;
- in alle vergelijkingen is, consistent met het neoklassieke groeiemodel, de natuurlijke logaritme van de spaarquote opgenomen en de natuurlijke logaritme van de bevolkingsgroei plus 5 procent.
- In alle vergelijkingen is openheid opgenomen, waarbij openheid is geoperationaliseerd als export plus import gedeeld door BBP;
- Daarnaast is het effect van 62 andere variabelen onderzocht op het geschatte effect voor openheid die in alle denkbare combinaties van drie aan de basisspecificatie zijn toegevoegd. Het betreft hier variabelen die door Sala-i-Martin zijn opgenomen in zijn onderzoek met als aansprekende titel 'I just ran two-million regressions'. Dit resulteert in 37.820 geschatte vergelijkingen. De gevonden resultaten voor openheid zijn vervolgens aan een nader onderzoek onderworpen waarvan de resultaten hier kort worden besproken.

Voor details verwijzen we naar vergelijkbare studies zoals Beugelsdijk et al. (2004).⁶⁸

Resultaten

Het robuustheidsonderzoek zoals hierboven beschreven laat zien dat het effect van openheid in 96,7 procent van de gevallen positief is en in 80,7 procent van de gevallen significant positief. Daarmee behoort openheid tot de variabelen die een relatief robuust positief effect op groei hebben. De gemiddelde waarde voor $\gamma_{\text{Openheid}}/\beta$ (zie bovenstaande vergelijkingen) is gelijk aan 1,059.

Zoals ook in de hoofdtekst wordt gesteld zijn er verschillende manieren waarop de economische betekenis van dit resultaat kan worden geduid. Het betekent dat het effect op per capita inkomen van een structurele toename van openheid 1,4 naar 1,5 gelijk is aan 11,2 procent. Dat wil zeggen dat het per capita inkomen over 100 jaar 8,7 procent hoger is dan in een situatie waarin de openheid constant zou zijn gebleven. De netto contante waarde van het per capita inkomen over een periode van 100 jaar is 3,2 procent hoger in een situatie met toename van openheid.⁶⁹

⁶⁸ Meer gedetailleerde resultaten zijn ook te verkrijgen via Henri de Groot.

⁶⁹ Deze berekeningen zijn gebaseerd op de veronderstellingen van een discontovoet van 5,5%, een convergentiesnelheid van 1,5% en een uitgangssituatie waarin een land zich in de steady state bevindt.

Hantering van deze methodiek voor analyse effecten beleidsinstrumentarium op openheid en groei

Omdat de instrumenten nog niet besproken zijn bespreken we hier een voorbeeldberekening, en bespreken we in hoofdstuk 11 (De conclusie) de resultaten voor PSB en economische diplomatie.⁷⁰

Als voorbeeld hebben we uitgerekend wat de baten zijn van overheidsbeleid gericht op het vergroten van de openheid voor een hypothetisch instrument. Dit instrument vergroot de export gedurende vijf jaar met € 100 miljoen per jaar. Verdisconteerd over deze vijf jaar tegen 5,5 procent is de contante waarde van de baten van meer export en dus meer openheid € 33,6 miljoen. Dus als de maatschappelijke kosten van het instrument kleiner zijn dan deze € 33,6 miljoen dan vergroot het instrument de welvaart.

3.5 Samenvatting en implicaties

De positieve relatie tussen openheid en (productiviteits-)groei is zowel theoretisch als empirisch overtuigend aangetoond. Wel past nadrukkelijk de kanttekening dat ook hier correlatie niet hetzelfde is als causaliteit, desondanks zijn er voldoende redenen aan te nemen dat voor de economie als geheel meer openheid tot meer groei en welvaart kan leiden. Zoals, en met alle kanttekeningen die daarbij kunnen worden gemaakt, aan het eind van de vorige paragraaf is betoogd laat een nadere kwantificering voor Nederland ook zien dat meer openheid op lange termijn een duidelijk positief effect heeft op inkomen per hoofd van de bevolking. Deze positieve relatie op macroniveau tussen openheid en inkomen per hoofd roept vervolgens de vraag op of er een rol voor de overheid is weggelegd om via het beleid de openheid te bevorderen. We hebben in dit hoofdstuk bij het beantwoorden van deze vraag de nadruk gelegd op de mogelijkheden om door middel van beleid zachte barrières weg te nemen die bedrijven ervaren bij handel en DBI. Dergelijke barrières blijken uit de empirische literatuur substantieel te zijn. Handelsmissies en generieke informatieverschaffing zijn voorbeelden van maatregelen die bij zouden kunnen dragen aan het reduceren van deze barrières. Daarbij grijpen deze instrumenten expliciet bilateraal aan en is er niet langer sprake van de meer traditionele rol van de overheid die was gericht op multilateraal overleg vanuit het principe ‘one size fits all’. Tegelijkertijd past hierbij de kanttekening dat de effectiviteit van dergelijk beleid niet bij voorbaat vaststaat. Juist cultureel gerelateerde barrières zijn veelal diepgeworteld en daarmee lastig te slechten. Ook past de kanttekening dat bepaald niet voetstoots mag worden aangenomen dat deelname aan handel of het doen van DBI als vanzelf tot een hogere bedrijfsproductiviteit leidt. In de navolgende hoofdstukken zal aan de hand van de MKBA-methodiek concreet worden onderzocht voor Nederland wat per relevant beleidsinstrument de effecten op met name de export en dus op de openheid zijn.

⁷⁰ Voor de PSB en economische diplomatie zijn effecten op de export belangrijk. De andere regelingen (PESP, PSOM, FOM) richten zich vooral op investeringen. Uiteraard is DBI wel een belangrijk onderdeel van openheid, echter ze valt buiten dit analysekader. Voor G2G is te weinig bekend om schattingen te kunnen presenteren.

4 MKBA's en long list van effecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we drie onderwerpen. Paragraaf 4.2 bespreekt maatschappelijke kosten-batenanalyses en een paar belangrijke onderdelen daarvan, zoals nul- en projectalternatieven en de discontovoet. Paragraaf 4.3 bespreekt alle potentiële effecten van beleid om bedrijven te stimuleren meer te internationaliseren. Paragraaf 4.4 bespreekt het effect van stimuleringsbeleid op export en DBI. Hierbij gaat het om hoe lang effecten van stimuleringsbeleid beklijven.

4.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Binnen een MKBA worden alle effecten die de welvaart van Nederland beïnvloeden in kaart gebracht. Welvaart wordt daarbij breed gedefinieerd: het gaat niet alleen om financieel-economische consequenties maar ook om de gevolgen voor milieu en veiligheid e.d. De effecten worden binnen de MKBA zoveel mogelijk in geld uitgedrukt zodat deze onderling vergelijkbaar zijn. Bij het in geld waarderen van effecten moeten eerst de verschillen in kaart worden gebracht (vergelijking van nul- en projectalternatieven), deze effecten moeten dan zo kwantitatief mogelijk worden vastgesteld, daarna kan vaak de waardering in geld pas plaatsvinden. Onzekerheden worden aan de hand van gevoeligheidsanalyses in kaart gebracht.

Naar de mate dat het lukt om alle relevante effecten in geld uit te drukken, geeft de MKBA aan of het project per saldo aantrekkelijk is, en hoe groot het relatieve belang van de verschillende effecten is. Als belangrijke effecten niet kunnen worden gekwantificeerd, is er geen sprake van een volledige MKBA, maar kan er vaak wel een systematisch overzicht van de verschillende effecten van beleid worden gegeven, waarbij deze effecten helder zijn gedefinieerd en geen onderlinge overlap vertonen. Nobelprijswinnaar Sen schreef hier in 2000 over: “*The main benefit of Cost-Benefit Analysis lies in the discipline it imposes.*” Het gaat daarbij niet alleen om een inventarisatie van monetaire en kwantificeerbare effecten, maar vooral om de systematische ordening in verschillende, niet-overlappende effecten waaraan kosten en baten zijn verbonden. Met een dergelijk conceptueel MKBA kader wordt duidelijkheid gecreëerd over de gevolgen van beleid en wordt de afweging tussen kosten en baten van de verschillende alternatieven beter gestroomlijnd. Toch bevat een MKBA geen beleidsconclusies maar een MKBA levert zoveel mogelijk heldere en objectieve informatie aan in termen van positieve en negatieve kosten en baten en in termen van onzekerheden aan de beleidsmaker die de beslissing moet nemen.

Uitvoering van een MKBA is tegenwoordig verplicht voor de overheid voor alle grote infrastructurele projecten en aanbevolen voor kleinere infrastructurele ingrepen. Ten behoeve van de uitvoering van infrastructurele MKBA's is eind jaren negentig een leidraad ontwikkeld met

de naam Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI⁷¹). Binnen deze leidraad wordt een onderbouwing van de MKBA gegeven en worden aanbevelingen gedaan over de stappen van het onderzoek. Na twee jaar heeft een evaluatie plaatsgehad waaruit bleek dat analyses sterk zijn verbeterd door de leidraad (BCI, Buck Consultants International, 2002). Deze evaluatie heeft ook geleid tot de doorvoering van een aantal verdere verbeteringen (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Hoewel de hier gepresenteerde MKBA's niet over infrastructuur gaan, wordt deze methodologie hier zoveel mogelijk gevolgd.

Zo zijn afspraken over het verdisconteren (contant maken)⁷² van toekomstige baten en kosten gemaakt. Hierbij is afgesproken dat de risico-opslag voor toekomstige kosten en baten afhangt van de mate van het risico. Kosten en baten die niet met het Bruto Binnenlands Product (BBP) correleren⁷³ kunnen met 2,5 procent worden verdisconteerd. Voor onzekere kosten en baten moet er een risico-opslag van 3 procentpunt op de discontovoet maal een (gedefinieerde) maat voor het risico worden gedaan. (Op verdiscontering van toekomstige waarden wordt in paragraaf 4.2.2 verder ingegaan). Een tweede verbeterpunt gaat over de manier van presentatie van de resultaten, waarbij afgesproken is dat er naast een totale uitkomst ook inzicht geboden moet worden in de saldi van de voor- en nadelen per betrokken partij. Indien een project een positieve uitkomst heeft, dat wil zeggen als de som van alle baten min de som van alle kosten positief is, dan wil dat niet zeggen dat iedereen erop vooruitgaat. De kosten en baten zullen ongelijk verdeeld zijn: met andere woorden er kunnen winnaars en verliezers zijn. De positieve uitkomst van de MKBA moet theoretisch de mogelijkheid geven om de winnaars de verliezers te laten compenseren zodat iedereen beter af is.⁷⁴

Veel effecten zijn niet precies te kwantificeren en te moneteriseren (in geldwaarde uit te drukken). Gedeeltelijk wordt dit gecompenseerd door een risicomponent in de discontovoet te hanteren. Daarnaast is het gebruikelijk om onzekerheden inzichtelijk te maken door het presenteren van een aantal gevoeligheidsanalyses. In een gevoeligheidsanalyse wordt duidelijk hoeveel de uitkomst verandert als een effect anders is dan ingeschat. Per instrument wordt een gevoeligheidsanalyse gemaakt en besproken.

Paragraaf 4.2.1 gaat in op het nulalternatief en de projectalternatieven. De keuze hiervan is vaak erg belangrijk voor de uitkomst van een MKBA. Paragraaf 4.2.2 gaat uitgebreider in op de berekening van de huidige of contante waarde en de daarbij gebruikte discontovoet.

⁷¹ De ontwikkeling van de OEI-leidraad kwam tot stand binnen een door het ministerie van V&W geïnitieerd onderzoeksprogramma met de naam Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Aan deze leidraad hebben veel onderzoeksbureaus op het gebied van kosten-batenanalyses van infrastructuur samengewerkt onder leiding van het CPB. Het doel van deze leidraad was om tot een meer uniforme aanpak te komen en om de grote verscheidenheid aan analyses die was opgetreden bij de grote infrastructurele projecten die in de daaraan voorafgaande jaren waren geanalyseerd, in de toekomst te voorkomen. Zie Eijgenraam et al. (2000).

⁷² De ontvangst van 100 euro over 1 jaar is minder waard dan ontvangst van 100 euro nu. Via discontering van toekomstige inkomsten en uitgaven worden bedragen met elkaar vergelijkbaar en optelbaar.

⁷³ Door niet met het BBP te correleren zullen deze effecten gemiddeld naar nul tenderen. Indien ze echter met het BBP of met elkaar gecorreleerd zijn, kunnen ze elkaar versterken en is hun uitkomst onzeker. In dat geval dienen ze een extra risicopremie van drie procent te krijgen (zie ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004).

⁷⁴ Eventuele compensatie kan binnen het project worden uitgevoerd, maar kan ook worden uitgevoerd doordat de overheid meerdere projecten heeft waarbij iedere partij soms 'winnaar' is en soms 'verliezer'. De baten van het ene project compenseren dan de negatieve effecten in andere projecten.

In de loop van de tijd zijn er in Nederland veel MKBA's gemaakt. Het gaat te ver om deze hier allemaal te bespreken. Ter illustratie geeft Box 4.1 een beknopt en onvolledig overzicht van de breedte waarvoor MKBA's in Nederland worden toegepast.

Box 4.1 Voorbeelden van MKBA's

Veel van de in Nederland gebruikte MKBA-kaders zijn gebaseerd op infrastructurele MKBA's en de handleiding hiervoor.⁷⁵ Voorbeelden hiervan zijn MKBA's van (i) de analyse van het al dan niet vergroten van de zeesluis bij IJmuiden (Rosenberg en Koopmans, 2004; en CPB, 2005), het aanleggen van de tweede Maasvlakte bij Rotterdam (CPB/NEI/RIVM, 2001) en de HSL van de Randstad naar Duitsland (Dijkman et al., 2000).

In MKBA's worden niet alleen 'harde' effecten gewaardeerd (zoals de bouwkosten), maar ook 'zachte' factoren (zoals natuur en recreatie) (zie bijvoorbeeld De Nooij, 2007). Ook voor beleid worden regelmatig MKBA's gemaakt, al verschilt het gebruik hiervan per onderwerp. Zie bijvoorbeeld: Baarsma et al. (2004), Baarsma en de Nooij (2006), Mulder en Zwart (2006).

Ook zijn er diverse MKBA's die gaan over het (indirect) vergroten van de productiviteit in Nederland⁷⁶, namelijk door het stimuleren van innovatie. Deze kunnen een heel brede opzet hebben en bijvoorbeeld het hele innovatie-instrumentarium analyseren, een specifiek instrument analyseren, of ingaan op een subsidie voor een specifiek project. Aalbers et al. (2006) hebben een MKBA-kader uitgewerkt voor het innovatiebeleid. Hierbij bleek dat de empirische kennis om na te gaan of deze instrumenten de welvaart verhogen veelal ontbreekt. Cornet (2001) heeft een MKBA gemaakt van de WBSO, die als doel heeft om R&D te stimuleren door deze te subsidiëren. Cornet concludeert dat er sterke aanwijzingen zijn dat er in Nederland te weinig geïnoveerd wordt en dat het instrument daarom legitiem is. Uit die MKBA blijkt echter niet dat het instrument ook effectief en efficiënt is. Rond de berekeningen zit te veel onzekerheid door gebrek aan betrouwbare informatie, om zekerheid te hebben over het teken van het welvaartseffect van de WBSO. Koning en Minne (2001) hebben de economische voor- en nadelen van de deelname aan de ontwikkeling van de JSF uitgerekend.⁷⁷ In deze globale kosten-batenanalyse worden de vanuit economisch oogpunt relevante voor- en nadelen van participatie afgewogen worden tegen het alternatief van 'kopen van de plank' in 2007. Hun belangrijkste conclusies waren dat participatie ongunstig is vanuit het gezichtspunt van een efficiënte aanschaf, dat het effect op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de totale economie verwaarloosbaar is, dat het effect op kennisontwikkeling beperkt is en dat er weinig extra voordelen zijn van uitstraling binnen de luchtvaartcluster.

Voor het Nederlandse internationale beleid zijn nog weinig MKBA's gemaakt. Een uitzondering is De Nooij en Theeuwes (2004) die hebben uitgerekend wat de welvaartseffecten zijn van het naar Nederland halen van internationale organisaties, zoals het Joegoslavië Tribunaal, Europese instellingen en Navo bases. De belangrijkste baat bestaat uit de extra bestedingen die

⁷⁵ Voor de handleiding zie Eijgenraam et al. (2000) en voor de aanvullingen daarop zie ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004)

⁷⁶ Deze MKBA gaat daar in principe ook over, omdat de grootste baat van meer internationaal actieve bedrijven verband houdt met de hogere productiviteit die internationaal actieve bedrijven hebben.

⁷⁷ Merk op dat in 2008 PWC de economische effecten van de deelname aan de ontwikkeling van de JSF heeft berekend. PWC heeft hierbij de economische betekenis van de deelname uitgerekend. Ze geven aan dat deze economische betekenis groter is dan de netto baten voor de Nederlandse economie als gevolg van deelname, omdat bij de berekening van de economische betekenis geen rekening wordt gehouden met reacties van prijzen en gedragsreacties van concurrenten, en de reactie van de arbeidsmarkt op de toegenomen welvaart. Hiermee wijkt het PWC-rapport dus af van de MKBA-methodologie. In dit rapport wordt wel rekening gehouden met dergelijke verdringingseffecten.

medewerkers van dergelijke instellingen in Nederland doen. Rekening houdend met een algemeen evenwichtseffect⁷⁸ bleek dat de baten hiervan groter zijn dan de kosten.

4.2.1 Nulalternatief en projectalternatieven

Het alternatief waarin een project wordt uitgevoerd heet het *projectalternatief*. Dit wordt in een MKBA vergeleken met het alternatief zónder project: het *nulalternatief*. Vanwege deze vergelijking is het voor de hoogte van kosten en baten van belang hoe dit nulalternatief wordt opgesteld. Het nulalternatief dient zo realistisch mogelijk te beschrijven wat er gebeurt als het project niet wordt uitgevoerd. Tegelijkertijd zijn vaak meerdere projectalternatieven mogelijk. De meest voor de hand liggende definitie van het nulalternatief lijkt de situatie waarin alle andere instrumenten bestaan, maar de beschouwde instrumenten niet. De projectalternatieven zijn lastiger. Per beleidsinstrument kan een aantal alternatieven worden beschreven en geanalyseerd. Bijvoorbeeld, een subsidie kan 100 procent schenking zijn, of 50 procent lening en 50 procent schenking of een lening die alleen bij succes terugbetaald hoeft te worden. Te weinig of te eng gedefinieerde alternatieven meenemen in het onderzoek heeft als risico dat de conclusie niet correct is.⁷⁹

Merk op dat omdat het projectalternatief met het nulalternatief wordt vergeleken er geen getallen voor het nulalternatief worden gepresenteerd. De getallen geven steeds het verschil ten opzichte van het nulalternatief. Als het nulalternatief opgenomen zou worden, dan is het verschil ten opzichte van het nulalternatief steeds nul. Omdat dit geen informatiewaarde heeft, wordt het nulalternatief dan ook niet gepresenteerd in de MKBA's.

De alternatieven zijn zo gekozen dat zowel de welvaartseffecten van ieder afzonderlijk instrument helder worden als de welvaartseffecten van alle instrumenten gezamenlijk.

Box 4.2 Beperkingen van de gebruikte nul- en projectalternatieven

In dit rapport bekijken we alleen alternatieven die een variatie zijn op het bestaande beleid. Er zijn dus geen volledig nieuwe alternatieven geformuleerd, die effectiever en of efficiënter kunnen zijn. We gaan dus uit van export stimuleren door financiële instrumenten en kennisoverdracht gericht op export. Andere manieren om export of productiviteit te stimuleren kunnen bijvoorbeeld zijn het vergroten van binnenlandse concurrentie, waardoor bedrijven productiever worden en het aantrekkelijker en makkelijker wordt om te exporten. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek maar is vanuit beleids oogpunt wel relevant. Ottaviano en Mayer (2007, p.5) stellen hierover:

However, in order to increase the number firms involved [in export, FDI or imports, SEO], policies fostering firm performance in terms of employment and productivity are more important than policies fostering exports, imports or FDI *per se*.⁸⁰

⁷⁸ Door de extra bestedingen stijgt de vraag. Hierdoor stijgt het prijspeil iets, waardoor de vraag van andere consumenten daalt en de totale productie weer uitkomt op het 'natuurlijke' niveau.

⁷⁹ Zo kan onterecht geconcludeerd worden dat geen subsidie beter is dan de huidige subsidie. Als meerdere varianten van de subsidies beschouwd worden, dan kan geconcludeerd worden dat met een andere opzet de subsidie wel welvaartsverhogend werkt.

⁸⁰ Deze constatering is verwant aan Porter, en is tevens een van de *drivers* achter Economie met open grenzen beleid van de Europese Unie.

Hier is het meest voor de hand liggende nulalternatief aannemen dat het financieel buitenlands instrumentarium van EZ niet bestaat. Andere manieren om export te stimuleren (voorlichting bij Kamers van Koophandel) en andere subsidieregelingen (bijvoorbeeld via ontwikkelingssamenwerking of het ministerie van VROM) bestaan wel.

Projectalternatieven⁸¹

Per instrument zijn er meerdere varianten mogelijk. Een daarvan is steeds de manier waarop het instrument nu wordt uitgevoerd. De andere varianten zijn hiervan afgeleid, bijvoorbeeld door de financiële steun te verlagen of verhogen, door het budget te verdubbelen, of door toewijzingscriteria te veranderen.

Tabel 4.1 geeft een ruw overzicht van de alternatieven per instrument. Bij iedere MKBA worden deze alternatieven uitgebreider besproken en uitgewerkt. Met √ is aangegeven dat een dergelijk alternatief voorkomt bij dat instrument, het nummer hierachter geeft het nummer van het projectalternatief weer (projectalternatieven zijn per instrument opnieuw genummerd).

Tabel 4.1 Schematisch overzicht van de projectalternatieven

| | PSB | PESP | PSOM-EZ | FOM | economische diplomatie |
|---|-----|------|---------|-----|------------------------|
| Nulalternatief: geen instrument | √ | √ | √ | √ | √ |
| Projectalternatieven huidige instrument | √1 | √1 | √1 | √1 | √1 |
| Uitgeklede versie: halvering budget | √2 | √2 | | | |
| Verdubbeling budget | √3 | | | √3 | |
| Terugbetaling bij succes | √4 | | √2 | | |
| Hogere bijdrage en terugbetaling bij succes | | √3 | | | |
| Hogere bijdrage bij succes | | | √3 | | |
| Alleen gericht op kleinere bedrijven | √5 | | | √2 | |
| Gericht op beperkter aantal landen | √6 | | | | √2 |
| Gericht op beperkter aantal landen maar met hogere frequentie | | | | | √3 |

Duidelijk blijkt dat de projectalternatieven niet voor alle instrumenten hetzelfde zijn. De keuze en het ontwerpen van de alternatieven is deels praktisch geweest, het moet mogelijk zijn. Andere vragen die een rol spelen in de keuze van de alternatieven zijn: kan met een kleinere uitgave toch het grootste deel van de welvaartsbaten worden gerealiseerd? Is een verdubbeling aantrekkelijk (als de baten groter zijn dan de kosten, kan een vergroting van het budget leiden tot meer welvaart)? Is het mogelijk (budgetverdubbeling is niet zinvol als het budget nu niet volledig gebruikt wordt)? Past het bij het instrument? Is het instrument nog aantrekkelijk voor bedrijven? Duidelijk zal zijn dat niet voor alle instrumenten deze vragen gelijk beantwoord zijn waardoor ook de alternatieven verschillen tussen de instrumenten.

⁸¹ Bij het bedenken van de alternatieven hebben we losjes gekeken naar bestaande literatuur over de effectiviteit van overheidsbeleid (zoals subsidies, belastingkortingen), deels zijn inzichten daaruit gebruikt bij het nagaan wat de effectiviteit van de regelingen is in de MKBA's (hoofdstuk 6). Zie bijvoorbeeld Aalbers et al. (2005).

4.2.2 Huidige waarde

Bedragen worden onderling vergelijkbaar gemaakt met onderstaande vergelijking:

$$\text{De contante waarde: } CW = \sum_{t=0}^N \frac{\text{Effect}_t}{(1+d)^t}$$

Hierin is Effect_t het effect in jaar t , dit kan positief (baat) dan wel negatief (kost) zijn, d is de rentevoet of discontovoet die wordt gebruikt om bedragen in de toekomst naar het heden om te rekenen en N is de verwachte looptijd van het project.

De netto contante waarde (NCW) van een projectalternatief is de optelling van de contante waarden van alle effecten. Een NCW groter dan 0 (nul) geeft aan dat de baten groter zijn dan de kosten en dat het project (beleid) maatschappelijk aantrekkelijk is.

De disconteringsvoet weerspiegelt twee elementen:

- Zuivere tijdvoorkeur⁸² (los van risico's): de meeste mensen hebben liever nu geld dan dezelfde hoeveelheid geld in de toekomst. Deze tijdvoorkeur is weerspiegeld in bijvoorbeeld de rente op staatsobligaties: de overheid moet (bovenop de verwachte inflatie) 2 à 3 procent rente bieden om investeerders te verleiden om hun geld nu kwijt te zijn en het pas later terug te krijgen. In maart 2007 heeft het ministerie van Financiën (2007) besloten om de officiële (risicovrije) discontovoet vast te stellen op 2,5 procent.⁸³
- Een opslag op de discontovoet voor risico's. Naarmate de risico's die samenhangen met een investering groter zijn, zal de investeerder als 'vergoeding' voor de risico's een hoger gemiddeld rendement eisen. Zo zijn de koers-/winstverhoudingen van cyclische aandelen (hoge risico's) op de beurs lager dan van niet-cyclische aandelen (lage risico's). Onzekere toekomstige baten worden door een opslag op de discontovoet te hanteren minder waard in het heden. In aanvulling op de OEI-leidraad wordt aanbevolen om deze opslag te bepalen op basis van het risicoprofiel van de investering. Bij het risicoprofiel gaat het dan om de correlatie met het BBP (het zogenaamde niet-diversificeerbare risico). Indien dit profiel niet bekend is, kan worden gewerkt met een opslag van 3 procent. De totale disconteringsvoet is dan (2,5+3=) 5,5 procent (zie ministerie van Verkeer en Waterstaat *et al.*, 2004). Bij volledige maatschappelijke kosten-batenanalyses van grote projecten gaat de voorkeur uit naar het expliciet waarderen van de risico's, terwijl bij kengetallen kosten-batenanalyses het gebruik van een vaste risico-opslag van 3 procent voor de hand ligt.

Hier is een vaste risico-opslag van 3 procent gehanteerd. Sommige instrumenten die hier geanalyseerd worden, reduceren het risico voor de bedrijven en vergroten dat voor de overheid (overdracht van risico). Het effect hiervan kan weer zijn dat bedrijven meer riskante projecten ondernemen. Dit is niet meegenomen in de discontovoet maar expliciet meegenomen in de berekeningen door de succeskans aan te passen. Bij veel MKBA's is de discontovoet heel belangrijk voor de uitkomst, omdat veel baten ver weg in de toekomst liggen. Bij de hier

⁸² In kosten-batenanalyses gemaakt voor bedrijven wordt dit vaak de *cost of capital* genoemd. Voor maatschappelijke kosten-batenanalyses is dit echter een verwarrende term omdat er ook niet-kapitaal wordt verdisconteerd, zoals recreatie en natuur.

⁸³ Tot voor kort was een reële discontovoet van 4 procent gebruikelijk. Zo beveelt de OEI-leidraad aan om de reële disconteringsvoet van 4 procent te gebruiken (Eijgenraam *et al.*, 2000, p. 83). Deze waarde stond sinds 1995 vast. Deze is verlaagd naar 2,5 procent omdat de reële rente op de kapitaalmarkt sinds 1995 gedaald is.

onderzochte instrumenten worden de kosten en de baten (in de basisberekeningen) allemaal binnen de eerste 10 jaar gerealiseerd, het merendeel van de effecten wordt al eerder gerealiseerd. Hierdoor is de hoogte van de discontovoet in vergelijking met andere MKBA's van minder belang (dit geldt zeker in vergelijking met infrastructurele MKBA's die vaak een looptijd van enkele decennia hebben).⁸⁴

Merk op dat dit de reële discontovoet is, dus zonder inflatie. Dit is correct omdat toekomstige bedragen in de berekeningen van de MKBA's niet verhoogd zijn met de inflatie. Het alternatief is om de inflatie op te tellen bij de discontovoet en de bedragen in de MKBA met de inflatie te verhogen. Dit zou geen effect hebben op de uitkomst (de netto contante waarde).

4.3 Long list van effecten

Deze paragraaf beschrijft en analyseert alle effecten van export, directe buitenlandse investeringen en beleid gericht op het stimuleren hiervan. Het doel van deze paragraaf is alle effecten te beschrijven (long list) en analyseren. Van ieder effect wordt aangegeven of het wordt gewaardeerd in de MKBA's in hoofdstuk 5 tot en met 10, of dat het effect waarschijnlijk nul is en dus niet meegenomen worden in de MKBA's. Paragraaf 4.3.10 vat dit samen.

De belangrijkste subparagraaf is paragraaf 4.3.6. Hierin wordt het algemeen evenwichtseffect uitgelegd dat in belangrijke mate de uitkomst van de MKBA's bepaalt: een exporterend bedrijf neemt extra personeel aan, hierdoor neemt de schaarste op de arbeidsmarkt toe, en als gevolg daarvan daalt de productie en werkgelegenheid bij niet-exporterende bedrijven. Per saldo is de productie gestegen met het verschil in productiviteit tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven, en de werkgelegenheid blijft onveranderd.

4.3.1 Kosten samenhangend met de uitvoering

Verkrijgingskosten

Een bedrijf is tijd en geld kwijt aan het indienen van een verzoek om overheidssteun of om deelname aan een instrument aan te vragen. Deze tijd is niet productief en is dus een kost.⁸⁵ Deze tijd nemen we mee tegen de kosten per uur (geschatte loonkosten, sociale premies, werkgeverslasten en overhead kosten zoals gebouw, ondersteuning door secretariaat en automatiseringsafdeling).

⁸⁴ Gezien de relatief korte tijdshorizon houden we ook geen rekening met bevolkingsgroei en of groei van het Bruto Binnenlands Product. Hierdoor worden de baten iets onderschat. Dit effect lijkt klein te zijn omdat dit vooral van belang is voor projecten met een lange doorlooptijd wanneer de cumulatieve groei van het bruto binnenlands product wel substantieel is.

⁸⁵ Deels is de tijd die nodig is om een gewenste overheidsopdracht (zoals de PSOM en de PESP) te krijgen productief, omdat er dan al informatie wordt verzameld en gewerkt wordt aan een preciezere afbakening van de vraagstelling. Hierdoor wordt het doel al dichterbij gehaald. Hier halen we dit niet scherp uit elkaar, omdat (i) bedrijven dat ook niet doen, (ii) het voor de uitkomst niet uitmaakt (de kosten verschuiven van aanvraag naar uitvoeringskosten). Ook Actal waardeert de tijd die medewerkers van bedrijven kwijt zijn aan overheidsverplichtingen en telt dit mee als onderdeel van de administratieve lasten die bedrijven ondervinden van de overheid (zie Actal, 2003).

Uitvoeringskosten

Het ministerie van Economische Zaken, de EVD en contractpartijen van de EVD maken kosten en besteden waardevolle tijd om subsidies uit te keren, om bedrijven te begeleiden of om een opdracht aan te besteden. Zowel de kosten als de tijd die ambtenaren bezig zijn met de uitvoering van een instrument nemen we mee als kosten voor de Nederlandse samenleving.⁸⁶ Ook deze tijd nemen we mee tegen de personeelskosten inclusief werkgeverslasten en overheadkosten.

De uitvoeringskosten bestaan uit een vast deel en een variabel deel. De vaste kosten schatten we per instrument in (vaak op 1 FTE of € 100.000). Deze kosten moeten gemaakt worden ongeacht het aantal bedrijven dat deelneemt. Het gaat hierbij om het zorgen voor ICT ondersteuning, het verzamelen van algemene informatie, het geven van voorlichting). Daarnaast zijn er variabele kosten. Deze kosten nemen proportioneel toe met het aantal bedrijven dat deelneemt aan een instrument. Gecombineerd zorgen de vaste en variabele kosten voor (enige) schaalvoordelen bij het uitvoeren van een instrument.

De kosten van de subsidie of opdracht: overdracht

De overheid geeft bedrijven een subsidie om bepaalde activiteiten uit te voeren of geeft ze daar een opdracht toe. Dit zijn kosten voor de overheid, maar baten voor de bedrijven. Zonder verstoringen (zie de volgende alinea over de kosten van belastingheffing) zijn deze even groot en vallen ze tegen elkaar weg in een MKBA.

Kosten van belastingheffing

Om een subsidie, garantie of ondersteuning en de uitvoeringskosten van de overheid te betalen moet de overheid belasting heffen. De Nooij en Koopmans (2004) geven een overzicht van een aantal studies naar de kosten van belastingheffing, waaruit ze concluderen dat deze kosten meestal geschat worden op 15 tot 40 procent van de belastingopbrengst (een euro belastingopbrengst kost 15 tot 40 cent in verstoord keuzegedrag). Een hierop gebaseerde puntschatting is 25 cent.⁸⁷

In eerste instantie is het welvaartseffect van een subsidie of opdracht voor de Nederlandse samenleving nul (de belastingbetaler gaat er evenveel op achteruit als de subsidieontvanger er op vooruit gaat). Echter omdat het gedrag van de belastingbetaler wordt beïnvloed moeten hier wel kosten van 15 tot 40 procent worden toegerekend. Ook de uitgaven van de overheid worden met belastinggeld betaald, en zijn dus op dezelfde manier verstorend.⁸⁸ In dit rapport rekenen we in de basisvariant steeds met kosten van belastingheffing van 25 procent. Dit is meer dan in andere studies die meestal nul hanteren (dit nemen we mee in de gevoeligheidsanalyse).

⁸⁶ De ambtenaren hadden in deze tijd iets anders kunnen doen, het gaat dus om de *opportunity* kosten.

⁸⁷ Een hogere schatting is 50 cent, deze is bijvoorbeeld gebruikt door Bas Jacobs (zie Kalshoven 31 mei 2008). Hierbij gaat het om de marginale kosten van belastingheffing. Gemiddeld schat hij de kosten van belastingheffing op 15 cent per euro belastinggeld.

⁸⁸ Het verstorende effect wordt in veel MKBA's (ten onrechte) niet meegenomen. Bij infrastructuur investeringen (die meestal centraal staan in MKBA's) is dit een 'relatief klein probleem, de kosten worden met maar 25 procent onderschat. Voor subsidieregelingen is dit een veel groter probleem: de subsidie zelf is een overdracht, de kosten van belastingheffing zijn enige kosten. Als deze niet meegenomen worden, kunnen de kosten tot 100 procent onderschat worden.

Inverdieneffect overheid

Als de productie van bedrijven stijgt dan stijgt, bij gelijkblijvende belastingpercentages, de belasting voor de overheid. Deze belasting is in eerste instantie een overdracht van de bedrijven (winst- en vennootschapsbelasting) en consumenten (loonheffing) naar de overheid, waarbij het maatschappelijke saldo nul is. Hierdoor stijgen de belastinginkomsten voor de overheid, en kan ze bij gelijkblijvende uitgaven, de (versturende) belastingen verlagen. Hierdoor treedt een positieve baat op van vermeden versturende belastingen. Deze schatten we in de berekeningen als volgt: van de extra toegevoegde waarde en winst op doorvoer wordt 40 procent aan de belasting afgedragen. Bij kosten van belastingheffing van 25 procent zijn de inverdieneffecten dan 10 procent van de extra productie (40 procent maal 25 procent).⁸⁹

4.3.2 Vaste en verzonken kosten samenhangend met exporteren

Een exporterend bedrijf of een bedrijf dat in het buitenland wil investeren, moet een aantal uitgaven doen voordat er daadwerkelijk geëxporteerd of geïnvesteerd kan worden. Deze kosten zijn vaak hoger dan de kosten van het in Nederland zaken doen. Zo is vaak meer of nieuw marktonderzoek nodig, moet reclamemateriaal (brochures, websites) worden vertaald, is nieuwe reclame nodig (de naamsbekendheid is voor een beginnend exporterende bedrijf nul), er moeten nieuwe contacten worden gelegd, aanpassing van het product kan nodig zijn, handleidingen moeten vertaald worden, de distributie van het product moet geregeld worden, gewoontes moeten eigen gemaakt worden en contracten moeten vertaald en aangepast worden aan de juridische gewoontes van het nieuwe land. Veel van deze kosten hoeven bij uitbreiding van de verkoop binnen Nederland niet gemaakt worden. Deze extra kosten van exporteren kunnen niet meer te gelde gemaakt worden als de internationaliseringstrategie niet goed uitpakt: kennis en ervaring zijn erg lastig te verkopen en zijn vaak ook bedrijfsspecifiek. Dus voordat er geëxporteerd kan worden, moeten vaste kosten gemaakt worden.⁹⁰

De internationale literatuur⁹¹ verklaart verschillen in internationalisering tussen bedrijven in belangrijke mate uit vaste kosten en verschillen in productiviteit. Omdat de productiviteit tussen bedrijven verschilt (zie verder) en er vaste kosten aan internationaal zakendoen verbonden zijn, gaan alleen de bedrijven met een hoge productiviteit exporteren. Bedrijven met een lage productiviteit gaan niet exporteren omdat deze de vaste kosten niet kunnen terugverdienen.

Het bestaan van vaste kosten roept een aantal vragen op met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Ten eerste, als er vaste kosten verbonden zijn aan internationaal zakendoen, dan is de schaalgrootte van bedrijven belangrijk voor de effectiviteit van het beleid. Immers hoe groter een bedrijf en hoe groter de exportstroom hoe groter het aantal producten waarover de vaste kosten terugverdiend kunnen worden. Beleid dat zich richt op de wat grotere bedrijven is

⁸⁹ In de gevoeligheidsanalyses waarin de kosten van belastingheffing worden aangepast, wordt het inverdieneffect automatisch mee aangepast.

⁹⁰ Deze vaste kosten zijn voor Nederland, voor zover wij weten, niet gekwantificeerd in enquêtes en verschillen waarschijnlijk sterk tussen bedrijven, type product en doeland (al was het maar omdat de afstand verschilt tussen landen, zie Hoofdstuk 3). Howel niet elders gekwantificeerd, zijn deze kosten wel plausibel, omdat dit een van de meest logische verklaringen is waarom veel bedrijven niet internationaliseren. Andere verklaringen zijn in paragraaf 2.2 besproken.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld Harris en Li (2005, pp. 31-33), Ottaviano en Mayer (2007, p. 43, Hoofdstuk 5). Harris en Li (2005, p. 35-36) beschrijven verschillende studies waarbij dit voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is geprobeerd en besproken de problemen hierbij.

dan waarschijnlijk makkelijker in staat de vaste kosten terug te verdienen dan beleid dat zich op de kleine MKB-bedrijven richt.

Ten tweede, omdat er vaste kosten van internationaliseren zijn maken bedrijven een rationele afweging of de baten opwegen tegen hun kosten. Het kan dus zo zijn dat bedrijven exporteren niet interessant (lees winstgevend genoeg) vinden, ook al ligt de prijs die in het buitenland voor hun product betaald wordt boven de marginale kosten, omdat de winstmarge onvoldoende is om de vaste kosten te compenseren.⁹² Een reden waarom de baten voor een bedrijf te laag kunnen zijn om de vaste kosten terug te verdienen is het feit dat een deel van het voordeel van exporteren weglekt (bijvoorbeeld naar het personeel in de vorm van een hoger loon). Door dergelijke externe effecten is de prikkel om te exporteren maatschappelijk gezien te klein voor bedrijven.

Exporteren voor een bedrijf wordt dan interessanter als:

- De vaste kosten afnemen. Als de overheid kennis overdraagt of risico draagt, dan dalen de vaste kosten voor het bedrijf en wordt eerder besloten tot exporteren. Maatschappelijk is dit niet altijd interessant (als de totale kosten gelijk blijven en de overheid alleen een deel van de kosten of het risico draagt) maar het kan interessant zijn als de overheid beter is om informatie te verzamelen dan bedrijven (meer mogelijkheden door het diplomatiernetwerk of meer schaalvoordelen en dus goedkoper) of beter in staat is om risico te dragen dan bedrijven.
- De marginale kosten lager zijn, bijvoorbeeld omdat het bedrijf productiever wordt, maar ook door algemeen overheidsbeleid (zoals lagere loonkosten⁹³).
- Een hogere prijs in het buitenland: bijvoorbeeld omdat het bedrijf een betere reputatie heeft (omdat de merknaam *made in Nederland* meer waard wordt) of omdat het bedrijf een beter product heeft (door innovatie).

Kortom, overheidsbeleid grijpt aan bij een bedrijfsafweging waarin vaste kosten een rol spelen. Deze vaste kosten verdwijnen vaak niet door het overheidsbeleid maar worden deels door de overheid betaald in plaats van door het bedrijf.

Bij het inschatten van vaste kosten is het nodig om onderscheid te maken tussen exportstarters (zoals in de PSB) en tussen al internationaal actieve bedrijven die een projectsubsidie aanvragen (zoals bij de PSOM-EZ regeling). In de MKBA schatten we de vaste kosten niet expliciet in. De vaste kosten grijpen indirect aan bij de succeskans van de bedrijven die naar het buitenland gaan door het instrument.

4.3.3 Kosten / Effecten samenhangend met Directe Buitenlandse Investeringen

Er zijn verschillende soorten directe buitenlandse investeringen. Het type maakt uit voor het economische effect dat te verwachten is. Soorten directe buitenlandse investeringen zijn:

- Horizontale investeringen: Hierbij dupliceert een Nederlands bedrijf als het ware de Nederlandse productie-eenheid in het buitenland. Bijvoorbeeld om dichterbij de buitenlandse markt te zitten en beter in te kunnen spelen op de wensen van de buitenlandse klant, of om te bezuinigen op transportkosten, of om van belastingvoordelen te kunnen profiteren, of om

⁹² Zie ook Harris en Li (2005, pp. 31-33).

⁹³ Bijvoorbeeld omdat er minder sociale premies worden afgedragen omdat er minder gebruik van sociale regelingen zoals de WW en de WAO gemaakt wordt, of omdat werknemers een groter deel van de belastingen dragen.

minder valutarisico te lopen (één vestiging in Europa en één in Amerika maakt veel ongevoeliger voor veranderingen in dollar-euro koers).

Dit kan een paar voordelen voor het land van oorsprong hebben: schaalvoordelen op het hoofdkantoor (marketing) maar ook meer R&D mogelijkheden (deze gebeuren vooral in het land van oorsprong). Het bedrijf kan een betere positie op de wereldmarkt verkrijgen waardoor ook de Nederlandse vestiging meer exporteert.

- Verticale investeringen. Hierbij brengt het bedrijf een deel van de productie over naar een ander land. Hierbij gaat het vaak om het uitbesteden van eenvoudige werkzaamheden naar lage lonen landen. Dit heeft een aantal effecten voor de Nederlandse samenleving. (In eerste instantie) minder eenvoudige arbeid in Nederland.⁹⁴

Producten in Nederland zijn goedkoper, want deels tegen lagere kosten gemaakt dan in het binnenland.

Als outsourcing mogelijk is dan is het product transporteerbaar en zit de onderneming niet in een sheltered sector. Na outsourcing is het Nederlandse product goedkoper en verbetert de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijf op de internationale markt. Als er activiteiten in Nederland achtergebleven zijn (marketing, hoofdkantoor, R&D, een deel van het productieproces waarvoor wel hooggeschoolde arbeid nodig is), dan wordt de werkgelegenheid in deze onderdelen gestimuleerd.⁹⁵

Effecten die we in de MKBA schatten

- Samenhangend met buitenlandse investeringen, nemen vaak export of import van het moederbedrijf toe. Bijvoorbeeld om dat productiemiddelen (kapitaalgoederen worden geëxporteerd), of omdat producten worden geïmporteerd.
- Bedrijven investeren in het buitenland omdat dit een hoger rendement heeft dan de kosten van kapitaal (vaak de rente die aan de bank betaald moet worden), en omdat investeren in het buitenland een hoger rendement heeft dan investeren in Nederland. Dit betekent dat investeren in het buitenland tot een hoger rendement leidt.
- In het buitenland actief zijn leidt tot meer internationale contacten (netwerk). Voor sommige instrumenten is hier in de evaluaties expliciet naar gevraagd. Hoe meer internationale contacten, hoe meer export en internationale investeringen. Een bedrijf dat in het kader van een export stimuleringsinstrument van het ministerie van Economische Zaken naar het buitenland gaat doet nieuwe contacten op. Hierdoor is er een kans dat er een match tussen een buitenlands en het Nederlandse bedrijf tot stand komt die niets met het project dat onderdeel van het instrument is te maken heeft.⁹⁶

⁹⁴ Minder eenvoudig werk zou je tegen kunnen gaan door outsourcing te verbieden in diverse subsidieregelingen. De vraag is hoe effectief dit is. Het standaard argument in discussies over outsourcing is (in economenjargon) dat door outsourcing te voorkomen, de vraagcurve naar laaggeschoolde arbeid naar buiten schuift, waardoor het loon voor laaggeschoolden stijgt. De cruciale vraag is of de vraagcurve echt naar buiten verschuift of dat het bedrijf failliet gaat omdat het niet kan uitbesteden. In het laatste geval vermindert niet alleen de vraag naar laaggeschoolde arbeid, maar ook de vraag naar hooggeschoolde arbeid.

⁹⁵ Het voorbeeld dat hiervan vaak genoemd is, is dat van de scheepsbouwer Damen. Deze laat casco's in het buitenland bouwen, waarna de betimmering en verdere afwerking in Nederland gebeurt. Dit levert veel werk op in Nederland, maar wanneer ook de bouw van de casco's (relatief eenvoudig werk) ook in Nederland zou gebeuren, dan was het product te duur. Dan zou de vraag naar producten van Damen minder zijn en zou ook de hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland kleiner zijn.

⁹⁶ Losjes geformuleerd: terwijl men in het buitenland is om een project te doen in het kader van het buitenlands instrumentarium van EZ, komt men interessante mensen tegen in de bar. Contacten die hieruit tot stand komen zijn vooraf niet in te schatten, maar komen regelmatig voor.

4.3.4 Productiviteitseffecten

Een van de belangrijkste effecten die samenhangt met export en DBI is productiviteit. Bedrijven die exporteren zijn over het algemeen productiever dan niet-exporterende bedrijven. Bedrijven die in het buitenland exporteren zijn over het algemeen weer productiever dan de bedrijven die alleen exporteren (zie hoofdstuk 2, en bijvoorbeeld Harris en Li, 2005, p. 42). Waar in de literatuur nog enige discussie over is, is de causaliteitsvraag: worden bedrijven productiever omdat ze gaan exporteren, of gaan bedrijven exporteren omdat ze productiever zijn? Het eerste effect wordt het zelfselectie-effect genoemd (ook wel het compositie- of samenstellingseffect) en het tweede effect wordt aangeduid als het leereffect. Als bedrijven productiever worden omdat ze naar het buitenland gaan (het leereffect) dan worden alle medewerkers productiever ook al is de export maar een deel van de omzet. De welvaartswinst is dan de productiviteitsstijging per persoon maal het aantal werknemers. Als bedrijven productiever zijn dan hun concurrenten en daarom naar het buitenland gaan, dan stijgt de productie (welvaart) met het productiviteitsverschil tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven maal de voor de export gemaakte productie.⁹⁷

Gezien het belang van de relatie tussen export en productiviteit gaan we hier achtereenvolgens in op:

- Hoeveel extra export is er?
- Wat veroorzaakt deze hogere productiviteit?
- Hoeveel extra productiviteit is er:
 - Productiviteitsverschil tussen exporteurs en bedrijven die alleen binnenlands actief zijn;
 - Leereffect van de bedrijven die gaan exporteren;
 - Groei van de productiviteit van alle bedrijven.

4.3.4.1 Hoeveel extra export is er?

Als productiviteit en export met elkaar samenhangen zal eerst bepaald, of geschat, moeten worden hoeveel meer export er is. Zonder meer export is er immers ook niet meer met export samenhangende productiviteit. Hoeveel meer export of DBI een instrument veroorzaakt hangt af van het instrument, het type bedrijven en/of projecten dat gestimuleerd wordt, de doellanden waarvoor gekozen is en de effectiviteit waarmee het instrument wordt uitgevoerd. Dit maakt het noodzakelijk om per instrument in te schatten wat het effect van dat instrument op export en DBI is. Dit gebeurt in de afzonderlijke MKBA's op basis van evaluaties en gesprekken met de uitvoerders. Hoe lang er meer export of DBI is door een instrument is een lastige maar zeer belangrijke discussie. Paragraaf 4.4 gaat hier gedetailleerd op in.

4.3.4.2 Wat veroorzaakt de hogere productiviteit van internationaal actieve bedrijven?

In de literatuur en in de interviews wordt een aantal mogelijke verklaringen gegeven voor hogere productiviteit door meer export. We lopen deze hieronder na. In Paragraaf 4.3.4.3 wordt het effect van deze afzonderlijke onderdelen samengevat om overlap te voorkomen. De effecten in deze paragraaf worden dus niet afzonderlijk geschat, omdat dan een dubbeltelling zou kunnen

⁹⁷ De productie bij het exporterende bedrijf stijgt en daalt bij niet-exporterende bedrijven (die raken medewerkers kwijt aan het exporterende, productievere bedrijf). De medewerkers die overstappen hebben nu een hogere productiviteit dan ze eerst hadden. Dit verschil, zoals in de hoofdtekst omschreven, is de welvaartswinst.

ontstaan. Ook gaat deze subparagraaf niet in op het feit dat internationaal actieve bedrijven al productiever zijn voordat ze internationaal actief worden.

Interne schaalvoordelen

Sommige bedrijven zijn te gespecialiseerd voor de Nederlandse markt. De afzet die ze in Nederland kunnen realiseren is kleiner dan de afzet waarbij ze hun minimaal efficiënte schaal bereiken (hun gemiddelde kosten het laagst zijn). Exporteren zorgt er dan voor dat de gemiddelde kosten dalen. Ook Nederlandse afnemers hebben hier voordeel van in de vorm van een goedkoper product.

Een extremere vorm van dit argument zegt dat sommige bedrijven zo gespecialiseerd zijn dat ze hun vaste en R&D kosten niet terug kunnen verdienen als ze alleen in Nederland actief zijn. De kosten per product zijn dan zo hoog dat niemand (of onvoldoende mensen) hun product wil of kan kopen. Het bedrijf kan dan zonder export niet bestaan. Nederlandse afnemers hebben dan niet alleen het voordeel van een lagere prijs maar ook van meer productvariëteit.

Externe schaalvoordelen

Op sectoraal niveau kunnen schaalvoordelen optreden, vaak aangeduid als agglomeratievoordelen. Het klassieke voorbeeld hiervan is Silicon Valley waar alle IT bedrijven bij elkaar zitten om van elkaars nabijheid te profiteren. Dergelijke clustereffecten kunnen ook in Nederland optreden. Het is de vraag in hoeverre dit met generiek stimuleringsbeleid bereikt kan worden.⁹⁸

Efficiëntie door concurrentie uit het buitenland

Door in het buitenland te leveren moet met meer bedrijven geconcurrereerd worden dan wanneer alleen in Nederland geleverd wordt. Hoe meer concurrentie, hoe efficiënter bedrijven gedwongen worden te zijn. Dit kan zich uiten in een lagere kostprijs per product, maar ook in andere producten en producten van een hogere kwaliteit.⁹⁹ Of en in welke mate dit soort concurrentie-effecten optreden hangt af van naar welke markt wordt geëxporteerd. Hierbij speelt zowel de omvang van de markt een rol als de instituties en het gedrag van de bedrijven. Toetreden tot de Amerikaanse markt zal een sterkere concurrentiedruk veroorzaken dan toetreding tot de kleinere en minder competitieve Canadese markt.¹⁰⁰ Ook maakt het uit hoe concurrerend de Nederlandse thuismarkt is. Dit kan in de loop van de tijd verschillen. Tot begin jaren 90 van de vorige eeuw gold Nederland als kartelparadijs, sindsdien is de marktwerking sterk verbeterd. Ook kan dit tussen sectoren verschillen.

Efficiëntie door efficiëntere concurrentie uit het binnenland (leereffect exporteurs)

Als exporterende bedrijven productiever worden, dan moeten hun binnenlandse concurrenten die niet exporteren ook efficiënter worden omdat ze anders uit de markt worden geprijsd (of op kwaliteit worden weggeconcurrereerd). Hierdoor treedt ook hier een efficiëntiewinst op. Hoe groot dit effect is, is afhankelijk van hoe groot het leereffect is bij het internationaal actieve bedrijf. Het

⁹⁸ Bij specifiek stimuleringsbeleid (dat dus op een beperkt aantal sectoren gericht is) hoort de vraag hoe de overheid in staat is om winners uit te zoeken.

⁹⁹ Dit laatste speelt een rol omdat een deel van de internationale concurrentie niet op prijs is maar op kwaliteit gaat.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Harris en Li (2005, p. 46) die dit voorbeeld aanhalen bij de analyse van waarom het lastig is de zelfselectie versus leren door exporteren discussie empirische te beslechten.

binnenlands concurrentie-effect zal kleiner zijn dan het leereffect.¹⁰¹ Merk wel op dat het effect op de binnenlandse concurrenten mogelijk over meer bedrijven gaat dan het leereffect van de bedrijven die internationaal actief worden.

Als dit effect optreedt dan kan er een substantieel meetprobleem optreden bij het bepalen van het leereffect. Niet alleen de exporterende bedrijven worden dan efficiënter maar ook de benchmark (de niet-exporterende bedrijven) worden dan efficiënter als de export groeit. Hierdoor wordt het leereffect dan onderschat.

Efficiëntie door concurrentie om schaarse arbeid

Als sommige bedrijven gaan exporteren, dan stijgt hun productie en hun vraag naar arbeid. Om werknemers aan te trekken zullen ze het loon dat ze bereid zijn te betalen verhogen. Dit maakt het voor de andere bedrijven, die niet zijn gaan exporteren, moeilijk om aan personeel te komen. Ze kunnen een hoger loon bieden, maar alleen als ze productiever worden.¹⁰² Door deze concurrentie om arbeid worden ook de niet-exporterende bedrijven geprikkeld om efficiënter te worden.

Hogere prijs op buitenlandse markt

Nederlandse producenten die hun product exporteren kunnen voor hun product in het buitenland soms meer krijgen dan bij verkoop in Nederland. Het Nederlandse product krijgt een premium prijs.¹⁰³ Dit kan bijvoorbeeld optreden als Nederland een sterk imago heeft op die productmarkt of in dat land. Echter vaak spelen marketing en marktpositionering hierbij ook een belangrijke rol, en zijn dergelijke prijsvoordelen het gevolg van dure investeringen in marketing.

Door een hogere prijs op een buitenlandse markt stijgt de productiviteit: voor hetzelfde product oftewel voor dezelfde hoeveelheid arbeid krijg je meer geld.

Kennis spillovers van het buitenland naar exporterende bedrijven

Door in het buitenland actief te zijn, leert een bedrijf van andere bedrijven en gewoonten dan men in Nederland tegenkomt. Deze potentiële leereffecten verschillen van land tot land. Zo zal een bedrijf dat toetreedt tot de Amerikaanse markt meer technologische kennis kunnen opdoen dan een bedrijf dat naar Afrika exporteert. Dit wil uiteraard niet zeggen dat er op die andere markten niet geleerd kan worden¹⁰⁴, al zal de mogelijkheid hiertoe kleiner zijn en meer op organisatorisch vlak liggen of relevant zijn voor specifieke sectoren.¹⁰⁵

Kennis spillovers van exporterende bedrijven naar niet exporterende bedrijven.

Kennis spillovers kunnen ook optreden van exporterende bedrijven naar niet exporterende bedrijven, bijvoorbeeld als personeel overstapt van werkgever. Deze personeelsleden nemen dan

¹⁰¹ Een mogelijke les hieruit en uit de verderop besproken kennis spillovers, is dat export gestimuleerd moet worden richting markten met veel concurrentie of met een hoog productiviteitsniveau (vaak ontwikkelde landen, zoals de Verenigde Staten en West-Europese landen).

¹⁰² Anders dan dalen de winsten, en tenzij bedrijven overwinsten maakten (meer winst dan nodig is om het kapitaal een redelijke vergoeding te geven), gaat dat op termijn ten koste van het voortbestaan van de onderneming.

¹⁰³ Het voorbeeld om dit te verduidelijken is Heineken. Heineken is in Nederland een standaard bier, terwijl ze in het buitenland tegen een hogere prijs als premium bier verkocht wordt.

¹⁰⁴ Zo zal exporteren naar Afrika nieuwe eisen stellen aan logistieke processen en de marketing waardoor juist deze afdelingen kunnen leren.

¹⁰⁵ Zie eveneens Harris en Li (2005, p. 46).

hun kennis van produceren met hoge productiviteit en zaken doen in het buitenland mee naar een werkgever die die kennis nog niet heeft.

Kennis spillovers van exporterende bedrijven naar hun toeleveranciers en afnemers (Backward en forward linkages / keten effect).

Een bedrijf dat exporteert wordt efficiënter en leert nieuwe technieken en vaardigheden. In Nederland werken bedrijven samen met andere bedrijven binnen hun productieketen. Deze geven ze een deel van hun nieuwe kennis door (vrijwillig of omdat de leveranciers of afnemers hun kennis afkijken).

4.3.4.3 Zelfselectie versus Learning bij exporting

Productiviteitsverschil tussen exporteurs en bedrijven die alleen binnenlands actief zijn

De relatie tussen export en productiviteit kan twee kanten op gaan. Vaak wordt opgemerkt dat exporterende bedrijven meestal productiever zijn dan niet-exporterende bedrijven. De vraag is of bedrijven productiever worden van exporteren, of dat het de productievere bedrijven zijn die ervoor kiezen om te exporteren. De meeste steun lijkt te zijn voor het selectie-effect: het zijn de productiefste bedrijven die gaan exporteren:

In principle causality could run both ways: only more productive firms become exporters ('selection into export status') and exporting improves firm efficiency ('learning by exporting'). The current consensus view favors the former direction of causality (Ottaviano en Mayer 2007 p. 6).

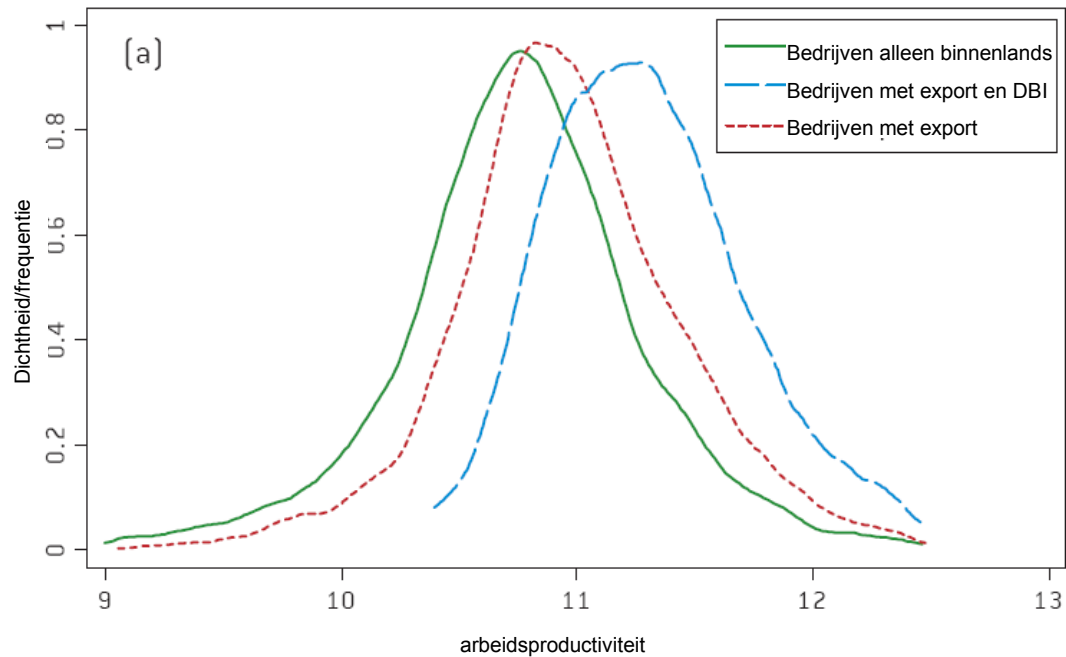
Voor uitgebreide literatuuroverzichten over deze discussie zie Wagner (2007), Fryges en Wagner (2007) en International Study Group on Exports and Productivity (2007). De internationale wetenschappelijke literatuur bevat nog geen analyses voor Nederland, maar voorlopige resultaten van Kox (2008) bevestigen dit beeld.

Figuur 4.1 laat de productiviteitsverschillen tussen drie groepen Belgische bedrijven zien.¹⁰⁶ Hierbij is de arbeidsproductiviteit als maatstaf genomen.¹⁰⁷ De figuur laat zien dat gemiddeld genomen bedrijven die in het buitenland investeren een hogere productiviteit hebben dan bedrijven die exporteren. De productiviteit van de exporteurs ligt gemiddeld genomen hoger dan die van niet-internationaal actieve bedrijven. Echter er zijn de nodige uitzonderingen op deze gemiddelden: er zijn bedrijven die niet exporteren die productiever zijn dan bedrijven die wel internationaal actief zijn.

¹⁰⁶ een vergelijkbare figuur voor Nederland is niet beschikbaar.

¹⁰⁷ De figuur met de *totale factor productiviteit* lijkt hier sterk op.

Figuur 4.1 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.

Het is belangrijk om hier op te merken, dat de figuur aangeeft dat exporterende bedrijven gemiddeld genomen productiever zijn. Uit de figuur is niet te halen of bedrijven die eerst niet internationaal actief waren, maar die dit gestimuleerd door overheidsbeleid worden, productiever worden.

Deze hogere productiviteit van exporterende bedrijven ten opzichte van niet-exporterende bedrijven kan bijvoorbeeld komen door interne schaafeffecten (deze zijn in de vorige paragraaf besproken).

Ook al stijgt voor bedrijven die internationaal actief worden de productiviteit per bedrijf niet, de totale productiviteit van een land kan wel stijgen, omdat de productiefste bedrijven harder groeien dan de minder productieve bedrijven (het compositie effect, zie bijvoorbeeld Ottaviano en Mayer, 2007, p.7). Als er dan meer exporterende bedrijven komen, dan stijgt de gemiddelde productiviteit, ook al stijgt de productiviteit per bedrijf niet (dit compositie-effect is een van de mogelijke verklaringen van de micro-macroparadox, zie Hoofdstuk 3).

Hierbij moet ook de vraag beantwoord worden wat het effect van stimuleringsbeleid is op welke bedrijven exporteren. De internationale vergelijkingen gaan uit van alle exporterende bedrijven versus alle niet-exporterende bedrijven. In het kader van deze MKBA gaat het eigenlijk om de vraag wat het productiviteitsverschil is tussen de bedrijven die gaan exporteren nadat ze steun van de overheid gehad hebben versus de productiviteit van de niet-exporterende bedrijven. Als de niet heel productieve bedrijven geprikkeld worden te exporteren, dan daalt waarschijnlijk de gemiddelde productiviteit van de exporterende bedrijven. Als hierdoor echter de groep

exporterende bedrijven groeit ten opzichte van de niet-exporterende bedrijven kan het totale effect op de macroproductiviteit positief zijn.¹⁰⁸

In de MKBA nemen we het productiviteitsverschil tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven mee als baat van meer exporterende bedrijven. We gaan er dus niet vanuit dat de binnenlandse productie toeneemt met de hele export. Het algemeen evenwichtseffect dat hierachter zit is dat als een exporterende bedrijf meer gaat exporteren, ze meer medewerkers aanneemt, en dat de niet-exporterende bedrijven hierdoor evenveel werknemers kwijt raken. Het aantal mensen met een baan verandert niet (hier gaan we in Paragraaf 4.3.6 uitgebreider op in). De productie neemt dan toe met het verschil in productiviteit tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven.

Op basis van de literatuur schatten we dit productiviteitsverschil in op 1,5 procent. Dit effect is met de nodige onzekerheid omgeven, daarom voeren we in de MKBA's ook een gevoeligheidsanalyse uit voor 0 en 3 procent.

Leereffect van de bedrijven die gaan exporteren

In de vorige paragraaf zijn drie redenen besproken waarom bedrijven mogelijk productiever worden als ze internationaal actief worden:

- Efficiëntie door concurrentie uit het buitenland
- Kennis spillovers van het buitenland naar exporterende bedrijven
- Hogere prijs op buitenlandse markt

Uit de internationale literatuur komt naar voren dat het leereffect klein is. Meestal worden statistisch niet-significante waarden gevonden. In de berekeningen schatten we het leereffect voor de bedrijven die door de steun van het hier onderzochte instrumentarium internationaal actief worden, op 0 tot 1 procent. In de puntschatting gaan we uit van 0,5 procent. In de gevoeligheidsanalyse nemen we de grenzen van de bandbreedte mee.

Groei van de productiviteit van alle bedrijven

In de vorige paragraaf is een aantal redenen genoemd waarom alle bedrijven in een land productiever kunnen worden als sommige bedrijven internationaal actief worden:

- Meer efficiëntie door concurrentie om schaarse arbeid.
- Doordat exporterende bedrijven meer concurrentie ervaren, worden ze productiever. Hierdoor moeten bedrijven die alleen binnenlands actief zijn ook productiever worden omdat ze anders door de binnenlandse concurrentie marktaandeel verliezen.
- Kennis spillovers van exporterende bedrijven naar andere bedrijven. Dit kunnen kennis spillovers zijn naar toeleveranciers en afnemers (Backward en forward linkages / keten effect), maar ook kennis spillovers naar andere bedrijven.

Het totale effect hiervan schatten we voor de meeste instrumenten voor Nederland in als nihil, omdat:

¹⁰⁸ Voor het gemak aannemende dat de productiviteit van exporterende bedrijven hoger blijft dan de productiviteit van niet exporterende bedrijven. Dit is zo als de productiviteit van eerst niet exporterende bedrijven homogeen, maar lager dan dat van de exporterende bedrijven is, en het is zo dat de bedrijven die door de overheid worden gestimuleerd om te exporteren productiever zijn dan de bedrijven die ook na overheidsbeleid niet gaan exporteren.

- Er momenteel grote verschillen in productiviteit tussen bedrijven zijn, ongeacht of ze exporteren, aan export en DBI doen of alleen binnenlands actief zijn (zie Figuur 4.1). Kennelijk zijn spillovers tussen bedrijven gering, anders waren de productiviteitsverschillen binnen een land kleiner dan ze nu gevonden worden.¹⁰⁹
- Het effect van de concurrentie is waarschijnlijk klein omdat het leereffect voor bedrijven die internationaal actief worden gering is. Merk op dat concurrentie normaal gesproken wel als bron van meer productiviteit wordt gezien. Hier is echter de verandering van de binnenlandse concurrentie (de nu internationaal actieve bedrijven) vermoedelijk te klein om effect te hebben op de productiviteit van de niet-internationaal actieve bedrijven.
- Veel Nederlandse bedrijven al internationaal actief zijn, het stimuleringsbeleid vergroot dit relatief weinig. Daarom zal het effect ook relatief gering zijn.

Voor de PSB is vooral de extra efficiëntie door efficiëntere exporteurs van belang. Dit effect nemen we daar op als PM post.

4.3.5 Effect van meer doorvoer

Extra export kan binnenlands geproduceerd worden, maar het kan ook eerst geïmporteerd zijn. Als het product binnen Nederland gemaakt wordt, dan treden de hierboven beschreven productiviteitseffecten op. Bedrijven kunnen ook een deel van hun export zelf uit het buitenland halen en weer exporteren. Dergelijke doorvoer maakt 44 procent uit van de Nederlandse export in 2006 (CBS, 2007, p.20). Doorvoer is om een aantal redenen aantrekkelijk. De bedrijven die dit doen verdienen eraan (anders zouden ze het niet doen), de transport- en overslagbedrijven verdienen eraan, en het vergroot de vervoersstromen naar en van Nederland waardoor de frequentie van en het aantal directe verbindingen tussen Nederland en de rest van de wereld groter is dan zonder doorvoer. Doorvoer heeft ook een aantal negatieve gevolgen, namelijk congestie en milieuvervuiling.

Per saldo lijkt doorvoer voordelig. Hoe groot dit effect is, is niet bekend. Meestal gaan we in de berekeningen uit van 1 procent van de doorvoerwaarde als puntschatting. Waar we hiervan afwijken geven we dat expliciet aan.

Voor Nederland als geheel is de doorvoer nu 44 procent van de export. Dat wil zeggen dat van iedere euro export 56 cent zelf gemaakt wordt en 44 cent geïmporteerd en direct weer geëxporteerd wordt. Dit percentage doorvoer kan dienen als schatting voor het percentage van de nieuwe export dat bedrijven niet zelf maken maar uit het buitenland halen. Echter de stimuleringsinstrumenten om naar het buitenland te gaan richten zich op productiebedrijven en op bedrijven met plannen om Nederlandse productie te exporteren, daarom is dit percentage waarschijnlijk te hoog. Het basisscenario gaat ervan uit dat van de extra export 90 procent binnenlands gemaakt wordt en dat 10 procent doorvoer is. In de gevoeligheidsanalyse wordt het effect bestudeerd van 44 en 0 procent doorvoer.

4.3.6 Algemeen evenwichtseffecten

¹⁰⁹ Analoog hieraan: de internationale kennis spillovers zijn ook klein. Zo is de convergentiesnelheid tussen landen ongeveer 2 procent, en duurt het dus 35 jaar voordat een land dat minder productief is de helft van het verschil heeft ingelopen met het productiefste land.

Arbeidsmarkteffect

Export leidt in eerste instantie tot meer werkgelegenheid, maar op termijn gaat de werkgelegenheid weer terug naar het oorspronkelijke niveau en leidt exportstimulering niet tot meer werkgelegenheid. Gezien het belang hiervan werken we dit hieronder in een aantal stappen uit (merk op dat deze aanpak standaard is voor MKBA's die op de OEI-leidraad gebaseerd zijn).

Het eerste dat gebeurt is dat bedrijven die meer gaan exporteren meer personeel nodig hebben, omdat hun productie toeneemt. Dit extra personeel trekken ze aan door een aantrekkelijker werkgever te zijn, o.a. door een hoger loon te betalen. In eerste instantie stijgt de werkgelegenheid, het is voor de bestaande werklozen makkelijker een baan te vinden. Ook zullen mensen van een laagproductieve baan (in een niet-exporterend bedrijf) overstappen naar een hoogproductieve (en dus beter betaalde) baan in een exporterend bedrijf.

Als reactie hierop daalt de werkloosheid en wordt het voor minder productieve bedrijven dat personeel heeft zien vertrekken naar exporterende bedrijven lastiger om personeel te vinden. Laagproductieve bedrijven moeten een hoger loon dan eerst gaan bieden om personeel aan te trekken. Omdat ze een lage productiviteit hebben zal dit niet altijd aantrekkelijk zijn. Als het niet aantrekkelijk is, zullen ze geen personeel vinden, en daalt hun productie.

Dit betekent dat de werkgelegenheid weer daalt. De daling van de werkgelegenheid zal na enige tijd in de laagproductieve sector even groot zijn als de stijging van de werkgelegenheid in hoogproductieve export sector. De totale werkgelegenheid verandert niet.¹¹⁰ Merk op dat het gemiddeld loon wel gestegen is. Dit wordt in de MKBA niet meegenomen omdat het al onderdeel is van de gestegen productiviteit (de hogere productiviteit wordt deels uitbetaald in de vorm van een hoger loon). Zowel de gestegen productiviteit en het hogere loon meenemen in de MKBA leidt tot een dubbelrekening.

Deze economisch gangbare kijk op de werkloosheid gaat ervan uit dat werkloosheid veroorzaakt wordt door (i) dat mensen tijdelijk werkloos zijn omdat ze naar een baan zoeken (zoekwerkloosheid), (ii) een verstoring van de arbeidsmarkt (te hoge lonen, door wetgeving rond minimumloon of door CAO--afspraken over de onderste loonschalen) waardoor laagproductieve mensen te duur zijn voor werkgevers, (iii) mensen zijn niet echt werkloos, in de zin dat ze voor het loon dat ze kunnen verdienen niet willen werken (hun reserveringsloon ligt hoger dan hun potentiële loon. Al deze drie redenen voor werkloosheid veranderen niet door groei van de werkgelegenheid in exporterende bedrijven.¹¹¹

Daarom zit in de MKBA geen toename van de werkgelegenheid als de export en de productie in exporterende bedrijven stijgt.

¹¹⁰ Tenzij het hogere gemiddelde loon effect heeft op het arbeidsaanbod. Dit kan twee effecten hebben: inkomenseffect (het inkomen is hoger en men kan zich daardoor meer vrije tijd veroorloven, en men gaat minder werken), en een substitutie-effect (het inkomen per uur neemt toe, waardoor vrije tijd duurder wordt en men meer gaat werken). Welk effect domineert is niet a priori te zeggen.

¹¹¹ Wil de werkgelegenheid toenemen omdat de exporterende bedrijven meer personeel vragen, dan moet er werkloosheid zijn veroorzaakt doordat er te weinig vraag naar arbeid is. Dit kan alleen zo zijn als de prijs van arbeid (het loon) te hoog is en blijft. Anders zou door een daling van het loon de vraag naar personeel toenemen waardoor de werkloosheid verdwijnt. Kortom, een MKBA die uitgaat van een daling van de werkloosheid, gaat uit van een verstoorde arbeidsmarkt én een overheid die dit niet aanpakt.

Korte termijn herstructureringskosten voor de Nederlandse economie

Als exporteurs groeien dan nemen ze meer personeel aan. Het werven van personeel kost tijd en geld. Aan de andere kant verliezen bedrijven personeel. Dit zullen vooral de improductieve bedrijven zijn. Immers hoe lager de productiviteit is hoe lager het loon is dat een onderneming kan betalen. Hierdoor krimpen minder productieve bedrijven en zullen sommige uiteindelijk de deur moeten sluiten.

Dit proces is als geheel en op lange termijn gewenst, omdat hierdoor de productiviteit stijgt. Maar de krimpende bedrijven worden geconfronteerd met de kosten van krimpen en sluiting. Ze kunnen bijvoorbeeld verzonken kosten in de vorm van het bedrijfspannd (voor zover ze dit bedrijfspannd niet zonder verlies kunnen verkopen) of bedrijfsspecifieke machines niet terugverdienen.

Op de arbeidsmarkt komen aanpassingskosten vooral voor bij het omgekeerde proces: een bedrijf sluit en daarna moeten de werknemers een andere baan zoeken. Dan is er sprake van tijdelijke werkloosheid. Hier hebben echter eerst de werknemers van de laagproductieve bedrijven een andere baan, waarna het laagproductieve bedrijf besluit de bijbehorende arbeidsplaatsen te schrappen. Daarom lijken herstructureringskosten niet of maar beperkt¹¹² van belang te zijn.

Een tweede reden waarom deze aanpassingskosten waarschijnlijk klein zijn, is dat kleine veranderingen binnen de economie veel soepeler opgevangen worden dan grote veranderingen (aanpassingskosten zijn niet lineair naar de omvang van de verandering).¹¹³

De tijdelijke herstructureringskosten nemen we daarom niet mee in de MKBA's.¹¹⁴

4.3.7 Effecten van meer handel

De effecten van handel zijn reeds uitgebreid in hoofdstuk 3 beschreven. Daarom staat hieronder kort samengevat hoe we hiermee omgaan in de MKBA's van de afzonderlijke instrumenten.

Handel brengt voordelen door internationale specialisatie en comparatieve voordelen.¹¹⁵

Door te exporteren en vervolgens te importeren kan een land gebruikmaken van haar comparatieve voordelen. De productiemogelijkhedenfrontier van twee landen gezamenlijk ligt verder van de oorsprong dan de productiemogelijkhedenfrontier van de beide afzonderlijke landen opgeteld. Het gaat hierbij om internationale specialisatie. Als dit effect meegenomen wordt dan dreigt een overlap met het feit dat bedrijven die exporteren productiever zijn: een land richt zich meer op die sectoren met een hoge productiviteit en importeert de goederen van de

¹¹² Merk op dat een krimpend bedrijf dat uiteindelijk sluit waarschijnlijk nog personeel heeft dat ze moet ontslaan. Mogelijk zijn dit de minder goed bemiddelbare personen op de arbeidsmarkt omdat ze uit zichzelf nog geen nieuw werk hadden gezocht.

¹¹³ Vergelijk de mijnsluitingen in Limburg waarbij ineens heel veel werkgelegenheid verloren ging met als gevolg langdurige hogere werkloosheid in Zuid-Limburg met de sluiting van MKB-bedrijven door faillissement door de constante dynamiek in het bedrijfsleven (sluiting en oprichting van nieuwe bedrijven op grote schaal) leidt niet tot grootschalige werkloosheid.

¹¹⁴ Een andere reden om tijdelijke herstructureringskosten niet mee te nemen is dat veel bedrijven die door een subsidie gaan exporteren anders over een paar jaar zouden zijn gaan exporteren (zie paragraaf 4.4). Het verschil tussen het nul en het projectalternatief is het verschil in moment waarop de herstructureringskosten gemaakt worden. Deze paar jaar verdiscontering zijn klein.

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld CPB (2006) voor een schatting van hoe groot dit voordeel voor Nederland is van de handel met China.

laagproductieve sector.¹¹⁶ Om deze overlap te voorkomen is comparatief voordeel niet apart meegenomen in de MKBA's.

Effect op de import/handelsbalans

Als de export toeneemt neemt in eerste instantie de handelsbalans toe. Een permanent overschot op de handelsbalans is echter onwaarschijnlijk en onwenselijk, omdat er dan tegenover de uitgaande goederenstroom geen inkomende goederenstroom staat. De motivatie om dan te exporteren is er dan niet (het levert niks concreets op). Daarom gaan we er hier van uit dat meer export tot meer import leidt en er geen verandering van de handelsbalans optreedt.¹¹⁷

Effect van meer import: meer variëteit aan goederen

Hoe meer er geïmporteerd wordt hoe groter de diversiteit aan producten waar consumenten uit kunnen kiezen. Hierdoor neemt de welvaart in een land toe. Een concreet voorbeeld zijn verschillen in auto's: Duitse auto's zijn anders dan Franse en het hebben van keus is voor veel mensen aantrekkelijk. Dit soort verschillen in goederen is een belangrijke basis van intra-industrie handel. Meer export gevolgd door meer import leidt daardoor tot een grotere variëteit aan producten en dus een hogere welvaart. Tegelijkertijd gaat via de arbeidsmarkt de bedrijvigheid in de laagproductieve bedrijven omlaag; hierdoor daalt de productvariëteit iets.

Door internationale specialisatie en het benutten van schaalvoordelen neemt vermoedelijk de productvariëteit per saldo toe. Het waarderen van deze extra productvariëteit is lastig, immers de import die tegenover de extra export staat is niet te identificeren (er wordt geen aparte toestemming of subsidie voor gevraagd, er wordt dan ook geen statistiek van bijgehouden). Het is dan ook niet op voorhand duidelijk wat geïmporteerd wordt.

Verder gaat het niet om de gemiddelde waarde van variëteit maar om de marginale waarde van (meer) variëteit door exportstimulering. Dit effect is vermoedelijk klein (Nederland is al een open economie met veel import en export), maar niet geheel afwezig. In de MKBA's gaan we ervan uit dat dit effect ergens ligt tussen de 0 en 5 procent van de importwaarde. In de basisberekeningen gaan we uit van 2 procent van de exportwaarde.

4.3.8 Bijdrage aan de ontwikkeling van andere landen

Sommige instrumenten zijn niet (alleen) op baten voor Nederland gericht. Zo is een van de doelen van G2G om wetten, regels en organisaties in andere landen te verbeteren. Dit is handig voor Nederlandse bedrijven die naar die landen exporteren. Maar het is ook goed voor de burgers van de landen waar het contact mee is, omdat hun overheid beter functioneert.¹¹⁸ De ontwikkelingscomponent speelt voor G2G het sterkste, maar is zeker ook voor PSOM en FOM relevant.

¹¹⁶ Lees hier: laag en hoog productief ten opzichte van dezelfde sector in het buitenland.

¹¹⁷ In de werkelijkheid kan er een vertraging tussen export en import zitten: de opbrengst van huidige exporteren, wordt eerst in het buitenland geïnvesteerd, en de opbrengst ervan wordt later gebruikt om te importeren. In dat geval wordt er niet nu evenveel geïmporteerd als er wordt geëxporteerd, maar wordt er later meer geïmporteerd dan er nu wordt geëxporteerd (ook de beleggingsopbrengsten worden dan geïmporteerd). Als de beleggingsopbrengst in het buitenland en de discontovoet die in de MKBA gebruikt worden aan elkaar gelijk zijn dan is er in welvaartstermen geen verschil tussen nu importeren en later importeren. In de berekeningen gaan we ervan uit dat er nu wordt geïmporteerd. Deze vereenvoudiging van de werkelijkheid heeft waarschijnlijk maar een beperkte invloed op de uitkomst.

¹¹⁸ Dit veronderstelt wel dat de Nederlandse instituties beter zijn.

Dit effect is lastig te kwantificeren laat staan te monetariseren (dit kan mogelijk via de werkgelegenheid). Dit is bijvoorbeeld voor de PSOM gedaan. Dit bespreken we daar in een box.

4.3.9 Overige effecten¹¹⁹

Risico

Internationale activiteiten zijn riskant, ze zijn lang niet altijd succesvol. Met ondersteuning van de overheid daalt het risico dat een onderneming loopt. Dit via twee kanalen:

- de internationaliseringstrategie wordt gestructureerder en beter doordacht aangepakt waardoor het totale risico daalt (PSB, PSEP);
- een deel van het risico wordt overgedragen op de overheid (als de overheid zich garant stelt, zoals bij de FOM en de PSOM, of wanneer de overheid een deel van de kosten betaalt).
 - Dit kan welvaartsverhogend zijn, omdat de overheid door haar omvang beter in staat is risico's te dragen en als het ware intern te verzekeren.
 - Het kan welvaartsverlagend zijn als het gedrag van bedrijven verandert (moral hazard). Bedrijven kunnen projecten die erg riskant zijn besluiten niet zelf te doen, behalve als de overheid een deel van het risico draagt. Waarschijnlijk overheerst het eerste deel- effect.

Interactie tussen instrumenten

Sommige instrumenten versterken elkaar. Vanuit de economische diplomatie vloeit kennis over landen en kansen voor bedrijven naar andere instrumenten zoals de PSB. Waar mogelijk brengen we dit in kaart. Echter positieve interactie lijkt beperkt van omvang te zijn.

Deels maakt het hebben van een instrument het makkelijker om contacten met andere nationale overheden aan te houden. Zonder instrument is het minder eenvoudig om in gesprek of onderhandelingen te komen. Welk instrument het is maakt daarvoor minder uit.

Omzetstijging

Een hogere omzet per se is niet iets waar we welvarender van worden.¹²⁰ Omzet is niet de basis voor welvaart. Welvaart wordt gevormd door de toegevoegde waarde, dit is dan ook wat het bruto binnenlands product meet. Preciezer nog, als meer toegevoegde waarde wordt bereikt door meer arbeid en kapitaal in te zetten, neemt de welvaart niet per se toe. Immers bij de inzet van meer arbeid gaat vrije tijd verloren en ook kapitaal is niet gratis om in te zetten. De welvaart neemt wel toe als de toegevoegde waarde toename wordt veroorzaakt door een hogere productiviteit. Deze hogere toegevoegde waarde kan weer gepaard gaan met een hogere omzet.

¹¹⁹ Soms wordt nog genoemd dat door contact met een andere overheid (bijvoorbeeld binnen G2G) ambtenaren binnen de Nederlandse overheid (en dus de Nederlandse overheid) op twee manieren kunnen leren om beter te werken. Namelijk te zien hoe een andere overheid een probleem oplost en het daardoor hebben van een nieuwe beleids invalshoek voor Nederland. De tweede manier om te leren is dat door contact met andere overheden ambtenaren moeten uitleggen welk beleid ze precies nastreven en hoe ze de beleidsdoelen willen bereiken. Door het eigen beleid uit te leggen moeten ze precies formuleren wat het is en worden ze gedwongen er precies over na te denken. Gezien het feit dat de programma's waaronder G2G andere doelstellingen hebben, namelijk deuren openen voor Nederlandse bedrijven en overheden in andere landen de Nederlandse aanpak te leren, lijkt het onwaarschijnlijk dat dit effect substantieel is.

¹²⁰ Een voorbeeld over de beperkte zeggingskracht van extra omzet over de welvaart. Als een bedrijf de automatisering verzelfstandigt, dan verandert de omzet van het oorspronkelijke bedrijf niet (de prijs van hun producten maal de hoeveelheid blijft gelijk). De omzet van het IT-bedrijf neemt sterk toe (van nul naar de kosten). Hierdoor stijgt macro-economisch gezien de omzet. De toegevoegde waarde voor het uitbestede bedrijf daalt evenveel als de omzet van het IT bedrijf. De totale toegevoegde waarde is dus een betere maat voor de welvaart dan de omzet.

Daarom leidt het meenemen van een stijging van de omzet en toegevoegde waarde mogelijk tot een dubbeltelling. Vanwege deze twee redenen nemen we de omzetsijging niet mee als baat in deze studie.

In deze studie nemen we de stijging van de toegevoegde waarde mee, zonder te compenseren voor extra inzet van arbeid. Dat is hier correct omdat de stijging van de productie komt door productiviteitsstijging en niet door meer arbeid in te zetten.

Milieu

Meer handel leidt tot meer transport en daardoor tot meer milieuvervuiling. Dit effect treedt op, maar is vermoedelijk klein ten opzichte van de overige effecten en is hier daarom niet expliciet gekwantificeerd.

4.3.10 Overzicht / samenvatting

In deze paragraaf zijn alle effecten die samen kunnen hangen met beleid gericht op het vergroten van export en directe buitenlandse investeringen beschreven. Tabel 4.2 geeft een overzicht van alle effecten. De tweede kolom van deze tabel geeft beknopt aan hoe ieder effect wordt ingeschat in de afzonderlijke MKBA's in de volgende hoofdstukken.

Tabel 4.2 Schematisch overzicht van de effecten van het stimuleren van internationaal zaken doen

| Effect | Manier waarop dit in de MKBA wordt meegenomen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Kosten samenhangend met de uitvoering <ul style="list-style-type: none"> Verkrijgingskosten Uitvoeringskosten De kosten van de subsidie of opdracht: overdracht Kosten van belastingheffing Inverdien effect overheid | <ul style="list-style-type: none"> Ingeschat per instrument Ingeschat per instrument Overdracht: saldo nul 25 procent van de overheidsuitgaven 40 procent belasting over bedrijfsbaten. Met kosten van belastingheffing van 25 procent levert dit een welvaartswinst van 10 procent van bedrijfsbaten op. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Vaste en verzonken kosten samenhangend met exporteren | <ul style="list-style-type: none"> Impliciet |
| <ul style="list-style-type: none"> • Kosten / Effecten samenhangend met Directe Buitenlandse Investerings | |
| <ul style="list-style-type: none"> Extra export of import van het moederbedrijf toe | <ul style="list-style-type: none"> Inschatting per instrument op basis van eerdere evaluaties |
| <ul style="list-style-type: none"> Extra rendement | <ul style="list-style-type: none"> 4 procent extra rendement |
| <ul style="list-style-type: none"> Extra internationale contacten | <ul style="list-style-type: none"> Inschatting per instrument op basis van eerdere evaluaties |
| <ul style="list-style-type: none"> • Productiviteitseffecten | |
| <ul style="list-style-type: none"> Hoeveel extra export is er? | <ul style="list-style-type: none"> Inschatting per instrument op basis van eerdere evaluaties |
| <ul style="list-style-type: none"> Wat veroorzaakt de hogere productiviteit van internationaal actieve bedrijven? | |
| <ul style="list-style-type: none"> Interne schaalvoordelen | <ul style="list-style-type: none"> Dit effect en de effecten hieronder worden, om dubbeltellingen te voorkomen, niet apart geschat, maar maken onderdeel uit van zelfselectie versus 'Learning by exporting' (zie hieronder) |
| <ul style="list-style-type: none"> Externe schaalvoordelen | <ul style="list-style-type: none"> Idem |
| <ul style="list-style-type: none"> Efficiëntie door concurrentie uit het buitenland | <ul style="list-style-type: none"> Idem |

| Effect | Manier waarop dit in de MKBA wordt meegenomen |
|--|--|
| Efficiëntie door concurrentie om schaarse arbeid | Idem |
| Hogere prijs op buitenlandse markt | Idem |
| Kennis spillovers van het buitenland naar exporterende bedrijven | Idem |
| Kennis spillovers van exporterende bedrijven naar niet exporterende bedrijven. | Idem |
| Kennis spillovers van exporterende bedrijven naar hun toeleveranciers en afnemers (Backward en forward linkages / keten effect). | Idem |
| Zelfselectie versus Learning bij exporting | |
| Productiviteitsverschil tussen exporteurs en bedrijven die alleen binnenlands actief zijn | De arbeidsproductiviteit is 1,5 procent hoger in exporterende bedrijven dan in niet exporterende bedrijven. |
| Leereffect van de bedrijven die gaan exporteren | 0,5 procent hogere productiviteit bij een bedrijf dat gaat exporteren. |
| Groei van de productiviteit van alle bedrijven | Nihil |
| • Effect van doorvoer | 0 tot 5 procent van de doorvoerwaarde. Meest gebruikte puntschatting: 1 procent van de doorvoerwaarde |
| • Algemeen evenwichtseffecten | |
| Arbeidsmarkteffect | Er ontstaat geen extra werkgelegenheid als de export toeneemt. De werkgelegenheid in exporterende bedrijven stijgt even hard als de werkgelegenheid in niet-exporterende bedrijven daalt (er treedt verdringing op). |
| Korte termijn herstructureringskosten voor de Nederlandse economie | Nihil |
| • Effecten van meer handel | Subcategorieën gezamenlijk geschat: puntschatting gebruikt in basis berekeningen: 2 procent van de importwaarde. |
| Comparatieve voordelen van handel / Ruilvoet effect | Integraal onderdeel van 'Effecten van meer handel' |
| Effect op de import/handelsbalans | Integraal onderdeel van 'Effecten van meer handel' |
| Effect van meer import: meer variëteit aan goederen | Integraal onderdeel van 'Effecten van meer handel' |
| • Bijdrage aan de ontwikkeling van andere landen | Niet expliciet gewaardeerd |
| • Overige effecten | |
| Risico | Niet gewaardeerd |
| Interactie tussen instrumenten | Zo mogelijk in kaart gebracht. Qua omvang vermoedelijk beperkt |
| Omzetstijging | Niet relevant |
| Milieu | Niet gewaardeerd |

4.4 Duur van de extra export en DBI

Met beleid ontwikkelt de export en de DBI zich anders dan zonder stimuleringsbeleid. Hoe de export zich dan ontwikkelt is niet op voorhand duidelijk en is het onderwerp van deze paragraaf. Hierin wordt een aantal mogelijke manieren waarop export zich kan ontwikkelen besproken. Dit

is een belangrijk onderdeel voor de MKBA's verderop in het rapport, omdat dit bepaald hoe lang er extra export en DBI zijn in de projectalternatieven (ten opzichte van het nulalternatief).

De reden om deze mogelijkheden uitvoerig te bespreken is dat de keuze voor hoe lang er een verschil is tussen de extra export en DBI door een instrument niet precies is vast te stellen terwijl dit wel grote invloed heeft of kan hebben op de uitkomst. Deze keuze valt niet te maken op basis van enquêtes, omdat vragen van het type 'als u nu geen steun had gekregen had u dan over 5 of 10 jaar zelfstandig de stap om te exporteren alsnog zelfstandig gezet' voor respondenten te lastig is om goed te beantwoorden. Ook op basis van microdata van het CBS is deze vraag (nog) niet te beantwoorden. Mogelijk kunnen microdata hier meer licht op schijnen, maar daarvoor zal een koppeling tussen belastingdienstgegevens en CBS-enquêtes over een lange reeks van jaren nodig zijn. Vooral nog is dit niet mogelijk.¹²¹

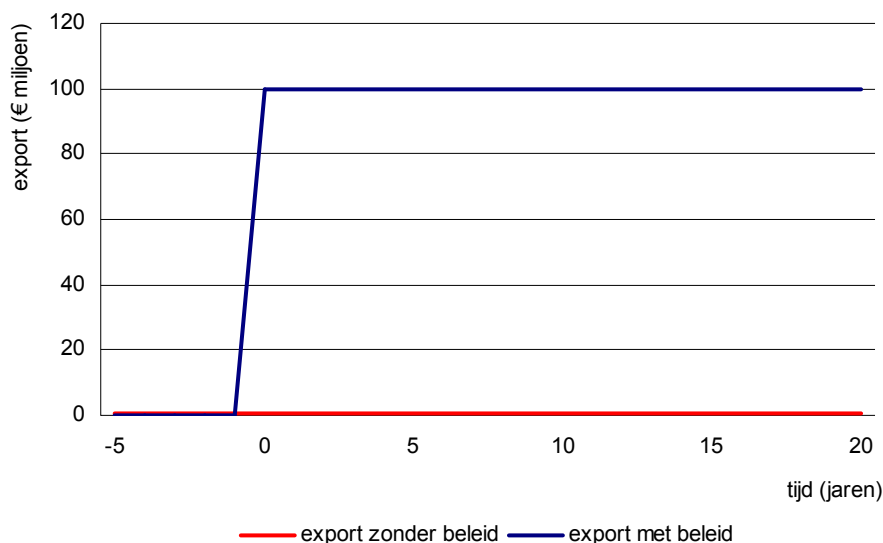
Stimuleringsbeleid kan de beslissing om te exporteren of in het buitenland te investeren versnellen (vervroegen), het kan de export vergroten (de export wordt slimmer, 'gestructureerder' en daardoor effectiever aangepakt) en het kan zorgen dat er geëxporteerd wordt terwijl dit zonder stimuleringsinstrument niet het geval zou zijn (met stimuleringsinstrument wordt een exportpoging ondernomen, of door het stimuleringsinstrument is de poging succesvoller). In deze paragraaf bespreken we deze verschillende mogelijkheden. Hierbij wordt gemakshalve steeds gesproken over export. Dezelfde mechanismen die hier voor export worden besproken gelden ook voor DBI (de duur en timing van DBI kan wel anders zijn dan van export).

4.4.1 Zonder stimulering geen export

Figuur 4.2 beschrijft de casus dat een stimuleringsinstrument ertoe leidt dat een bedrijf besluit te gaan exporteren, terwijl het bedrijf zonder de steun daar niet toe had besloten en daar ook later niet toe besluit. De steun wordt in jaar 0 gegeven, en de export neemt meteen toe. De export blijft in de jaren erna op dat niveau.

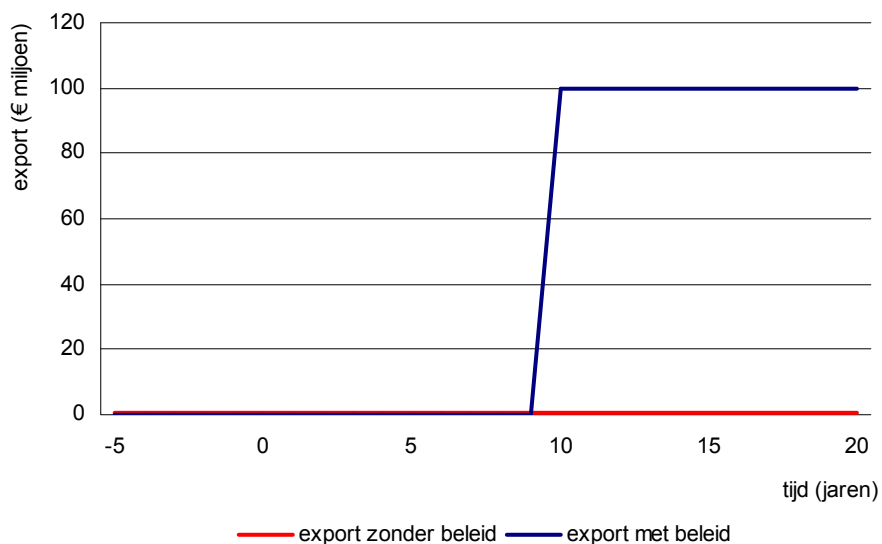
¹²¹ Als deze data er zijn, dan moet de steekproef groot genoeg zijn, dus waarschijnlijk is het alleen mogelijk voor de PSB omdat daar veel bedrijven aan deelnemen. Daarna moet een controlegroep bepaald worden (vergelijkbare bedrijven die niet aan de regeling hebben deelgenomen en dan moeten de verschillen groot genoeg zijn om conclusies aan te kunnen verbinden. Of een dergelijk analyse lukt is vooraf niet aan te geven.

Figuur 4.2 Stimuleringsinstrument veroorzaakt export, export permanent en constant



Figuur 4.3 beschrijft de situatie dat het stimuleringsinstrument export mogelijk maakt. De export treedt pas na een aantal jaren op, maar het stimuleringsinstrument is noodzakelijk om de export te realiseren.¹²² Nu wordt bijvoorbeeld een studie gemaakt waarmee toekomstige afnemers geïnteresseerd kunnen worden.

Figuur 4.3 Stimuleringsinstrument maakt export na verloop van tijd mogelijk

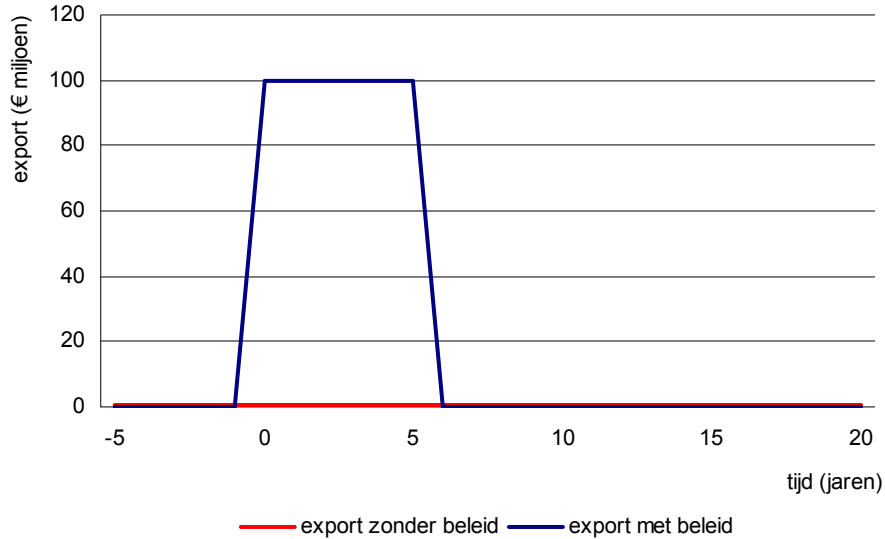


Figuur 4.4 laat het effect van een stimuleringsinstrument zien als hierdoor de export tijdelijk wordt vergroot (hier ingetekend voor vijf jaar). Bijvoorbeeld als het stimuleringsinstrument een

¹²² De stimuleringsregeling is wel noodzakelijk, maar hoeft geen voldoende voorwaarde te zijn voor export. Voordat export gerealiseerd wordt moet de ondernemer nog een (groot) aantal stappen zetten, zonder welke de export niet tot stand komt. Ook kan een andere stimuleringsregeling nodig zijn om de export daadwerkelijk te realiseren. Hier kan een verschil optreden tussen export, de export van kapitaalgoederen voor een investering en de investering in een buitenlandse productiefaciliteit.

specifiek project mogelijk maakt, zoals een infrastructureel werk zoals een brug. Als dit project afgerond is stopt de export ook.¹²³

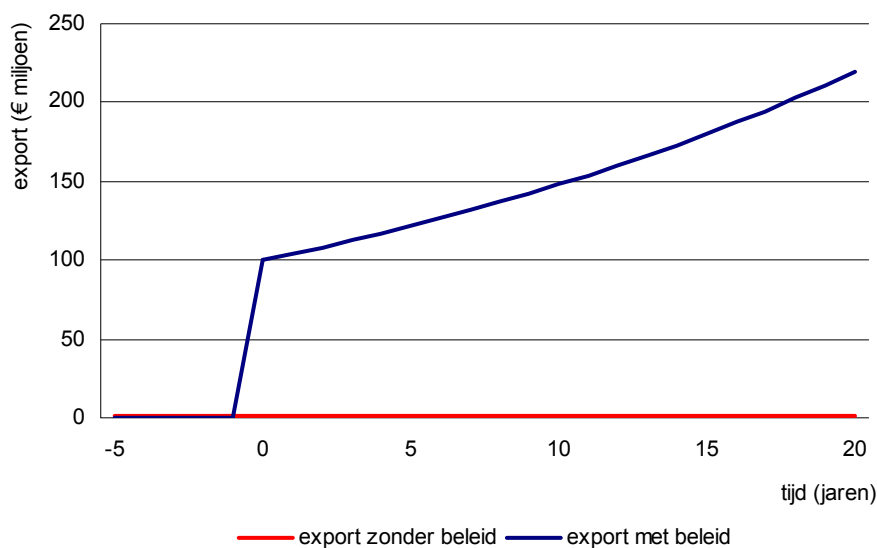
Figuur 4.4 Stimuleringsinstrument veroorzaakt export, export is tijdelijk



In Figuur 4.2 zorgt het stimuleringsinstrument ervoor dat de export op gang kwam en daarna op dat niveau bleef. Echter, uit de literatuur is bekend (zie paragraaf 2.1) dat exporterende bedrijven harder groeien dan niet-exporterende bedrijven. Hierdoor is het mogelijk dat de export na jaar nul toeneemt. Figuur 4.5 geeft deze situatie weer. Of Figuur 4.2 of Figuur 4.5 relevant is hangt af van de causaliteit: groeit een bedrijf hard omdat het exporteert, of exporteert het omdat het hard groeit? Het antwoord van de literatuur hierop is dat een bedrijf exporteert omdat het hard groeit. De groei die in Figuur 4.5 staat is dan dus onafhankelijk van het stimuleringsbeleid, en daarom is Figuur 4.2 relevanter voor de MKBA's.

¹²³ Het feit dat nu een project wordt uitgevoerd kan weer een positief effect hebben op de kans op volgende projecten. Een goed afgerond infrastructureel project vergroot de kans op een nieuwe opdracht voor een infrastructurele opdracht. Dit is niet in de figuur weergegeven.

Figuur 4.5 Stimuleringsinstrument veroorzaakt export, de export is permanent en groeit in de loop van de tijd



4.4.2 Door stimulering eerder exporteren

Een stimuleringsinstrument kan de beslissing om te exporteren versnellen. Dan gaat een bedrijf een of meerdere jaren eerder exporteren dan ze zonder stimuleringsinstrument zouden doen.

Ook kan een bedrijf dat zegt zonder stimuleringsinstrument niet te exporteren, toch slechts tijdelijk een hogere export hebben. De vraag die hierbij hoort is hoe lang de extra export moet worden meegeteld. In principe zolang er verschillen zijn in de situatie met en de situatie zonder stimuleringsinstrument. Dit is in wezen de discussie die bij de vorige subparagraaf (Zonder stimulering geen export, Figuur 4.2 tot en met Figuur 4.5) hoort. Bij het beantwoorden zijn een paar theoretische noties van belang:

- Hoe lang een instrument effect heeft kan verschillen tussen de instrumenten. Een instrument dat een specifiek project ondersteunt door een (voor)studie te financieren heeft waarschijnlijk korter effect dan een instrument dat een bedrijf stimuleert om te gaan exporteren.
- Een bedrijf dat nu niet exporteert maar door een instrument overgehaald wordt om te exporteren, zal op korte termijn meer exporteren dan zonder instrument. Op (midden)lange termijn hoeft er geen verschil te zijn. Een verklaring is dat bedrijven zich in de loop van hun bestaan ontwikkelen.¹²⁴ Na de oprichting groeien ze eerst binnenlands en veroveren ze een plek op de binnenlandse markt. Als de binnenlandse positie en de organisatie goed staan dan gaat een bedrijf exporteren. Het bedrijf moet voldoende financiële en organisatorische armslag hebben om de vaste kosten verbonden aan internationaliseren te kunnen betalen.¹²⁵ Een stimuleringsinstrument kan de stap om te gaan internationaliseren versnellen (een stimuleringsinstrument verlaagt de verzonken kosten, of althans het deel dat het bedrijf zelf

¹²⁴ Andere mogelijke verklaringen zijn dat bedrijven failliet gaan (dan exporteren ze niet meer), of dat op de buitenlandse markt concurrenten toetreden die de lokale bedrijven wegconcurreren.

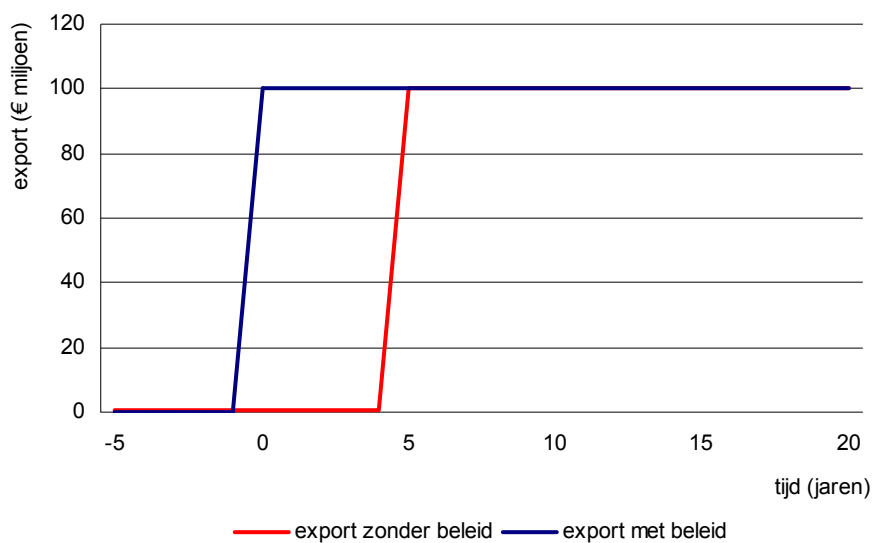
¹²⁵ Uiteraard zijn er erg grote verschillen tussen wanneer en hoe ze internationaliseren. Sommige bedrijven zullen direct vanaf hun begin internationaliseren, andere bedrijven doen het nooit. De tekst hierboven focust op deze laatste en waarschijnlijk grootste groep.

draagt), maar zonder het stimuleringsinstrument was het bedrijf uiteindelijk ook gaan internationaliseren.

- Dat een stimuleringsinstrument tot versnelling van de exportbeslissing leidt, kan als zodanig worden erkend door bedrijven die geënquêteerd worden over het effect van het stimuleringsinstrument¹²⁶, of niet. Dit laatste gaat over de vraag of bedrijven een enquête goed in (kunnen) vullen.¹²⁷ Concreet speelt hier de vraag hoe lang duurt het voordat bedrijven zonder stimuleringsinstrument zouden gaan exporteren en hoever ze vooruit kijken. Als de planningshorizon van bedrijven korter is dan de periode die een bedrijf nodig heeft om zich zoveel verder te ontwikkelen dat ze zonder stimuleringsinstrument gaan exporteren, dan zullen bedrijven in een enquête aangeven dat ze zonder stimuleringsinstrument nooit zouden zijn gaan exporteren, terwijl ze dat wel doen (maar na hun planningshorizon).

Kortom er is een aantal redenen waarom een stimuleringsinstrument (voor een deel van de bedrijven) tot een tijdelijke vergroting van de export kan leiden. Figuur 4.6 geeft hier een voorbeeld van. De baat van het stimuleringsinstrument is in dit voorbeeld dat er vijf jaar eerder wordt geëxporteerd. Omdat de export permanent is, wordt er gedurende vijf jaar meer geëxporteerd.

Figuur 4.6 Stimuleringsinstrument versnelt de export beslissing, export permanent en constant



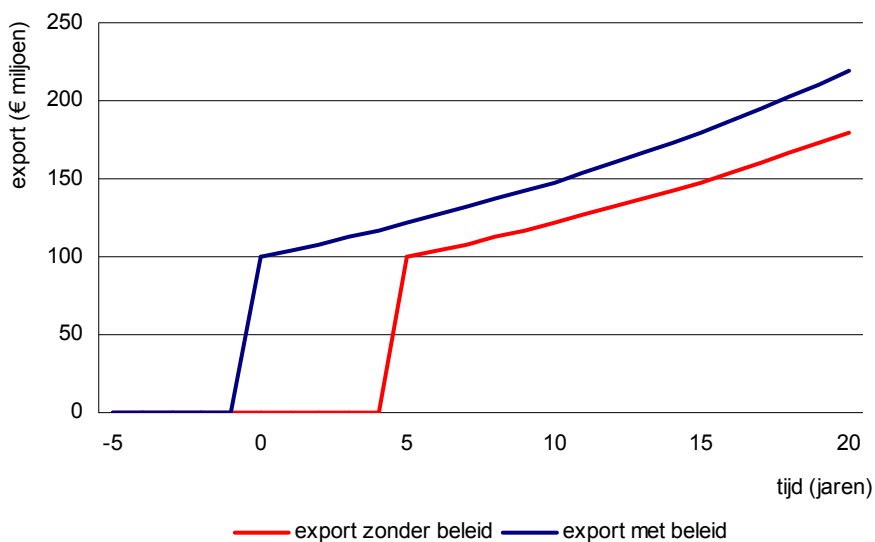
Als exporterende bedrijven harder groeien (zie ook Figuur 4.5 en de discussie daarboven) dan kan een bedrijf dat eerder gaat exporteren ook eerder harder groeien. Figuur 4.7 laat de exportontwikkeling voor twee bedrijven zien waarvan de een door een stimuleringsinstrument eerder gaat exporteren dan de ander. In vergelijking met Figuur 4.6 treedt een verschil op: daar was het verschil tussen de beide bedrijven na 5 jaar verdwenen. Hier blijft een verschil bestaan.

¹²⁶ Voor een voorbeeld hiervan zie Tabel 5.8 Effect PSB-deelname op export.

¹²⁷ Er zijn diverse redenen waarom bedrijven een enquête niet correct (kunnen) invullen. Strategisch antwoordgedrag kan een rol spelen. Een antwoord hoeft ook niet juist te zijn als de vraag niet begrepen wordt, bijvoorbeeld door een onjuiste formulering of omdat de vraag gaat over een onderwerp dat te ver af ligt van de beleevingswereld van de respondent (zoals aan een bedrijf vragen of als ze geen subsidie hadden gekregen over vijf jaar zouden zijn gaan exporteren).

Hoe belangrijk dit verschil is hangt af van hoeveel eerder een bedrijf gaat exporteren door een stimuleringsinstrument, en hoe hoog de groei van de export is, hoe lang het verschil blijft bestaan, en hoe zwaar de toekomst wordt verdisconteerd in de berekening van de netto contante waarde. In Figuur 4.6 exporteert het bedrijf door een stimuleringsinstrument en wordt 20 jaar vooruitgekeken. De NCW van het verschil in export tussen beide voorbeelden wordt berekend met een discontovoet van 5,5 procent en is 445. In Figuur 4.7 groeit de export voor beide bedrijven met 4 procent (verder zijn de voorbeelden identiek). De NCW van het verschil in export is 720, oftewel 62 procent hoger.

Figuur 4.7 Stimuleringsinstrument versnelt de export beslissing en export groeit

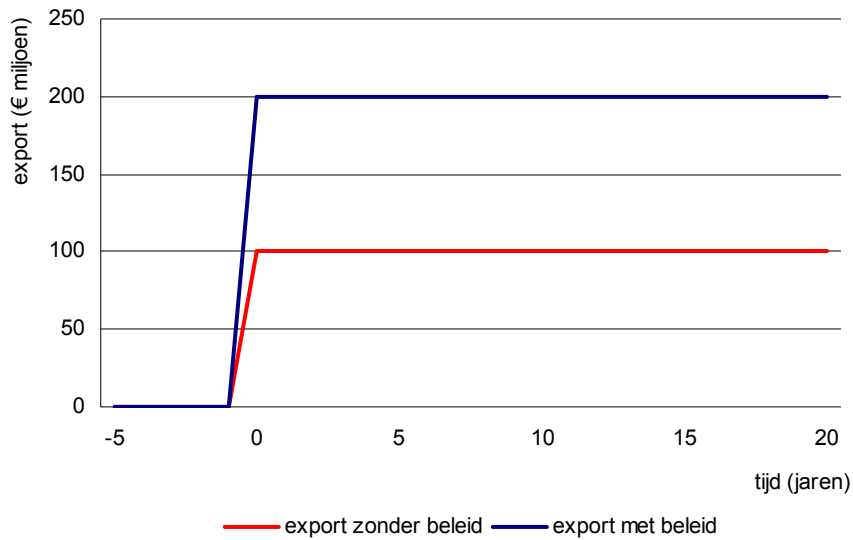


Later internationaliseren kan ook betekenen dat kansen worden gemist. Nu naar een zich ontwikkelende markt gaan maakt toetreden en doorgroeien makkelijker. Dat betekent dat als later wordt toetreden dat de groei dan lager is. Een versnelling van de toetredingsbeslissing door een stimuleringsinstrument leidt dan tot een hogere groei.

4.4.3 Door stimulering beter (lees: meer) exporteren

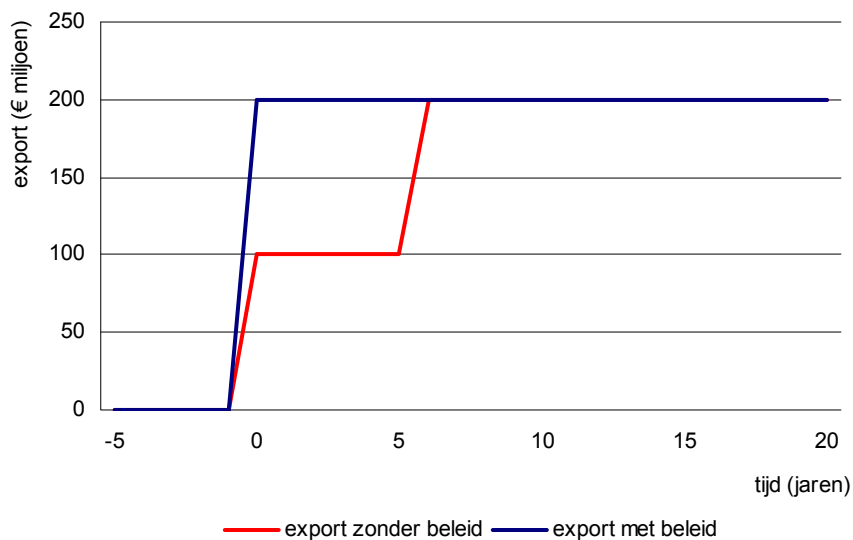
Een deel van de stimuleringsinstrumenten is erop gericht om de export gestructureerder, effectiever aan te pakken. Dit kan tot gevolg hebben dat het stimuleringsinstrument ervoor zorgt dat de export toeneemt, zonder dat er sprake is van een versnelling. Dit treedt bijvoorbeeld op als bedrijven een stimuleringsinstrument aanvragen als ze zelf al toe zijn aan exporteren. Figuur 4.8 geeft hier een voorbeeld van.

Figuur 4.8 Stimuleringsinstrument verbetert de export aanpak, waardoor de export permanent hoger is.



In Figuur 4.8 is aangenomen dat als er geen stimuleringsinstrument is dat bedrijven dan de export onhandig aanpakken en dat ze hierdoor blijvend omzet mislopen. Wat echter ook kan is dat ze na verloop van tijd beter doorkrijgen hoe ze moeten exporteren en hoe hun nieuwe markt in elkaar zit. Dan neemt na verloop van tijd de export verder toe in de situatie zonder stimuleringsinstrument, maar niet in de situatie met een stimuleringsinstrument. Figuur 4.9 geeft deze situatie weer.

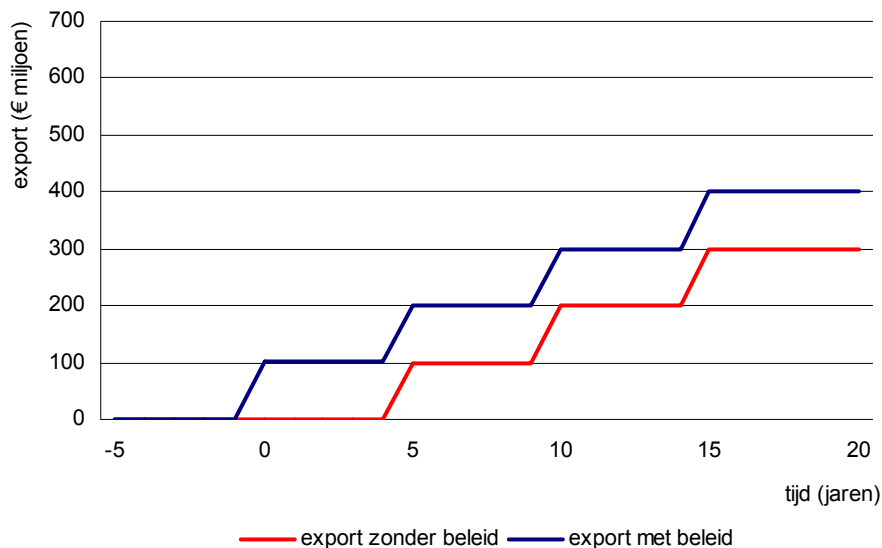
Figuur 4.9 Stimuleringsinstrument verbetert de exportaanpak, waardoor deze tijdelijk hoger is.



4.4.4 Exportstimulering met synergievoordelen in de internationalisatie van bedrijven

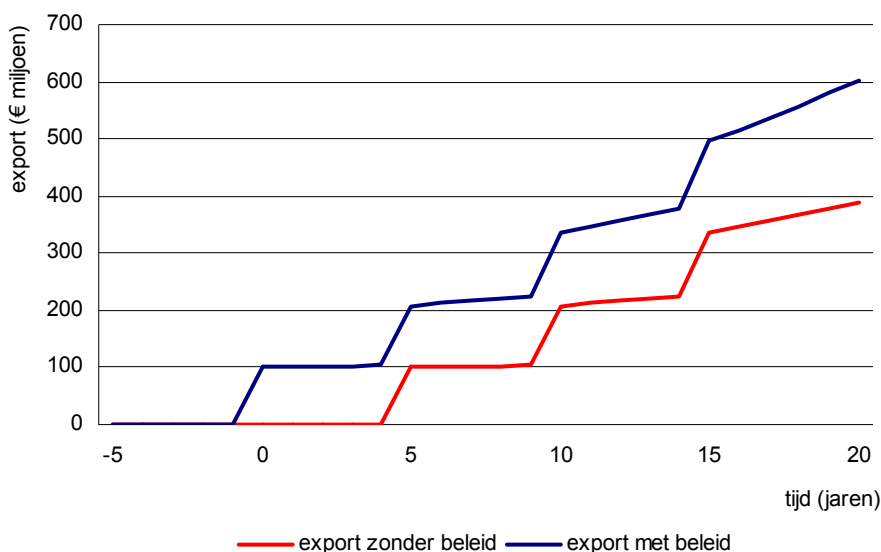
Tot slot bespreken we nog de casus dat een stimuleringsinstrument effect heeft op de ontwikkeling van de export van een bedrijf als het bedrijf zich internationaal aan het ontwikkelen is. Daarbij wordt uitgegaan van de hierboven besproken theorie dat een bedrijf zich ontwikkelt en als ze daar aan toe is de stap om te internationaliseren zet (zie paragraaf 4.4.2). Als het bedrijf begint met internationaliseren zal het eerst de markt betreden, later zal het dan weer een andere markt betreden. Een stimuleringsinstrument die de beslissing om te exporteren versnelt, versnelt dan ook de beslissing om de volgende markt te betreden. Figuur 4.10 illustreert de casus waarin een bedrijf door een stimuleringsinstrument vijf jaar eerder een buitenlandse markt betreedt, en waardoor het bedrijf iedere buitenlandse markt die het daarna betreedt ook vijf jaar eerder betreedt. Hierdoor is de export van het bedrijf met een stimuleringsinstrument permanent groter dan zonder stimuleringsinstrument.

Figuur 4.10 Stimuleringsinstrument versnelt de exportbeslissing en na een paar jaar wordt er steeds een extra markt aangeboden.



Figuur 4.11 veronderstelt dat er synergievoordelen tussen verschillende buitenlandse markten optreden. Dit kan bijvoorbeeld optreden in het distributiecentrum, marketing, of de productie. Hoe eerder geëxporteerd wordt hoe eerder van de synergievoordelen geprofiteerd wordt.

Figuur 4.11 Stimuleringsinstrument versnelt de exportbeslissing en na een paar jaar wordt er steeds een extra markt aangeboord, schaalvoordelen van het actief zijn op meerdere markten treedt op.



4.4.5 Conclusie

Er zijn diverse manieren waarop een stimuleringsinstrument de export kan beïnvloeden. In de MKBA kan maar een beperkt aantal manieren worden doorgerekend, waarbij gekozen moet worden voor welke de juiste (of meest relevante) is. Waarschijnlijk is er niet één juiste, omdat bedrijven verschillen. Empirisch is hier (nog) weinig over te zeggen. In de MKBA's is de duur van de extra export en DBI een van de belangrijkste parameters.

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de in de verschillende MKBA's gebruikte aannames over de extra duur. Duidelijk is dat in de MKBA's de duur van een effect afhangt van het instrument.

Tabel 4.3 Duur van de extra export en DBI per instrument (jaar)

| | PSB | PESP | PSOM-EZ | FOM | economische diplomatie |
|---|-----|------|---------|-----|------------------------|
| Effect van eerder gaan exporteren | 1 | | | | |
| Extra export van bedrijven die zeggen dat ze anders niet zouden zijn gaan exporteren / productiviteitswinst | 10 | 2 | 1 | | 5 |
| Winst op extra doorvoer | | 2 | 1 | | 5 |
| Extra export door meer handelscontacten | | 5 | 5 | | |
| Rendement op extra DBI | | 10 | 10 | 8 | 10 |

De duur van de extra export is afgestemd op het type instrument: hoe meer een instrument gefocust is op een specifiek project of eenmalige exportkans (zoals het PESP, PSOM-EZ, FOM), hoe korter de verwachte extra export blijft ten opzichte van een instrument dat gericht is om bedrijven te leren exporteren (zoals het PSB).

Het PSB is het enige instrument dat zich richt op het veranderen van de exportstatus van een bedrijf. Bij de evaluatie heeft een deel van de bedrijven aangegeven eerder te zijn gaan exporteren door het PSB, dit schatten we op 1 jaar. Een ander deel van de bedrijven geeft aan dat ze zonder PSB niet of minder zouden zijn gaan exporteren. We schatten dat dit effect 10 jaar duurt. De aanname is dus dat bedrijven die door een stimuleringsinstrument overgehaald worden om te gaan exporteren, zich zonder instrument hadden ontwikkeld en na tien jaar autonoom hadden besloten te gaan exporteren (en dat exportgroei geen rol speelt, Figuur 4.6 dus). In het hoofdstuk over de PSB gaan we uitgebreid in op deze duur.

Bij de PSOM is het effect van de extra export korter dan voor de andere instrumenten omdat deze extra export gebaseerd is op een enquête, waarbij alle extra export naar een jaar is geaggregeerd, inclusief de verwachte extra exporten. Voor het PESP zijn alleen de gerealiseerde exporten in de multiplier meegenomen en niet de verwachte extra exporten. Daarom stellen we de duur van het effect vast op twee jaar, waardoor we er dus van uitgaan dat op het moment van enquêteren iets meer dan de helft van de export al is gerealiseerd.¹²⁸

Voor wat betreft de duur van het extra rendement op DBI zijn we uitgegaan van 10 jaar, behalve bij de FOM omdat de FOM-leningen gemiddeld 8 jaar duren. De andere instrumenten hebben geen logisch eindpunt zoals een terugbetalingsmoment. Daar is voor 10 jaar gekozen.

Tevens is er rekening mee gehouden dat bij economische diplomatie het effect snel weg is als je landen niet frequent bezoekt (zie Nitsch, 2007). De extra export is na 5 jaar weg en de extra DBI bestaat een aantal jaar maar groeit niet in de jaren na het bezoek. Tevens is er in de MKBA steeds van uitgegaan dat de landen frequent bezocht worden.

Alles bij elkaar genomen blijft de duur van de extra export en DBI onzeker. Hierbij gaat het vooral om de vraag of en zo ja wanneer bedrijven zonder steun zouden zijn gaan exporteren (oftewel wat gebeurt er precies in het nulalternatief). In vervolgonderzoek is het goed om na te gaan of het mogelijk is dit beter vast te stellen. Dit zal niet eenvoudig zijn, omdat dit te ingewikkeld is om te vragen in enquêtes en het ook hoge eisen aan microdata stelt voordat deze vraag misschien beantwoord kan worden. In de MKBA's wordt de gevoeligheid van de uitkomst voor de duur van de extra export en DBI getest.

¹²⁸ Iets meer dan helft omdat de export in jaar twee verdisconteerd wordt.

5 Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)¹²⁹

5.1 Inleiding

Paragraaf 5.2 beschrijft het PSB instrument. Paragraaf 5.3 beschrijft de geanalyseerde alternatieven. In Paragraaf 5.4 wordt de MKBA uitgewerkt, Paragraaf 5.5 beschrijft de hierbij horende gevoeligheidsanalyse. Paragraaf 5.6 concludeert.

5.2 Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB)¹³⁰

Het Programma Starters op Buitenlandse Markten (PSB) 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 beleidsdoelstelling is getrapt; jaarlijks is de doelstelling om minimaal 700 bedrijven bij te staan bij de formulering en uitrol van een internationaliseringsplan, waarbij dat traject in minimaal de helft van gevallen tot exportresultaat moet leiden. Voorsnog staat het PSB uitsluitend open voor exportprojecten en worden import- en investeringsprojecten niet vanuit het PSB ondersteund. Het aantal bedrijven dat PSB-ondersteuning heeft ontvangen is de afgelopen jaren opgelopen van ruim 500 in 2003 tot ongeveer 860 bedrijven met een budget van € 12 miljoen in 2007. In 2008 zal het naar verwachting om ongeveer 800 gesteunde projecten gaan, waarvoor het budget € 11,4 miljoen bedraagt.

De EVD is verantwoordelijk voor de uitvoering van het PSB en heeft contracten gesloten met een aantal uitvoeringsorganisaties (Kamers van Koophandel, Syntens en een aantal brancheorganisaties) die tegen een vergoeding van € 2.700 per project het traject van advisering en ondersteuning van de ondernemer uitvoeren. De ondersteuning waar bedrijven in het MKB een beroep op kunnen doen in het kader van het PSB 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, waarvan in de praktijk ongeveer € 7.000 wordt uitbetaald) voor de financiering van specifieke onderdelen uit het internationaliseringsplan, zoals productpresentatie, marktverkenning, presentatiemateriaal, juridisch advies, partnerselectie of internationale octrooien.

¹²⁹ In dit hoofdstuk bespreken we de MKBA van deze regeling. De principes achter de belangrijkste effecten worden hier niet apart besproken, maar staan in Hoofdstuk 4. In de tekst en de tabellen staan soms preciezere getallen dan met de (noodzakelijkerwijze) ruwe aannames mogelijk. Er is gekozen om niet steeds af te ronden om de narekenbaarheid en volgbaarheid van onze berekeningen te vergroten.

¹³⁰ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts en de rapporten 'Evaluatie PSB-regeling 2002-2006' (Elk et al., 2007) en 'Haljaarrapportage 2007' (EVD, 2007).

Een internationaliseringsplan kan uit meerdere activiteiten bestaan. Niet alle aangevraagde activiteiten komen tot afrekening, zie onderstaande tabel.¹³¹ In 2007 zijn 729 dossiers vastgesteld, ten opzichte van 2006 (566) een toename met 29 procent. Van deze dossiers zijn er 551 (76 procent) uitgevoerd en afgerekend. Van de aanvragen wordt dus 24 procent niet uitgevoerd.

Tabel 5.1 Verdeling uitgevoerde activiteiten in 2007, op basis van afgerekende internationaliseringsplannen

| | aangevraagd | aangevraagd als percentage van het aantal uitgevoerde aanvragen | uitgevoerd | uitgevoerd ten opzichte van aangevraagd |
|------------------------|-------------|--|------------|---|
| Presentatiemateriaal | 544 | 99% | 452 | 83% |
| Productpresentatie | 497 | 90% | 413 | 83% |
| Juridisch advies | 431 | 78% | 93 | 22% |
| Partnersselectie | 266 | 48% | 82 | 31% |
| Marktverkenning | 249 | 45% | 102 | 41% |
| Octrooi | 117 | 21% | 48 | 41% |
| Stagiair | 72 | 13% | 11 | 15% |
| Interim manager | 32 | 6% | 13 | 4% |
| Cursus int. ondernemen | 4 | 1% | 3 | 75% |
| Betreft 551 bedrijven | 2212 | | 1217 | 55% |

Bron: EVD

In de loop van de tijd zijn de regeling en dus ook het gebruik van de regeling aangepast. Zo is het sinds 2004 ook mogelijk om voor juridisch advies en een internationaal octrooiaanvraag een subsidie aan te vragen. Later is ook de mogelijkheid van het inhuren van een stagiair en/of externe coach en het volgen van een taal- en/of cultuurtraining toegevoegd aan het PSB. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de aangevraagde activiteiten.

¹³¹ Elk et al. (2007) hebben gevraagd welke onderdelen onderdeel uitmaken van het internationaliseringsplan. Deze cijfers wijken iets af van de EVD cijfers. De EVD cijfers zijn gebaseerd op alle aanvragen terwijl bij Elk et al non-response een rol speelt omdat dit een enquête is.

Tabel 5.2 Verdeling aangevraagde activiteiten op basis van aanvragen

| Activiteit | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|
| A. Marktverkenning | 47% | 50% | 43% | 42% | 45% |
| B. Bezoekprogramma/partnerselectie | 48% | 48% | 51% | 46% | 46% |
| C. Beursdeelname/productpresentatie | 77% | 81% | 80% | 86% | 85% |
| D. Presentatiemateriaal | 99% | 99% | 98% | 99% | 98% |
| E. Exportcursus/Cursus int. ondernemen | 18% | 14% | 11% | 9% | 17% |
| F. Juridisch advies | nvt | 64% | 72% | 73% | 76% |
| G. Internationaal octrooi | nvt | 7% | 11% | 28% | 32% |
| H. Stagiair | nvt | Nvt | Nvt | 29% | 28% |
| I. Interim-manager | nvt | Nvt | Nvt | 12% | 14% |
| Totaal aantal goedgekeurde aanvragen | 510 | 500 | 644 | 746 | 874 |

Bron: EVD

Uit vergelijking van de laatste kolom van Tabel 5.1 en Tabel 5.2 blijkt dat er verschil in verdeling zit tussen aanvragen en uitgevoerde voorstellen. 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 ondersteuning 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.

In de praktijk blijken bedrijven die PSB-ondersteuning ontvangen 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, de grootste groep deelnemers wordt gevormd door bedrijven waar export 0 tot 5 procent van de omzet vormt. 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 omliggende landen. De belangrijkste exportmarkten waarvoor PSB-ondersteuning wordt aangevraagd zijn 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.

Uit evaluatie van het PSB blijkt dat van de bedrijven die PSB-ondersteuning ontvangen 18procent aangeeft dat zonder deze steun er geen export gerealiseerd zou zijn en bijna de helft van de deelnemers geeft aan meer of eerder te zijn gaan exporteren. Ruim één vijfde zegt geen effect van PSB-deelname op de export te hebben gehad. Ruim de helft van de bedrijven geeft daarnaast aan dat PSB-deelname een blijvend effect heeft gehad op de export naar de doelmarkt, in die zin dat er ook na afsluiting van het project nog steeds regelmatig naar het doeland wordt geëxporteerd. De additionaliteit¹³² van PSB-deelname is derhalve beperkt, maar het effect op het moment van exporteren en de omvang van de gerealiseerde export is wel aanzienlijk. Van de deelnemers geeft 60 procent aan dat PSB-deelname heeft geleid tot een meer planmatige aanpak van het zelfstandig betreden van nieuwe markten.

Tabel 5.3 Effectmeting, één jaar na vaststelling.

| committeringsjaar | aanvragen goedgekeurd | aanvragen vastgesteld | aanvragen uitgevoerd | export bij vaststelling | respons effectmeting | export bij effectmeting |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| 2003 | 510 | 510 | 377 / 74% | 212 / 56% | 207 / 55% | 152 / 73% |
| 2004 | 500 | 500 | 379 / 76% | 221 / 58% | 119 / 43% | 94 / 79% |
| 2005 | 644 | 491 | 377 / 77% | 237 / 63% | 36 / 44% | 29 / 80% |
| 2006 | 746 | 292 | 262 / 90% | 144 / 55% | (7) / 64% | 6 / 86% |
| 2007 | 874 | 37 | 32 / 86% | 17 / 53% | | |
| totaal | 3274 | 1976 | 1514 / 77% | 870 / 58% | 502 / 55% | 387 / 77% |

Bron: Jaarrapportage 2007, EVD

NB: De kolommen "aanvragen uitgevoerd" en "export bij vaststelling" bevatten voor de jaren 2005, 2006 en 2007 nog voorlopige gegevens. Hetzelfde geldt voor de jaren 2005 en 2006 in de kolommen "respons effectmeting", "export bij effectmeting".

In Tabel 5.3 is weergegeven wat het effect van PSB-deelname op bedrijven blijktens de effectmeting die de EVD uitvoert onder deelnemers. Zo werden er in de periode 2003-2007 3274 PSB-aanvragen goedgekeurd, waarvan er uiteindelijk momenteel 1514 zijn uitgevoerd. Van de uitgevoerde aanvragen heeft 58 procent op het moment van vaststelling al geleid tot nieuwe export. Eén jaar na de vaststelling van een aanvraag vindt de effectmeting plaats, van de uitgevoerde aanvragen blijkt uiteindelijk 77 procent van de respondenten nieuwe export te melden. De exportomzet die bedrijven op het moment van de effectmeting (in 2007), één jaar na de vaststelling, hebben gerealiseerd, bedraagt € 59 miljoen. Afgezet tegen een gemiddelde uitbetaling van € 7.700 komt de multiplier uit op 13, dat is de nieuwe export die gerealiseerd wordt per uitbetaalde euro PSB-subsidie.

De uitvoeringskosten van het PSB-regeling bedroegen in 2007 € 687.000. Gemiddeld besteedt een ondernemer die een PSB-aanvraag doet 12 uur aan puur administratieve handelingen zoals de aanvraag en de afrekening en 17 uur aan het opstellen van het internationaliseringsplan. De EVD vindt de tijd nodig voor een aanvraag en afrekening erg hoog en schat dit in op eerder ongeveer 5 uur. We gebruiken hier toch de cijfers afkomstig uit de evaluatie door het EIM, waarin dus een tijdsbesteding van in totaal 29 uur is becijferd per PSB-aanvraag. Wat hier mogelijk speelt is dat tijdens de aanvraag al een deel van het internationaliseringsplan wordt gemaakt. De totale tijd die een ondernemer erin steekt blijft dan gelijk maar de tijd nodig voor de administratieve handelingen is dan lager en de tijd nodig voor de uitvoering van het plan hoger.

¹³² De mate waarin bedrijven aangeven dat ze zonder steun nooit zouden zijn gaan exporteren.

Merk op dat in de berekening van de uitvoeringskosten de tijd ontbreekt die het ministerie van Economische Zaken kwijt is aan de regeling (algemene beleidsvoorbereiding, budgettering, contractonderhandelingen met de EVD, evaluaties). Deze wordt verderop separaat ingeschat.

5.3 De projectalternatieven¹³³

Het nulalternatief is dat er geen regelingen vanuit het ministerie van Economische Zaken zijn. De projectalternatieven worden hiermee vergeleken. De bedragen in de tabellen zijn dus steeds het verschil tussen het project- en het nulalternatief.

Er zijn meerdere projectalternatieven mogelijk, onderstaande alternatieven richten zich op de belangrijkste verschillen:

- Huidige PSB: de gemiddeld uitbetaalde financiële bijdrage is € 6.900 en er wordt € 2.700 in de vorm van ondersteuning besteed per bedrijf. Het totaal besteed budget is € 8,4 miljoen, waarmee 875 bedrijven worden geholpen.
- Uitgeklede PSB: de gemiddelde financiële bijdrage wordt gehalveerd tot € 3.450 en de bijdrage in de vorm van ondersteuning blijft € 2.700. Totaal budget is € 8,4 miljoen, en 1366 bedrijven worden geholpen.
 - Motivatie: De financiële prikkel lijkt vooral nodig om bedrijven tot deelname te bewegen. Uit de evaluatie blijkt dat bedrijven achteraf vooral baat hebben gehad met de ondersteuning en minder bij de financiële prikkel. Een lagere financiële bijdrage maakt het financieel minder aantrekkelijk voor een bedrijf. Om het alternatief voor bedrijven toch aantrekkelijk te houden wordt de verantwoording verminderd (lagere administratieve lasten), waardoor mogelijk een iets hoger percentage van de subsidies niet leidt tot extra export.
- Verdubbeling van het budget PSB: de gemiddelde financiële bijdrage blijft gelijk aan de huidige regeling namelijk € 6.900 en € 2.700 in de vorm van ondersteuning. Het budget bedraagt dan € 16,8 miljoen, en er worden 1750 bedrijven geholpen.
 - Motivatie: EVD stelt dat een groot exportpotentieel onbenut blijft, omdat het budget ontoereikend is. Een belangrijk verschil met het projectalternatief 'huidige regeling' zit in het selectie-effect dat mogelijk optreedt als de EVD actief gaat werven voor deze regeling. Hierdoor kan een selectie-effect optreden, maar momenteel kan er ook een selectie-effect optreden. De verschillen zijn:
 - In de huidige PSB treedt selectie op wie zich bij de contractpartijen van de EVD melden. Dit zijn bedrijven die willen gaan exporteren (intrinsieke motivatie), hierbij hulp willen hebben, en weten dat de regeling bestaat. Dit laatste is een selectie, immers hoe beter de regeling bekend is, hoe groter de kans is dat een bedrijf er beroep op doet. Er wordt nu weinig algemene reclame gemaakt (al maken de huidige contractpartijen van de EVD wel reclame voor de PSB). De regeling is meer dan gemiddeld bekend bij bedrijven met goede toegang tot een van de contractpartijen (SenterNovem, KvK, Metaalunie, Syntens), of die gebruik maken van een subsidieadviesbureau (die hun op de regeling wijst).
 - Als de EVD of haar contractpartijen meer bedrijven moeten bereiken, moet het bestaan van de regeling algemener bekend gemaakt worden. Hierdoor neemt de kans toe dat meer

¹³³ Bij de bedragen hebben we het over uitgekeerde en bestede gelden. Dit zijn de daadwerkelijke kosten en ontvangsten voor de overheid en bedrijven. Deze bepalen ook het effect bij de bedrijven. De toegekende maar niet uitgekeerde bedragen hebben geen effect bij de bedrijven en veroorzaken geen kosten. Deze zijn vanuit welvaartspectief dan ook niet van belang.

subsidie terechtkomt bij bedrijven die eigenlijk niet ondersteund zouden moeten worden (te kansarm, of zo kansrijk dat ze toch wel zouden gaan).

- PSB met terugbetaling bij succes: de gemiddelde financiële bijdrage bedraagt € 6.900 en € 2.700 wordt gegeven in de vorm van ondersteuning. Het totaal besteed budget is € 8,4 miljoen. Het terugbetaalde geld wordt weer in het PSB gestoken.¹³⁴ Met hetzelfde geld kunnen dus meerdere bedrijven geholpen worden. Bij een succespercentage van 50 procent kunnen 1366 bedrijven geholpen worden. Hiervan betalen 683 bedrijven hun subsidie terug. 683 bedrijven hoeven bij gebrek aan exportresultaat hun subsidie niet terug te betalen. In beide gevallen mogen ze de ondersteuning houden.
 - Motivatie: Hiermee neemt de PSB regeling het risico over van de MKB-ondernemer. Als de exportpoging geen succes heeft dan heeft het de ondernemer alleen tijd gekost¹³⁵, maar geen kosten van adviseurs, materiaal en of reis- en verblijfskosten.
 - Een nadeel van dit alternatief is dat het bepalen van succes lastig is. Om dit te doen gaan de uitvoeringskosten en de administratieve lasten omhoog. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk bij het bepalen van succes niet alleen naar de ontwikkeling van de export gekeken maar naar de totale ontwikkeling van het bedrijf.
- Huidige PSB, maar alleen voor kleine bedrijven: de gemiddelde financiële bijdrage is € 6.900 en € 2.700 is beschikbaar in de vorm van ondersteuning. Het besteed budget is € 8,4 miljoen en 875 bedrijven worden geholpen. PSB is alleen beschikbaar voor kleine bedrijven (minder dan 20 werknemers).
 - Mogelijk voordeel is dat de subsidie effectiever ingezet wordt. Het bedrag is relatief groot voor kleine bedrijven en heeft daardoor waarschijnlijk een groter gedragseffect.
- Huidige PSB maar gericht op een beperkt aantal landen. De gemiddelde financiële bijdrage is € 6.900 en € 2.700 bijdrage in de vorm van ondersteuning. Het besteed budget is € 8,4 miljoen, en 875 bedrijven worden geholpen. Alleen landen waarvoor de ‘afstand’ niet te groot is. Hierdoor neemt de succeskans toe.

Er is hier geen alternatief uitgewerkt waarin de PSB wordt gericht op grotere bedrijven omdat zich in de huidige opzet van de PSB relatief weinig grote bedrijven melden: 13 procent is groter dan 20 werknemers en slechts 4 procent groter dan 50 (EVD, 2008). Daarnaast opereren grotere bedrijven vaak al internationaal, wat het aantal potentiële deelnemers aan een PSB voor grote bedrijven aanzienlijk verkleint omdat de PSB zich richt op nog niet internationaal actieve bedrijven .

Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

¹³⁴ De PSB krijgt dan de vorm van een zogeheten ‘revolving fund’, zoals de FOM dat bijvoorbeeld ook is.

¹³⁵ De ondernemer houdt dus wel het risico over de eigen tijd, en ook tijd is waardevol.

5.4 De MKBA

In deze paragraaf werken we de deel-MKBA van de PSB-regeling verder uit aan de hand van de in hoofdstuk 4 behandelde long list van effecten. Sommige effecten bespreken we in deze MKBA maar kort omdat deze in hoofdstuk 4 al besproken zijn.

De beleidsdoelstelling van PSB is getrapd; jaarlijks is de doelstelling om minimaal 600 bedrijven bij te staan bij de formulering en uitrol van een internationaliseringsplan, waarbij dat traject in minimaal de helft van gevallen tot exportresultaat moet leiden. Voor de MKBA is alleen het tweede deel van de doelstelling relevant: meer export leidt tot meer welvaart, meer plannen niet¹³⁶. Let wel, een operationeel tussendoel in termen van het aantal gewenste plannen kan wel verstandig zijn om tot een efficiënte uitvoering te komen.¹³⁷

Uitwerking projectalternatieven

Tabel 5.4 toont de nadere uitwerking van de hierboven besproken projectalternatieven. In de huidige opzet van het PSB-regeling worden met het gemiddeld uitbetaalde budget van € 8,4 miljoen grofweg 875 bedrijven ondersteund.¹³⁸ Dat is uitgaande van een gemiddelde financiële bijdrage van € 6.900 per bedrijf en € 2.700 vergoeding voor begeleidingskosten van de uitvoeringsorganisatie.¹³⁹ In alternatief 2 wordt de financiële bijdrage per bedrijf gehalveerd, van € 6.900 naar € 3.450 euro bij een gelijkblijvende vergoeding voor de uitvoeringsorganisatie. Met het uitbetaalde budget van € 8,4 miljoen kunnen dan 1.366 bedrijven worden ondersteund via het PSB. Het derde projectalternatief voorziet in een verdubbeling van het uitbetaalde budget van € 8,4 naar € 16,8 miljoen. Het budget voor ondersteuning verdubbelt eveneens. Bij gelijkblijvende vergoedingen kunnen er dan 1.750 bedrijven ondersteund worden.

¹³⁶ Indirect kunnen plannen wel tot welvaart (toegevoegde waarde) leiden als door die plannen meer geëxporteerd wordt. Echter dit indirecte effect is al onderdeel van de schatting van de extra export door de PSB, het nogmaals meenemen als indirecte baat van de internationaliseringsplannen zou tot een dubbel telling leiden.

¹³⁷ De cijfers in de MKBA wijken iets af van die in de eerste paragraaf. Hier gaan we uit van de daadwerkelijk bestede gelden. Omdat niet iedere gehonoreerde aanvraag (volledig) wordt uitgevoerd, zijn de uitbetaalde bedragen lager dan het beschikbare en geëncmitteerde budget.

¹³⁸ We gaan in de MKBA uit van het budget dat daadwerkelijk wordt uitbetaald en niet van het beschikbare budget of het geëncmitteerde deel van het budget, omdat alleen de uitbetaling van het budget een welvaartseffect (kan) veroorzaken.

¹³⁹ In de periode 2003-2005 bedroeg de gemiddeld uitbetaalde subsidie € 6.000 (Elk et al., 2007). In 2006 is echter het maximaal te declareren bedrag komen te vervallen, waardoor het gemiddeld uitbetaalde bedrag is toegenomen tot € 6.900 in 2007 (EVD, 2008).

Tabel 5.4 **Uitwerking projectalternatieven**

| | | aantal ondersteunde bedrijven | besteed budget (× € miljoen) | financiële bijdrage | vergoeding uitvoerder |
|--------|---|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 875 | 8,4 | 6.900 | 2.700 |
| alt. 2 | halvering subsidie | 1.366 | 8,4 | 3.450 | 2.700 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 1.750 | 16,8 | 6.900 | 2.700 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 1.253 | 8,4 | 6.900 | 2.700 |
| alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | 875 | 8,4 | 6.900 | 2.700 |
| alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 875 | 8,4 | 6.900 | 2.700 |

Indien het beschikbare budget en de vergoedingen gelijk worden gehouden, maar het PSB wordt uitgebreid met een clause waarin de uitbetaalde financiële bijdrage moet worden terugbetaald bij het realiseren van exportresultaat dan kunnen 1.253 bedrijven worden ondersteund. Daarbij is de kans op exportresultaat op 42 procent geschat. Uit evaluatie van het PSB (Elk et al., 2007) blijkt dat 47 procent van de bedrijven meer is gaan exporteren met PSB-steun dan zonder deze ondersteuning. Dit succespercentage hebben wij met vijf procentpunt neerwaarts bijgesteld tot 42 procent, omdat het opnemen van een terugbetalingsclause naar verwachting tot gevolg zal hebben dat een deel van de bedrijven met grote exportpotentie zal afzien van het aanvragen van PSB-ondersteuning vanwege de grotere administratieve inspanning die een terugbetalingsclause onvermijdelijk vergt. Dit zal het percentage succesvolle projecten doen dalen vergeleken met het huidige PSB.

Momenteel staat het PSB open voor bedrijven met maximaal 100 werknemers, in de praktijk telt het gemiddelde bedrijf dat deelneemt aan het PSB-regeling 10 werknemers. Het vijfde projectalternatief voorziet in een beperking van PSB-deelname tot de groep kleinste bedrijven; tot maximaal 10 werknemers. Dit heeft bij een gelijkblijvend budget en gelijkblijvende vergoedingen geen gevolgen voor het aantal bedrijven dat steun krijgt vergeleken met de huidige situatie; dat blijft 875. Hetzelfde geldt voor het zesde projectalternatief. Momenteel kent de PSB-regeling geen beperking voor wat betreft de bestemming van de export. Het zesde projectalternatief beperkt de PSB tot die exportmarkten waar de kans op exportresultaat het hoogst is. Dat heeft geen gevolgen voor het aantal bedrijven dat ondersteund kan worden, dat blijft 875.

Kosten voor de overheid

De kosten van de uitvoering voor de EVD van de PSB-regeling in de huidige opzet bedragen € 687.000 (EVD, 2008), waarmee 875 bedrijven worden ondersteund (Tabel 5.5).¹⁴⁰ We veronderstellen dat de vaste kosten van de uitvoering van het PSB € 100.000 bedragen bij zowel de EVD als EZ, uitgaand van één werkzame persoon bij beide. In de huidige constellatie worden geen kosten gemaakt voor de werving van deelnemers aan het PSB (althans we onderscheiden deze niet apart van de overige uitvoeringskosten omdat ze binnen het budget van de PSB ook niet afzonderlijk worden onderscheiden). Dat betekent dat de variabele uitvoeringskosten per

¹⁴⁰ In werkelijkheid worden de uitvoeringskosten in een bepaald jaar ten bate van de PSB besteed aan de behandeling van nieuwe aanvragen en beheersmatige werkzaamheden m.b.t. lopende PSB-trajecten (die het jaar ervoor goedgekeurd zijn). Het aantal projecten dat in een jaar goedgekeurd wordt is ongeveer gelijk aan het aantal begeleide PSB trajecten. Daarom nemen we hier aan dat de uitvoeringskosten in de begroting van de EVD voor de PSB toereikend zijn voor het beoordelen van de aanvraag en de begeleiding tijdens de uitvoering.

bedrijf € 671 bedragen. Halvering van de financiële bijdrage vergroot het aantal bedrijven dat wordt bijgestaan. Bij gelijkblijvende variabele uitvoeringskosten per bedrijf stijgen de totale uitvoeringskosten. Verder zullen om meer bedrijven te ondersteunen, meer bedrijven geworven moeten worden. Dit brengt wervingskosten met zich mee. We nemen aan dat deze in het tweede projectalternatief € 200 per bedrijf bedragen. Dat brengt de totale geschatte uitvoeringskosten op € 1,4 miljoen.

Tabel 5.5 **Uitvoeringskosten**

| | | vaste uitvoerings- kosten EZ (1 fte) (x € miljoen) | vaste uitvoerings- kosten EVD (1 fte) (x € miljoen) | uitvoerings- kosten per bedrijf | wervings- kosten per bedrijf ¹⁴¹ | totale uitvoerings- kosten (incl. werving) (x € miljoen) |
|--------|--|--|---|---------------------------------------|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 0,1 | 0,1 | 671 | 0 | 0,8 ¹⁴² |
| alt. 2 | halvering subsidie | 0,1 | 0,1 | 671 | 200 | 1,4 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 0,1 | 0,1 | 671 | 200 | 1,7 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 0,1 | 0,1 | 1.342 | 200 | 2,1 |
| alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | 0,1 | 0,1 | 671 | 100 | 0,9 |
| alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 0,1 | 0,1 | 671 | 100 | 0,9 |

Wanneer het budget verdubbeld wordt en er twee keer zoveel bedrijven geholpen worden, dan lopen bij gelijkblijvende variabele kosten per bedrijf de totale uitvoeringskosten fors op ten opzichte van het eerste projectalternatief.¹⁴³ Voorts zullen in dit alternatief ook bedrijven geworven moeten worden voor deelname aan het PSB. Net als in het tweede alternatief wordt hier aangenomen dat deze kosten € 200 per bedrijf zijn. Merk op dat de wervingskosten in dit alternatief het hoogst zijn, namelijk € 350.000 (1.750 bedrijven maal € 200). Hoewel een forse kostenpost, zijn de wervingskosten te klein om het uiteindelijke resultaat sterk te beïnvloeden. De totale uitvoeringskosten van het derde projectalternatief zijn dan € 1,7 miljoen.

Het vierde projectalternatief voorziet in terugbetaling bij het realiseren van exportresultaat. Dit heeft gevolgen voor de uitvoeringskosten, omdat het beoordelen van het al dan niet realiseren van exportresultaat een extra inspanning vergt vergeleken met de huidige opzet van het PSB. Als schatting wordt hier uitgegaan van variabele kosten die twee keer zo hoog zijn als in het nulalternatief, € 1.342 per bedrijf. Omdat het aantal PSB-deelnemers hoger ligt dan in het eerste projectalternatief worden wervingskosten gemaakt. De totale uitvoeringskosten van het vierde projectalternatief komen daarmee op € 2,1 miljoen.

Indien de doelgroep wordt verkleind tot de groep kleinste bedrijven bestaat eveneens de mogelijkheid dat er reclame moet worden gemaakt om voldoende bedrijven te werven voor het PSB. Omdat het aantal ondersteunde bedrijven niet hoger ligt dan bij het eerste projectalternatief, veronderstellen we de variabele wervingskosten kleiner dan in het tweede, derde en vierde alternatief op € 100 per bedrijf.¹⁴⁴ De totale uitvoeringskosten komen voor dit projectalternatief

¹⁴¹ Hier wordt niet gerekend met de wervingskosten per extra bedrijf omdat als de regeling minder aantrekkelijk is voor bedrijven ook extra wervingskosten gemaakt moeten worden bij een gelijkblijvend aantal bedrijven (alternatief 5 en 6).

¹⁴² € 100.000 + € 100.000 + € 671*875 = € 787.125 = € 0,8 miljoen.

¹⁴³ De uitvoeringskosten blijven € 671 per bedrijf. Alleen het aantal bedrijven neemt toe van 875 naar 1750.

¹⁴⁴ Preciezer: de extra variabele wervingskosten ten opzichte van alternatief 1 (waar alle wervingskosten in onderdeel uitmaken van de uitvoeringskosten).

daarmee op € 0,9 miljoen. Wat betreft uitvoeringskosten en wervingskosten zijn het vijfde en zesde alternatief aan elkaar gelijk.

Tabel 5.6 toont de totale kosten van de uitvoering van het PSB voor de overheid. Deze zijn opgebouwd uit twee elementen:

- de daadwerkelijke waarde van de verleende ondersteuning, uiteenvallend in een financiële bijdrage voor het deelnemende bedrijf en een vergoeding voor begeleiding voor de uitvoeringsorganisaties;
- de uitvoeringskosten, bestaande uit vaste en variabele uitvoeringskosten en eventueel variabele wervingskosten.

De som van deze twee effecten is verhoogd met de kosten van belastingheffing (25 procent).¹⁴⁵

Tabel 5.6 Totale kosten voor de overheid

| | | besteed budget (x € miljoen) | uitvoeringskosten EVD/EZ (incl. werving) (x € miljoen) | totale kosten voor de overheid (x € miljoen) | kosten overheid incl. kosten belastingheffing (x € miljoen) |
|--------|--|---------------------------------|--|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 8,4 | 0,8 | 9,2 | 11,5 |
| alt. 2 | halvering subsidie | 8,4 | 1,4 | 9,8 | 12,2 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 16,8 | 1,7 | 18,5 | 23,2 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 8,4 | 2,1 | 10,5 | 13,2 |
| alt. 5 | beperving tot kleine bedrijven | 8,4 | 0,9 | 9,3 | 11,6 |
| alt. 6 | beperving tot export naar bepaalde regio's | 8,4 | 0,9 | 9,3 | 11,6 |

Het eerste projectalternatief, de huidige opzet van het PSB, resulteert in totale kosten van € 9,2 miljoen; € 8,4 miljoen euro besteed budget en € 0,8 miljoen uitvoerings- en wervingskosten. Verhoogd met de kosten van belastingheffing, komen de totale kosten voor de overheid van uitvoering van het PSB-regeling in de huidige vorm uit op € 11,5 miljoen. Bij halvering van de financiële bijdrage zijn de kosten voor de overheid € 9,8 miljoen, wat inclusief kosten voor belastingheffing neerkomt op € 12,2 miljoen. Bij een verdubbeling van het budget en het aantal ondersteunde bedrijven zijn de kosten voor de overheid het grootst; € 18,5 miljoen exclusief kosten voor belastingheffing en € 23,2 miljoen inclusief.

Bij de PSB variant met terugbetaling bij succes verdubbelen de variabele kosten per deelnemend bedrijf. In combinatie met de wervingskosten heeft dit tot gevolg dat de kosten voor de overheid van dit projectalternatief € 10,5 miljoen bedragen. Inclusief de kosten van belastingheffing komt dat neer op € 13,2 miljoen euro.

Bij het verleggen van de focus van de PSB-regeling naar bedrijven van maximaal 10 werknemers of bepaalde succesvolle exportmarkten worden de kosten voor de overheid van de huidige opzet van het PSB alleen verhoogd met een post voor de verwachte wervingskosten. De totale kosten van het vijfde en zesde projectalternatief voor de overheid komen uit op € 9,3 miljoen exclusief en € 11,6 miljoen inclusief kosten van belastingheffing.

¹⁴⁵ Zie voor een toelichting op de opslag voor de kosten van belastingheffing: Paragraaf 4.3

Kosten bedrijfsleven

Een bedrijf besteedt op twee manieren tijd aan deelname aan een PSB-traject:

- Tijd besteed aan de verkrijging en afwikkeling van PSB-ondersteuning
- Tijd besteed aan het opstellen van het exportplan

Uit onderzoek (Elk et al., 2007) blijkt dat de gemiddelde PSB deelnemer 12 uur besteedt aan de verkrijging van PSB-steun. Deze tijd wordt besteed aan bijvoorbeeld de aanvraag, administratieve afhandeling en de eindafrekening met de EVD.¹⁴⁶ Daarnaast wordt er gemiddeld 17 uur besteed aan het schrijven van het internationaliserings- of exportplan.¹⁴⁷ Om de kosten van PSB-deelname voor het bedrijfsleven te bepalen moet de bestede tijd worden vermenigvuldigd met een uurtarief. Het gehanteerde uurtarief is 63 euro (inclusief overhead), gebaseerd op een productiviteit van € 100.000 van een voltijdsbaan van 1.600 uur per jaar.

Naast de kosten die het bedrijfsleven maakt voor de verkrijging van PSB-ondersteuning betalen bedrijven ook 50 procent van de kosten zelf. In het huidige alternatief is de eigen bijdrage voor bedrijven dus gemiddeld € 6.900. Daarnaast is het mogelijk dat bedrijven naast de activiteiten die vanuit het PSB ondersteund worden ook nog kosten maken voor het project die niet binnen het PSB-traject vergoed worden. Wat hiervoor pleit is dat niet alle onderdelen van een PSB-traject worden gedeclareerd, omdat het totaal van de vooraf ingediende begroting al is bereikt. Wat ertegen pleit is dat er gemiddeld minder wordt gedeclareerd dan mogelijk is. We veronderstellen dat deze extra kosten 0 procent bedragen van het totale PSB-project van € 13.800 (2 maal € 6.900). Dat betekent dat een bedrijf voor deelname aan de PSB gemiddeld € 6.900 aan kosten zelf betaalt. Uitgaande van 12 uur verkrijgingstijd, 17 uur besteed aan het exportplan en een uurtarief van 63 euro bedragen de kosten voor het bedrijfsleven van de huidige PSB-regeling, het eerste projectalternatief, € 7,6 miljoen (Tabel 5.7). Het tweede projectalternatief voorziet in een halvering van de financiële bijdrage. De gemiddelde verkrijgingstijd voor bedrijven veronderstellen we in dat geval kleiner te zijn (namelijk 8 uur), aangezien de noodzaak van verantwoording bij een kleinere bijdrage navenant kleiner zal zijn, wat de administratieve last voor het deelnemende bedrijf eveneens doet afnemen. De projectkosten voor het bedrijf zijn ook 50 procent lager, bij een gelijkblijvend deel dat buiten het PSB valt betalen bedrijven dan € 3.450 aan projectkosten zelf. Het aantal ondersteunde bedrijven is groter dan in de huidige opzet van de PSB, waardoor de totale kosten voor het bedrijfsleven bij een halvering van de bijdrage € 6,8 miljoen bedragen. Indien het budget verdubbeld wordt en de overige parameters gelijk blijven, blijven de kosten per bedrijf gelijk en verdubbelen de totale kosten voor het bedrijfsleven, omdat er tweemaal zoveel bedrijven geholpen worden. De kosten voor het bedrijfsleven zijn dan € 15,2 miljoen.

¹⁴⁶ De EVD heeft aangegeven zich niet te herkennen in de veronderstelde tijdsbesteding aan administratieve werkzaamheden van 12 uur, en schat het aantal uren dat daaraan wordt besteed op 5 uur. We gaan voorsnog uit van 12 uur, omdat te verwachten valt dat ook een deel van de tijd die de ondernemer besteedt aan het nadenken over hoe de PSB-aanvraag en daarmee de op te zetten exportactiviteiten eruit moet komen te zien in de door ondernemers geschatte 12 uur is opgenomen, terwijl de EVD in haar schatting deze tijd buiten beschouwing laat.

¹⁴⁷ De tijd besteed aan het schrijven van het internationaliseringsplan vergroot wel de kansen op export, maar deze tijd kan niet meer aan wat anders worden besteed en vormt daarmee een kostenpost die in de MKBA meegewogen dient te worden (opportunity kosten).

Tabel 5.7 Totale kosten voor het bedrijfsleven

| | | verkrijg- ingstijd (in uren) | tijd opstellen exportplan (in uren) | uur- tarief | aanvraag- kosten per bedrijf | project- kosten betaald door bedrijf | project- kosten buiten PSB | totale kosten bedrijf | totale kosten voor het bedrijfs- leven (x € miljoen) |
|--------|--|------------------------------------|--|----------------|---------------------------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 12 | 17 | 63 | 1.813 | 0 | 6.900 | 8.713 | 7,6 |
| alt. 2 | halvering subsidie | 8 | 17 | 63 | 1.563 | 0 | 3.450 | 5.013 | 6,8 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 12 | 17 | 63 | 1.813 | 0 | 6.900 | 8.713 | 15,2 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 20 | 17 | 63 | 2.313 | 0 | 6.900 | 9.213 | 11,5 |
| alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | 12 | 17 | 63 | 1.813 | 0 | 6.900 | 8.713 | 7,6 |
| alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 12 | 17 | 63 | 1.813 | 0 | 6.900 | 8.713 | 7,6 |

De terugbetalingsclausule in het vierde projectalternatief heeft tot gevolg dat de administratieve belasting voor het bedrijf zal toenemen, omdat moet worden vastgesteld of er al dan niet sprake is van exportresultaat. De verkrijgingstijd is daarom op 20 uur geschat. In combinatie met het grotere aantal ondersteunde bedrijven komen de totale kosten voor het bedrijfsleven uit op € 11,5 miljoen. Het vijfde en zesde projectalternatief hebben qua opzet geen andere uitwerking op de kosten voor het bedrijfsleven dan het eerste projectalternatief (€ 7,6 miljoen).

Effect PSB-deelname op export

Tabel 5.8 toont welk effect deelname aan het PSB-regeling heeft op de uiteindelijk gerealiseerde export. Uit dit onderzoek (Elk et al., 2007) blijkt¹⁴⁸ dat 47 procent van de deelnemende bedrijven meer heeft geëxporteerd met PSB-ondersteuning dan zonder ondersteuning gerealiseerd zou zijn. Verder geeft 34 procent aan dat men eerder is gaan exporteren dan men gedaan zou hebben zonder PSB-steun.

Tabel 5.8 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 et al. (2007)

In de huidige opzet van het PSB-regeling hebben de resultaten uit Tabel 5.8 tot gevolg dat 298 bedrijven (34 procent van de deelnemers) eerder gaan exporteren dankzij het PSB-regeling, en 411 bedrijven (47 procent van de deelnemers) zullen wel of meer gaan exporteren dan zonder

¹⁴⁸ Elk et al. (2007) heeft bedrijven geënquêteerd naar hun ervaring met het PSB regeling. Hier kan response bias optreden, bijvoorbeeld bij het aangeven of het bedrijf ook zonder de subsidie geëxporteerd zou hebben. Dit soort als.. dan vragen zijn lastig.

ondersteuning vanuit het PSB (Tabel 5.9).¹⁴⁹ Bij halvering van de financiële bijdrage is het waarschijnlijk dat een groep bedrijven met veel exportpotentieel en een grote succeskans afhaakt voor deelname aan het PSB, omdat de kosten van de deelname niet langer opwegen tegen de financiële bijdrage en de kans dat men op eigen kracht slaagt in het buitenland voor deze groep voldoende groot is om het zonder steun te proberen. Bovendien neemt de omvang van het project met bijna de helft af, dit heeft tot gevolg dat de gemiddelde kwaliteit van de uitgevoerde projecten ook zal afnemen, omdat sommige activiteiten geschrapt zullen worden of minder grondig zullen worden uitgevoerd. Dit alles zal tot een lagere succesratio leiden, we schatten dat deze met 25 procent zal dalen ten opzichte van het huidige alternatief. De fractie bedrijven die eerder is gaan exporteren schatten we in het tweede projectalternatief lager in dan nu, namelijk 26 procent. Analoog aan deze redenering is eveneens het percentage bedrijven dat wel of meer exporteert verlaagd naar 35 procent.

Een verdubbeling van het budget zal geen effect hebben op de fractie bedrijven met exportsucces. Bij het vierde projectalternatief, waarin terugbetaling van de financiële bijdrage bij succes centraal staat, zal de fractie bedrijven met exportresultaat analoog aan de redenering bij het tweede projectalternatief lager zijn.

Tabel 5.9 Effect PSB-deelname op aantal bedrijven met exportresultaat

| | | aantal ondersteunde bedrijven | % bedrijven dat eerder exporteert | aantal bedrijven dat eerder exporteert | % bedrijven dat (meer) exporteert | aantal bedrijven dat (meer) exporteert |
|--------|--|-------------------------------------|---|---|---|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 875 | 34% | 298 | 47% | 411 |
| alt. 2 | halvering subsidie | 1.366 | 26% | 355 | 35% | 478 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 1.750 | 34% | 595 | 47% | 823 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 1.253 | 30% | 376 | 42% | 526 |
| alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | 875 | 30% | 263 | 42% | 368 |
| alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 875 | 37% | 324 | 50% | 438 |

Indien het PSB gesloten wordt voor het grotere MKB en de maximale bedrijfsomvang op 10 werknemers wordt gesteld zal de fractie bedrijven dat exportresultaat behaalt naar verwachting kleiner zijn dan in de huidige situatie. De risico's die voor de kleinste bedrijven verbonden zijn aan internationalisering zijn vanwege hun omvang doorgaans groter dan voor grotere bedrijven. Vanwege deze overweging zijn de fracties bedrijven die eerder en/of meer exporteren in het vijfde projectalternatief naar beneden bijgesteld op 30 procent en 42 procent.

Het zesde projectalternatief voorziet in een beperking van de PSB tot een aantal voor Nederlandse bedrijven succesvolle exportmarkten, waardoor er relatief meer succesvolle internationaliseringsplannen zullen worden uitgerold door PSB-deelnemers. Het gevolg is dat de kans op exportresultaat toeneemt. Dit is weergegeven door een hogere fractie bedrijven die eerder gaan exporteren (37 procent) en een grotere fractie bedrijven die wel of meer gaan exporteren (50 procent).

¹⁴⁹ Bedrijven die zeggen dat ze meer een 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.

Box 5.1 bespreekt hoe lang het effect van extra export door PSB steun blijft.

Box 5.1 Duur van de extra export door deelname aan het PSB

Het is lastig om de duur van de extra export door PSB-deelname vast te stellen terwijl deze duur van substantieel belang is voor de uitkomst van het onderzoek. Ruwweg ging de discussie tijdens het onderzoek tussen een effectduur van 5 en 10 jaar. De onderstaande argumenten spelen hierbij een rol.

- Bedrijven die PSB-steun ontvangen geven in de enquête van het EIM aan dat zij zonder deze steun nooit waren gaan exporteren. (Dit correspondeert met Figuur 4.1). Het is de vraag of ondernemers hier een betrouwbare uitspraak over kunnen doen. Bekend van MKB-bedrijven is dat zij een korte planninghorizon hebben, 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. Daarom lijkt de mogelijkheid dat bedrijven die door het PSB geholpen worden anders helemaal nooit zullen gaan exporteren erg extreem.¹⁵⁰
- Uit de enquête van het EIM blijkt dat een deel van de bedrijven het PSB als een extraatje beschouwt (zij geven aan dat hun exportgedrag door de subsidie niet gewijzigd is). In de berekening gaan we ervan uit dat dit geen maatschappelijke baat genereert. De discussie over hoe lang de extra export meegenomen moet worden gaat dus over de andere bedrijven.
- Het projectalternatief stelt dat bedrijven die nu geen steun krijgen, zonder steun na een aantal jaren alsnog gaan exporteren. Dan is er gedurende de periode dat zij zonder PSB nog niet exporteren extra export door het PSB. (Dit correspondeert met Figuur 4.5). Het bepalen van deze extra duur is lastig, dit is niet uit enquêtes te halen en er zijn geen microdata studies bekend waarin dit onderzocht is.
- Meningen over de juiste duur zijn verdeeld. Volgens sommigen is 5 jaar goed te verdedigen, maar 10 niet, anderen zien het precies omgekeerd. De niet gekozen waarde wordt daarom meegenomen in de gevoeligheidsanalyse.
- Als een deel van de PSB-ondersteunde bedrijven zonder steun nooit zou zijn gaan exporteren (een combinatie van Figuur 4.1 en Figuur 4.5) dan pleit dit voor een gemiddeld langere effectduur.
- PSB leert ondernemers extra vaardigheden aan, waarmee het meer is dan enkel financiële ondersteuning zoals de andere regelingen dat zijn. Dit pleit voor een langere effectduur.
- Exporterende (MKB) bedrijven leven langer. Het EIM heeft voor bedrijven kleiner dan 250 medewerkers uitgerekend dat exporterende bedrijven in 2002 gemiddeld 16 jaar zijn en exporterende bedrijven gemiddeld 19,5 jaar zijn. (Faillerende bedrijven worden gemiddeld 11 jaar). Hieruit kan niet worden afgeleid op welke leeftijd bedrijven gemiddeld gaan exporteren. Hieruit kan dus ook niet worden afgeleid hoe lang bedrijven exporteren. Wel blijkt hieruit dat als bedrijven door het PSB gaan exporteren maar dat zonder PSB nooit zouden doen, dan zal de extra productiviteit over een gemiddeld langere levensduur worden genoten. Een langere duur corrigeert (impliciet) voor de grotere overlevingskans van exporterende bedrijven.
- Een korte tijdshorizon (5 jaar) mist de leereffecten op leereffecten voor de eerder exporterende bedrijven in de projectalternatieven. Echter deze leereffecten kunnen nooit langdurig aanhouden omdat het compositie-effect anders groter zou moeten zijn.

¹⁵⁰ Dit is geen kritiek op de enquête: andere vragen, zoals na hoeveel jaar zou u alsnog gaan exporteren zijn te ingewikkeld om te stellen.

- Bij het PSB hebben we de additionaliteitspercentages uit de evaluatiestudies niet verlaagd, terwijl we bij de andere regelingen ervan uitgaan dat deze te hoog zijn. Een korte periode corrigeert daar (impliciet) voor.

Ondanks de onzekerheid kiezen we voor 10 jaar omdat dit het beste recht lijkt te doen aan de aard van het PSB. Gezien de onzekerheid nemen we 5 jaar wel mee in de gevoeligheidsanalyse.

Van de deelnemende bedrijven geeft 34 procent aan eerder te zijn gaan exporteren door deelname aan het PSB dan men zonder het PSB zou hebben gedaan. Het is echter niet bekend hoeveel eerder men is gaan exporteren. In de berekeningen nemen we aan dat men 1 jaar eerder gaat exporteren met PSB in vergelijking met de situatie zonder PSB.¹⁵¹

In de volgende subparagraaf wordt uitgerekend hoeveel meer productie er bij bedrijven is omdat ze gaan exporteren. Hier bespreken we dit reeds kort omdat de extra productie de extra export bepaalt, de volgende paragraaf gaat iets verder in op de details.

Tabel 5.10 en Tabel 5.11 geven weer hoeveel extra export er is in de verschillende projectalternatieven. Merk op: dit zijn alleen exportaantallen, geen welvaartseffecten. Tabel 5.10 rekt uit hoeveel er geëxporteerd zou worden als alle PSB-deelnemers zonder PSB niet zouden exporteren. Per bedrijf wordt eerst de productiegroei uitgerekend. Deze wordt veroorzaakt door: groei van de werkgelegenheid en groei van de productiviteit. De groei van de productiviteit bestaat uit een compositie-effect (de persoon die nu bij het nu-exporterende bedrijf komt werken wordt 1,5 procent productiever) en alle medewerkers worden 0,5 procent productiever (het leereffect). We nemen aan dat de volledige productietoename geëxporteerd wordt (€ 78.545 per bedrijf in alternatief 1).

¹⁵¹ Zie paragraaf 4.4 voor een toelichting op de duur van het effect voor de PSB en de andere instrumenten

Tabel 5.10 Extra export

| | gemiddel de omvang in fte | groei werkge- legenheid door export- start (in fte) | arbeids- produc- tiviteit in Nederland (per fte) | produc- tiviteits- winst composi- tie-effect | arbeids- produc- tiviteit expor- terende bedrijven | produc- tiviteits- winst leereffec- ten | arbeids- produc- tiviteit na behalen leereffec- ten | produc- tiviteits- winst op bedrijfs- niveau | export per bedrijf |
|---|------------------------------------|---|--|--|---|---|--|--|--------------------------|
| alt. 1 huidige opzet PSB | 10 | 1 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 5.099 | 78.545 |
| alt. 2 halvering subsidie | 10 | 1 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 5.099 | 78.545 |
| alt. 3 verdubbeling budget | 10 | 1 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 5.099 | 78.545 |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | 10 | 1 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 5.099 | 78.545 |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | 5 | 0,5 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 2.550 | 39.272 |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | 10 | 1 | 72000 | 1,5% | 73080 | 0,5% | 73.445 | 5.099 | 78.545 |

Tabel 5.11 maakt de stap van export per bedrijf naar de totale export. Door de export per bedrijf te vermenigvuldigen met het percentage bedrijven dat eerder gaat exporteren en het percentage bedrijven dat meer gaat exporteren (Tabel 5.9) levert dit twee waarden op: (i) de extra export door eerder gaan exporteren van € 22,9 miljoen en (ii) de extra export doordat bedrijven met PSB meer exporteren van € 31,7 miljoen. De getallen hebben betrekking op alternatief 1. De extra export door eerder exporteren treedt alleen in het eerste jaar op, de extra export door meer exporteren treedt, gegeven de gekozen effectduur, gedurende tien jaar op (zie Box 5.1). In het eerste jaar treden beide effecten tegelijk op: € 54,6 miljoen.

Tabel 5.11 Extra export (x € miljoen), effectduur 10 jaar

| | contante waarde | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | jaar 4 | jaar 5 -10 |
|---|--------------------|--------|--------|--------|--------|------------|
| alt. 1 huidige opzet PSB | 260,7 | 54,6 | 31,7 | 31,7 | 31,7 | 31,7 |
| alt. 2 halvering subsidie | 303,8 | 64,2 | 36,9 | 36,9 | 36,9 | 36,9 |
| alt. 3 verdubbeling budget | 521,5 | 109,3 | 63,4 | 63,4 | 63,4 | 63,4 |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | 333,4 | 69,6 | 40,6 | 40,6 | 40,6 | 40,6 |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | 116,4 | 24,3 | 14,2 | 14,2 | 14,2 | 14,2 |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | 277,9 | 58,7 | 33,7 | 33,7 | 33,7 | 33,7 |

In Tabel 5.11 is te zien dat alle projectalternatieven een positieve uitwerking op de export hebben. Een verdubbeling van het PSB-budget leidt tot de meeste extra export. Een budget van € 16,8 miljoen voor het PSB leidt dan tot € 521,5 miljoen nieuwe export in een tijdsbestek van tien jaar. De huidige opzet van het PSB genereert per jaar dat bedrijven deelnemen € 260,7 miljoen in tien jaar tijd. Een halvering van de financiële bijdrage (€ 303,8 miljoen), terugbetaling bij succes (€ 333,4 miljoen) en beperking van het PSB tot succesvolle exportmarkten (€ 277,9

miljoen) zouden, net als een verdubbeling van het budget, tot meer nieuwe export leiden dan het huidige projectalternatief. Alleen wanneer de PSB-regeling gesloten zou worden voor bedrijven groter dan 10 werknemers daalt de export vergeleken met de huidige opzet van het PSB, hoewel ook dan nog in tien jaar tijd € 116,4 miljoen extra geëxporteerd wordt per jaar dat men de PSB-regeling voert.

Effect PSB op productiviteit en marge op doorvoer

De gemiddelde arbeidsproductiviteit in Nederland bedraagt ongeveer € 72.000 per voltijds arbeidsjaar.¹⁵² Bedrijven die exporteren zijn doorgaans productiever dan bedrijven die dat niet doen.¹⁵³ We veronderstellen dat deze productiviteitsbonus 1,5 procent bedraagt.¹⁵⁴ Dat wil zeggen dat bedrijven die gaan exporteren 1,5 procent productiever zijn dan bedrijven die niet exporteren. De arbeidsproductiviteit bij bedrijven die gaan exporteren bedraagt dus gemiddeld € 73.080. Daarnaast zullen bedrijven die gaan exporteren door de meer competitieve internationale omgeving nog productiever worden, omdat zij door de intensievere concurrentie genoodzaakt zijn nog efficiënter te produceren en omdat ze meer kennis spillovers hebben van buitenlandse bedrijven. Als bedrijven door deze leereffecten nog 0,5 procent productiviteitswinst boeken, betekent dit dat de productiviteit bij exporterende bedrijven 73.445 euro bedraagt.

Het gemiddelde bedrijf dat aan de PSB regeling deelneemt telt 10 werknemers (Elk et al., 2007). Dat betekent dat op bedrijfsniveau op jaarbasis door de aanwezige 10 werknemers voor € 3.654 meer wordt geproduceerd. Dit geldt voor alle projectalternatieven, behalve alternatief 5. Indien de PSB-regeling wordt beperkt tot de kleinste bedrijven en de maximum bedrijfsomvang wordt op 10 werknemers gesteld, dan zal de gemiddelde bedrijfsomvang dalen naar gemiddeld vijf werknemers. De productiviteitswinst op jaarbasis is dan € 1.827. Daarnaast is het waarschijnlijk dat een bedrijf dat exportsucces realiseert groeit, we veronderstellen dat deze groei 10 procent is, en dat er dus één extra medewerker in dienst wordt genomen (en een halve in alternatief 5).¹⁵⁵ Het gevolg is dat er één medewerker bij een minder productief bedrijf wordt weggekocht en de productiviteitswinst bedraagt in dat geval € 1.445. De productiviteitswinst is dus niet gelijk aan de gehele € 73.445, omdat het minder productieve bedrijf € 72.000 minder produceert is het netto-effect € 1.445. Dit geldt voor alle projectalternatieven, behalve voor nummer vijf waar het door de kleinere bedrijven half zo groot is. De totale productiviteitswinst per bedrijf bedraagt dus € 3.654 van het bestaande personeel en € 1.445 door het nieuw aangenomen personeel, samen dus € 5.099.

In Tabel 5.13 is weergegeven wat dit voor gevolgen heeft voor de totale productiviteit en export per jaar. In Tabel 5.9 is zichtbaar gemaakt voor hoeveel bedrijven PSB-deelname tot exportresultaat leidt, uitgesplitst naar het eerder realiseren van export of het realiseren van meer export. In Tabel 5.13 is de productiviteitswinst per bedrijf vermenigvuldigd met het aantal bedrijven dat eerder of meer gaat exporteren. Bij het PSB in de huidige opzet bedraagt de toename van de productiviteit in Nederland door bedrijven die dankzij PSB-deelname eerder

¹⁵² Berekend op basis van CBS Statline gegevens over de bruto toegevoegde waarde in basisprijzen en het totaal arbeidsvolume werkzame personen in arbeidsjaren.

¹⁵³ Zie ook hoofdstuk 3 en 4.

¹⁵⁴ In hoofdstuk 3 is aangegeven dat er meer empirisch bewijs bestaat voor het bestaan van zelfselectie en dus een compositie-effect dan voor het bestaan van leereffecten. Om die reden is ervoor gekozen de productiviteitswinst van het compositie-effect hoger te veronderstellen dan die van leereffecten.

¹⁵⁵ We nemen dus aan dat de gemiddelde export per bedrijf € 72.000 is. Dit is iets hoger dan de bij de effect meeting vastgestelde extra export van gemiddeld € 60.000 (zie hoofdstuk 2). Dit kan in de loop van de tijd nog toenemen, omdat meer bedrijven succesvol worden of bedrijven meer gaan exporteren. Daarom lijkt dit een goede benadering.

gaan exporteren per jaar dat men eerder gaat € 1,5 miljoen. Daarnaast neemt de productiviteit nog eens met € 2,1 miljoen toe doordat PSB-deelnemers meer gaan exporteren dan zonder PSB. Een halvering van de subsidie in het tweede projectalternatief laat een productiviteitswinst van € 1,8 miljoen voor eerder gaan exporteren en € 2,4 miljoen van meer of überhaupt gaan exporteren zien. Het derde projectalternatief laat de hoogste productiviteitswinsten zien: € 3,0 miljoen resp. € 4,2 miljoen. Indien er een terugbetalingsclausule aan het PSB wordt toegevoegd zal dat tot een productiviteitswinst van € 1,9 miljoen leiden bij bedrijven die eerder gaan exporteren en € 2,7 miljoen bij bedrijven die meer of überhaupt gaan exporteren. Het vijfde alternatief scoort het minst goed met productiviteitswinsten van € 0,7 bij eerder gaan exporteren en € 0,9 bij meer of überhaupt gaan exporteren. Het zesde projectalternatief scoort iets beter dan de huidige setting, met een productiviteitswinst van € 1,7 miljoen resp. € 2,2 miljoen.

Tabel 5.12 Productiviteitswinst en winst op doorvoer per jaar PSB (bedragen x € miljoen)

| | | productiviteitswinst van eerder gaan exporteren | productiviteitswinst van (meer) gaan exporteren | marge op doorvoer | marge op doorvoer door eerder exporteren | marge op doorvoer door (meer) exporteren |
|--------|--|---|---|-------------------|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSB | 1,5 | 2,1 | 1,0% | 25.486 | 35.230 |
| alt. 2 | halvering subsidie | 1,8 | 2,4 | 1,0% | 30.422 | 40.953 |
| alt. 3 | verdubbeling budget | 3,0 | 4,2 | 1,0% | 50.971 | 70.460 |
| alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 1,9 | 2,7 | 1,0% | 32.211 | 45.095 |
| alt. 5 | bepanking tot kleine bedrijven | 0,7 | 0,9 | 1,0% | 11.244 | 15.741 |
| alt. 6 | bepanking tot export naar bepaalde regio's | 1,7 | 2,2 | 1,0% | 27.734 | 37.479 |

Naast de extra productiviteit zal er door de extra export ook meer worden geïmporteerd en doorgevoerd. Gemiddeld genomen bestaat iedere euro uitvoer voor 44 procent uit import die wordt doorgevoerd (cijfers CBS). Omdat de regeling zich vooral op producerende bedrijven richt en op bedrijven die een product van Nederland naar het buitenland willen exporteren, is dit te hoog. We gaan er daarom vanuit dat 90 procent van de extra export bestaat uit Nederlandse productie. De rest van de export (10 procent) wordt geïmporteerd en direct weer uitgevoerd. Hier wordt bij veronderstelling een marge van 1 procent op gerealiseerd.

Tabel 5.11 laat zien hoeveel de jaarlijkse extra export is die gerealiseerd wordt dankzij de verschillende projectalternatieven van het PSB. In Tabel 5.12 is getoond wat dit betekent in termen van marge op doorvoer. In projectalternatief 1 wordt er per jaar dankzij het PSB € 22,9 miljoen extra export gerealiseerd doordat men eerder is gaan exporteren. Daar komt aan extra import en doorvoer nog € 2,5 miljoen bij.¹⁵⁶ De marge daarover is 1 procent oftewel € 25.486 voor ieder jaar dat men eerder gaat exporteren. Voor ieder jaar dat men meer of überhaupt gaat exporteren bedraagt de extra marge op doorvoer € 35.230. Tabel 5.12 toont verder dat de verschillen tussen de alternatieven niet erg groot zijn voor wat betreft de marge op doorvoer.

Tabel 5.13 toont 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

¹⁵⁶ € 22,9 miljoen *(10%/(100-10%))

twee resteert alleen de tweede component. Immers bedrijven die vanwege het PSB eerder gaan exporteren, gaan hierdoor een jaar eerder exporteren dan zij zonder PSB-regeling gedaan zouden hebben. Het effect van het PSB-ondersteuning op de bedrijven die meer zijn gaan exporteren duurt tien jaar, dit is daarmee het enige welvaartseffect vanaf jaar 2. De positieve welvaartseffecten in jaar 1 tot en met jaar 10 worden vervolgens verdisconteerd tegen een discontovoet van 5,5 procent, waarna in de tweede kolom de contante waarde van het projectalternatief resteert bij een effectduur van 10 jaar.

Tabel 5.13 Contante waarde productiviteitswinst en marge op doorvoer (x € miljoen)

| | contante waarde | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | jaar 4 | jaar 5 -10 |
|---|--------------------|--------|--------|--------|--------|------------|
| alt. 1 huidige opzet PSB | 17,5 | 3,7 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| alt. 2 halvering subsidie | 20,4 | 4,3 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| alt. 3 verdubbeling budget | 35,1 | 7,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 4,3 |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | 22,4 | 4,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | 7,8 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | 18,7 | 3,9 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |

Welvaartseffect PSB

In Tabel 5.14 zijn de eerder besproken kosten en opbrengsten van het PSB samengevoegd. In de huidige opzet van het PSB bedragen de kosten die de overheid maakt in totaal € 11,5 miljoen. Bovendien maakt het bedrijfsleven voor € 7,6 miljoen aan kosten. In de jaren daarna worden de vruchten van deze inspanning geplukt door de extra productiviteit bij de exporterende bedrijven die hebben deelgenomen aan het PSB en de marge die er wordt gerealiseerd op import en doorvoer; samen € 17,5 miljoen. Bovendien worden er baten gerealiseerd doordat de extra importen leiden tot een grotere productvariëteit, dit vergroot de keuzemogelijkheden voor de Nederlandse consument. Het consumentensurplus dat dit met zich brengt, veronderstellen we op 2 procent van de extra exporten. In het huidige projectalternatief komt dat neer op een extra baat van € 5,2 miljoen (2 procent van € 260,7). De netto contante waarde van het PSB in de huidige vorm exclusief inverteffect komt daarmee uit op € 3,6 miljoen positief. Voor de andere projectalternatieven is op vergelijkbare wijze het saldo uitgerekend. Merk op dat de netto contante waarde van een projectalternatief aangeeft wat het totaaleffect is op de Nederlandse welvaart indien een instrument in de in dat projectalternatief gedefinieerde opzet één jaar wordt uitgevoerd.

Tabel 5.14 Netto contante waarde zonder inverdieneffect (x € miljoen)

| | kosten overheid | kosten bedrijfs- leven | netto opbreng- sten bedrijfs- leven ¹⁵⁷ | consumen- tensurplus van variëteit | effect op niet-expor- terende bedrijven van efficiëntere concurrer- ten | netto contante waarde welvaarts- effect PSB |
|---|--------------------|------------------------------|--|---|--|---|
| alt. 1 huidige opzet PSB | -11,5 | -7,6 | 17,5 | 5,2 | + PM | 3,6 + PM |
| alt. 2 halvering subsidie | -12,2 | -6,8 | 20,4 | 6,1 | + PM | 7,4 + PM |
| alt. 3 verdubbeling budget | -23,2 | -15,2 | 35,1 | 10,4 | + PM | 7,1 + PM |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | -13,2 | -11,5 | 22,4 | 6,7 | + PM | 4,4 + PM |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | -11,6 | -7,6 | 7,8 | 2,3 | + PM | -9,1 + PM |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | -11,6 | -7,6 | 18,7 | 5,6 | + PM | 5,0 + PM |

Over de extra productiviteit en de marge op de doorvoer moeten de bedrijven belasting betalen. We nemen aan dat hiervoor een gemiddeld belastingtarief van 40 procent relevant is. In eerste instantie is dit een overdracht van de bedrijven naar de overheid. Er ontstaat een welvaartswinst doordat de overheid hierdoor elders minder versturende belastingen hoeft te heffen. Deze welvaartsbaat is 10 procent van de netto opbrengst van het bedrijfsleven (40 procent maal 25 procent). Tabel 5.15 Tabel 5.15 geeft de netto contante waarde met inverdieneffect. Als extra toelichting is in bijlage C een rekenschema opgenomen voor alternatief 1.

Tabel 5.15 Netto contante waarde met inverdieneffect (x € miljoen)

| | kosten overheid | kosten bedrijfs- leven | netto opbreng- sten bedrijfs- leven | consumen- tensurplus van variëteit | effect op niet-expor- terende bedrijven van efficiëntere concurrer- ten | netto contante waarde welvaarts- effect PSB |
|---|--------------------|------------------------------|---|---|--|---|
| alt. 1 huidige opzet PSB | -2,7 | -7,6 | 10,5 | 5,2 | + PM | 5,4 + PM |
| alt. 2 halvering subsidie | -2,0 | -6,8 | 12,3 | 6,1 | + PM | 9,5 + PM |
| alt. 3 verdubbeling budget | -5,6 | -15,2 | 21,0 | 10,4 | + PM | 10,6 + PM |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | -2,0 | -11,5 | 13,5 | 6,7 | + PM | 6,6 + PM |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | -7,7 | -7,6 | 4,7 | 2,3 | + PM | -8,3 + PM |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | -2,2 | -7,6 | 11,2 | 5,6 | + PM | 6,9 + PM |

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

¹⁵⁷ Dit is de productiviteitswinst, de winst op doorvoer, en het extra rendement op DBI. Allemaal rekening houdend met het algemeen evenwichtseffect op de arbeidsmarkt.

Tabel 5.14 en Tabel 5.15 ook meegewogen te worden. Het speelt alleen voor het PSB en niet voor de andere regelingen. We waarderen dit effect niet, maar nemen het als pm-post mee.

In de huidige setting van het PSB neemt de Nederlandse welvaart met € 5,4 miljoen toe, voor elk jaar dat de regeling in deze vorm zou worden uitgevoerd. Tabel 5.15 toont dat alle projectalternatieven, behalve het vijfde, een positief welvaartseffect hebben. Het vijfde projectalternatief; een PSB specifiek gericht op kleine bedrijven, kost de Nederlandse samenleving € 8,3 miljoen voor ieder jaar dat het in die vorm wordt gecontinueerd. Een verdubbeling van het budget werkt het best uit op de Nederlandse welvaart; dit projectalternatief verhoogt de totale welvaart met € 10,6 miljoen. Halvering van de subsidie (€ +9,5 miljoen), een beperking van het PSB tot enkele succesvolle exportmarkten (€ +6,9 miljoen) en terugbetaling bij succes (€ +6,6 miljoen) zijn alle projectalternatieven die qua welvaartseffect ook beter presteren dan de huidige opzet van het PSB.

5.5 Gevoeligheidsanalyse

De uitkomsten in Tabel 5.15 zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Deze aannamen zijn steeds zo goed mogelijk onderbouwd en zo realistisch mogelijk gekozen, maar de precieze waarde per aanname is met de nodige onzekerheid omgeven. Deze paragraaf presenteert een gevoeligheidsanalyse om de omvang en impact van de onzekerheid duidelijk te maken.

Tabel 5.16 en Tabel 5.17 vatten deze gevoeligheidsanalyse samen. Grijs gearceerd zijn de getallen die een ander teken hebben dan in Tabel 5.15. Duidelijk te zien is dat enkel het verkorten van de effectduur van 10 naar 5 jaar en het wegvallen van leereffecten positieve netto contante waardes om laat slaan naar negatieve. De huidige opzet van het PSB zou de Nederlandse samenleving jaarlijks € 4,3 miljoen kosten indien er over een periode van slechts 5 jaar extra exporten gerealiseerd zouden worden. Ook een verdubbeling van het budget, het projectalternatief dat het beste uit de bus komt, duikt in dit scenario door de nul: € -1,9 miljoen. De omvang van het veronderstelde leereffect is van nog grotere invloed op de resultaten. Als er geen leereffecten zijn dan daalt de netto contante waarde van het huidige PSB naar € -9,8 miljoen. Een verdubbeling van het budget zonder leereffecten scoort het slechtst: € -19,9 miljoen. Verder hebben alle doorgerekende scenario's 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. Alternatief 2 scoort altijd beter dan alternatief 1, en alternatief 3 scoort bijna altijd weer beter dan alternatief 2 (behalve als de duur van de export korter is en als er geen leereffect is). Duidelijk is ook dat alternatief 5 in geen van de gevoeligheidsanalyses positief uitkomt, zelfs niet als het leereffect dubbel zo groot is.

Tabel 5.16 Gevoeligheidsanalyse I

| | lagere discontovoet (2,5%) | hogere discontovoet (8,5%) | lagere kosten belastinghef- fing (0%) | hogere kosten belastingheff- ing (50%) | kortere duur van meer exporteren (5 jaar) | alle extra export wordt in Nederland gemaakt (geen doorvoer) |
|---|----------------------------------|----------------------------------|--|---|--|---|
| alt. 1 huidige opzet PSB | 9,1+ PM | 2,4+ PM | 5,9+ PM | 4,9+ PM | -4,3+ PM | 5,1+ PM |
| alt. 2 halvering subsidie | 13,7+ PM | 6+ PM | 9,9+ PM | 9,1+ PM | -1,9+ PM | 9,1+ PM |
| alt. 3 verdubbeling budget | 18+ PM | 4,7+ PM | 11,7+ PM | 9,5+ PM | -8,9+ PM | 10+ PM |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | 11,3+ PM | 2,8+ PM | 7+ PM | 6,2+ PM | -5,8+ PM | 6,2+ PM |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | -6,6+ PM | -9,6+ PM | -6,7+ PM | -9,8+ PM | -12,6+ PM | -8,4+ PM |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | 10,8+ PM | 3,7+ PM | 7,4+ PM | 6,5+ PM | -3,5+ PM | 6,6+ PM |

Tabel 5.17 Gevoeligheidsanalyse II

| | bedrijven besteden 10 procent meer dan gedecleard kan worden (buiten budget) | bedrijven zijn geen tijd kwijt aan het opstellen van het exportplan (scheelt 17 uur per bedrijf) | groter productiviteits- verschil tussen exporterende en niet- exporterende bedrijven (3 % in plaats van 1,5%) | geen leereffect in plaats van 0,5 procent | leereffect 1 procent in plaats van 0,5 procent | de export per bedrijf gaat omhoog met 20 in plaats van 10 procent van de oorspronkelijk ke omzet |
|---|---|--|--|--|---|--|
| alt. 1 huidige opzet PSB | 4,2+ PM | 6,3+ PM | 9,7+ PM | -9,8+ PM | 20,6+ PM | 16+ PM |
| alt. 2 halvering subsidie | 8,5+ PM | 10,9+ PM | 14,5+ PM | -8,3+ PM | 27,2+ PM | 21,9+ PM |
| alt. 3 verdubbeling budget | 8,2+ PM | 12,5+ PM | 19,2+ PM | -19,9+ PM | 41,1+ PM | 31,9+ PM |
| alt. 4 terugbetalen subsidie bij succes | 4,9+ PM | 8+ PM | 12,1+ PM | -12,9+ PM | 26,1+ PM | 20,2+ PM |
| alt. 5 beperking tot kleine bedrijven | -9,5+ PM | -7,4+ PM | -6,4+ PM | -15,1+ PM | -1,5+ PM | -3,5+ PM |
| alt. 6 beperking tot export naar bepaalde regio's | 5,7+ PM | 7,8+ PM | 11,5+ PM | -9,3+ PM | 23,1+ PM | 18,3+ PM |

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een MKBA van het PSB gemaakt. Hierbij zijn zes alternatieven vergeleken met het nulalternatief waarin er geen regeling is. Tabel 515 geeft de belangrijkste resultaten weer. Alle alternatieven hebben een positief saldo, dat wil zeggen dat de kosten groter zijn dan de baten, behalve een PSB gericht op de kleinere bedrijven. In alle alternatieven profiteren de bedrijven, maar daar staan kosten bij bedrijven en de overheid tegenover.¹⁵⁸ Daarnaast profiteren de consumenten van het feit dat er meer productvariëteit is omdat de export toeneemt waardoor ook de import en dus de variatie aan goederen toeneemt. Vier van de alternatieven (alternatief 2,

¹⁵⁸ Hier kunnen de baten van bedrijven kleiner zijn dan de kosten van bedrijven, terwijl het voor bedrijven toch aantrekkelijk is om deel te nemen aan de regeling. Een deel van de kosten van de bedrijven komt namelijk terecht bij bedrijven die niet deelnemen aan de regeling (door het algemeen evenwichtseffect).

3, 4 en 6) hebben een hogere NCW dan de huidige regeling (alternatief 1), en bijstelling van de regeling is dan ook waarschijnlijk welvaartsverhogend.

De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse laat de verandering van de uitkomst zien als een of twee parameters veranderen. De uitkomst verandert van teken (dus van positief naar negatief) als de duur van meer exporteren terugloopt (naar 5 jaar), of als er geen leereffecten zijn. In alle andere gevallen blijft de uitkomst positief. Ook de volgorde van de alternatieven verandert niet sterk als parameters van de berekening veranderen. Alternatief 2 scoort altijd beter dan alternatief 1, en alternatief 3 scoort meestal weer beter dan alternatief 2 (behalve als de discontovoet hoger is, de duur van de export korter is, bedrijven kosten buiten budget maken of als er geen leereffect is). Het vijfde projectalternatief komt altijd, ongeacht het doorgerekende scenario, negatief uit.

6 Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)

6.1 Inleiding

Paragraaf 6.2 beschrijft de PESP regeling, paragraaf 6.3 bespreekt de alternatieven die in de MKBA (paragraaf 6.4) worden geanalyseerd. Paragraaf 6.5 geeft de gevoeligheidsanalyse en paragraaf 6.6 de conclusie.

6.2 Beschrijving PESP¹⁵⁹

Het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP) ondersteunt bedrijven bij het verkennen van opkomende markten door haalbaarheidsstudies, investeringsvoorbereidingsstudies en projectidentificatie financieel te ondersteunen. Het programma beoogt de risico's voor Nederlandse bedrijven van het ondernemen op verre markten voor een deel af te dekken door het verlenen van financiële ondersteuning waarmee projecten worden gefinancierd die als doel hebben buitenlandse klanten ervan te overtuigen te investeren in Nederlandse goederen en diensten. De PESP heeft als beleidsdoelstelling het versterken van de bilaterale economische samenwerking met als doel de export naar opkomende markten te stimuleren. PESP-projecten zijn opdrachten die EZ geeft, waarbij bedrijven cofinanciering betalen. Het is daarom geen subsidie.

Het programma zal in de huidige vorm vanaf 2008 worden uitgefaseerd, maar er wordt gekeken naar mogelijkheden om het programma in gewijzigde vorm aan te blijven bieden. In de MKBA gaan we nog uit van de huidige opzet van het programma. Het beschikbare beleidsbudget is de afgelopen jaren teruggebracht van € 11 miljoen in 2002 tot € 7,4 miljoen in 2007. In 2007 werden er 69 projecten gecommitteerd voor een bedrag van € 6,9 miljoen. In de periode 1999-2003 zijn er 667 projectvoorstellen ingediend waarvan 70 procent is gehonoreerd. De PESP-bijdrage bedraagt de helft van de projectkosten tot een maximum van € 133.000. Voorheen werd nog tweederde van de projectkosten vergoed, recentelijk is dit teruggebracht tot de helft.

De EVD is verantwoordelijk voor de uitvoering van het PESP. De basisvoorwaarden die gesteld worden aan een project voordat er projectsteun wordt verleend zijn vijfledig:

- Er moet voldoende exportpotentie zijn voortvloeiend uit het project. Deze voorwaarde is gekwantificeerd in een minimaal verwachte multiplier van 10, ofwel de verwachte export dient minimaal tienmaal de PESP-bijdrage te bedragen;

¹⁵⁹ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts en de rapporten 'Evaluatie van het Programma Economische Samenwerking Projecten (Facet, 2004), 'Spin-off onderzoek PESP 2006 (EVD, 2007) en 'PESP – Halfjaarrapportage eerste helft 2007' (EVD, 2007)

- Projectvoorstellen moeten worden ingediend door een consortium van minimaal twee Nederlandse ondernemingen, waarbij de deelnemende bedrijven financieel medeverantwoordelijk dienen te zijn voor het project.;
- Er moet al een lokale counterpart gevonden zijn die aangeeft geïnteresseerd te zijn in de studieresultaten en realisatie van het project;
- Er moet reëel zicht zijn op het verkrijgen van financiering voor het project;
- Er moet een duidelijk omschreven werkplan zijn.

Veruit het grootste deel van de PESP-ondersteunde projecten zijn haalbaarheidsstudies (74 procent), de rest bestaat uit investeringsvoorbereidingsstudies (EVD, 2008). Projectidentificatie blijkt in PESP-verband uiterst zeldzaam. De PESP staat open voor alle Nederlandse bedrijven uit alle sectoren en in alle omvangsgroepen die geïnteresseerd zijn in het exporteren naar opkomende economieën. In de praktijk is 7 procent van de bedrijven die als penvoerder een beroep doen op de PESP groter dan 250 medewerkers, het grootste deel van de PESP-steun gaat derhalve naar het midden- en kleinbedrijf. In 16 procent van de PESP-projecten heeft de penvoerder nog niet eerder exportervaring opgedaan.

De PESP staat grofweg open voor projecten in alle niet-OECD-landen. In de praktijk waren in 2007 Roemenië, China, Rusland en Mexico de landen waarvoor de meeste PESP-projecten gecommitteerd werden. Landbouw, industrie en infrastructuur zijn de belangrijkste sectoren waar PESP-projecten in worden ondernomen. Dit sectorale patroon hangt mede samen met het feit dat de PESP bedoeld is voor het genereren van export van kapitaalgoederen en niet gericht is op de export van consumptiegoederen.

Bezien over een periode van ruim tien jaar levert € 1 PESP-ondersteuning gemiddeld € 20 à € 25 aan export of investeringen op. Deze multiplier is slechts indicatief, er zijn veel redenen te geven waarom deze met omzichtigheid beschouwd moet worden (zie Facet, 2004), waarvan het causaliteitsvraagstuk de belangrijkste is.¹⁶⁰ Of een PESP-project al dan niet leidt tot een multiplier van 10 wordt aangeduid met de hitrate, deze bedraagt in de praktijk ongeveer 35 procent. Aangezien de PESP bedoeld is voor risicovolle projecten is het niet gewenst dat deze hitrate te hoog uitkomt, dat zou immers betekenen dat er projecten worden gesteund die ook zonder deze steun rendabel zouden zijn geweest. In ongeveer 55 procent van de gevallen wordt er helemaal geen spin-off resultaat behaald na het uitvoeren van een PESP-project (EVD, 2007, p. 17). De additionaliteit van PESP-projecten is aanzienlijk; 92 procent van de bedrijven geeft aan dat het project zonder steun niet zou zijn uitgevoerd (Facet, 2004, p. 67). In de praktijk blijkt de additionaliteit minder groot; van de afgewezen projecten blijkt een flink deel ook zonder steun doorgang te vinden.¹⁶¹

Ondersteuning vanuit het PESP wordt aan twee type projecten verleend. De spin-off exporten en investeringen die voortkomen uit PESP-projecten worden apart gemeten. Daarmee kan de multiplier van haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies op exporten en investeringen apart bepaald worden. In het spin-off onderzoek (EVD, 2007) is becijferd dat in de

¹⁶⁰ Het is buitengewoon moeilijk om aantoonbaar een link te leggen tussen de PESP-ondersteunde studie en de uiteindelijk gerealiseerde export of investering. Deze causaliteitskwestie is zeer relevant bij het bepalen van de spin-off resultaten, omdat het kan leiden tot aanzienlijke onder- of overschatting van de uit het PESP-project voortvloeiende exporten of investeringen.

¹⁶¹ Deze cijfers bespreken we in Paragraaf 6.4.

onderzoekperiode in totaal voor € 202 miljoen aan extra exporten is gegeneerd, waarvan € 148 miljoen als gevolg van 86 haalbaarheidsstudies en € 53,9 miljoen als gevolg van 35 investeringsvoorbereidingsstudies. Daarnaast is er voor € 34,8 miljoen aan investeringen gerealiseerd, waarvan € 6,3 miljoen als gevolg van 86 haalbaarheidsstudies en € 28,5 miljoen voortvloeiend uit 35 investeringsvoorbereidingsstudies. Als we het uitbetaalde PESP-budget van € 12 miljoen verdelen naar rato van het aantal haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies dan kan de hierboven besproken generieke multiplier van 20 à 25 uitgesplitst worden naar exporten en investeringen voor haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies apart.¹⁶² Iedere euro besteed vanuit de PESP aan haalbaarheidsstudies levert € 17,36 export op en € 0,74 DBI.¹⁶³ Iedere euro besteed aan investeringsvoorbereidingsstudies levert € 15,54 aan exporten op en € 8,22 aan investeringen.¹⁶⁴

Het laatste spin-off onderzoek (EVD, 2007) geeft aan dat haalbaarheidsstudies per project gemiddeld een 30 procent grotere spin-off genereren dan investeringsvoorbereidingsstudies. Voorts blijkt dat projecten in de bouwsector in de onderzoeksperiode (2003-2005) gemiddeld een lage multiplier opleveren, evenals de energiesector, toerisme en recreatie en de zakelijke dienstverlening. Projecten in deze sectoren blijven ruim onder de minimale vereiste multiplier van 10, waarbij wel aangetekend dient te worden dat het soms om kleine aantallen projecten per sector gaat. Projecten in de gezondheidszorg scoren gemiddeld erg goed, evenals projecten in de industrie, infrastructuur en transport. Naar regio bezien scoren projecten in Latijns-Amerika en Afrika de hoogste gemiddelde multiplier. Of de penvoerder al dan niet reeds beschikt over buitenlandervaring alvorens in een PESP-traject deel te nemen blijkt niet van belang voor de hitrate (of de export in ieder geval 10 maal de PESP-bijdrage is). Wel blijkt dat bedrijven met buitenlandervaring gemiddeld een hogere multiplier (export ten opzichte van de PESP-bijdrage) realiseren dan bedrijven zonder ervaring.

De uitvoeringskosten van de PESP zijn tussen 1999 en 2003, opgelopen van € 590.000 naar € 1,03 miljoen. In 2007 bedroegen de uitvoeringskosten € 717.000.

Een PESP-traject werd frequent gevolgd door ORET-vervolgfinanciering, deze hebben een hogere dan gemiddelde multiplier. Deze combinatieprojecten hebben een gemiddelde multiplier van 76 (EVD, 2007, p. 30-31). De complementariteit van PSOM-EZ en het PESP is nihil, want PSOM-EZ projecten mogen per definitie niet commercieel financieel zijn, terwijl dit voor PESP-studies juist een voorwaarde is. Met de PSB is er ook weinig aanvulling, omdat de PESP-studies slechts mondjesmaat door exportstarters worden ondernomen. De overlap met de FOM is beperkt, omdat er voor FOM-financieringen een dochter-/joint-ventureconstructie vereist is, terwijl het gros van de PESP-studies betrekking heeft op exportprojecten.

¹⁶² Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies gemiddeld dezelfde omvang hebben. Bovendien merken we op dat bij splitsing van de generieke multiplier in projecttypespecifieke multipliers dezelfde voorbehouden als hierboven van toepassing blijven op de interpretatie van de algemene multipliers.

¹⁶³ Per euro PESP besteed aan haalbaarheidsstudies wordt € 148.044.391 / (86 / 121 * € 11.996.561) = € 17,36 aan export gerealiseerd. Hierbij is 121 het totaal aantal PESP projecten (86+35).

Per euro PESP besteed aan haalbaarheidsstudies wordt € 6.305.000 / (86/121* € 11.996.561) = € 0,74 aan DBI gerealiseerd.

¹⁶⁴ Per euro PESP besteed aan investeringsvoorbereidingsstudies wordt € 53.928.079 / (35/121*€ 11.996.561) = € 15,54 aan export gerealiseerd. Hierbij is 121 het totaal aantal PESP projecten (86+35).

Per euro PESP besteed aan investeringsvoorbereidingsstudies wordt € 28.540.000 / (35/121*€ 11.996.561) = € 8,22 aan DBI gerealiseerd.

6.3 De projectalternatieven

Het nulalternatief is dat er geen regelingen vanuit het ministerie van Economische Zaken zijn. De projectalternatieven worden hiermee vergeleken. De bedragen in de tabellen zijn dus steeds het verschil tussen het project- en het nulalternatief.

In de MKBA worden meerdere projectalternatieven vergeleken met het nulalternatief:

- Huidige PESP: gemiddelde bijdrage per project van € 100.000. Het beschikbaar budget is € 7,4 miljoen in 2007, waarvan € 6,9 miljoen besteed is aan 69 projecten (consortia).
- Kleinere PESP: halvering van het budget en de bijdrage en uitbetaling in de vorm van subsidie in plaats van als opdracht.
 - Motivatie: opdracht is dan nog steeds een kwart van de kosten. Bij twee partners per consortia nog steeds € 25.000 per bedrijf.
 - Door het als subsidie te verstrekken dalen uitvoerings- en verkrijgingskosten en is de regeling ook bij een lager bedrag aantrekkelijk.
- PESP op risico gefocust. Bijdrage 75 procent van de studiekosten, maximum ook 50 procent hoger dan nu, maar bij succesvol exporteren binnen 5 jaar terugbetalen.¹⁶⁵
 - Motivatie: PESP is erop gericht om het risico voor de deelnemende bedrijven van het exporteren naar onbekende markten te verkleinen. Met deze opzet fungeert de regeling meer dan nu als een verzekering: bij succes kan het consortium de last zelf dragen. Als het project ondanks de inzet niet lukt dan hoeven de deelnemende bedrijven de ontvangen bijdrage niet terug te betalen.
 - Een volledige opdracht trekt vermoedelijk veel partijen die het doen van de studie eigenlijk al genoeg vinden en die het niet gaat om de daadwerkelijke opdracht. Door geen volledige vergoeding te geven wordt de kans hierop verminderd omdat een consortium export nodig heeft om de kosten terug te verdienen.

Een mogelijk vierde projectalternatief zou het toevoegen van demonstratieprojecten aan het pallet PESP-ondersteunde activiteiten kunnen zijn. We hebben er voor gekozen dit alternatief niet verder uit te werken om twee redenen. Enerzijds zou het PESP daarmee duidelijk een verschuiving maken richting pure handel, waarbij het element van stimulering van bilaterale relaties in het gedrang zou komen. Bovendien zijn demonstratieprojecten duidelijk kleinschaliger dan haalbaarheidsstudies en investeringsprojecten, waardoor er overlap zou ontstaan met activiteiten die vanuit het PSB al financieerbaar zijn.

Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar.¹⁶⁶

¹⁶⁵ In de evaluatie van het PESP (Facet, 2004, p. 23) staat dat bij succes terugbetalen niet eerlijk is aangezien resultaten openbaar zijn. Echter, gezien het feit dat de onderzoeken behoorlijk bedrijfsspecifiek zijn, en een bedrijf door aan het PESP mee te doen een first mover advantage heeft ten opzichte van bedrijven die de studie later op internet lezen, lijkt er voor terugbetalen wel een casus te maken.

¹⁶⁶ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

6.4 De MKBA

In deze paragraaf werken we de MKBA PESP uit aan de hand van de in hoofdstuk 4 behandelde long list van effecten. Sommige effecten bespreken we in deze MKBA maar kort omdat deze in hoofdstuk 4 al besproken zijn.

Uitwerking projectalternatieven

In de huidige opzet van de PESP is het beschikbare budget € 7,4 miljoen, waarvan uiteindelijk € 6,9 miljoen is besteed. De PESP-bijdrage is 50 procent van de studiekosten, met een maximum van € 140.000. De gemiddelde financiële bijdrage is in de praktijk € 100.000, waardoor 69 consortia van bedrijven ondersteuning ontvangen (Tabel 6.1). Het tweede projectalternatief voorziet in een halvering van het budget tot € 3,5 miljoen, en een evenredige verlaging van de bijdrage per project tot € 50.000. In deze situatie worden er eveneens 69 consortia ondersteund. In het derde projectalternatief ligt de focus op risico en introduceren we een terugbetalingsclausule. De financiële bijdrage wordt verhoogd; tot 75 procent van de projectkosten en een gemiddelde van € 150.000, maar bij succes van het project dient de ondersteuning terugbetaald te worden. Uitgaand van een succeskans die iets lager ligt dan de 45 procent in de huidige situatie zouden er 77 bedrijven van PESP-steun voorzien kunnen worden.¹⁶⁷ In dit alternatief fungeert de PESP als een *revolving fund* (gelijk de FOM). Dat wil zeggen dat uitbetalingen die wegens succes van het project worden terugbetaald opnieuw worden uitgeleend voor een PESP-project.

Tabel 6.1 Uitwerking projectalternatieven PESP

| | | aantal ondersteunde bedrijven/ consortia | besteed budget (x € miljoen) | financiële bijdrage | % vergoeding van projectkosten | percentage succesvolle projecten |
|--------|---|---|------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|--|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 69 | 6,9 | 100.000 | 50 | 45 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 69 | 3,5 | 50.000 | 50 | 30 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 77 | 6,9 | 150.000 | 75 | 40 |

Kosten voor de overheid

Net als bij de eerder besproken MKBA van de PSB veronderstellen we dat de vaste kosten van de uitvoering van het PESP door de EVD € 100.000 bedragen. Dat betekent dat de variabele kosten per gegund project € 8.948 bedragen, de totale uitvoeringskosten van de EVD in de huidige setting van het PESP bedragen namelijk € 717.420 (Tabel 6.2). Het ministerie van Economische Zaken besteedt eveneens tijd en geld aan het PESP, we schatten deze vaste kosten op één voltijdsequivalent, ofwel € 100.000. De totale kosten van de overheid voor uitvoering van het PESP, inclusief het bestede budget van € 6,9 miljoen, bedragen € 7,7 miljoen. Inclusief 25 procent opslag voor de kosten van belastingheffing komt dat neer op € 9,6 miljoen voor uitvoering van het huidige projectalternatief.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Het percentage succesvolle projecten bij de verschillende alternatieven wordt verderop in deze paragraaf uitgebreider besproken.

¹⁶⁸ Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op de kosten van belastingheffing

Tabel 6.2 Kosten overheid voor uitvoering PESP

| | | vaste uit- voerings- kosten (EVD x € miljoen) | variabele uitvoerings- kosten (EVD) per project | totale uit- voerings- kosten - (EVD x € miljoen) | uit- voerings- kosten (EZ x € miljoen) | budget (x € miljoen) | totale kosten (x € miljoen) | totale kosten (incl. belasting x € miljoen) |
|--------|--|---|--|--|--|----------------------------|--------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 0,1 | 8.948 | 0,7 | 0,1 | 6,9 | 7,7 | 9,6 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 0,1 | 6.711 | 0,6 | 0,1 | 3,5 | 4,1 | 5,2 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 0,1 | 17.896 | 1,5 | 0,1 | 6,9 | 8,5 | 10,6 |

De vaste kosten van de EVD en EZ zijn voor het tweede en derde projectalternatief gelijk. In het tweede projectalternatief zijn de variabele uitvoeringskosten per project waarschijnlijk 25 procent lager dan in de huidige situatie, omdat de lagere bijdrage per project een minder grote behoefte aan verantwoording tot gevolg heeft, waardoor de tijdsbesteding per project lager uitvalt.¹⁶⁹ Samen met het budget komen de kosten voor de overheid inclusief kosten voor belastingheffing daarmee uit op € 5,2 miljoen. Het derde projectalternatief voorziet in hogere variabele kosten per project, aangezien de terugbetalingsclausule tot gevolg heeft dat er een verantwoordingstraject opgezet moet worden, waarin het consortium aantoonbaar al dan niet succesvol geweest te zijn in de uitvoering van het project. De extra inspanning door de EVD die daarmee gemoeid is, is hier geschat op twee maal de variabele kosten van het eerste projectalternatief.¹⁷⁰ De totale kosten inclusief budget en kosten voor belastingheffing¹⁷¹ komen daarmee uit op € 10,6 miljoen.

Kosten voor het bedrijfsleven

De verkrijgingskosten voor het bedrijfsleven van PESP-ondersteuning bedragen gemiddeld 4,33 procent van de opdracht. In de huidige opzet komt dat neer op € 4.330 per project. In deze kosten is rekening gehouden met het relatief intensieve traject dat doorlopen dient te worden bij de EVD voor een aanvraag en de kosten verbonden aan de organisatorische inspanning die geleverd moet worden om een consortium te formeren voor het project. De totale verkrijgingskosten voor het bedrijfsleven komen gegeven deze cijfers uit op € 0,3 miljoen (Tabel 6.3). Daarnaast maakt het consortium nog projectkosten, vanwege het feit dat het PESP 50 procent van de projectkosten dekt. Gemiddeld betekent dit dat per consortium nog eens € 100.000 projectkosten worden gemaakt. Ervaringsdeskundigen bij de EVD geven aan dat er gemiddeld genomen geen sprake is van projectkosten die buiten het PESP-budget vallen. De totale projectkosten voor het bedrijfsleven komen daarmee bij 69 ondersteunde projecten uit op € 6,9 miljoen. De verkrijgings- en projectkosten samen komen voor het eerste projectalternatief uit op € 7,2 miljoen. De gemiddelde waarde van PESP-ondersteunde projecten bedraagt in dit alternatief € 200.000; bestaande uit € 100.000 steun en € 100.000 eigen bijdrage.

¹⁶⁹ De verantwoording moet uiteraard wel goed zijn, maar kan minder gedetailleerd worden. Ook kan overwogen worden een iets groter kans op mis- of oneigenlijk gebruik te tolereren omdat de kosten van het detecteren hiervan minder goed opwegen tegen de baten van het voorkomen hiervan.

¹⁷⁰ Deskundigen bij de EVD gaven aan dat een dergelijk verantwoordingstraject niet moet worden onderschat en dat de kosten die gemoeid zijn met het bepalen of een project al dan niet succesvol was en het bijhouden van een administratie ten aanzien van de terugbetalingen enorm zijn.

¹⁷¹ De kosten van belastingheffing worden wel gemaakt over de uitvoeringskosten en de storting van de overheid in het revolving fund. De terugbetaling van de bedrijven die vervolgens weer uitgeleend worden gaat zonder kosten van belastingheffing gepaard.

Tabel 6.3 Kosten bedrijfsleven PESP

| | | verkrij- gings- kosten per project | verkrij- gings- kosten (x € miljoen) | project- kosten per bedrijf | project- kosten buiten het budget | projectkosten door terug- betaling (x € miljoen) | totale project- kosten consortia (x € miljoen) | totale kosten bedrijven (x € miljoen) |
|--------|--|--|--|--------------------------------------|---|---|--|---|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 4.330 | 0,3 | 100.000 | 0% | 0,0 | 6,9 | 7,2 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 3.248 | 0,2 | 50.000 | 100% | 0,0 | 6,9 | 7,1 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 8.660 | 0,7 | 50.000 | 0% | 4,6 | 8,4 | 9,1 |

Het tweede projectalternatief leidt, gelijk aan de redenering bij de uitvoeringskosten, tot 25 procent lagere verkrijgingskosten per project door de minder grote verantwoordingsbehoefte veroorzaakt door de geringere projectomvang. De totale verkrijgingskosten komen daarmee uit op € 0,2 miljoen. De halvering van de bijdrage heeft bij 50 procent vergoeding tot gevolg dat de projectkosten per bedrijf ook halveren. We veronderstellen dat de buitenbudgettaire kosten oplopen, omdat bedrijven belang hebben bij een onderzoek van voldoende omvang zodat voldoende informatie en inzicht verkregen kan worden. Bij een opslag van 100 procent voor buitenbudgettaire kosten komt de totale projectwaarde inclusief overheidsbijdrage uit op € 150.000. De totale projectkosten voor het bedrijfsleven komen uit op € 6,9 miljoen, inclusief verkrijgingskosten bedragen de kosten voor het bedrijfsleven derhalve € 7,1 miljoen.

Bij het derde projectalternatief zijn de verkrijgingskosten tweemaal de huidige variabele uitvoeringskosten. De redenering daarvoor is hetzelfde: de terugbetalingsclausule leidt tot een grotere inspanning vanwege het extra verantwoordingstraject. De totale verkrijgingskosten voor het bedrijfsleven komen daarmee uit op € 0,7 miljoen. In dit projectalternatief is de vergoeding gesteld op 75 procent van de projectkosten. De gemiddelde PESP-bijdrage komt daarmee uit op € 150.000, dit heeft dit tot gevolg dat de eigen bijdrage daalt naar € 50.000. Aangezien de aard van de projecten in dit projectalternatief niet anders zal zijn dan in het eerste projectalternatief houden we de projectwaarde gelijk op € 200.000. Dat heeft tot gevolg dat we ervan uitgaan dat er geen buitenbudgettaire projectkosten gemaakt worden¹⁷², wel moet er in totaal € 4,6 miljoen ontvangen PESP-bijdrage worden terugbetaald die ontvangen is voor projecten die succesvol zijn.¹⁷³ De totale projectkosten voor het bedrijfsleven bedragen in het derde projectalternatief € 8,4 miljoen, inclusief de verkrijgingskosten zijn de totale kosten van het bedrijfsleven € 9,1 miljoen.

¹⁷² We nemen dus aan dat bedrijven de huidige projectomvang voldoende vinden. Dat strookt met alternatief 1, waarvoor bedrijven ook niet meer uitgeven (en dus genoeg nemen met dezelfde projectomvang als in alternatief 1).

¹⁷³ Dit is de projectbijdrage van gemiddeld € 150.000 van de 40% succesvolle projecten van de 77 ondersteunde projecten.

Effect PESP via export¹⁷⁴

PESP ondersteunt zowel investeringen in het buitenland als export. In deze paragraaf bespreken we de export. De volgende paragraaf gaat over het effect van investeringen in het buitenland.

PESP-ondersteunde projecten hebben via drie kanalen effect op het Nederlandse bedrijfsleven. Ten eerste zijn exporterende bedrijven gemiddeld genomen productiever dan niet-exporterende bedrijven, wat ertoe leidt dat PESP-ondersteunde exportprojecten de totale Nederlandse productiviteit doen toenemen.¹⁷⁵ Ten tweede maken Nederlandse bedrijven winst op de import en doorvoer van producten. Ten derde leiden PESP-projecten tot nieuwe handelscontacten waaruit extra export ontstaat. Tabel 6.4 laat zien dat de PESP in de huidige configuratie tot € 77,8 miljoen directe extra export leidt. Van het bestede budget van € 6,9 miljoen gaat in de praktijk 71 procent naar haalbaarheidsstudies, en 29 procent naar investeringsvoorbereidingsstudies (EVD, 2007). In paragraaf 6.2 hebben we voorgerekend wat dit gegeven de gerealiseerde exporten en investeringen voor gevolgen heeft voor de deelmultiplier van haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies op exporten en investeringen. De multiplier van haalbaarheidsstudies op exporten komt gegeven de resultaten van het spin-off onderzoek uit op 17,4 en van investeringsvoorbereidingsstudies op exporten op 15,5. Dat betekent dat er naar aanleiding van haalbaarheidsstudies € 85,1 miljoen aan exporten worden gerealiseerd en voortvloeiend uit investeringsvoorbereidingsstudies € 31,0 miljoen, samen € 116,1 miljoen. In de praktijk blijkt dat grofweg één derde van de afgewezen PESP-projectvoorstellen toch doorgang vindt, ofwel de additionaliteit van PESP-ondersteuning is twee derde (67 procent). Dat betekent dat € 77,8 miljoen van de € 116,1 miljoen echt extra export is, het verschil tussen deze twee zou ook zonder PESP-steun gerealiseerd zijn.

Tabel 6.4 Extra export per jaar door PESP-projecten (bedragen x € miljoen)

| | | besteed budget | multiplier haalbaarheidsstudie op export | export door haalbaarheidsstudies | multiplier investeringsvoorbereidingsstudie op export | export door investeringsvoorbereidingsstudies | totale extra export door PESP |
|--------|--|----------------|--|----------------------------------|---|---|-------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 6,9 | 17,4 | 85,1 | 15,5 | 31,0 | 77,8 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 3,5 | 11,6 | 28,4 | 10,4 | 10,3 | 25,9 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 6,9 | 15,4 | 75,7 | 13,8 | 27,6 | 69,2 |

¹⁷⁴ Merk op dat we aan de batenkant geen effect meenemen van vermeden slechte investeringen. Een PESP-studie kan duidelijk maken dat een export- of investeringsplan niet aantrekkelijk is waarna er verder geen tijd en geld meer ingestoken wordt. De vermeden kosten worden niet meegerekend omdat: (i) in het geval het PESP niet tot een additionele studie leidt (het aanvragend consortium had de studie ook zonder steun gedaan) het consortium niet meer informatie heeft in het projectalternatief dan in het nulalternatief en dus dezelfde beslissing neemt. (ii) als de PESP steun leidt tot een additionele studie dan had het consortium zonder de studie niet besloten tot de investering. Met PESP-steun en studie besluiten niet te investeren maakt dan geen verschil in investeringsgedrag. (ii) als het consortium zonder de PESP-studie wel had besloten te investeren maar met besluit af te zien van de investering. Echter omdat ze de studie niet zelf hadden willen betalen, is de waarschijnlijkheid hiervan erg gering.

¹⁷⁵ In de analyse wordt geen leereffect meegenomen, omdat vanuit het grootste deel van de bedrijven (84 procent) al eerdere buitenlandervaring heeft en dus al internationaal actief is en van het leereffect profiteert. Verder zijn de bedrijven die nog geen buitenlandervaring hebben relatief ineffectief.

Bij de andere projectalternatieven hebben we de multiplier geschaald naar de in Tabel 6.1 getoonde succeschansen. In de huidige situatie is 45 procent van de PESP-ondersteunde projecten succesvol, in die zin dat er 45 procent van de projecten tot export- of investeringsresultaat leidt.¹⁷⁶ Bij het tweede projectalternatief is uitgegaan van een lagere succeskans, omdat de lagere bijdrage er vermoedelijk toe zal leiden dat een deel van de relatief beloftevolle projecten zonder PESP-steun doorgang zal vinden, omdat de inspanning van het aanvragen van PESP-ondersteuning niet langer opweegt tegen de lagere bijdrage. Dat betekent dat er relatief minder beloftevolle projecten overblijven in de PESP-portefeuille, waardoor de gemiddelde succeskans daalt ten opzichte van het eerste projectalternatief. Bovendien is de gemiddelde projectomvang kleiner dan in het eerste alternatief wat de succeskans eveneens kleiner maakt. De multiplier van de PESP-steun op de export komt in het tweede projectalternatief uit op 11,6 voor haalbaarheidsstudies en 10,4 voor investeringsvoorbereidingsstudies.

In het derde projectalternatief stellen we de succeskans iets lager vast dan in de huidige situatie: 40 procent. Dit met name vanwege het feit dat dit alternatief gericht is op risico; consortia met een beloftevol project zullen sneller afhaken, omdat ze uiteindelijk de PESP-steun terug zullen moeten betalen bij succes. Het gevolg is dat er gemiddeld meer risicovolle projecten overblijven in de PESP-portefeuille, met een navenant lagere succeskans. De resulterende multiplier van de PESP-steun op export in het derde projectalternatief komt daarmee uit op 15,4 voor haalbaarheidsstudies en 13,8 voor investeringsvoorbereidingsstudies.

De extra export in het tweede en derde projectalternatief, is gegeven de bovenstaande multipliers en de additionaliteit van 67 procent, respectievelijk € 25,9 miljoen en € 69,2 miljoen.

Tabel 6.5 toont hoe de extra export leidt tot extra productiviteit in Nederland. Een deel van de in Tabel 6.4 getoonde extra export vanuit Nederland zal niet in Nederland geproduceerd worden, maar uit doorgevoerde import bestaan. We gaan hierbij uit van 10 procent doorvoer en 90 procent binnenlandse productie. Bovendien veronderstellen we dat de productie van exporterende bedrijven, net als bij de PSB, met 1,5 procent hogere productiviteit gebeurt dan wanneer deze productie gemaakt wordt door bedrijven die uitsluitend op de Nederlandse markt actief zijn.

Per saldo leiden de extra exporten gerealiseerd in PESP-ondersteunde projecten daarom tot € 1,1 miljoen extra productiviteit (toegevoegde waarde) in Nederland. Op doorvoer wordt een winstmarge van 1 procent verondersteld, wat in de huidige opzet van het PESP jaarlijks € 0,1 miljoen winst oplevert voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Tabel 6.5 toont hoeveel volgens dezelfde analogie de extra productiviteit in Nederland en de winst op doorvoer bedraagt voor de andere projectalternatieven.

¹⁷⁶ Dit is wat anders dan de hitrate die in de verschillende spin-off studies wordt gehanteerd, die gaat uit van een minimale multiplier van 10 keer de PESP-bijdrage.

Tabel 6.5 Extra productiviteit op productie en winst op doorvoer per jaar van PESP-projecten (bedragen x € miljoen)

| | | fractie extra export geproduceerd in Nederland / geïmporteerd en doorgevoerd | extra export o.b.v. Nederlandse productie (x € miljoen) | productiviteitswinst exporteerenden (percentage) | extra productiviteit in Nederland (x € miljoen) | winst-percentage op doorvoer | winst op doorvoer (x € miljoen) |
|--------|--|--|---|--|---|------------------------------|---------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 90% / 10% | 70,0 | 1,5% | 1,1 | 1,0% | 0,1 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 90% / 10% | 23,3 | 1,5% | 0,4 | 1,0% | 0,0 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 90% / 10% | 62,3 | 1,5% | 0,9 | 1,0% | 0,1 |

Van de bedrijven die PESP-steun ontvangen geeft 69 procent aan dat het project waarvoor steun is ontvangen heeft geleid tot perspectiefvolle andere handelscontacten (Facet, 2004). Dat betekent echter niet dat deze contacten allemaal tot een transactie leiden. We veronderstellen dat de helft van alle perspectiefvolle contacten daadwerkelijk tot een transactie leidt van gemiddeld € 100.000 (Tabel 6.6). Het aantal nieuwe contacten dat gemiddeld wordt opgedaan is voor het PESP niet bekend, we veronderstellen daarom dat dit gelijk is aan het aantal van tien contacten dat het gemiddelde PSOM-EZ-project oplevert (zie paragraaf 7.4). De gemiddelde export die per consortium ontleend wordt aan perspectiefvolle handelscontacten bedraagt daarmee € 500.000. Gegeven het aantal geholpen consortia per projectalternatief (Tabel 6.1) en een productiviteitswinst van 1,5 procent bij exporterende bedrijven ten opzichte van non-exporteurs, komen de extra opgedane handelscontacten neer op extra productiviteit door het Nederlandse bedrijfsleven van € 517.500. Dit geldt voor het tweede projectalternatief in dezelfde mate. Voor het derde alternatief ligt het aantal geholpen consortia iets hoger en bedraagt de extra productiviteit daarom € 575.000.

Tabel 6.6 Extra export en productiviteit per jaar door nieuwe handelscontacten PESP

| | | aantal handelscontacten per project | fractie succesvolle nieuwe contacten | export per handelscontact | export handelscontacten per consortium | extra export handelscontacten bedrijfsleven (x € miljoen) | productiviteitswinst exporteerenden | extra productiviteit door extra contacten |
|--------|--|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--|---|-------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 50% | 10 | 100.000 | 500.000 | 34,5 | 1,5% | 517.500 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 50% | 10 | 100.000 | 500.000 | 34,5 | 1,5% | 517.500 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 50% | 10 | 100.000 | 500.000 | 38,3 | 1,5% | 575.000 |

Effect PESP via investeringen

Analoog aan de berekende deel-multipliers van PESP-bijdragen aan haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies op exporten zijn de deel-multipliers van het PESP op investeringen berekend (paragraaf 6.2). Deze bedragen 0,7 voor haalbaarheidsstudies en 8,2 voor investeringsvoorbereidingsstudies in de huidige opzet van het PESP. De extra investeringen door Nederlandse bedrijven dankzij PESP-steun bedragen daarmee jaarlijks € 3,6 miljoen door haalbaarheidsstudies en € 16,4 miljoen door investeringsvoorbereidingsstudies (Tabel 6.7).

Uitgaand van 67 procent additionaliteit komt dat neer op € 13,4 miljoen extra investeringen die zonder het PESP niet zouden zijn gerealiseerd. Verondersteld dat vanwege het hogere risico het rendement op deze projecten gemiddeld 2 procent hoger is dan het rendement dat gerealiseerd zou worden indien een even grote investering in Nederland zou worden gedaan, bedragen de extra rendementsinkomsten van PESP-ondersteunde projecten € 0,3 miljoen per jaar.

Tabel 6.7 Extra rendement op investeringen per jaar door PESP-projecten (bedragen x € miljoen)

| | | multiplier haalbaar- heids- studie op DBI | DBI door haalbaar- heids- studies | multiplier investerings- voor- bereidings- studie op DBI | DBI door investerings- voor- bereidings- studies | addi- tiona- liteit | totale extra door PESP | extra rende- ment op DBI | jaarlijks extra rende- ment op DBI |
|--------|--|---|--|---|--|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 0,7 | 3,6 | 8,2 | 16,4 | 67% | 13,4 | 2% | 0,3 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 0,5 | 1,2 | 5,5 | 5,5 | 67% | 4,5 | 2% | 0,1 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 0,7 | 3,2 | 7,3 | 14,6 | 67% | 11,9 | 2% | 0,2 |

De in Tabel 6.7 berekende multipliers van de andere projectalternatieven zijn op dezelfde manier geschaald naar de succeskans (Tabel 6.1) als de multipliers in Tabel 6.4. Gegeven de gelijkblijvende additionaliteit van 67 procent en extra rendement van 2 procent betekent dit voor het tweede en derde projectalternatief een jaarlijks extra rendement van respectievelijk € 0,1 miljoen en € 0,2 miljoen.

Bedrijfsvoordeel PESP via export en investeringen

Tabel 6.8 toont per projectalternatief hoeveel bedrijfsvoordeel het PESP op jaarbasis genereert. De bedrijfswinst is opgebouwd uit de verschillende onderdelen die in de voorgaande tabellen uiteen zijn gezet. Het eerste projectalternatief levert jaarlijks € 1,9 miljoen bedrijfswinst op, het derde projectalternatief volgt daar kort achter met € 1,8 miljoen. Het tweede projectalternatief levert op jaarbasis aanzienlijk minder op voor bedrijven, € 1,0 miljoen.

Tabel 6.8 Jaarlijkse welvaartswinst PESP (bedragen x € miljoen)

| | | extra productiviteit in Nederland | winst Nederlandse bedrijven op doorvoer | extra productiviteit door nieuwe handels- contacten | extra rendement | totale jaarlijkse welvaartswinst door PESP (x € miljoen) |
|--------|--|---|--|---|--------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 1,1 | 0,1 | 0,5 | 0,3 | 1,9 |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 0,4 | 0,0 | 0,5 | 0,1 | 1,0 |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 0,9 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 1,8 |

Totaal netto welvaartseffect PESP

In Tabel 6.9 is de netto contante waarde van de verschillende projectalternatieven voor het PESP doorgerekend. In het eerste projectalternatief, de huidige configuratie van de PESP, worden er in jaar nul bij het opzetten van PESP-ondersteunde projecten kosten gemaakt door de overheid (€ 9,6 miljoen) en het bedrijfsleven (€ 7,2 miljoen) van samen € 16,8 miljoen. We nemen aan dat

het in jaar nul opzetten van een project met ondersteuning vanuit het PESP bij succes leidt tot een positief effect op exporten in de daaropvolgende twee jaar en op investeringen in de jaren één tot en met tien.^{177, 178} Bovendien veronderstellen we dat de opgedane nieuwe handelscontacten, indien succesvol, in de jaren één tot en met vijf tot extra exporten leiden. Verdisconteerd tegen de gebruikelijke rentevoet van 5,5 procent is de contante waarde van de welvaartswinst via exporten over deze perioden gelijk aan € 4,3 miljoen en de welvaartswinst via investeringen € 2,0 miljoen. In hoofdstuk 4 is besproken dat meer export leidt tot meer import wat voor de Nederlandse consument betekent dat de productvariëteit toeneemt. Net als bij de PSB waarden we deze toegenomen productvariëteit voor de Nederlandse consument op 2 procent van de contante waarde van de extra door PESP-ondersteuning gerealiseerde exporten. In het eerste projectalternatief belooft de contante waarde van deze extra exporten, verdisconteerd over een periode van vijf jaar, € 276,7 miljoen, wat ertoe leidt dat we de waarde van de extra productvariëteit op € 5,5 miljoen schatten.

In de voorlaatste kolom van Tabel 6.9 hebben we een PM-post opgenomen voor de baten van het ontwikkelingscomponent van het PESP in de verschillende alternatieven, die we verder niet kwantificeren in de MKBA.

De totale netto contante waarde van het PESP in de huidige opzet komt daarmee uit op € -5,0 miljoen. Dit is nog zonder rekening te houden met het inverdieneffect voor de overheid: van de voordelen voor de bedrijven dragen deze 40 procent af in de vorm van belasting (overdracht). Echter hierdoor worden elders de versturende belastingen verlaagd.

Tabel 6.9 Welvaartseffect PESP zonder inverdieneffect (netto contante waarde, bedragen x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfs- leven | contante waarde welvaarts- effect export | contante waarde welvaarts- effect DBI | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PESP |
|--------|--|--|------------------------------|--|--|--|---|-------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | -9,6 | -7,2 | 4,3 | 2,0 | 5,5 | + PM | -5+ PM |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -5,2 | -7,1 | 2,9 | 0,7 | 3,8 | + PM | -4,9+ PM |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -10,6 | -9,1 | 4,3 | 1,8 | 5,6 | + PM | -8,1+ PM |

Tabel 6.10 geeft de contante waarde per effect en het totaal effect als wel rekening gehouden wordt met het inverdieneffect van de overheid. Dit geeft het totaal beeld voor de Nederlandse welvaart per jaar dat het PESP wordt uitgevoerd.

¹⁷⁷ Zie Hoofdstuk 4.4.5 voor een toelichting op de duur van het effect

¹⁷⁸ Voor de investering nemen we aan dat in het nulalternatief hetzelfde bedrag geïnvesteerd wordt met gelijke looptijd maar in Nederland en tegen een lager rendement. Hierdoor wordt het investeringsbedrag in de NCW berekening niet meegenomen: zowel in het nulalternatief als in de projectalternatieven wordt in jaar nul geïnvesteerd, en in alle alternatieven valt in jaar 10 het investeringsbedrag vrij. Het enige verschil tussen het nulalternatief en de projectalternatieven is het extra rendement dat in de projectalternatieven gerealiseerd wordt. Daarom wordt in de NCW-berekening alleen het extra rendement meegenomen.

Tabel 6.10 Welvaartseffect PESP met inverdieneffect (netto contante waarde, bedragen x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfs- leven | contante waarde welvaarts- effect export | contante waarde welvaarts- effect DBI | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PESP |
|--------|--|--|------------------------------|--|--|--|---|-------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | -6,5 | -7,2 | 2,6 | 1,2 | 5,5 | + PM | -4,4+ PM |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -3,4 | -7,1 | 1,7 | 0,4 | 3,8 | + PM | -4,6+ PM |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -7,6 | -9,1 | 2,6 | 1,1 | 5,6 | + PM | -7,4+ PM |

Tabel 6.10 toont dat niet alleen het PESP in de huidige opzet netto een negatief effect heeft op de Nederlandse welvaart (€ -4,4 miljoen). Ook de andere projectalternatieven hebben netto een nadelig welvaartseffect. Indien het budget en de projectbijdrage gehalveerd worden dalen zowel de kosten voor overheid en bedrijfsleven als de welvaartswinsten via exporten en DBI. Netto resteert een contante waarde van € -4,6 miljoen voor het tweede projectalternatief. Het derde projectalternatief toont een netto contante waarde van € -7,4 miljoen. De kosten voor de overheid komen in dit alternatief hoger uit vergeleken met de huidige opzet van het PESP, evenals de kosten voor het bedrijfsleven. De som van de baten is bij een PESP met hogere bijdrage en terugbetalingsclausule is nagenoeg gelijk aan de som van de baten in de huidige setting.

6.5 Gevoeligheidsanalyse

Tabel 6.11 en Tabel 6.12 geven de gevoeligheidsanalyse weer. Veel veranderingen hebben geen effect op de uitkomst (verandering van teken zijn grijs gemarkeerd). Dit geldt voor veranderingen van de discontovoet, de kosten van belastingheffing, de variabele uitvoeringskosten van de EVD, het feit dat alle export in Nederland wordt gemaakt, hogere additionaliteit (geen volledige additionaliteit want dat is erg onwaarschijnlijk) en een lager rendement op buitenlandse DBI.

De uitkomst van de MKBA verandert in twee scenario's: (i) langere duur export door meer handelscontacten (10 jaar) en langere duur rendement op DBI (20 jaar), (ii) een groter productiviteitsverschil tussen exporterende en niet exporterende bedrijven (3 procent in plaats van 1,5 procent). Hierbij wordt in beide scenario's enkel het eerste projectalternatief positief. Bovendien valt in het eerste scenario ook het tweede projectalternatief net positief uit.

Tabel 6.11 Gevoeligheidsanalyse I (x € miljoen)

| | | lagere discontovoet 2,5% | hogere discontovoet 8,5% | lagere kosten belastingheffing (0%) | hogere kosten belastingheffing (50%) | variabele uitvoeringskost en (EVD) per gegund project in alternatief 2 en 3 gelijk aan de kosten in alternatief 1 |
|--------|--|--------------------------------|--------------------------------|---|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | -3,3+ PM | -5,3+ PM | -3,1+ PM | -5,7+ PM | -4,4+ PM |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -3,9+ PM | -5,1+ PM | -3,9+ PM | -5,2+ PM | -4,8+ PM |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -6,4+ PM | -8,3+ PM | -5,9+ PM | -9+ PM | -6,6+ PM |

Tabel 6.12 Gevoeligheidsanalyse II (x € miljoen)

| | | langere duur export door meer handelscontact en (10 jaar) en langere duur rendement op DBI (20 jaar) | alle extra export wordt in Nederland gemaakt (geen doorvoer) | hogere additionaliteit (90 % in plaats van 67%) | lager extra rendement op de DBI (1 % in plaats van 2%) | groter productiviteits- verschil tussen exporterende en niet exporterende bedrijven (3 % in plaats van 1,5%) |
|--------|--|---|--|--|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PESP | 1,1+ PM | -4+ PM | -2,7+ PM | -5,5+ PM | 0,2+ PM |
| alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 0+ PM | -4,4+ PM | -3,7+ PM | -4,9+ PM | -1,4+ PM |
| alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -1,7+ PM | -7,1+ PM | -5,3+ PM | -8,4+ PM | -2,8+ PM |

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een MKBA gemaakt van het PESP. Hierbij zijn drie alternatieven, waaronder de huidige regeling, vergeleken met het nulalternatief waarin er geen regeling is. De belangrijkste conclusie staat in Tabel 6.10 en luidt dat de NCW van de drie alternatieven negatief is: met andere woorden: geen PESP vergroot de welvaart omdat de kosten van het PESP groter zijn dan de baten. Naast dit negatieve financiële saldo staat ook nog een positieve PM-post voor de ontwikkeling in andere landen. Dit effect was echter niet te kwantificeren, laat staan te monetariseren, maar is naar alle waarschijnlijkheid niet groot. Ten opzichte van de andere projectalternatieven scoort de huidige regeling (alternatief 1) beter (minder slecht).

De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse laat de verandering van de uitkomst zien als een of twee parameters veranderen. De uitkomst verandert van teken (dus wordt positief) bij (i) een langere duur export door meer handelscontacten (10 jaar) en een langere duur van het rendement op DBI (20 jaar), (ii) een groter productiviteitsverschil tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven. Hierbij wordt alleen het eerste alternatief in beide gevallen positief. Het tweede alternatief valt in het eerste scenario net positief uit. In alle andere gevallen blijft de uitkomst negatief.

7 Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM-EZ)

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt allereerst de huidige opzet van de PSOM-EZ regeling, en wat bekend is over de effectiviteit (Paragraaf 7.2). Paragraaf 7.3 bespreekt de projectalternatieven die we in de MKBA doorrekenen (Paragraaf 7.4). Paragraaf 7.5 bespreekt de gevoeligheidsanalyse. Paragraaf 7.6 tot slot bespreekt de conclusie.

7.2 Beschrijving PSOM-EZ¹⁷⁹

Het Programma Samenwerking Opkomende Markten van het ministerie van Economische Zaken (PSOM-EZ) is gericht op het positioneren van het Nederlandse bedrijfsleven in opkomende economieën en in het verlengde daarvan op het verlenen van ondersteuning bij de transitie van centraal geleide economie naar markteconomie. Parallel aan PSOM-EZ kent het ministerie van Buitenlandse Zaken via Ontwikkelingssamenwerking eveneens een PSOM-regeling: PSOM-OS. Dit hoofdstuk gaat alleen over PSOM-EZ, deze projecten hebben vaak wel een ontwikkelingsbijdrage maar dat is niet het doel. Projecten worden beoordeeld op hun economische baten voor Nederlandse bedrijven (aan het eind komen we nog terug op deze ontwikkelingscomponent).

PSOM-EZ is gericht op het aanjagen van investeringen door Nederlandse MKB'ers in opkomende en transitie-economieën via een bijdrage voor projecten die niet commercieel financieerbaar zijn omdat ze te risicovol zijn. Het FMO toetst in het aanvraagtraject of een project waarvoor PSOM-EZ-steun wordt aangevraagd in aanmerking komt voor financiering vanuit de Faciliteit Opkomende Markten (FOM). Mocht dat het geval zijn dan komt het project per definitie niet in aanmerking voor PSOM-EZ-financiering die uitsluitend bedoeld is voor risicovolle projecten in opkomende markten waar via commerciële kanalen moeilijk financiering voor te krijgen is. Dit impliceert dat de additionaliteit van PSOM-EZ-projecten groot is. De opdracht bedraagt maximaal 50 procent van de projectsom tot een maximum van € 750.000.¹⁸⁰ In het verleden werd maximaal 100 procent van de projectsom vergoed. De verlaging van de bijdrage heeft tot gevolg gehad dat het aantal aanvragen is gedaald, hoewel de terugloop in het aantal aanvragen niet eenduidig aan de verlaging van de bijdrage kan worden toegeschreven, omdat in dezelfde periode het budget is teruggeschoefd. Het budget is in de loop der jaren teruggelopen van ruim € 40 miljoen in de periode 1999-2002 tot € 19 miljoen voor 2008. Sinds

¹⁷⁹ De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts en de rapporten *'Jaarrapportage 2006 - PSOM'* (EVD, 2007) *'Jaarrapportage 2007 - PSOM'* (EVD, 2008) en *'Halffaarrapportage eerste helft 2007 - PSOM'* (EVD, 2007) en de notitie *'Programma Samenwerking Oost-Europa'* (Roggeveen, 2007)

¹⁸⁰ Hoewel EZ/EVD en het bedrijf ieder de helft bijdragen aan een project, hoeft het risico bij falen niet gelijk verdeeld te zijn. Een deel van de bedrijfsbijdrage van een project is bestemd voor aankoop van land en of gebouwen. Deze kunnen als het project faalt geliquideerd worden, waardoor het risico voor het bedrijf kleiner is dan de investering. Voor de bijdrage van PSOM-EZ geldt dat dan niet.

enkele jaren is het programma gebaseerd op een resultaatverbintenis, wat wil zeggen dat er pas wordt uitbetaald na het behalen van vooraf overeengekomen resultaten. Voorheen was de PSOM-EZ gebaseerd op een inspanningsverplichting.

Tot voor kort werd naast het ondersteunen van business-to-business projecten ook een deel van het jaarlijkse PSOM-EZ-budget besteed aan het ondersteunen van programma's die tot doel hadden het ondernemingsklimaat voor Nederlandse ondernemingen binnen specifieke sectoren te verbeteren. Dit onderdeel is in 2007 afgerond. Naast business-to-business projecten en programmatische ondersteuning bestaat het gehele PSOM-instrumentarium nog uit enkele meer specifieke onderdelen, te weten een jaarlijkse milieutender gefinancierd door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gericht op het uitwisselen van kennis en technologie op milieugebied en in 2007 is er eenmalig de zogeheten Irak-faciliteit geweest. De rest van het hoofdstuk richt zich op het business-to-business deel van de PSOM-EZ regeling. Gezien de andere opzet en doelen van de andere delen, zijn de conclusies van het business-to-business deel van PSOM-EZ niet overdraagbaar op de andere PSOM-onderdelen.

De PSOM-EZ-regeling staat open voor projecten in een beperkt aantal opkomende economieën. Als een economie zich voldoende heeft ontwikkeld, dan wordt het van de PSOM-EZ-lijst verwijderd. Zo heeft het doelgebied van PSOM-EZ zich de afgelopen jaren steeds verder oostwaarts verplaatst. Bij de start van het programma in 1991 heette het nog Programma Samenwerking Oost-Europa, maar na stroomlijning van het programma met PSOM-OS is de naam aangepast (Programma Samenwerking Opkomende Markten). Veel Oost-Europese landen zijn inmiddels zover gevorderd in het transitieproces dat zij van de PSOM-EZ-lijst zijn verdwenen. Momenteel ligt de focus van nieuwe PSOM-EZ-ondersteunde projecten op bijvoorbeeld Rusland, Oekraïne, Servië, Montenegro, Turkije en India.

Projecten die vanuit de PSOM-EZ ondersteund worden duren doorgaans twee à drie jaar en worden vaak uitgevoerd door MKB-bedrijven. In 2006 kwamen er in het business-to-business traject 89 aanvragen voor PSOM-EZ-gefinancierde projecten binnen, waarvan er 27 gehonoreerd zijn.¹⁸¹ Aan het eind van 2006 liepen er 225 projecten. In de praktijk blijkt dat 74 procent van de PSOM-EZ-gefinancierde projecten succesvol is. Deze succesvolle projecten gebruiken 84 procent van het budget.

Afgesloten projecten worden geëvalueerd. Daarbij wordt gevraagd naar de al gerealiseerde en de nog verwachte export spin-off. Op basis hiervan wordt de multiplier van PSOM-EZ op 5,6 geschat.¹⁸² Dat wil zeggen, € 1 PSOM-EZ-financiering wordt geassocieerd met € 5,6 omzetgroei (extra export) bij de direct bij het project betrokken Nederlandse bedrijven. Deze multiplier van 5,6 bestaat uit een multiplier van 2,3 die al gerealiseerd is op het moment van evalueren en een multiplier van 3,3 voor exportomzet die nog wordt verwacht op het moment van evalueren.

Naast de financiële spin-off zijn de bijdrage aan het transitieproces, het opbouwen van een lokaal netwerk en het positieve effect op het imago van Nederland indirecte effecten van PSOM-EZ-projecten. Uit evaluatiestudies blijkt dat uitvoerders van een PSOM-EZ-project gemiddeld 9

¹⁸¹ Onbekend is welk deel van de afgewezen projecten (in gewijzigde vorm) toch doorgang vindt.

¹⁸² In de praktijk is deze multiplier moeilijk vast te stellen voor PSOM-EZ-gefinancierde projecten, aangezien het doorgaans om langer lopende (investerings)projecten gaat, waarbij de spin-off-omzet langer op zich laat wachten dan bij exportprojecten.

nieuwe handelscontacten opdoen als gevolg van het project. De nieuwe handelscontacten hoeven niet beperkt te blijven tot de hoofduitvoerder, maar ook toeleveranciers (zoals logistieke bedrijven) kunnen contacten opdoen waardoor ze nieuwe opdrachten krijgen.¹⁸³

De kosten van het verkrijgen van PSOM-EZ-financiering zijn gemiddeld 1,58 procent van het budget. De uitvoeringskosten van PSOM-EZ bedragen langjarig grofweg 10 procent van het budget, in 2007 waren de uitvoeringskosten voor het business-to-business gedeelte van PSOM-EZ € 1,65 miljoen.

7.3 De projectalternatieven

Het nulalternatief waarmee de projectalternatieven worden vergeleken in de MKBA is de situatie waarin er geen stimuleringsregelingen zijn vanuit het ministerie voor Economische Zaken.

In de MKBA vergelijken we het nulalternatief met de onderstaande drie projectalternatieven:

1. Huidige PSOM-EZ regeling (business as usual): 50 procent van de projectkosten met een maximum van € 750.000 wordt vergoed, het budget is € 18,8 miljoen, waarvan in 2007 € 16,2 miljoen is gecommitteerd voor 26 projecten, waarbij pas wordt uitbetaald na het behalen van vooraf vastgestelde resultaten. Een contract is daarbij opgedeeld in 4 à 5 deelresultaten, waarbij de projectvergoeding per deelresultaat na afronding definitief wordt uitbetaald.
2. PSOM-EZ als lening die na het behalen van de in het contract vastgelegde resultaten moet worden terugbetaald. Als die resultaten niet worden gerealiseerd, wordt de lening omgezet in een gift. Het risico van PSOM-EZ projecten is nu te groot voor de markt en FMO (die de projectvoorstellen toetst in het kader van de FOM).
3. Uitgebreide PSOM-EZ: bovenop de huidige 50 procent projectvergoeding na het behalen van de afgesproken resultaten wordt na vijf jaar de resterende 50 procent ook uitgekeerd indien er aangetoond wordt dat er spin-off omzet is gerealiseerd.

Alternatief 1 vergeleken met het nulalternatief beantwoordt de vraag of de huidige regeling uitvoeren de welvaart vergroot ten opzichte van de regeling helemaal schrappen (het nulalternatief). Naast schrappen kan ook het aanpassen eventueel leiden tot een welvaartsverhoging. Alternatief 2 en 3 vergelijken twee alternatieve PSOM-EZ regelingen met het nulalternatief. Alternatief 2 vermindert sterker dan in alternatief 1 het risico van bedrijven, het hoge risico van dit type projecten is de reden dat de overheid mogelijk een rol heeft om bedrijven te steunen. Een van de nadelen van dit alternatief is dat de (administratieve) kosten hoger zijn. Alternatief 3 vergroot de beloning voor succesvolle projecten en maakt deelname voor bedrijven daarom aantrekkelijker. Een van de nadelen hiervan is dat het risico niet kleiner wordt. Of alternatief 2 en 3 mogelijk een verbetering zijn moet uit de MKBA blijken.

Naast de bovenstaande alternatieven zijn nog meer alternatieven denkbaar. Deze zijn hier niet uitgewerkt noch doorgerekend in de MKBA. Een voorbeeld hiervan is dat het ministerie van Economische Zaken, in plaats van een projectvergoeding, kan bijdragen aan de extra risico-

¹⁸³ Berenschot (2007) schat dat € 20 miljoen subsidie leidt tot € 112 miljoen omzet (multiplier=5,6) hetgeen leidt tot 800 banen en € 6 miljoen aan investeringen in Nederland. Verder geeft deze evaluatie aan dat een project gemiddeld 13 arbeidsplaatsen in het doeland creëert.

opslag die FMO percipieert.¹⁸⁴ Het project wordt dan gesteund met een lening tegen voorwaarden die gunstiger zijn dan de markt deze aanbiedt. De regeling lijkt dan sterk op de FOM, maar dan voor projecten die te riskant zijn voor de huidige FOM. Een dergelijk alternatief sluit sterk aan bij het marktfalen dat achter het instrument ligt (een te hoog risico voor een bedrijf terwijl het project of dit type projecten wel maatschappelijk relevant is¹⁸⁵). Nu wordt het extra risico opgelost door een bijdrage aan het project. Als EZ een bijdrage aan de risico-opslag levert dan heeft dit mogelijk effect op het type projecten dat wordt gefaciliteerd. Een dergelijk nieuw instrument ontwerpen viel buiten het kader van deze studie. Zonder precieze uitwerking van een dergelijk instrument is doorrekening in de MKBA niet mogelijk.

Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar.¹⁸⁶

7.4 De MKBA

In deze paragraaf werken we de MKBA van het PSOM-EZ regeling uit aan de hand van de in hoofdstuk 4 behandelde long list van effecten. Sommige effecten bespreken we in deze MKBA maar kort omdat deze in hoofdstuk 4 al besproken zijn.

Uitwerking projectalternatieven

In de huidige opzet van het business-to-business gedeelte van PSOM-EZ is een jaarlijks budget van € 18,8 miljoen beschikbaar (Tabel 7.1). In 2007 werden er in totaal 26 projecten gecommitteerd voor in totaal € 16,2 miljoen. De gemiddelde projectfinanciering die wordt gecommitteerd bedraagt dus € 623.000. Alternatief 1 voorziet in 50 procent vergoeding van de projectsom, van gemiddeld € 1,2 miljoen. Uit evaluatie van PSOM-EZ blijkt dat, gemeten in projectvergoeding, 84 procent van de projecten de resultaatverbintenis haalt (EVD, 2008, p. 27). Van de € 16,2 miljoen wordt € 13,6 miljoen daadwerkelijk uitbetaald voor 22 succesvolle projecten.

¹⁸⁴ In principe kan iedere financieringsinstelling deze regeling uitvoeren. We nemen FMO hier als voorbeeld omdat deze nu de FOM al uitvoert.

¹⁸⁵ Merk op dat hier niet staat dat overheidsingrijpen economisch efficiënt en gewenst is. Hiervoor is het nodig dat het maatschappelijk belang (de baten) groter zijn dan de kosten die de overheid moet maken om het risico voor het bedrijf te verminderen

¹⁸⁶ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

Tabel 7.1 Uitwerking projectalternatieven PSOM-EZ (bedragen x € miljoen)

| | | beschikbaar budget | gecommitteerd budget | besteed budget | gemiddelde projectomvang | % vergoeding resultaat-verbintenis | vergoeding resultaat-verbintenis | % vergoeding spin-off-resultaat | contante waarde vergoeding spin-off-resultaat |
|--------|------------------------------|--------------------|----------------------|----------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM | 18,8 | 16,2 | 13,6 | 1,2 | 50% | 0,6 | nvt | nvt |
| alt. 2 | PSOM terugbetalen bij succes | 18,8 | 64,8 | 16,2 | 1,2 | 100% | 1,2 | nvt | nvt |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 18,8 | 21,6 | 16,2 | 1,2 | 50% | 0,6 | 50% | 0,5 |

In alternatief 2 is de projectbijdrage geen vergoeding maar een lening die moet worden terugbetaald als het project succesvol blijkt en de resultaatverbintenis wordt gehaald (terugbetalingsclausule). Zonder succes (en bij de vooraf overeengekomen inspanning) wordt 100 procent van de projectkosten vergoed. De overheid levert dus vooral ondersteuning aan bedrijven als het risico daadwerkelijk slecht uitpakt. Waarschijnlijk daalt hierdoor het succespercentage iets, omdat een deel van de beloftevollere projecten doorgaat zonder dat PSOM-EZ-steun wordt aangevraagd. Hierdoor bestaat PSOM-EZ gemiddeld genomen uit relatief meer risicovolle projecten (verderop gaan we in op de hogere wervings- en uitvoeringskosten per project die in dit alternatief optreden). We stellen daarom vergeleken met het eerste projectalternatief het succespercentage bij van 84 procent naar 75 procent (Tabel 7.2). Bij een succespercentage van 75 procent en een gelijkblijvende gemiddelde projectomvang van € 1,2 miljoen kunnen er 52 projecten met PSOM-EZ worden ondersteund, waarvan bij een kwart (13 projecten) de lening wordt omgezet in een gift, omdat het project niet succesvol is. Omdat naar verwachting maar een kwart van de gecommitteerde bedragen wordt uitbetaald,¹⁸⁷ ligt het gecommitteerde budget voor de 52 ondersteunde projecten met € 64,8 miljoen aanzienlijk boven het beschikbare budget. Uiteindelijk wordt er € 16,2 miljoen aan vergoedingen uitbetaald (dat is evenveel als in alternatief 1 gecommitteerd is).¹⁸⁸

Tabel 7.2 Aantal ondersteunde projecten

| | | aantal gecommitteerde projecten | succespercentage resultaat-verbintenis | aantal projecten dat resultaat-verbintenis haalt | succespercentage spin-off-resultaat | aantal projecten dat spin-off-verbintenis haalt |
|--------|------------------------------|---------------------------------|--|--|-------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM | 26 | 84% | 22 | nvt | nvt |
| alt. 2 | PSOM terugbetalen bij succes | 52 | 75% | 39 | nvt | nvt |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 20 | 84% | 17 | 75% | 12 |

In alternatief 3 wordt de huidige PSOM-EZ regeling uitgebreid met een extra conditionele uitbetaling. Die voorziet in vergoeding van de tweede helft van de projectkosten indien na een periode van vijf jaar blijkt dat er (voldoende) spin-off exportresultaat is gerealiseerd. De

¹⁸⁷ PSOM-EZ kan daarbij zo worden opgezet dat het sterk lijkt op het *revolving fund* principe achter de FOM. Dan wordt het geld van projecten die succesvol blijken en waarvan de lening wordt afgelost aangewend om nieuwe projecten te ondersteunen.

¹⁸⁸ Omdat aantal projecten relatief laag is zal het percentage succesvolle projecten waarschijnlijk van jaar op jaar variëren.

gemiddelde projectomvang blijft gelijk met € 1,2 miljoen (Tabel 7.1). Ook het percentage projecten dat de resultaatverbintenis haalt, verandert naar verwachting niet en blijft 84 procent (Tabel 7.2). Bovendien veronderstellen we dat van de bedrijven die de resultaatverbintenis halen driekwart ook de spin-off verbintenis halen. Dat betekent dat van de projecten die vanuit PSOM-EZ ondersteuning ontvangen, 84 procent de resultaatverbintenis haalt en gemiddeld € 623.000 projectvergoeding ontvangt. Vervolgens haalt van deze groep nog eens 75 procent vijf jaar later de spin-off verbintenis en ontvangt het resterende deel van de projectsom, € 623.000, de contante waarde hiervan is € 477.000.¹⁸⁹ Als net als in alternatief 2 uiteindelijk € 16,2 miljoen wordt uitbetaald, dan kunnen 20 projecten gecommitteerd worden, waarvan er gemiddeld 17 aan de resultaatverbintenis voldoen en waarvan er vervolgens gemiddeld 12 aan de spin-off verbintenis voldoen.¹⁹⁰

Kosten voor de overheid

De uitvoeringskosten van het business-to-business gedeelte van PSOM-EZ zijn € 1,65 miljoen. Net als bij de andere MKBA's wordt aangenomen dat € 100.000 van de uitvoeringskosten vaste kosten zijn (Tabel 7.3). De variabele uitvoeringskosten per gegund project zijn dan € 59.615. Verder heeft EZ nog vaste kosten voor de PSOM-EZ regeling. Voor alle alternatieven op 1 FTE of € 100.000 verondersteld.

In alternatief 1, de huidige regeling, is geen werving nodig (anders dan de wervingskosten die al in de uitvoeringskosten zitten). De totale kosten van de PSOM-EZ zijn € 15,4 miljoen (€ 1,7 miljoen + € 0,1 miljoen + € 13,6 miljoen). Inclusief kosten van belastingheffing zijn de kosten € 19,2 miljoen.

In alternatief 2 zijn de variabele uitvoeringskosten per project 50 procent hoger dan in alternatief 1. Er moet immers een extra beoordeling worden uitgevoerd waarin wordt vastgesteld of de lening al dan niet moet worden terugbetaald en het terugbetalen van leningen moet worden bewaakt. Waarschijnlijk moet in alternatief 2 actiever geworven worden dan in alternatief 1 om 26 *extra* projecten te ondersteunen. Deze extra wervingskosten schatten we op € 1.000 per project dat ligt boven het aantal in alternatief 1. De totale extra wervingskosten zijn dus € 26.000. Gegeven het grotere aantal projecten dat wordt ondersteund (52), de hogere variabele kosten (€ 89.423 per project), de kosten om projecten te werven en het bestede budget (€ 16,2 miljoen) bedragen de totale kosten voor de overheid van dit alternatief € 26,3 miljoen inclusief kosten van belastingheffing.

¹⁸⁹ Verdisconteerd tegen de gebruikelijke rentevoet van 5,5% over een periode van vijf jaar.

¹⁹⁰ Merk op dat het derde alternatief net als het tweede in zekere zin als een *revolving fund* is opgezet; indien een verbintenis niet wordt gehaald dan wordt het geld dat niet wordt uitbetaald gebruikt om nieuwe projecten te ondersteunen. Net zolang tot het budget uitgeput is.

Tabel 7.3 Kosten overheid voor uitvoering PSOM-EZ

| | | vaste uit- voerings- kosten (EVD x € miljoen) | variabele uitvoer- ings- kosten (EVD) per project | totale uit- voerings- kosten - (EVD x € miljoen) | uit- voerings- kosten (EZ x € miljoen) | varia- bele wer- vings- kosten per project | totale wer- vings- kosten | besteed budget (x € miljoen) | totale kosten (x € miljoen) | totale kosten (incl. belas- ting x € miljoen) |
|--------|---------------------------------------|---|--|--|--|--|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 0,1 | 59.615 | 1,7 | 0,1 | 0 | 0 | 13,6 | 15,4 | 19,2 |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 0,1 | 89.423 | 4,8 | 0,1 | 1.000 | 26.000 | 16,2 | 21,1 | 26,3 |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 0,1 | 74.519 | 1,6 | 0,1 | 0 | 0 | 16,2 | 17,9 | 22,3 |

In alternatief 3 waarin PSOM-EZ wordt uitgebreid met uitbetaling bij succes zijn de variabele uitvoeringskosten 25 procent hoger dan in alternatief 1. Immers, na vijf jaar wordt beoordeeld of er voldoende spin-off is en of de resterende 50 procent van de projectsom moet worden vergoed. In vergelijking met alternatief 2 zullen de variabele uitvoeringskosten naar verwachting lager uitvallen omdat er geen terugbetalingstraject bewaakt hoeft te worden. Gegeven het kleinere aantal geïmplementeerde projecten (20) zijn de kosten voor de overheid € 22,3 miljoen inclusief kosten voor belastingheffing.

Kosten voor het bedrijfsleven

Uit evaluatie van PSOM-EZ blijkt dat in de huidige opzet de gemiddelde verkrijgingskosten 1,58 procent van de financiële bijdrage zijn, ofwel € 9.845 per project (Tabel 7.4).¹⁹¹ In 2007 werden er in totaal 55 PSOM-EZ aanvragen ingediend. In de praktijk blijkt dat grofweg de helft van de aanvragen wordt begeleid door adviesbureaus die daarvoor een fee in rekening brengen aan het bedrijf dat de aanvraag indient. Deze bedraagt naar schatting gemiddeld 10 procent van de projectvergoeding. Gemiddeld zijn de kosten van aanvraagbegeleiding door adviesbureaus € 31.154 per bedrijf.¹⁹² De totale verkrijgingskosten voor de 55 aanvragende bedrijven komen in het eerste projectalternatief daarmee uit op € 2,3 miljoen.

De vergoeding die vanuit PSOM-EZ wordt ontvangen is 50% van de projectsom. Het bedrijfsleven betaalt zelf dus ook 50% van de projectkosten van € 1,2 miljoen als aan de resultaatverbintenis wordt voldaan. Indien deze verbintenis niet wordt gehaald betaalt het bedrijfsleven de volledige projectkosten zelf. Eerder is gebleken dat 84% van de bedrijven aan de resultaatverbintenis komt, en 16% dus niet. De projectkosten voor het bedrijfsleven zijn dus € 18,8 miljoen¹⁹³. De totale kosten voor het bedrijfsleven komen daarmee uit op € 21,0 miljoen.

¹⁹¹ Mogelijkerwijs bestaat een deel van de verkrijgingskosten uit kosten voor activiteiten die eigenlijk in de projectkosten meegenomen zouden moeten worden. Te denken valt daarbij aan zaken als projectdefiniëring. Dit is slechts een verdelingseffect dat geen gevolgen heeft voor de totale kosten van bedrijven. Immers, als de verkrijgingskosten gecorrigeerd zouden worden voor de kosten voor deze activiteiten dan moeten de projectkosten met hetzelfde bedrag verhoogd worden.

¹⁹² Gelijk aan € 623.077 (de gemiddelde projectvergoeding), maal 50% (geschatte fractie van de bedrijven die adviesbureaus inschakelt), maal 10% (de veronderstelde gemiddelde fee).

¹⁹³ Dit is uitgerekend zonder tussendoor afronden: =21,84*(1.245.154-623.077)+(26-21,84)* 1.246.154.

Tabel 7.4 Kosten bedrijfsleven PSOM-EZ

| | | aantal aan- gevraagde projecten | verkrijgings- kosten als % van project- vergoeding | verkrijgings- kosten per project | variabele kosten advies- bureaus | verkrijgings- kosten totaal bedrijven (x € miljoen) | totale project- kosten bedrijven (x € miljoen) | totale kosten bedrijven (x € miljoen) |
|--------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|---|---|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 55 | 1,58% | 9.845 | 31.154 | 2,3 | 18,8 | 21,0 |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 110 | | 14.767 | 31.154 | 5,1 | 48,6 | 53,7 |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 42 | | 12.306 | 31.154 | 1,8 | 8,3 | 10,1 |

In alternatief 2 neemt het aantal aangevraagde projecten sterk toe. In de huidige situatie (alternatief 1) worden voor 26 gecommitteerde projecten 55 aanvragen ontvangen. Bij gelijkblijvende kwaliteit van de aanvragen en een voldoende werving, zijn voor de 52 gecommitteerde projecten 110 aanvragen nodig. Analoog aan de redenering bij de uitvoeringskosten zullen de verkrijgingskosten per project ook hoger uitvallen dan in alternatief 1. Ook hier gaan we uit van een opslag van 50 procent. De variabele kosten voor de inschakeling van adviesbureaus blijft constant op € 31.154. Daarmee komen de totale verkrijgingskosten in alternatief 2 uit op € 5,1 miljoen. De terugbetalingsclausule heeft tot gevolg dat 75 procent van de ondersteunde bedrijven uiteindelijk de ontvangen projectlening moet terugbetalen omdat het project succesvol is en de resultaatverbintenis is gehaald. De leningen die verstrekt zijn voor de 25 procent van de projecten die niet tot resultaat leiden, hoeven niet terugbetaald te worden. Dat betekent dat 39 van de 52 gecommitteerde projecten van gemiddeld € 1,2 miljoen worden terugbetaald, ofwel € 48,6 miljoen aan de projectkosten worden door het bedrijfsleven zelf gedragen. De totale kosten voor het bedrijfsleven komen uit op € 53,7 miljoen.

In alternatief 3 zullen naar verwachting 20 projecten gecommitteerd worden. Bij een gelijkblijvende kwaliteit van de projectaanvragen vergeleken met de huidige opzet worden daarvoor 42 aanvragen ontvangen. De verkrijgingskosten zijn hier 25 procent dan in alternatief 1 omdat er aan administratieve verplichtingen voldaan moet worden. De verkrijgingskosten zijn dus € 12.306. Bij gelijkblijvende variabele kosten voor de inschakeling van adviesbureaus zijn de verkrijgingskosten voor het bedrijfsleven € 1,8 miljoen. De projectkosten voor het bedrijfsleven vallen voor dit alternatief uiteen in drie onderdelen die samen optellen tot € 8,3 miljoen:

- Van de 20 gecommitteerde projecten haalt gemiddeld 84 procent de resultaatverbintenis, 3 projecten halen dat niet. Bedrijven dragen de projectkosten van € 1,2 miljoen dan in zijn geheel zelf. Dat komt neer op € 3,9 miljoen.
- Van de 17 projecten die de resultaatverbintenis halen, haalt vervolgens naar 25 procent, ofwel 5 projecten, de spin-off verbintenis niet. Voor deze projecten ontvangen bedrijven 50 procent vergoeding en dragen zij 50 procent van de kosten zelf. De projectkosten voor het bedrijfsleven bedragen in dat geval € 2,6 miljoen.
- Van de 17 projecten die de resultaatverbintenis halen, haalt 75 procent de spin-off verbintenis. Dat komt neer op 12 projecten, die 50 procent van de projectkosten aan het begin en 50 procent van de projectkosten na vijf jaar ontvangen. De enige projectkosten die deze bedrijven zelf dragen is het verschil tussen de helft van de projectkosten aan het begin van het project en de contante waarde daarvan na vijf jaar. Dat komt voor deze 12 projecten neer op € 1,8 miljoen.

De totale kosten voor het bedrijfsleven bestaande uit projectkosten en verkrijgingskosten komen daarmee uit op € 10,1 miljoen.

Effect PSOM-EZ via export

Tabel 7.5 toont de opbouw van de extra export die gerealiseerd wordt via PSOM-EZ ondersteunde projecten. Uit evaluatie van PSOM-EZ blijkt dat de multiplier van PSOM-EZ op export gemiddeld 5,6 is.¹⁹⁴ Dat betekent dat iedere euro PSOM-EZ projectvergoeding in de jaren daarna leidt tot € 5,60 aan exportomzet, veelal gaat het dan om export van het Nederlandse moederbedrijf naar de lokale entiteit waarin wordt geïnvesteerd in het kader van het project. De export die in het kader van PSOM-EZ ondersteunde projecten wordt gerealiseerd bedraagt € 76,2 miljoen in alternatief 1.

In theorie is de additionaliteit van PSOM-EZ behoorlijk hoog, omdat het een expliciete eis is dat PSOM-EZ steun noodzakelijk is voor doorgang van het project. Andere financieringsbronnen mogen niet beschikbaar zijn. Dus als een project elders financierbaar is, hetzij commercieel, hetzij met andere instrumenten zoals de FOM, dan komt het niet in aanmerking voor ondersteuning vanuit PSOM-EZ. Niettemin blijkt uit interviews met ervaringsdeskundigen dat de additionaliteit van PSOM-EZ in de praktijk aanzienlijk minder hoog is, bijvoorbeeld minder hoog dan die van de FOM. Gegeven deze overwegingen stellen we de additionaliteit van PSOM-EZ vast op een nog altijd substantiële 67 procent. Met deze additionaliteit, zorgt PSOM-EZ voor € 51,1 miljoen *extra* export. We nemen aan dat van deze export 90 procent binnenlands geproduceerd wordt en dat 10 procent doorvoer is.¹⁹⁵ De Nederlandse productie voor de extra export door PSOM-EZ is in alternatief 1 € 46,0 miljoen.

Tabel 7.5 Extra export per jaar door PSOM-EZ-projecten

| | omzetmultiplier op de overheidsbesteding, extra omzet Nederlandse bedrijven | omzetmultiplier voor het gehele budget | export door alle PSOM-EZ-projecten (x € miljoen; niet gecorrigeerd voor additionaliteit) | additionaaliteit PSOM-EZ | extra export door PSOM-EZ (x € miljoen; dus gecorrigeerd voor additionaliteit) | fractie geproduceerd in Ned. | extra export o.b.v. Ned. productie (x € miljoen) |
|--|---|--|--|--------------------------|--|------------------------------|--|
| alt. 1 huidige opzet PSOM-EZ | 5,6 | 2,4 | 76,2 | 67% | 51,1 | 90% | 46,0 |
| alt. 2 PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 7,0 | 2,9 | 190,5 | 67% | 127,6 | 90% | 114,9 |
| alt. 3 uitgebreide PSOM-EZ | 5,6 | 2,4 | 57,6 | 67% | 38,6 | 90% | 34,8 |

Vooraf voor alternatief 2 en 3 is een bewerking van de multiplier nodig. De extra export wordt door het aantal en de gemiddelde omvang van de projecten bepaald, niet alleen door het deel van het totaal dat door PSOM-EZ wordt betaald. In alternatief 1 is de multiplier voor het gehele budget 2,4 (overheid en bedrijven betalen evenveel aan ieder project). In alternatief 2 met een

¹⁹⁴ Mogelijk zijn kentallen uit het verleden te optimistisch over de huidige PSOM-EZ. De lijst met landen waarvoor PSOM-EZ financiering aangevraagd kan worden verschuift steeds verder oostwaarts. Hierdoor neemt mogelijk de kans op succes af door de toenemende fysieke en mogelijk culturele afstand (zie hoofdstuk 3).

¹⁹⁵ Dit wijkt dus af van het percentage voor Nederland als geheel: doorvoer maakt 44 procent van de export uit (CBS, 2007).

terugbetalingsclausule valt de multiplier van de projectwaarde op de gerealiseerde export hoger uit, omdat door het hogere gemiddelde risico van projecten de payoff bij projectsucces navenant hoger zal liggen. Hier is uitgegaan van een 25 procent hogere multiplier in alternatief 2 ten opzichte van alternatief 1. Dat heeft, gegeven het bestede budget van € 16,2 miljoen van de overheid en € 48,6 miljoen door de bedrijven en een additionaliteit van 67 procent, tot gevolg dat er € 127,6 miljoen extra wordt geëxporteerd dankzij PSOM-EZ-projecten. Hiervan wordt € 114,9 miljoen in Nederland geproduceerd.

Alternatief 3 toont, gegeven de gemaakte veronderstellingen over het gemiddelde risicoprofiel van projecten (dat we eerder veronderstelden vergelijkbaar te zijn aan het de huidige situatie, waardoor de multiplier gelijk is aan die in alternatief 1) en het bestede budget van € 16,2 miljoen plus de bedrijfsbestedingen van € 8,3 miljoen, € 38,6 miljoen extra export waarvan € 34,8 miljoen in Nederland wordt geproduceerd.

De extra exporten die PSOM-EZ-projecten genereren, leiden op twee manieren tot welvaartswinst; door de hogere productiviteit van internationaal opererende bedrijven en door winsten op import en doorvoer. Tabel 7.6 laat zien dat de 1,5 procent hogere productiviteit van de exporterende bedrijven over de € 46,0 miljoen (zie Tabel 7.5) extra Nederlandse productie van internationaal concurrerende bedrijven in alternatief 1 leidt tot € 0,7 miljoen extra productiviteit in Nederland. We gaan uit van een winstpercentage van 1 procent op de import en doorvoer. Bij een doorvoerpercentage van 10 procent is de winst op de doorvoer € 51.000.¹⁹⁶

Volgens dezelfde analogie leidt het tweede projectalternatief tot € 1,7 miljoen extra productiviteit en € 128.000 extra winst op doorvoer in Nederland. Het derde projectalternatief leidt tot € 0,5 miljoen extra productiviteit in Nederland en € 39.000 extra winst op import en doorvoer.

Tabel 7.6 Extra productiviteit op productie en winst op doorvoer van PSOM-EZ-projecten

| | | productiviteits- winst exporterende bedrijven | extra productiviteit in Nederland (x € miljoen) | winst- percentage op doorvoer | winst op doorvoer |
|--------|---------------------------------|--|---|-------------------------------------|-------------------|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 1,5% | 0,7 | 1% | 51.057 |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 1,5% | 1,7 | 1% | 127.643 |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 1,5% | 0,5 | 1% | 38.620 |

Uit evaluatie van PSOM-EZ blijkt dat projecten gemiddeld 10 nieuwe beloftevolle handelscontacten opleveren (Tabel 7.7). Net als bij de MKBA van de PESP veronderstellen we dat de helft van deze contacten uiteindelijk leidt tot een transactie van gemiddeld € 100.000. Gegeven het aantal bedrijven dat per alternatief wordt ondersteund leidt dit bij de veronderstelde productiviteitswinst van 1,5 procent in het eerste, tweede en derde projectalternatief tot resp. € 163.800, € 292.500 en € 123.900 extra productiviteitswinst.¹⁹⁷

¹⁹⁶ 1 procent van 10 procent van € 61,7 miljoen = 0,069 miljoen of afgerond 0,1 miljoen.

¹⁹⁷ We gaan hier bij het aantal bedrijven uit van de projecten waar de resultaatdoelstelling wordt gehaald, omdat het waarschijnlijk is dat bedrijven die niet succesvol zijn in de uitrol van het project ook minder succesvol zijn in het opdoen van nieuwe handelscontacten

Tabel 7.7 Extra export en productiviteit per jaar door nieuwe handelscontacten PSOM-EZ

| | | aantal handelscontacten per project | fractie succesvolle nieuwe contacten | export per handelscontact | extra export handelscontacten bedrijfsleven (x € miljoen) | productiviteitswinst exportierenden | extra productiviteit door extra contacten |
|--------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|---|-------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 10 | 50% | 0,1 | 10,9 | 1,5% | 163.800 |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 10 | 50% | 0,1 | 19,5 | 1,5% | 292.500 |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 10 | 50% | 0,1 | 8,3 | 1,5% | 123.900 |

Effect PSOM-EZ via Directe Buitenlandse Investeringen

Tabel 7.8 toont in de eerste kolom per alternatief de totale waarde van PSOM-EZ gefinancierde projecten. Deze is gelijk aan het bestede budget (Tabel 7.1) en de projectkosten voor bedrijven (Tabel 7.4). Bij de eerder gesproken veronderstelde additionaliteit van PSOM-EZ van 67 procent komt dat in alternatief 1 neer op € 21,7 miljoen aan investeringen die zonder de PSOM-EZ niet gedaan zouden zijn.¹⁹⁸ Vanwege het hogere risico dat PSOM-EZ projecten kenmerkt hanteren we een rendementsopslag van 4 procent ten opzichte van de 2 procent die eerder in de MKBA van het PESP is gebruikt. Bedrijven die een PSOM-ondersteund investeringsproject opzetten zullen dit rendement echter alleen eisen op dat deel van het project dat zij zelf financieren. De overheidsbijdrage zal het bedrijf daarbij integraal als onderdeel van het rendement beschouwen. Immers, het bedrijf zal aan het eind van het project enkel de eigen projectbijdrage terugverlangen en de overheidsbijdrage als gegeven, onderdeel van het rendement beschouwen. In alternatief 1 levert de door de regeling veroorzaakte DBI in dat geval jaarlijks € 0,5 miljoen extra rendement op boven alternatieve investeringen.

Volgens dezelfde berekening levert alternatief 2 jaarlijks € 1,3 miljoen extra rendementsinkomsten op en alternatief 3 € 0,2 miljoen.

¹⁹⁸ Een buitenlandse investering kan op termijn gevolgen hebben voor een Nederlands bedrijf. Een productielocatie in een ander land maakt marketing, verkoop en research en development in Nederland mogelijk.

Tabel 7.8 Extra rendement per jaar op PSOM-EZ gefinancierde projecten

| | | totale project-waarde DBI (x € miljoen) | eigen bijdrage bedrijven in DBI (x € miljoen) | additio-naliteit PSOM-EZ | eigen bijdrage bedrijven in extra DBI (x € miljoen) | extra rende-ment op PSOM-EZ projecten | extra rendement op eigen bijdrage extra DBI (x € miljoen) |
|--------|---------------------------------|---|---|--------------------------|---|---------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 32,4 | 18,8 | 67% | 12,6 | 4% | 0,5 |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 64,8 | 48,6 | 67% | 32,6 | 4% | 1,3 |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 24,5 | 8,3 | 67% | 5,6 | 4% | 0,2 |

De investeringskosten voor het bedrijf zijn niet meegenomen, alleen het extra rendement is meegeteld. De investering wordt feitelijk vergeleken met een investering in Nederland in het nulalternatief met eenzelfde looptijd als het PSOM-EZ project en met een lager rendement.

Overzicht

In Tabel 7.9 zijn de hierboven besproken kosten en baten samengevoegd. Hierbij zijn we ervan uitgegaan dat de extra exporten door de nieuwe handelscontacten vijf jaar duren en dat het extra rendement van de investeringen tien jaar duurt. De directe export samenhangend met het project (de ‘multiplier’) valt in het eerste jaar.¹⁹⁹

De contante waarde van de opbrengsten van exporten en investeringen bedraagt in alternatief 1 (de huidige opzet van de PSOM-EZ) € 5,2 miljoen. Merk op dat de baten voor de bedrijven die deelnemen aan de regeling groter kunnen zijn. De post baten bedrijfsleven die hier staat is inclusief het algemeen evenwichtseffect via de arbeidsmarkt. De kosten voor het bedrijfsleven die tegenover deze opbrengsten staan bedragen € 2,3 miljoen. Bovendien maakt de overheid voor € 19,2 miljoen aan kosten. De contante waarde van de extra keuzemogelijkheden voor de Nederlandse consument ontleend aan de extra importen bedraagt € 1,9 miljoen. Dit is 2 procent van de contante waarde van de extra exporten van € 92,6 miljoen. In de voorlaatste kolom van Tabel 7.9 is een PM-post opgenomen voor de niet- gekwantificeerde baten van de ontwikkelingscomponent van PSOM-EZ. In Box 7.1 gaan we hier verder op in. De totale netto contante waarde van alternatief 1 komt daarmee op € 14,4 miljoen negatief plus de genoemde PM-post.

¹⁹⁹ De multiplier uit de evaluatie van PSOM-EZ (EVD, 2008) zoals die in Tabel 7.5 is gebruikt omvat de totale gerealiseerde en geanticipeerde extra exporten voortkomende uit PSOM-EZ projecten verspreid over meerdere jaren. We laten daarom de totale baat van de extra directe export voortvloeiend uit PSOM-EZ projecten in het eerste jaar vallen, waarin ook de kosten worden gemaakt. In werkelijkheid wordt deze export over een periode van enkele jaren gerealiseerd. Dit leidt tot een kleine overschatting van de baten.

Tabel 7.9 Welvaartseffect PSOM-EZ zonder inverdieneffect (netto contante waarde, x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfsleven | netto opbrengsten bedrijfs- leven ²⁰⁰ | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PSOM-EZ |
|--------|---------------------------------------|--|-------------------------|---|--|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | -19,2 | -2,3 | 5,2 | 1,9 | + PM | -14,4+ PM |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -26,3 | -5,1 | 12,9 | 4,0 | + PM | -14,5+ PM |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | -22,3 | -1,8 | 2,8 | 1,4 | + PM | -20+ PM |

Tabel 7.9 is nog zonder inverdieneffect, de extra winst die bedrijven maken wordt belast. Hiervoor is een belastingpercentage van 40 procent gebruikt. Dit is een overdracht van de bedrijven naar de overheid. Het saldo hiervan is nul. Het feit dat de overheid hier meer belasting ontvangt zorgt ervoor dat ze elders verstorende belasting kan verlagen. Dit zorgt voor een welvaartswinst van 25 procent maal 40 procent maal de productiviteitswinst bij bedrijven. Tabel 7.10 geeft de uitkomst weer waarbij rekening wordt gehouden met dit welvaartseffect. Dit is het meest complete overzicht van de MKBA PSOM-EZ.

In alternatief 1 zijn de kosten voor de overheid € 16,6 miljoen, en de kosten voor het bedrijfsleven zijn € 2,3 miljoen. Tegenover de kostenposten staat een aantal batenposten, namelijk opbrengsten voor het bedrijfsleven € 3,1 miljoen, € 1,9 miljoen voordeel voor de consument door meer variatie, en een niet gekwantificeerd ontwikkelingsbaat. Per saldo zijn de kosten € 13,8 miljoen groter dan de baten.

De kosten in alternatief 2 zijn zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven groter. De baten stijgen minder, waardoor alternatief 2 de welvaart negatiever beïnvloedt. Alternatief 3, de uitgebreide versie van PSOM-EZ, waarin bij het behalen van spin-off resultaat ook de tweede 50 procent van de projectkosten wordt vergoed, heeft ook een negatieve netto contante waarde, en deze is met € 19,7 miljoen nog negatiever dan de netto contante waarde van het eerste alternatief.

Tabel 7.10 Welvaartseffect PSOM-EZ met inverdieneffect (netto contante waarde, x € miljoen)

| | | kosten overheid (incl. belasting) | kosten bedrijfsleven | netto opbrengsten bedrijfsleven | contante waarde van extra variëteit | niet gekwanti- ficeerde ontwik- kelings- baten | netto contante waarde PSOM-EZ |
|--------|---------------------------------------|--|-------------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | -16,6 | -2,3 | 3,1 | 1,9 | + PM | -13,8+ PM |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -19,9 | -5,1 | 7,8 | 4,0 | + PM | -13,2+ PM |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | -20,9 | -1,8 | 1,7 | 1,4 | + PM | -19,7+ PM |

²⁰⁰ Dit is de productiviteitswinst, de winst op doorvoer, en het extra rendement op DBI; rekening houdend met het algemeen evenwichtseffect op de arbeidsmarkt.

Box 7.1 Niet gekwantificeerde ontwikkelingsbaten PSOM-EZ

In de MKBA zijn vooral de financiële kosten en baten van PSOM-EZ gewaardeerd. Dit is niet helemaal waar, de baten van meer keuzemogelijkheden voor consumenten en bedrijven zijn ook gewaardeerd ook al zijn deze niet financieel. Naast deze effecten heeft de PSOM-EZ regeling nog potentieel een aantal andere effecten. Deze zijn als doelen geformuleerd in de regeling. Namelijk het leveren van een bijdrage aan het transitieproces, het opbouwen van een lokaal netwerk en het positieve effect op het imago van Nederland. Deze indirecte effecten zijn lastig te kwantificeren, laat staan te waarderen. Neem als voorbeeld het positieve effect op de reputatie van Nederland in de ontvangende landen. De eerste stap bij het kwantificeren is nagaan hoeveel mensen daar weten dat Nederland dit doet, en hoeveel hun waardering van Nederland hierdoor verbetert. Stap twee is de waardering hiervan door Nederlanders. De waardering door Nederlanders kan uit twee onderdelen bestaan, namelijk we vinden het prettig als mensen in de ontvangende landen positief over ons denken en we hebben er economisch voordeel van bij volgende investeringen, export en of import. Gezien het kleine aantal projecten per land en het kleine aantal daarbij betrokken mensen, lijkt het onwaarschijnlijk dat dit effect groot is.

7.5 Gevoeligheidsanalyse

Sommige van de parameters en effecten die in de MKBA in Paragraaf 7.4 zijn gebruikt, zijn met onzekerheid omgeven. Het exacte effect is niet bekend. Daarom is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om na te gaan hoe gevoelig de uitkomst is voor veranderingen in belangrijke parameters. De verandering van de uitkomst staat in Tabel 7.11 en Tabel 7.12. In de bijlage staat iedere kolom uitgewerkt in een aparte tabel met daarbij de effecten uitgesplitst zoals in Tabel 7.9. De grijs gemaakte cellen hebben een ander teken dan de uitkomst in Tabel 7.10.

Tabel 7.11 Gevoeligheidsanalyse, deel 1, netto contante waarde bij andere aannames (x € miljoen)

| | lagere discontovoet (2,5%) | hogere discontovoet (8,5%) | lagere kosten belastingheffing (0%) | hogere kosten belastingheffing (50%) | langere duur export door meer handelscontacten (10 jaar) en langere duur rendement op DBI (20 jaar) |
|--|----------------------------------|----------------------------------|---|--|---|
| alt. 1 huidige opzet PSOM-EZ | -13+ PM | -14,5+ PM | -10,5+ PM | -17,2+ PM | -10,1+ PM |
| alt. 2 PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -11,2+ PM | -14,9+ PM | -9,2+ PM | -17,2+ PM | -4,6+ PM |
| alt. 3 uitgebreide PSOM-EZ | -19,6+ PM | -19,9+ PM | -15,5+ PM | -23,9+ PM | -17,6+ PM |

Tabel 7.11 laat zien dat veranderingen van de discontovoet, de kosten van belastingheffing, of de duur van de export en DBI effecten geen invloed hebben op het teken van de uitkomst. De omvang van het saldo verandert uiteraard wel.

Tabel 7.12 laat zien dat een verandering van percentage doorvoer en de additionaliteit van de regeling wel de omvang maar niet het teken van de uitkomst beïnvloeden. Een lager extra rendement op de DBI verlaagt in alle gevallen het saldo.

De belangrijkste gevoeligheidsanalyse is die waarbij de overheidsbijdrage in de loop van de tijd niet verloren gaat, maar weer vrijvalt aan het eind van het project en ten goede komt aan de bedrijven. Dit in tegenstelling tot het uitgangspunt van de MKBA, waarin de bedrijven de overheidsbijdrage als integraal onderdeel van het rendement zullen beschouwen en deze aan het eind van de looptijd van het project niet zullen terugverlangen. In principe zullen bedrijven bij de beslissing om een bepaald project wel of niet op te starten alleen rekening houden met de kans dat het zelf gefinancierde deel van het project gedurende de looptijd verloren gaat. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat wanneer de overheidsbijdrage behouden blijft voor de bedrijven het eerste en tweede projectalternatief positief uitvallen, waarbij het tweede alternatief met € 4,6 miljoen het best uitkomt. Het derde projectalternatief heeft ook in dit geval een negatief effect op de welvaart.

Tabel 7.12 Gevoeligheidsanalyse, deel 2, netto contante waarde bij andere aannames (x € miljoen)

| | | alle extra export wordt in Nederland gemaakt (geen doorvoer) | hogere additionaliteit (90% in plaats van 67%) | lagere additionaliteit (33% in plaats van 67%) | overheidsbijdrage gaat niet verloren | lager extra rendement op de DBI (1% in plaats van 4%) | groter productiviteitsverschil tussen exporterende en niet-exporterende bedrijven (3% in plaats van 1,5%) |
|--------|---------------------------------|--|--|--|--------------------------------------|---|---|
| alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | -13,7+ PM | -11,8+ PM | -16,8+ PM | 1,1+ PM | -17+ PM | -12,3+ PM |
| alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -12,9+ PM | -8+ PM | -20,9+ PM | 4,6+ PM | -21,3+ PM | -10+ PM |
| alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | -19,6+ PM | -18,6+ PM | -21,3+ PM | -1,9+ PM | -21,1+ PM | -18,5+ PM |

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een MKBA van het business-to-business deel van de PSOM-EZ regeling gemaakt. Hierbij zijn drie alternatieven vergeleken met het nulalternatief waarin er geen regeling is. Alle alternatieven hebben meer kosten dan baten (zie Tabel 7.10). Alternatief 1 (de huidige regeling) heeft een negatief saldo van € -13,8 miljoen, alternatief 2 scoort met € -13,2 miljoen iets minder slecht, alternatief 3 scoort met € -19,7 het slechtst van alle drie. In alle alternatieven kost het de overheid geld terwijl de bedrijven die deelnemen aan PSOM-EZ erop vooruitgaan. Het bedrijfsleven als geheel, dus inclusief bedrijven die niet aan PSOM-EZ deelnemen, gaat er alleen in de eerste twee alternatieven op vooruit. Het derde alternatief valt nipt negatief uit voor het bedrijfsleven. Ook consumenten winnen omdat de variëteit aan goederen door de grotere in- en export toeneemt.

In alle alternatieven komen bij het negatieve saldo ook nog positieve baten voor de niet gekwantificeerde ontwikkelingscomponent van PSOM-EZ.

De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse laat de verandering van de uitkomst zien als een of twee parameters veranderen. De belangrijkste gevoeligheidsanalyse is die waarin de overheidsbijdrage niet gezien wordt als onderdeel van het rendement maar meteen bij het eigen vermogen van de bedrijven wordt geteld. Dit is de belangrijkste gevoeligheidsanalyse omdat dit scenario als enige een omslag van het teken naar een positief saldo laat zien en dit scenario zeker niet uitgesloten kan worden.

8 Faciliteit Opkomende Markten (FOM)

8.1 Inleiding

De FOM-regeling staat beschreven in Paragraaf 8.2. In paragraaf 8.3 worden de alternatieven besproken. Paragraaf 8.4 beschrijft de MKBA en paragraaf 8.5 de gevoeligheidsanalyse. De conclusie staat in paragraaf 0.

8.2 Beschrijving FOM²⁰¹

De primaire doelstelling van de Faciliteit Opkomende Markten (FOM) is het stimuleren van Nederlandse investeringen in opkomende economieën. Daarnaast heeft de FOM als secundaire doelstelling het bijdragen aan het economische transitieproces van opkomende economieën. De steun die de FOM biedt bestaat uit een achtergestelde risicodragende lening die wordt verstrekt aan lokale bedrijven in opkomende economieën waarin door Nederlandse bedrijven wordt geïnvesteerd. Het verleende krediet bedraagt minimaal € 45.000 en maximaal € 5 miljoen, waarbij de Staat voor maximaal 85 procent van het krediet een borgstelling verleent. De borgstelling bedraagt 80 procent voor financieringen die aan grotere bedrijven worden verstrekt en 85 procent voor financieringen aan kleinere bedrijven.

Het knelpunt dat de FOM beoogt weg te nemen is het gebrekkig functioneren van financiële markten. Het is voor Nederlandse investeerders moeilijk om lokaal aan voldoende investeringskapitaal te komen. Voorts is het voor Nederlandse ondernemers doorgaans ook moeilijk van Nederlandse commerciële banken kapitaal aan te trekken vanwege de hoge risico's en de gebrekkige kennis bij banken van de lokale marktsituatie.

De FOM staat open voor bedrijven uit zowel het MKB en het grootbedrijf. Een van de eisen is dat ze een dochter of joint-venture hebben in één van de opkomende economieën die op de FOM-landenlijst staan. Het gemiddelde bedrijf dat financiering vanuit de FOM aanvraagt, is middelgroot van omvang; de grotere MKB'er of het kleinere grootbedrijf.

Het aantal nieuw gesloten FOM-financieringscontracten is jaarlijks niet erg groot, in de periode 2003-2007 ging het jaarlijks om resp. 9, 11, 13, 15 en 16 nieuwe financieringen. In de jaren 1993-2003 werden er in totaal 91 financieringen afgesloten met een financiële omvang van in totaal € 107 miljoen. Van het totaal van 91 projecten is in de loop der jaren in zes gevallen het lokale bedrijf waarin de Nederlandse onderneming heeft geïnvesteerd gefailleerd. Iedere € 1 FOM-krediet wordt gemiddeld aangevuld met € 1,27 aan investeringskapitaal van het Nederlandse moederbedrijf of eventuele andere kapitaalverschaffers (FMO, 2008). Het hefboomeffect van de

²⁰¹ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts en het rapport 'Evaluatie van de instrumenten IFOM (IFMOE) en TAOM (IBTA-OE) (ministerie van Economische Zaken, 2004), de Jaarrapportage FOM 2007 (FMO, 2008) en de notitie 'Beleidskader Faciliteit Opkomende Markten (FOM)' (verstrekkt door het ministerie van Economische Zaken).

FOM is belangrijk; ruim veertig procent van de bedrijven geeft aan dat FOM-deelname andere kapitaalverstrekkers over de streep heeft getrokken. Daarnaast leidt iedere € 1 FOM-financiering tot gemiddeld € 0,26 aan vervolginvesteringen door het Nederlandse moederbedrijf. Als gekeken wordt naar de gerealiseerde en verwachte vervolginvesteringen samen komt deze multiplier uit op 0,33.²⁰² In de praktijk blijkt dat er een aanzienlijk aantal jaren voorbij gaat voordat een initiële FOM-investering wordt gevolgd door additionele investeringen.

Uit evaluatie van de FOM blijkt dat grofweg veertig procent van de bedrijven die een FOM-ondersteund project uitvoeren aangeeft dat het project tot groei van de omzet en winst heeft geleid. Hoewel het buiten de doelstelling van de FOM valt geeft twintig procent aan dat het FOM-project heeft bijgedragen aan groei van de export en ruim dertig procent zegt dat de werkgelegenheid bij het Nederlandse moederbedrijf is toegenomen dankzij het FOM-project.

Het zwaartepunt van de FOM-ondersteunde investeringen lag in Oost-Europa, maar sinds kort zijn Bulgarije en Roemenië als belangrijke bestemmingen gesloten voor FOM-financiering, verder loopt er ook een aantal projecten in Afrika en Azië. Ruim de helft van de investeringsprojecten vindt plaats in de industriële sector. Ook de agrarische sector en transport en logistiek zijn met een aandeel van krap twintig procent in de FOM-projectenportefeuille belangrijke sectoren.

Een voorwaarde voor het krijgen van ondersteuning vanuit de FOM is dat de verstrekte krediet som niet wordt aangewend voor een bedrijfsverplaatsing, de investering moet derhalve ook een verrijking betekenen voor het Nederlandse bedrijf. Uit evaluatieresultaten blijkt dat FOM-projecten in meer dan de helft van de gevallen geen betrekking hebben op de verplaatsing van activiteiten maar om nieuwe of uitgebreide activiteiten. Indien er wel bedrijfsactiviteiten vanuit Nederland worden verplaatst gaat het vaak om activiteiten die in Nederland niet langer rendabel uit te voeren zijn en die dus noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van het Nederlandse bedrijf. De meest voorkomende activiteiten die met FOM-ondersteuning lokaal worden opgezet zijn productie, distributie en marketing/sales. De belangrijkste motivaties die ondernemers noemen bij de keuze voor het opzetten van bedrijfsactiviteiten in opkomende economieën zijn lage productie- en arbeidskosten en markt- en ondernemingskansen.

De additionaliteit van de FOM-regeling is theoretisch aanzienlijk omdat de regeling is bedoeld voor projecten die niet anderszins financierbaar zijn. In de evaluatie gaf veertig procent van de deelnemers aan dat zonder FOM-ondersteuning het project geen doorgang zou hebben gevonden. Daarnaast geeft een aanzienlijk deel aan dat het project zonder FOM-ondersteuning meer gefaseerd, later of op kleinere schaal zou hebben plaatsgevonden. Slechts een zesde van de deelnemers zegt dat het project zonder steun in ongewijzigde vorm zou zijn uitgevoerd. In de praktijk blijkt uit evaluatie van de FOM echter dat slechts bij 1 van de 10 afgewezen FOM-aanvragen het project helemaal werd afgeblazen. In dertig procent van de afgewezen aanvragen vond het project in identieke vorm doorgang. Als FMO weet of een sterk vermoeden heeft dat een project zonder FOM doorgaat dan wordt het afgewezen: een goede, andere financieringsbron is een afwijzingscriterium

²⁰² De informatie met betrekking tot gerealiseerde en verwachte vervolginvesteringen is afkomstig uit Bureau Bartels (2004) en is derhalve enigszins gedateerd. Niettemin is er op dit gegeven geen actuelere informatie voorhanden.

De uitvoering van de FOM is in principe budgetneutraal, de uitvoeringskosten worden gedekt door een provisie van 3 procent van de kredietsom.

8.3 De projectalternatieven

Het nulalternatief is dat er geen regelingen vanuit het ministerie van Economische Zaken zijn. De projectalternatieven worden hiermee vergeleken. De bedragen in de tabellen zijn dus steeds het verschil tussen het project- en het nulalternatief.

Voor de FOM worden de volgende projectalternatieven geanalyseerd:

- Huidige FOM: in principe kostendekkend, functionerend als een *‘revolving fund’*, waarvoor er een reserve is opgebouwd van € 116 miljoen waarmee in theorie voor een kleine € 80 miljoen aan financieringen kan worden verstrekt. In 2007 werden er 16 contracten afgesloten voor financieringen ter waarde van € 33,4 miljoen. Momenteel lopen er ongeveer 70 financieringen.
- Betere toetreding voor kleinere bedrijven.
 - Voordeel: kleinere bedrijven hebben de grootste problemen op de financiële markten om aan leningen te komen. Voor grotere bedrijven is het doorgaans minder moeilijk om financiering te krijgen van commerciële banken, vanwege het feit dat het om grotere kredieten gaat ligt de kosten-batenverhouding van bijvoorbeeld informatievergaring en risicomanagement voor banken anders dan wanneer aan een klein MKB-bedrijf een kleinere, risicovolle financiering wordt verstrekt.
 - Nadeel: meer overlap met de BBMKB regeling (financieringsregeling voor bedrijven tot 100 werknemers). BBMKB mag tegenwoordig ook internationaal ingezet worden. (al lijkt dit nog niet erg bekend te zijn).

Verdubbeling van de jaarlijks nieuw uitgeleende som. Meer PR en een hogere reserve: het gebruik is nu met ongeveer 70 lopende financieringen en minder dan twintig nieuwe contracten per jaar relatief beperkt.

Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar.²⁰³

8.4 De MKBA

In deze paragraaf werken we de MKBA van het FOM uit aan de hand van de in hoofdstuk 4 behandelde long list van effecten. Sommige effecten bespreken we in deze MKBA maar kort omdat deze in hoofdstuk 4 al besproken zijn.

Uitwerking projectalternatieven

In Tabel 8.1 zijn de projectalternatieven van de FOM uitgewerkt. De FOM wijkt af van de andere instrumenten omdat het in principe budgetneutraal wordt uitgevoerd; een provisie op verstrekte

²⁰³ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

leningen dekt de uitvoeringskosten van het FMO. Bovendien is de FOM als een *revolving fund* ingericht, dat heeft tot gevolg dat er ook geen jaarlijks besteedbaar budget bestaat.

Tabel 8.1 **Uitwerking projectalternatieven FOM**

| | | aantal geholpen bedrijven | omvang gemiddelde lening (x € miljoen) | totaal uitgeleende som per jaar (x € miljoen) | gemiddelde borgstelling Staat |
|--------|-------------------|------------------------------|--|---|-------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 16 | 2,1 | 33,4 | 85% |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 32 | 1,0 | 33,4 | 85% |
| alt. 3 | grotere FOM | 32 | 2,1 | 66,8 | 85% |

In het eerste alternatief, de huidige opzet van de FOM bedraagt de gemiddeld verschaft lening € 2,1 miljoen. Er worden jaarlijks gemiddeld 16 leningen verstrekt, waardoor er door de FMO voor € 33,4 miljoen aan financieringen wordt uitgeschreven. In het tweede projectalternatief is de focus van de FOM op kleinere MKB-bedrijven. De totaal jaarlijks uitgeleende som blijft gelijk, maar de gemiddelde verstrekte financiering wordt een factor twee kleiner dan in de huidige situatie: € 1,0 miljoen. In dat geval worden er jaarlijks 32 contracten afgesloten. In het derde projectalternatief wordt zwaarder ingezet op de FOM via bijvoorbeeld extra wervingsinspanningen, waardoor het jaarlijks tweemaal zoveel contracten worden gesloten van gemiddeld dezelfde omvang als in het eerste alternatief € 2,1 miljoen. De totale jaarlijks uitgeleende som bedraagt in dit alternatief jaarlijks € 66,8 miljoen. De borgstelling die de Staat geeft op financieringen veronderstellen we gelijk te zijn voor alle alternatieven met 85 procent.²⁰⁴

Kosten voor de overheid²⁰⁵

De kosten die de overheid maakt bij het uitvoeren van de FOM bestaan uit drie componenten:

- Uitvoeringskosten gemaakt door het FMO, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën;
- Eventuele wervingskosten die noodzakelijk zijn om voldoende belangstelling voor de FOM te krijgen;
- Kosten verbonden aan het kapitaal dat in de vorm van leningen aan bedrijven wordt verstrekt. Voor dit kapitaal zijn ook andere bestemmingen denkbaar, zoals het aflossen van de staatsschuld of investeren. Deze opportunitykosten dienen in de MKBA gewaardeerd te worden.

In Tabel 8.2 zijn de eenmalige kosten van de overheid uitgewerkt. Dit zijn kosten die de overheid per afgesloten financiering maar eenmaal maakt, bestaande uit uitvoerings- en wervingskosten. De uitvoeringskosten bestaan uit drie onderdelen. Net als in de eerder uitgewerkte MKBA's veronderstellen we dat EZ jaarlijks € 100.000 aan vaste uitvoeringskosten uitgeeft aan de FOM, uitgaand van 1 voltijdsbaan. Ook het ministerie van Financiën besteedt tijd en daarmee geld aan de FOM, omdat zij het *revolving fund* beheert. We schatten deze kosten op een halve voltijdsbaan per jaar, € 50.000. De uitvoeringskosten van FMO voor de FOM bedragen in de huidige situatie

²⁰⁴ In de praktijk ligt de gemiddelde borgstelling nu ergens tussen de 80% en 85%, omdat de borgstelling 80% bedraagt voor grotere bedrijven en 85% voor kleinere bedrijven. In termen van uitgeleende sommen zal het gemiddelde vermoedelijk dichterbij de 80% liggen dan bij de 85%, omdat grotere bedrijven naar verwachting een gemiddeld grotere financieringen afsluiten.

²⁰⁵ FMO als uitvoerder van de overheidsregeling FOM scharen we hier gemakshalve tot de overheid. Dit vergemakkelijkt de vergelijking met de andere MKBA's, al is FMO feitelijk geen onderdeel van de overheid.

jaarlijks € 2 miljoen. We veronderstellen dat € 200.000 daarvan vaste kosten zijn. Dat betekent dat de variabele kosten per nieuw contract € 112.500 bedragen. In de huidige setting maakt FMO geen kosten voor werving van bedrijven voor de FOM (anders dan wat al in de kosten zit). De totale eenmalige kosten van de overheid komen daarmee uit op € 2,2 miljoen per jaar.

Tabel 8.2 Eenmalige kosten overheid voor uitvoering FOM

| | | uitvoerings- kosten (EZ) | uitvoe- rings- kosten (Minfin) | vaste uitvoerings- kosten FMO | variabele uitvoerings- kosten FMO per financiering | totale uitvoerings- kosten FMO (x € miljoen) | wervings- kosten | eenmalige kosten overheid (minEZ, MinFin, FMO, wervings- kosten) (x € miljoen) |
|--------|----------------------|-----------------------------|---|-------------------------------------|--|---|---------------------|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 100.000 | 50.000 | 200.000 | 112.500 | 2,0 | 0 | 2,2 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 100.000 | 50.000 | 200.000 | 112.500 | 3,8 | 16.000 | 4,0 |
| alt. 3 | grotere FOM | 100.000 | 50.000 | 200.000 | 112.500 | 3,8 | 16.000 | 4,0 |

In het tweede projectalternatief zijn de vaste kosten gelijk zijn aan het eerste alternatief. De variabele kosten per nieuw contract blijven gelijk.²⁰⁶ Omdat het aantal leningen toeneemt gaan we uit van wervingskosten € 1000 voor iedere extra financiering die ten opzichte van alternatief 1 wordt afgesloten. Dat betekent dat er in het tweede alternatief in totaal voor € 16.000 aan wervingskosten gemaakt worden. Samen met de uitvoeringskosten bedragen de totale eenmalige kosten voor de overheid van dit alternatief € 4,0 miljoen. In het derde alternatief is het aantal nieuw afgesloten contracten tweemaal zo groot, de uitvoeringskosten van FMO lopen bij gelijkblijvende variabele kosten per financiering daarom ook op, waardoor de totale uitvoeringskosten van FMO € 3,8 miljoen zijn. Inclusief de veronderstelde wervingskosten bedragen de eenmalige kosten van de overheid € 4,0 miljoen.

Naast de uitvoeringskosten, die de overheid voor iedere verstrekte lening eenmaal maakt, moeten de opportunitykosten van het kapitaal dat uitgeleend wordt in acht genomen worden. In Tabel 8.3 is de opbouw van de jaarlijkse kapitaalkosten in kaart gebracht. Het totale bedrag dat jaarlijks wordt uitgeleend is € 33,4 miljoen. Daarvan staat de staat voor gemiddeld 85 procent garant. Over deze 85 procent worden geen kapitaalkosten gemaakt, omdat het een fictieve reservering betreft: het is niet zo dat dit geld gereserveerd staat terwijl er andere activiteiten mee ondernomen hadden kunnen worden. Voor de 15 procent van de uitgeleende som waarvoor FMO het risico draagt geldt dat wel. Van deze 15 procent wordt voor ongeveer 40 procent eigen vermogen aangehouden door FMO. De resterende 60 procent wordt door FMO geleend van commerciële

²⁰⁶ Eventuele schaalvoordelen in het tweede en derde alternatief t.o.v. het eerste komen al tot uiting in de gelijkblijvende vaste kosten. In het tweede alternatief zou men kunnen betogen dat de gemiddeld genomen kleinere financieringen tot lagere kosten per project leiden, omdat er wellicht minder 'checks and balances' hoeven te worden uitgevoerd tijdens de looptijd. Maar daar tegenover staat dat de focus op kleinere bedrijven en financieringen gemiddeld genomen vermoedelijk tot kwalitatief minder goede projecten leidt, wat de inspanning van FMO juist doet toenemen. We veronderstellen dat deze twee effecten tegen elkaar wegvallen en houden de variabele kosten per financiering derhalve gelijk.

partijen.²⁰⁷ We veronderstellen dat de reële risicovrije kapitaalmarktrente, die FMO had kunnen ontvangen over dat deel van het uitgeleende bedrag waarover het risico loopt en dat men als eigen vermogen aanhoudt, 2,5 procent bedraagt en dat FMO hetzelfde percentage betaalt over dat deel van het uitgeleende bedrag dat het zelf via de markt heeft geleend. Daarnaast moeten uit het *revolving fund* dat de FOM is eventuele faillissementen worden afgedekt, in het geval van een faillissement wordt de lening vanwege het achtergestelde karakter immers zelden terugbetaald. Uit een opgave van FMO blijkt dat gemiddeld 3 procent extra kapitaalkosten over de totale uitgeleende som ingecalculerd moet worden om de faillissementen op te kunnen vangen. In het eerste en tweede alternatief betekent dit, dat er jaarlijks € 1,1 miljoen aan kapitaalkosten wordt gemaakt voor enerzijds kosten van kapitaal en anderzijds om de schade van gefailleerde projecten te kunnen dekken. Wanneer de FOM wordt uitgebreid verdubbelen de kapitaalkosten logischerwijs met het verdubbelen van de uitgeleende som naar € 2,3 miljoen.

Tabel 8.3 Jaarlijkse kapitaalkosten overheid voor uitvoering FOM

| | | totaal uitgeleende som per jaar | gemiddelde borgstelling Staat | risicovrije kapitaalmarktrente | schade door gefailleerde projecten (als % van de lening) | totale jaarlijkse kapitaalkosten van uitgeleende som (x € miljoen) |
|--------|-------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 33,4 | 85% | 2,50% | 3,00% | 1,1 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 33,4 | 85% | 2,50% | 3,00% | 1,1 |
| alt. 3 | grotere FOM | 66,8 | 85% | 2,50% | 3,00% | 2,3 |

Opbrengsten voor de overheid

Tegenover de eenmalige uitvoeringskosten en de jaarlijkse kosten van het uitgeleende kapitaal staan de in rekening gebrachte provisieopbrengsten en renteopbrengsten die de overheid ontvangt van de aan de FOM deelnemende bedrijven. De in rekening gebrachte provisie over nieuw afgesloten contracten bedraagt gemiddeld 2,75 procent. Dat betekent dat in de eerste twee alternatieven de provisieopbrengsten voor FMO € 0,9 miljoen bedragen en in het derde alternatief € 1,8 miljoen. Uit opgave van FMO blijkt dat de gemiddeld betaalde rente over FOM-financieringen 3 à 4 procent bedraagt. Dit is het nominale rentepercentage, gecorrigeerd voor inflatie, dus uitgaand van de reële rente gaan we uit van een rentepercentage van 2,5 procent.²⁰⁸ Bovendien wordt er volgens opgave van FMO niet expliciet een opslag doorberekend aan bedrijven ter afdekking van eventuele faillissementen van FOM-gefinancierde investeringsprojecten. In totaal bedraagt de doorberekende reële rente over FOM-financieringen dus 2,5 procent. In Tabel 8.4 is te zien dat de renteopbrengsten voor de overheid dus resp. € 0,6 miljoen, € 0,6 miljoen en € 1,3 miljoen bedragen voor de verschillende projectalternatieven. We nemen daarbij alleen dat deel van de renteopbrengsten mee dat samenhangt met projecten die zonder de FOM geen doorgang zouden vinden: 75 procent van het totaal.²⁰⁹ Immers, projecten

²⁰⁷ We gaan ervan uit dat deze verdeling geen gevolgen heeft voor de kapitaalkosten die FMO maakt over de 15% waarvoor FMO risico draagt. Immers, er is geen reden om te veronderstellen dat de opportunity kosten van het aanhouden van eigen vermogen verschillen van de rente die betaald wordt over het deel dat op de markt wordt geleend.

²⁰⁸ Zoals steeds zijn de berekeningen zonder inflatie. Inflatie wel meenemen en uitgaan van nominale in plaats van reële rentepercentages maakt niets uit voor de uitkomst.

²⁰⁹ De additionaliteit van de FOM wordt later in deze paragraaf uitgebreid besproken

die ook zonder de FOM zouden plaatsvinden zouden in dat geval gefinancierd worden via commerciële kredietverschaffers die dan de rente zouden berekenen. Voor dit type projecten worden dus geen extra renteopbrengsten gemaakt ten opzichte van het nulalternatief.

Tabel 8.4 Opbrengsten overheid voor uitvoering FOM

| | totaal uitgeleende som per jaar (x € miljoen) | eenmalige provisie voor uitvoeringskosten | totale eenmalige provisie (x € miljoen) | reële markt-rente | jaarlijks rentebedrag totaal (x € miljoen) |
|--------------------------|---|---|---|-------------------|--|
| alt. 1 huidige opzet FOM | 33,4 | 2,75% | 0,9 | 2,50% | 0,6 |
| alt. 2 FOM met MKB-focus | 33,4 | 2,75% | 0,9 | 2,50% | 0,6 |
| alt. 3 grotere FOM | 66,8 | 2,75% | 1,8 | 2,50% | 1,3 |

Netto kosten voor de overheid

De uiteindelijke netto kosten die de overheid maakt in de uitvoering van de FOM bestaan uit de saldering van de uitvoeringskosten, wervingskosten, kapitaalkosten, provisieopbrengsten en renteopbrengsten. In de voorgaande deel-MKBA's hebben we steeds verondersteld dat investeringsprojecten 10 jaar duren. In de MKBA van de FOM gaan we uit van investeringsprojecten van 8 jaar, en gelijke looptijd van de leningen (8 jaar).²¹⁰ De uitvoerings- en wervingskosten van de overheid plus de contante waarde van de kapitaalkosten van de overheid verdisconteerd tegen het gebruikelijke percentage van 5,5 procent over een periode van 8 jaar staat in de eerste kolom van Tabel 8.5 weergegeven en bedragen € 9,3 miljoen in het eerste projectalternatief, € 11,1 miljoen in het tweede en € 18,2 miljoen in het derde alternatief. Op dezelfde manier berekenen we de contante waarde van de provisie- en rente-inkomsten van de overheid. Deze zijn weergegeven in kolom 2 van Tabel 8.5. Het saldo van kosten en opbrengsten bedraagt voor de huidige setting van de FOM € 4,4 miljoen negatief exclusief kosten van belastingheffing en € -5,5 miljoen inclusief. De FOM gefocust op kleinere bedrijven kost de overheid € 6,2 miljoen exclusief en € 7,8 miljoen inclusief kosten van belastingheffing. Een uitgebreide FOM leidt eveneens tot hogere netto kosten; € 8,5 miljoen exclusief en € 10,6 miljoen inclusief kosten van belastingheffing.

Tabel 8.5 Netto kosten overheid voor uitvoering FOM

| | contante waarde kosten (x € miljoen) | contante waarde opbrengsten (x € miljoen) | netto kosten | netto kosten (incl. belastingheffing) |
|--------------------------|--------------------------------------|---|--------------|---------------------------------------|
| alt. 1 huidige opzet FOM | -9,3 | 4,9 | -4,4 | -5,5 |
| alt. 2 FOM met MKB-focus | -11,1 | 4,9 | -6,2 | -7,8 |
| alt. 3 grotere FOM | -18,2 | 9,8 | -8,5 | -10,6 |

²¹⁰ Uit de praktijk van de FOM blijkt dat de gemiddelde looptijd van financieringen 7 à 8 jaar belooft, het lijkt reëel te veronderstellen dat de onderliggende investeringsprojecten zich over een vergelijkbare periode uitstrekken.

Kosten voor het bedrijfsleven

De eenmalige kosten die het bedrijfsleven naast de rentekosten maakt bij FOM-deelname bestaan uit drie onderdelen:

- Verkrijgingskosten, gemoeid met de aanvraagprocedure en administratieve afwikkeling van een FOM-lening;
- Provisiekosten, door de FMO in rekening gebracht ter dekking van de uitvoeringskosten;
- Projectkosten, een lening vanuit de FOM wordt verstrekt in het kader van een investeringsproject dat voor het bedrijf kosten met zich meebrengt.

Van ieder van deze kostenposten waar het bedrijfsleven mee te maken krijgt bij een FOM-financiering nemen we voor de MKBA enkel dat deel in aanmerking dat betrekking heeft op projecten die zonder FOM-ondersteuning geen doorgang zouden vinden. Uit evaluaties blijkt dat grofweg 60 procent van de FOM-deelnemers aangeeft dat het project zonder FOM-steun geen doorgang zou hebben gevonden. In de praktijk blijkt echter dat slechts bij 10 procent van de afgewezenen het project is afgeblazen. Daarentegen geven FOM-deskundigen aan dat de additionaliteit van de FOM in de praktijk veel hoger is dan 60 procent en eerder 90 procent belooft. Gezien de karakteristieken van de FOM en de (ver) uiteenlopende schattingen in acht nemend stellen de additionaliteit van de FOM vast op 75 procent. De impact van de additionaliteit zal in de gevoeligheidsanalyse worden onderzocht.

We gaan er dus van uit dat 25 procent van de projecten die met FOM-steun worden uitgevoerd ook zonder die steun in dezelfde vorm en omvang plaats zouden hebben gevonden. Dat betekent dat de kosten en opbrengsten die met deze projecten samenhangen niet in deze MKBA in aanmerking genomen dienen te worden, omdat die ook zonder FOM zouden bestaan. Een veronderstelling die daaraan ten grondslag ligt is dat de verkrijgings- en provisiekosten die bedrijven maken bij FOM-aanvragen gelijk zijn aan de kosten die men zou maken als men het project commercieel zou financieren. Ofwel, we gaan ervan uit dat commerciële banken ook 2,75 procent provisie in rekening zouden brengen en dezelfde eisen stellen aan de aanvraag van een lening, waardoor de verkrijgingskosten voor het bedrijf ook hetzelfde zouden zijn.

In Tabel 8.6 is de opbouw van de eenmalige kosten van het bedrijfsleven uiteengezet. We veronderstellen dat de verkrijgingskosten per FOM-project in de huidige setting € 10.000 bedragen.²¹¹ De totale verkrijgingskosten van de projecten die zonder FOM niet door zouden zijn gegaan bedragen dan € 120.000. De provisiekosten van 2,75 procent komen voor die groep financieringen op ruim € 57.000 per contract, en € 0,7 miljoen voor het additionele deel van de FOM. Het gemiddelde investeringsproject dat met FOM-steun wordt uitgevoerd bedraagt € 4,7 miljoen, waarvan de FOM gemiddeld € 2,1 miljoen financiert en de resterende € 2,7 miljoen van het benodigde kapitaal zelf wordt geregeld door het bedrijf. De additionele investering die in het kader van FOM-projecten wordt gedaan bedraagt dus jaarlijks € 31,8 miljoen; zestien projecten à € 2,7 miljoen eigen financiering waarvan 25 procent zonder FOM zou zijn afgeblazen.

²¹¹ Er is uit evaluatiestudies niets bekend over de verkrijgingskosten per project van de FOM. We schatten deze op € 10.000 uitgaande van ongeveer vijf weken besteed aan de aanvraag (0,1 fte) en een tarief zoals eerder gehanteerd van € 100.000 per voltijssequivalent.

Tabel 8.6 Eenmalige kosten bedrijfsleven FOM

| | | additio- naliteit FOM | verkrij- gings- kosten per project | verkrijgings- kosten (incl. additio- naliteit) | provisie- kosten per project | totale additio- nele provisie- kosten (x € miljoen) | waarde gemiddeld investerings- project door het bedrijf (x € miljoen) | totale additionele investering door bedrijfs- leven gefinan- cierd (x € miljoen) |
|--------|-----------------------|-----------------------------|--|--|---------------------------------------|---|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 75% | 10.000 | 120.000 | 57.406 | 0,7 | 2,7 | 31,8 |
| alt. 2 | FOM met MKB- focus | 75% | 7.500 | 180.000 | 28.703 | 0,7 | 1,3 | 31,8 |
| alt. 3 | grotere FOM | 75% | 10.000 | 240.000 | 57.406 | 1,4 | 2,7 | 63,6 |

Als de FOM focust op kleinere bedrijven dalen de verkrijgingskosten per project waarschijnlijk met het afnemen van de gemiddelde projectomvang, naar veronderstelling liggen de verkrijgingskosten 25 procent lager dan in het eerste alternatief. Door het grotere aantal bedrijven dat aan de FOM deelneemt in dit alternatief liggen de totale additionele verkrijgingskosten wel hoger met € 180.000, de totale additionele provisiekosten blijven hetzelfde. De totale waarde van de additionele investeringen betaald door het bedrijfsleven blijft eveneens gelijk in het tweede projectalternatief. Wanneer het budget van de FOM wordt uitgebreid nemen we aan dat de kosten per project gelijk blijven, en dat de additionele totalen vergeleken met het eerste alternatief dus allemaal tweemaal zo hoog komen te liggen: € 240.000 verkrijgingskosten, € 1,4 miljoen provisiekosten en € 63,6 miljoen investeringen door het bedrijfsleven gefinancierd.

Zoals eerder besproken bij de renteopbrengsten voor de overheid bedraagt de reële rente die FMO aan bedrijven doorberekent bij veronderstelling 2,5 procent, daarbij wordt volgens FMO niet expliciet rekening gehouden met een opslag ter afdekking van financieringen die wegens faillissement niet worden terugontvangen, deze is impliciet verwerkt in de gehanteerde reële rente van 2,5 procent. Ook hier nemen we alleen dat deel van de rentekosten van het bedrijfsleven in acht dat samenhangt met projecten die zonder FOM-steun geen doorgang zouden hebben gevonden. Immers, bij de FOM gaat de overheid uit van marktconforme kapitaalkosten en rentetarieven. Projecten die commercieel gefinancierd zouden worden in plaats van via de FOM zouden in dat geval dus hetzelfde rentepercentage betalen. Bij de gemiddelde looptijd van de leningen van 8 jaar bedraagt de contante waarde van de rentekosten over het additionele deel van de leningen € 4,0 miljoen (Tabel 8.7). Hetzelfde geldt voor het tweede alternatief waarin er tweemaal zoveel half zo kleine projecten worden ondersteund. In het derde alternatief zijn de rentekosten logischerwijs twee keer zo hoog met € 7,9 miljoen.

Tabel 8.7 Rentekosten bedrijfsleven FOM

| | | markt-rente | jaarlijkse rente per financiering | jaarlijks rentebedrag totaal (x € miljoen) | totaal jaarlijks rentebedrag incl. additionaliteit (x € miljoen) | contante waarde rentebetalingen incl. additionaliteit (x € miljoen) |
|--------|-------------------|-------------|-----------------------------------|--|--|---|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 2,50% | 52.188 | 0,8 | 0,6 | 4,0 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 2,50% | 26.094 | 0,8 | 0,6 | 4,0 |
| alt. 3 | grotere FOM | 2,50% | 52.188 | 1,7 | 1,3 | 7,9 |

Opbrengsten voor het bedrijfsleven

Aan de opbrengstenzijde voor het bedrijfsleven staan de rendementsopbrengsten van de investeringsprojecten. De totale waarde van nieuwe FOM-ondersteunde investeringen, inclusief het kapitaal dat bedrijven buiten de FOM om inzetten bedraagt jaarlijks € 75,8 miljoen, waarvan 75 procent, ofwel € 56,9 miljoen additioneel is. Het vereiste basisrendement bedraagt 2,5 procent, gelijk aan het gehanteerde reële rentepercentage van 2,5 procent dat de overheid aan FOM-leningen verbindt. Daar bovenop veronderstellen we dat de investeringsprojecten gemiddeld 2 procent extra rendement opleveren. Immers, bedrijven zullen geen lening afsluiten met een rentepercentage dat ze niet minstens verwachten terug te verdienen met het investeringsproject waarvoor de lening wordt aangevraagd. In totaal hanteren we dus een gemiddeld rendement op FOM-ondersteunde investeringsprojecten van 4,5 procent. Dat komt in de huidige situatie neer op jaarlijks € 2,6 miljoen extra rendementopbrengsten over het additionele deel van de FOM-regeling (Tabel 8.8). Het tweede projectalternatief levert eveneens € 2,6 miljoen additionele rendementsopbrengsten op en de uitgebreide FOM in het derde projectalternatief genereert € 5,1 miljoen extra rendement.

Tabel 8.8 Rendementsopbrengsten FOM-investeringsprojecten per jaar (bedragen x € miljoen)

| | | waarde FOM-investeringsprojecten | waarde FOM-investeringsprojecten incl. additionaliteit | vereist basisrendement | extra rendement | gemiddeld rendement op FOM-investeringsprojecten | jaarlijks extra rendement op kapitaal |
|--------|-------------------|----------------------------------|--|------------------------|-----------------|--|---------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 75,8 | 56,9 | 2,50% | 2,00% | 4,50% | 2,6 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 75,8 | 56,9 | 2,50% | 2,00% | 4,50% | 2,6 |
| alt. 3 | grotere FOM | 151,6 | 113,7 | 2,50% | 2,00% | 4,50% | 5,1 |

Uit evaluatie van de FOM blijkt dat iedere in het kader van de FOM geleende euro op langere termijn leidt tot 33 cent aan vervolginvesteringen. Op basis van het additionele gedeelte van de FOM-ondersteunde investeringen bedraagt de waarde van de gerealiseerde vervolginvesteringen in de huidige situatie dan € 8,3 miljoen. Het gemiddelde extra rendement dat behaald wordt over deze vervolginvesteringen stellen we op 2 procent gelijk aan het extra rendement van 2 procent bovenop de basislening.

Tabel 8.9 Rendementsopbrengsten vervolginvesteringen FOM per jaar

| | | multiplier FOM- leningen op vervolg- investeringen | gerealiseerde vervolg- investeringen incl. additionaliteit (x € miljoen) | gemiddeld extra rendement op vervolg- investeringen | jaarlijks extra rendement op kapitaal vervolginvesteringen |
|--------|-----------------------|---|--|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 0,33 | 8,3 | 2,00% | 165.330 |
| alt. 2 | FOM met MKB- focus | 0,33 | 8,3 | 2,00% | 165.330 |
| alt. 3 | grotere FOM | 0,33 | 16,5 | 2,00% | 330.660 |

In Tabel 8.9 is de opbouw van het jaarlijkse rendement op additionele vervolginvesteringen weergegeven. Gegeven de multiplier van 0,33, de vervolginvestering van € 8,3 miljoen en het gemiddelde rendement op vervolginvesteringen van 2 procent bedraagt het extra rendement op vervolginvesteringen € 165.330 per jaar in alternatief 1. Hetzelfde geldt voor een FOM met focus op het MKB. Een grotere FOM leidt tot meer vervolginvesteringen en dus een hoger rendement daarop van € 330.660.

In de berekeningen van de MKBA wordt de initiële investering en de uiteindelijke terugbetaling daarvan niet meegenomen: impliciet ligt hieraan de veronderstelling ten grondslag dat als niet via de FOM geïnvesteerd kan worden er binnen Nederland en met een lager rendement wordt geïnvesteerd. Hierdoor is het verschil tussen nul- en de projectalternatieven het verschil in extra rendement dat via de FOM gehaald kan worden, en is er geen verschil in geïnvesteerde bedragen.

Welvaartseffect van de FOM

In Tabel 8.10 zijn de verschillende kosten en baten van de FOM bijeengevoegd, waarbij nog geen rekening gehouden is met de belastinginkomsten die de overheid heeft op de baten van het bedrijfsleven.

Tabel 8.10 Welvaartseffect FOM zonder inverdieneffect (netto contante waarde (x € miljoen))

| | | netto kosten overheid (incl. belasting) | eenmalige kosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rentekosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rendement op investeringen incl. additionaliteit | netto contante waarde FOM |
|--------|----------------------|---|--|--|--|------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | -5,5 | -0,8 | -4,0 | 16,9 | 6,7 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | -7,8 | -0,9 | -4,0 | 16,9 | 4,3 |
| alt. 3 | grotere FOM | -10,6 | -1,6 | -7,9 | 33,9 | 13,7 |

Tabel 8.11 geeft de netto contante waarde berekening waarbij wel rekening gehouden is met de belastinginkomsten van de overheid.²¹² De netto kosten van de overheid zijn, gecorrigeerd voor het inverdieneffect, € 3,0 miljoen, € 0,7 miljoen en € 6,4 miljoen voor de verschillende alternatieven. In de tweede kolom staan de totale kosten die het bedrijfsleven eenmalig maakt voor FOM-ondersteunde investeringsprojecten die zonder deze steun niet door zouden gaan (de

²¹² De versturende effecten van de belastinguitgaven zitten al wel in de voorgaande tabel.

verrijings- en provisiekosten). Deze kosten zijn € 0,8 miljoen in het eerste projectscenario, € 0,9 miljoen in het tweede en € 1,6 miljoen in het derde alternatief. De contante waarde van de rentekosten die het bedrijfsleven betaalt in de looptijd van 8 jaar over het additionele gedeelte van de FOM-ondersteunde projecten bedraagt € 4,0 miljoen. Deze zijn even groot bij het tweede alternatief en het dubbele in het derde alternatief.

Tabel 8.11 Welvaartseffect FOM met inverdieneffect (netto contante waarde (x € miljoen))

| | | netto kosten overheid (incl. belasting) | eenmalige kosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rentekosten bedrijfsleven incl. additionaliteit | contante waarde rendement op investeringen incl. additionaliteit | netto contante waarde FOM |
|--------|----------------------|---|--|--|--|------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 3,0 | -0,8 | -4,0 | 10,2 | 8,4 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 0,7 | -0,9 | -4,0 | 10,2 | 6,0 |
| alt. 3 | grotere FOM | 6,4 | -1,6 | -7,9 | 20,3 | 17,1 |

In de voorlaatste kolom is de contante waarde van de opbrengsten van het additionele gedeelte van de FOM-gesteunde investeringen weergegeven. Deze post bestaat in de huidige configuratie van de FOM uit drie onderdelen:

- Een jaarlijks rendement van € 2,6 miljoen over de initiële additionele investeringen (zie Tabel 8.8) verdisconteerd over de looptijd van 8 jaar van het project.
- Een jaarlijks rendement van € 165.330 over vervolginvesteringen volgend op FOM-ondersteunde startinvesteringen (zie Tabel 8.9). We veronderstellen hierbij dat de vervolginvestering wordt gedaan in het tweede jaar en vanaf het derde jaar rendement genereert tot aan het einde van het investeringsproject na 8 jaar. De rendementsopbrengsten op vervolginvesteringen worden dus verdisconteerd over een periode van 6 jaar van jaar 3 tot en met 8.
- De extra belastingen betaald over de winst die gemaakt wordt: € 6,8 miljoen in alternatief 1 (vergelijk Tabel 8.11 met Tabel 8.10).

De netto opbrengsten voor het bedrijfsleven zijn zo € 10,2 miljoen in alternatief 1 en 2 en € 20,3 in alternatief 3.

Het totaal (saldo van de kosten en baten) staat in de laatste kolom. In alternatief 1 is het saldo € 8,4 miljoen positief. In het alternatief dat zich richt op kleinere bedrijven daalt het saldo tot € 6,0 miljoen (maar blijft positief). Een grotere FOM dan nu (alternatief 3) vergroot de welvaart meer dan de huidige regeling, namelijk met in totaal € 17,1 miljoen.

8.5 Gevoeligheidsanalyse

Tabel 8.12 en Tabel 8.13 bevatten de gevoeligheidsanalyse. Alternatief 2 scoort altijd slechter dan alternatief 1 en alternatief 3 scoort altijd het beste.

In de analyse is tot nu toe uitgegaan van een bulletlening, die aan het einde van de looptijd ineens wordt afgelost en waar gedurende de looptijd dus enkel rente over wordt betaald. In werkelijkheid worden er gedurende de looptijd naast rentebetalingen ook aflossingen gedaan. Echter, als we de looptijd van de lening terugschroeven naar vier jaar (hetgeen rekenkundig ongeveer gelijk is aan linear aflossen in acht jaar), dan blijven alle alternatieven positief, waarbij het voor het teken niet uitmaakt of het investeringsproject acht of vier jaar duurt. Alle scenario's die in deze gevoeligheidsanalyse worden doorgerekend hebben enkel effect op de omvang van de welvaartseffecten zonder van positief naar negatief om te slaan. Alleen een lagere additionaliteit (dus als meer projecten doorgaan ook al worden ze door FOM afgewezen) pakt voor het tweede alternatief net negatief uit. De FOM komt dus robuust, positief uit de MKBA.

Tabel 8.12 Gevoeligheidsanalyse I (netto contante waarde (x € miljoen))

| | | lagere discontovoet (2,5%) | hogere discontovoet (8,5%) | lagere kosten belasting- heffing (0%) | hogere kosten belasting- heffing (50%) | kortere duur van de lening (4 jaar), omdat gedurende de looptijd wordt afgelost, projectduur blijft 8 jaar |
|--------|----------------------|----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 9,8 | 7,2 | 7,8 | 9,0 | 11,9 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 7,5 | 4,8 | 5,9 | 6,2 | 9,6 |
| alt. 3 | grotere FOM | 20,0 | 14,7 | 15,9 | 18,4 | 24,2 |

Tabel 8.13 Gevoeligheidsanalyse II (netto contante waarde (x € miljoen))

| | | kortere duur van de lening (4 jaar), omdat gedurende de looptijd wordt afgelost, projectduur ook 4 jaar | lagere additionaliteit (50% in plaats van 75%) | hogere additionaliteit (90% in plaats van 75%) | lager extra rendement op DBI (1% in plaats van 2%) |
|--------|----------------------|---|--|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet FOM | 3,4 | 2,1 | 12,1 | 4,0 |
| alt. 2 | FOM met MKB-focus | 1,1 | -0,2 | 9,8 | 1,7 |
| alt. 3 | grotere FOM | 7,3 | 4,6 | 24,7 | 8,4 |

8.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een MKBA van de FOM-regeling gemaakt. Hierbij zijn drie alternatieven vergeleken met het nulalternatief waarin er geen regeling is. Alle alternatieven hebben meer baten dan kosten (zie Tabel 8.11). Alternatief 1 (de huidige regeling) heeft een positief saldo van € 8,4 miljoen, alternatief 2 scoort met € 6,0 miljoen minder goed, maar nog steeds positief. Alternatief 3 heeft een positief saldo van € 17,1 miljoen en geeft daarmee de grootste bijdrage aan de welvaart. In alle alternatieven komen daar ook nog positieve baten voor de ontwikkelingsbaten bij, deze zijn niet gekwantificeerd.

De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse laat de verandering van de uitkomst zien als een of twee parameters veranderen. De belangrijkste gevoeligheidsanalyse is die waarin de additionaliteit lager is, alternatief 2 wordt dan negatief. In geen van de andere gevoeligheidsanalyses verandert het teken.

9 Economisch diplomatie (handelsmissies met bewindspersoon)

9.1 Inleiding

Economische diplomatie is erg breed. Paragraaf 9.2 beschrijft de inkadering die hier is toegepast. Paragraaf 9.3 beschrijft mogelijk alternatieven voor de huidige regeling. In paragraaf 9.4 worden de welvaartseffecten hiervan doorgerekend in de MKBA. In paragraaf 9.5 staat de daarbij horende gevoeligheidsanalyse en paragraaf 9.6 concludeert.

9.2 Beschrijving economische diplomatie (handelsmissies met bewindspersoon)²¹³

Economische diplomatie bestaat uit acties (zowel methoden als processen) om economische activiteiten over grenzen heen (import, export investeringen, leningen, hulp, migratie) te beïnvloeden, door zowel staten als niet-gouvernementele organisaties (NGO's) (vrij naar Bain en Woolcock, 2003). Dit is een brede en wat abstracte definitie van economische diplomatie. Ter verduidelijking specificeren we economische diplomatie verder in drie typen activiteiten:

- Het gebruik van politieke invloed en relaties om internationale handel en investering te beïnvloeden en of te stimuleren door markten beter te laten functioneren, falen van markten weg te nemen, en door risico's en kosten van internationaal zaken doen te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn:
 - een ambassademedewerker die voor een Nederlands bedrijf contact opneemt met de lokale overheid om procedures te verhelleren of te versnellen;
 - handelsmissies, waarbij door middel van contact en invloed wordt geprobeerd bilaterale handel en investeringen te vergroten.
- Het gebruik van economisch eigendom en relaties om de kosten van conflicten, zoals door handelsbarrières, te vergroten, en door het vergroten van het wederzijdse voordeel van samenwerking en stabiele relaties (bijvoorbeeld door bilaterale verdragen die erop gericht zijn om de handel tussen twee landen te vergroten).
- Het stimuleren en bewaken van het juiste politieke klimaat en de internationale politiek-economische omgeving om internationale economische betrekkingen te stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn multinationale onderhandelingen, zoals luchtvaartverdragen tussen landen of in de Wereld Handelsorganisatie (WTO), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), en de Europese Unie (EU).

²¹³ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts.

Kortom, de activiteiten die onder economische diplomatie vallen zijn erg breed. Er is daarom gekozen om in het kader van dit onderzoek de focus te leggen op handelsmissies, die onderdeel zijn van het eerste type activiteit.

Ook handelsmissies zijn er in diverse soorten en maten, we onderscheiden twee typen:

- Handelsmissies uitgaand van het ministerie van Economische Zaken, waarbij doorgaans bewindslieden mee gaan. De bewindslieden zijn niet noodzakelijkerwijs van het ministerie van Economische Zaken, in veel gevallen betreft het bewindslieden van vakministeries. Voor deze handelsmissies worden bedrijven doorgaans uitgenodigd om mee te gaan. Er worden jaarlijks ongeveer 15 uitgaande handelsmissies van dit type georganiseerd. Dit type missie wordt doorgaans aanbodgestuurd georganiseerd, meestentijds op ad hoc basis. Een voorbeeld daarvan is een handelsmissie die op uitnodiging van de lokale autoriteiten kort na orkaan Katrina naar New Orleans werd georganiseerd. Aan deze missie hebben Nederlandse bedrijven deelgenomen die daardoor hun expertise op het gebied van bijvoorbeeld watermanagement voor het voetlicht hebben kunnen brengen, waardoor er in dit gebied momenteel veel projecten worden uitgevoerd waar Nederlandse bedrijven een aandeel in hebben.
- Handelsmissies waarvoor door het EVD-budget wordt verdeeld via het instrument waarin onder de naam *Collectieve Promotionele Activiteiten* (CPA) verschillende activiteiten zijn verzameld, te weten:
 - Uitgaande handelsmissies;
 - Inkomende handelsmissies;
 - Internationale beurzen.

Deze activiteiten worden door private partijen georganiseerd, met budget dat daartoe door de EVD wordt verstrekt. Volgens een tendersysteem kunnen private partijen een aanvraag doen voor de organisatie van een activiteit, waarna de EVD beslist over de aanvraag. De meeste deelnemers behoren tot het MKB en er gaat geen bewindspersoon mee, wel wordt gebruik gemaakt van het netwerk van de ambassade ter plaatse en wordt de uitstraling van een handelsmissie opgezocht (bijvoorbeeld door een receptie te houden op de ambassade). Van dit type uitgaande handelsmissie worden er jaarlijks ongeveer 80 à 100 georganiseerd.

In dit onderzoek beperken we ons tot de uitgaande handelsmissies met bewindspersoon. Substantiële delen van de economische diplomatie, zoals inkomende missies, die eveneens van groot economisch belang zijn, blijven hierdoor vooralsnog buiten beeld. Zonder deze inperking is economische diplomatie een te breed beleidsterrein om in één hoofdstuk een informatieve MKBA van op te kunnen stellen.

9.3 De projectalternatieven

Het nulalternatief is dat er geen regelingen vanuit het ministerie van Economische Zaken zijn, hier dus dat er geen handelsmissies met bewindspersoon worden georganiseerd. De projectalternatieven worden steeds met dit nulalternatief vergeleken en ontbreken daarom dus in de tabellen.

De projectalternatieven waar we voor economische diplomatie voor kiezen zijn de volgende:

- Economische diplomatie: handelsmissie met bewindspersonen zoals het nu gaat. Momenteel worden uitgaande handelsmissies gericht op 15 prioriteitslanden.²¹⁴
- Economische diplomatie gericht op minder landen, waarbij de bezoekenintensiteit per land gelijk blijft en het aantal missies per jaar dus afneemt. We gaan uit van handelsmissies met bewindspersonen naar 10 prioriteitslanden.
 - Een voordeel zijn lagere kosten. Een nadeel is dat met minder landen een band wordt onderhouden.
 - Hiermee wordt de lijn doorgetrokken die nu in het beleid zit. In het verleden werden handelsmissies op 42 prioriteitslanden gericht, nu nog maar op 15. In dit alternatief is dat verder teruggebracht naar 10.
- Economische diplomatie gericht op minder landen namelijk 10. Met een gelijkblijvend totaal aantal missies naar prioriteitslanden per jaar, waardoor de bezoekenintensiteit (oftewel frequentie) per land toeneemt.
 - Het voordeel is dat de contacten per prioriteitsland intensiever zijn.²¹⁵ Een nadeel is dat er met minder landen een band is.

In de MKBA worden geen andere alternatieven bestudeerd, omdat deze te veel verschillen van de handelsmissies met bewindspersoon. Bijvoorbeeld handelsmissies zonder bewindspersoon maar wel met ambtelijke ondersteuning, 'vlag'vertoon en receptie op de ambassade zijn al bestaande alternatieven die echt anders zijn. Deze zijn namelijk meer gericht op match-making en het leggen van contacten en minder gericht zijn op Holland promotion. Dergelijke alternatieven verschillen dermate van het huidige instrument dat deze een eigen MKBA zouden rechtvaardigen en hier dus buiten beschouwing blijven.

We berekenen de netto contante waarde van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar.²¹⁶

9.4 De MKBA

In deze paragraaf werken we de MKBA van de economische diplomatie uit aan de hand van de in hoofdstuk 4 behandelde long list van effecten.

Uitwerking projectalternatieven

In Tabel 9.1 zijn de projectalternatieven verder uitgewerkt. Nu richt de economische diplomatie zich op 15 prioriteitslanden²¹⁷. We gaan daarbij uit van de ordening van landen naar de mate van importantie voor Nederland in economische en beleidsmatige termen, zoals die door het

²¹⁴ De keuze van landen die bezocht worden hangt uiteraard ook af van andere landen dan Nederland. Hierbij gaat het enerzijds om welkom te zijn. Maar het gaat ook om wederkerigheid, als Nederland wordt bezocht door een handelsmissie uit een land dat niet op de short list voorkomt, dan is de kans groter dat Nederland ook een handelsmissie naar het bezoekende land gaat organiseren.

²¹⁵ Uit de literatuur is bekend dat herhaling belangrijk is, één keer gaan heeft weinig effect, je moet regelmatig gaan (zie Nitsch, 2007)

²¹⁶ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

²¹⁷ Soms is een prioriteitsland een cluster van kleine landen. In de tekst spreken we gemakshalve steeds over (prioriteits)land.

ministerie van Economische Zaken wordt samengesteld. In het eerste projectalternatief betekent dit dat de economische diplomatie zich richt op de VS en Canada, Duitsland, China, Frankrijk, Rusland, het VK, India, Polen, Oekraïne, de Golfstaten, Turkije, Roemenië, Brazilië, Vietnam en Japan. Gemiddeld worden er 15 handelsmissies met bewindspersoon per jaar georganiseerd. Die richten zich niet allemaal op prioriteitslanden, ook andere landen worden bezocht. We veronderstellen dat gemiddeld de helft van de uitgaande handelsmissies, ofwel 7,5 missies per jaar, naar prioriteitslanden gaat. Ieder land wordt in deze configuratie tweejaarlijks bezocht door een handelsmissie met bewindspersoon.

In het tweede projectalternatief voorzien we een verdere beperking van het aantal bezochte landen van 15 naar 10, waarbij Turkije, Roemenië, Brazilië, Vietnam en Japan afvallen ten opzichte van het eerste projectalternatief. De bezoekfrequentie van prioriteitslanden blijft hetzelfde, dus ieder land wordt tweejaarlijks bezocht door een handelsmissie en er worden 5 missies naar prioriteitslanden per jaar georganiseerd.

In het derde projectalternatief wordt dezelfde groep van 10 prioriteitslanden bezocht als in het tweede projectalternatief. Ervan uitgaande dat het totaal aantal handelsmissies naar prioriteitslanden gelijk is aan het eerste alternatief, namelijk 7,5 per jaar, kan de kleinere landselectie intensiever bezocht worden; eens per 16 maanden in plaats van tweejaarlijks.

In alle alternatieven gaan er per missie gemiddeld 15 bedrijven mee.

Tabel 9.1 **Uitwerking projectalternatieven economische diplomatie**

| | aantal prioriteits-landen | aantal missies per jaar | aantal missies naar prioriteits-landen | bezoek-frequentie prioriteits-landen (eens per x jaren) | aantal bedrijven per missie |
|--|---------------------------|-------------------------|--|---|-----------------------------|
| alt. 1 huidige opzet | 15 | 15,0 | 7,5 | 2,0 | 15 |
| alt. 2 focus op beperkt aantal landen met minder missies | 10 | 12,5 | 5,0 | 2,0 | 15 |
| alt. 3 focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 10 | 15,0 | 7,5 | 1,3 | 15 |

Kosten voor de overheid

Tabel 9.2 toont de opbouw van de kosten voor de overheid per handelsmissie. Deze bestaan uit twee onderdelen; de kosten van de tijdsbesteding van politici die meegaan op missie en de kosten van de organisatie van de missie door het ministerie en de EVD en eventuele vakdepartementen die bij de missie betrokken zijn. Voor alle projectalternatieven gaan we uit van twee meereizende politici die ieder twee weken besteden aan een missie in termen van voorbereiding en meereizen. Bij een jaartarief van € 200.000 (€ 3.846 per week) komen de kosten van de meereizende politici (één per missie) op een totaal van € 7.692 per missie. De tijd die ministeries (ministerie van Economische Zaken en betrokken vakdepartementen) en de EVD besteden aan de organisatie van en het meereizen bij een missie schatten we op vier voltijdsbanen.²¹⁸ Tegen een tarief van € 100.000 per voltijdsbaan komen de organisatiekosten voor de ministeries en de EVD daarmee

²¹⁸ De EVD meldt ongeveer € 100.000 aan kosten te maken voor de organisatie van één missie. Daarbij tellen we nog een soortgelijk bedrag op voor de organisatorische inspanning die het Ministerie van Economische Zaken levert en die eventuele vakdepartementen leveren. Ten slotte rekenen we nog eenzelfde bedrag mee voor overheadkosten die naar alle waarschijnlijk niet zijn meegenomen in de kostenschattingen.

uit op € 400.000. Bedrijven die deelnemen aan een missie betalen een fee van € 750 om mee te kunnen. Deze fee nemen we als opbrengst in mindering op de kosten van de overheid. Per missie ontvangt de EVD gemiddeld € 11.250 van bedrijven. In totaal bedragen de netto kosten voor de overheid per missie € 396.442 exclusief de kosten van belastingheffing, inclusief € 495.553.

Tabel 9.2 Kosten overheid per handelsmissie

| | aantal meereizende politici | tijdsbesteding per politicus (in weken) | weektarief | totale kosten van politici | tijdsbesteding EZ/EVD/vakminis-teries (in fte) | totale kosten EZ/EVD/vakminis-teries | fee-opbrengsten deelnemende bedrijven | netto kosten overheid (excl. kosten belastingheffing) | kosten overheid (incl. kosten belastingheffing) | |
|--|-----------------------------|---|------------|----------------------------|--|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---------|
| Alt. 1 huidige opzet | 1 | 2 | 3.846 | 7.692 | 4 | 100.000 | 400.000 | 11.250 | 396.442 | 495.553 |
| Alt. 2 focus op beperkt aantal landen met minder missies | 1 | 2 | 3.846 | 7.692 | 4 | 100.000 | 400.000 | 11.250 | 396.442 | 495.553 |
| Alt. 3 focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 1 | 2 | 3.846 | 7.692 | 4 | 100.000 | 400.000 | 11.250 | 396.442 | 495.553 |

Kosten voor het bedrijfsleven

De kosten voor deelnemende bedrijven bestaan uit voorbereidingstijd, deelnametijd, een fee voor deelname en reis- en verblijfskosten (Tabel 9.3). We schatten met name de voorbereidingstijd voor bedrijven op een substantieel niveau, omdat bedrijven transacties veelal voor de handelsmissie volledig voorbereiden, zodat de handeling tijdens de missie beperkt blijft tot het ‘zetten van de handtekeningen’.²¹⁹ Dit heeft tot gevolg dat de voorbereidingstijd aanzienlijk is; we schatten deze op 2 voltijdsbanen.²²⁰ Tegen het gebruikelijke tarief van € 100.000 komt dat neer op € 200.000 per bedrijf voor voorbereidings- en deelnametijd. We veronderstellen dat er per deelnemend bedrijf één persoon meegaat op missie, voor wie € 1.000 reiskosten en zes hotelovernachtingen à € 200 worden geboekt. Als eerder gezegd bedraagt de fee om mee te mogen op missie € 750. De totale kosten per bedrijf komen daarmee uit op € 202.950, wat bij 15 deelnemende bedrijven neerkomt op € 3 miljoen per handelsmissie.

²¹⁹ We merken daarbij op dat de voorbereidingstijd eigenlijk niet volledig additioneel is. In voorkomende gevallen zouden deze voorbereidingen ook getroffen zijn als het bedrijf niet mee zou gaan op de missie en wellicht uiteindelijk tot een transactie hebben geleid, los van de handelsmissie. Deze additionaliteit is wel in de opbrengsten meegenomen, maar de facto niet aan de kostenkant.

²²⁰ Er gaan ook bedrijven mee met de handelsmissie om contacten op te doen of aan te halen. Deze bereiden veel minder dan 2 FTE voor. Gezien de gerealiseerde export per deelnemend bedrijf lijkt 2 FTE voorbereidingstijd niet heel raar.

Tabel 9.3 Kosten bedrijfsleven per handelsmissie

| | | voor- bereidings- en deelname- tijd (in fte) | tarief per fte | voor- bereidings- en deelname- kosten | aantal mee- reizend- en per bedrijf | reis- kosten (€ 1000 pp) | aantal hotel- over- nach- tingen | verblijfs- kosten (€ 200 pkpn) | fee | totale kosten per bedrijf | kosten bedrijfs- leven per missie (x € miljoen) |
|--------|--|--|----------------------|---|---|-----------------------------------|--|---|-----|------------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet | 2 | 100.000 | 200.000 | 1 | 1.000 | 6 | 1.200 | 750 | 202.950 | 3,0 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 2 | 100.000 | 200.000 | 1 | 1.000 | 6 | 1.200 | 750 | 202.950 | 3,0 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 2 | 100.000 | 200.000 | 1 | 1.000 | 6 | 1.200 | 750 | 202.950 | 3,0 |

Effect handelsmissies op exporten en productiviteit

Het doel van handelsmissies is dat ze de handel tussen twee landen vergroten, waarbij hier de export centraal staat. We schatten de extra export op 1 procent, waarvan 50 procent ten koste gaat van de export naar landen die niet worden bezocht. Dus per saldo is de extra export naar een land dat frequent door een handelsmissie wordt bezocht 0,5 procent hoger dan in vergelijking met de situatie waarin dat land niet frequent bezocht wordt.

Dit is in ruwe lijn ontleend aan de volgende studies (merk op dat voor Nederland zelf geen schattingen bekend zijn). Spence (2003) concludeert op basis van een enquête onder deelnemers aan handelsmissies dat handelsmissies bijdragen aan de export. Omdat hier gewerkt is met een enquête onder deelnemers is geen rekening gehouden met verdringingseffecten. Nitsch (2007) schat dat staatsbezoeken leiden tot een extra groei van de export van 8 tot 10 procent, die zich met name materialiseert bij herhaalde staatsbezoeken (zoals het Nederlandse beleid is). Dit lijkt te hoog voor deze studie omdat hij vaak kijkt naar bezoeken van het staatshoofd, terwijl in de hier onderzochte handelsmissies het vooral gaat om missies geleid door een vakminister. Wilkinson en Brouthers (2000) vinden een negatief, statistisch effect op directe export en een negatief, statistisch significant effect op hoogtechnologische export. Head en Ries (2006) concluderen op basis van multilaterale handelsdata en geschatte groeivergelijkingen dat de vaak gemaakte claim dat handelsmissies de handel bevorderen niet uit de data blijkt (de coëfficiënten zijn statistisch niet significant). Niettemin heeft de analyse van Head en Ries betrekking op missies van grote omvang, terwijl de Nederlandse aanpak juist voorziet in kleinere gerichte missies. Kortom, de literatuur is niet eenduidig over de omvang van het effect van handelsmissies op de export (of algemener de handel). De conclusies die uit de verschillende studies te destilleren zijn geven wel aanleiding om te veronderstellen dat de Nederlandse aanpak (gerichte, herhaalde, kleinschalige handelsmissies naar een beperkte groep landen) een positieve uitwerking heeft op de Nederlandse export.

De totale jaarlijkse export naar de landeselectie van het eerste projectalternatief bedraagt € 135 miljard en € 129 miljard naar de landeselectie van het tweede en derde alternatief (Tabel 9.4).

Voorlopig wordt hier uitgegaan van 0,5 procent extra export door handelsmissies in alternatief 1 en 2. In het derde alternatief zal de extra export naar schatting groter zijn, omdat de intensievere band met de bezochte landen vermoedelijk leidt tot meer handel. We schatten de omvang van dit effect op 10 procent, de extra export naar de bezochte landen in dit alternatief is dus 0,6 procent. De geschatte extra export als gevolg van handelsmissies is in het eerste projectalternatief € 676 miljoen per jaar en € 644,6 miljoen in het tweede projectalternatief. Het derde alternatief leidt tot € 709 miljoen extra export.

Een deel van deze extra export zal daadwerkelijk in Nederland worden geproduceerd, maar ook zal een deel eerst worden geïmporteerd door Nederlandse bedrijven en daarna worden doorgevoerd. We gaan ervan uit dat deze export voor 90 procent in Nederland gemaakt wordt (voor Nederland als geheel maakt de doorvoer 44 procent uit van de import).²²¹ Dat betekent dat van de extra export van € 676 miljoen € 608,4 miljoen in Nederland wordt geproduceerd en € 67,6 miljoen wordt geïmporteerd en doorgevoerd in het eerste projectalternatief. In het tweede projectalternatief bedraagt de extra Nederlandse productie € 580,1 miljoen en de doorvoer € 64,5 miljoen. Het derde alternatief leidt tot € 638,1 miljoen extra productie in Nederland en € 70,9 miljoen extra doorvoer.²²²

Tabel 9.4 Extra export per jaar door handelsmissies

| | | export naar bezochte landen (x € 1 miljoen) | extra export door missies | extra export per jaar (x € 1 miljoen) | fractie extra export geproduceerd in Nederland / geïmporteerd en doorgevoerd | extra export in Ned. geproduceerd (x € mil-joen) | extra export door import en doorvoer (x € miljoen) |
|--------|---|---|---------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| alt. 1 | huidige opzet | 135.206 | 0,5% | 676,0 | 90% / 10% | 608,4 | 67,6 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 128.917 | 0,5% | 644,6 | 90% / 10% | 580,1 | 64,5 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 128.917 | 0,6% | 709,0 | 90% / 10% | 638,1 | 70,9 |

De 1,5 procent hogere productiviteit (zie paragraaf 4.3.4) van exporterende bedrijven ten opzichte van niet-exporterende bedrijven heeft tot gevolg dat de geschatte jaarlijkse productiviteitswinst € 9,1 miljoen, € 8,7 miljoen en € 9,6 miljoen bedraagt voor de verschillende alternatieven (Tabel 9.5).²²³ Deze extra productiviteit is berekend over dat deel van de extra export dat daadwerkelijk in Nederland is geproduceerd. Voor de extra export die wordt geïmporteerd en doorgevoerd wordt een winstmarge verondersteld van gemiddeld 1 procent. Dit betekent dat handelsmissies jaarlijks € 0,7 miljoen, € 0,6 miljoen en respectievelijk € 0,7 miljoen aan extra winsten op doorvoer voor het bedrijfsleven genereren.

²²¹ Waarschijnlijk is de doorvoer belangrijker voor bedrijven die met een handelsmissie meegaan dan voor bedrijven die aan een van de andere regelingen meedoen. Het effect van een grotere doorvoer wordt in een van de gevoeligheidsanalyses onderzocht.

²²² In tegenstelling tot de MKBA's van de andere instrumenten houden we hier niet apart rekening met indirecte extra export ontleend aan nieuwe handelscontacten. Dit effect zit impliciet al in het gehanteerde percentage van 0,5% resp. 0,6% extra export door handelsmissies.

²²³ We gaan hierbij niet uit van het bestaan van leereffecten, omdat dit type handelsmissies naar veronderstelling zeer beperkt zal worden gebruikt door bedrijven als een springplank bij het opstarten van internationale activiteiten.

Tabel 9.5 Extra productiviteit op productie en winst op doorvoer per jaar door handelsmissies

| | | productiviteits- winst bij exporteren | extra productiviteit in Nederland (x € 1 miljoen) | winst- percentage op doorvoer | winst op doorvoer (x € miljoen) |
|--------|---|---|--|-------------------------------------|------------------------------------|
| alt. 1 | huidige opzet | 1,5% | 9,1 | 1,0% | 0,7 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 1,5% | 8,7 | 1,0% | 0,6 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 1,5% | 9,6 | 1,0% | 0,7 |

Effect handelsmissies op investeringen en rendementsopbrengsten

Het intensief bezoeken van belangrijke handelspartners met handelsmissies zal ook leiden tot meer investeringen in het bezochte land. De totale directe investeringen door Nederlandse bedrijven in de landselectie van het eerste en tweede projectalternatief bedragen respectievelijk € 294 miljard, € 280 miljard en € 280 miljard (Tabel 9.6). Het verwachte effect van handelsmissies op investeringen is vermoedelijk kleiner dan op exporten, daarom veronderstellen we dat de investeringen in een land 0,25 procent hoger liggen wanneer het regelmatig door een handelsmissie wordt bezocht dan wanneer dat niet zou gebeuren.²²⁴ In het derde alternatief veronderstellen we opnieuw dat de grotere bezoekenintensiteit leidt tot een 10 procent groter effect. De extra investeringen door handelsmissies in dit alternatief bedragen dan 0,275 procent. Als investeringsprojecten in het buitenland een gemiddeld rendement behalen dat, vanwege het hogere risico dat een buitenlands investeringsproject met zich brengt, 0,5 procent hoger ligt dan het gemiddelde investeringsproject in Nederland, dan wordt in het eerste projectalternatief door handelsmissies jaarlijks € 3,7 miljoen extra rendement gerealiseerd. Voor het tweede projectalternatief is dit € 3,5 miljoen per jaar en in het derde alternatief is dit € 3,9 miljoen.

Tabel 9.6 Extra rendement op DBI per jaar door economische diplomatie

| | | uitgaande DBI naar bezochte landen (x € 1 miljoen) | extra DBI door missies | gemiddeld rendement op DBI | extra rendement per jaar op DBI door missies (x € 1 miljoen) |
|--------|---|--|---------------------------|-------------------------------|---|
| alt. 1 | huidige opzet | 293.575 | 0,25% | 0,5% | 3,7 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 280.147 | 0,25% | 0,5% | 3,5 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 280.147 | 0,28% | 0,5% | 3,9 |

Welvaartseffect van handelsmissies

In Tabel 9.7 zijn de kosten voor het bedrijfsleven en de overheid en de extra opbrengsten van exporten en investeringen naast elkaar gezet, waarbij net als bij de MKBA's van de andere instrumenten ervan uitgegaan is dat de welvaartswinsten van exporten vijf jaar voortduren en welvaartswinsten van investeringen tien jaar. De discontovoet is zoals steeds 5,5 procent. In de

²²⁴ Inclusief een verdringingseffect van 50%, zoals dat ook bij de exporten is meegenomen.

tabel is uitgegaan van 7,5 missies naar prioriteitslanden per jaar in het eerste en derde alternatief, en 5 missies in het tweede alternatief en de kosten en opbrengsten van exporten en investeringen zijn zoals hierboven besproken. Verder is rekening gehouden met de contante waarde van het consumentensurplus van de extra keuzemogelijkheden door meer import waar de consument van profiteert (zie paragraaf 4.3.7). Deze baat is geschat op 2 procent van de export.

In Tabel 9.7 is nog het effect meegenomen van de overheid die belasting heft op de extra inkomsten van de bedrijven en geeft daarom nog een incompleet beeld. In Tabel 9.8 wordt wel rekening gehouden met de 40 procent belasting die de overheid heft op de extra winsten van de bedrijven. Deze 40 procent is een overdracht (bedrijven worden armer en de overheid rijker, per saldo verandert de welvaart niet). Wat wel verandert is dat de overheid hierdoor minder versturende belastingen hoeft te heffen, deze verstoring is 25 procent van de belasting die de overheid heft. Hier treedt dus een welvaartswinst op waardoor het totaal van Tabel 9.8 hoger is dan dat van Tabel 9.7.

Tabel 9.7 Welvaartseffect economische diplomatie zonder inverdieneffect (netto contante waarde (x € miljoen))

| | | kosten overheid (incl. belasting) (x € miljoen) | kosten bedrijfsleven (x € miljoen) | contante waarde productiviteits effect exporten (x € miljoen) | contante waarde welvaarts- effect DBI (x € miljoen) | contante waarde van extra variëteit (x € miljoen) | netto contante waarde (x € miljoen) |
|--------|--|---|--|--|---|---|---|
| alt. 1 | huidige opzet | -3,7 | -22,8 | 44,2 | 29,2 | 54,8 | 101,6 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | -2,5 | -15,2 | 42,1 | 27,8 | 52,3 | 104,5 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | -3,7 | -22,8 | 46,3 | 30,6 | 57,5 | 107,9 |

Tabel 9.8 beschrijft de uiteindelijke uitkomst. Voor alle alternatieven geldt dat de baten groter zijn dan de kosten. Hierbij zijn de verschillen tussen de alternatieven gering, al scoort alternatief drie, weinig landen frequent bezoeken, net iets beter dan de andere twee alternatieven.

Merk op dat de kosten van de overheid positief zijn (in alternatief 1 € 39,8 miljoen), dat wil zeggen dat de opbrengst (baten) voor de overheid groter is dan de kosten. De kosten voor de bedrijven zijn kleiner dan de baten (extra productie door export en extra rendement op DBI)

Door de aanzienlijke extra exporten die gerealiseerd worden door handelsmissies belooft de contante waarde van de extra variëteit steeds ruim € 50 miljoen.

Tabel 9.8 Welvaartseffect economische diplomatie met inverdieneffect (netto contante waarde, (x € miljoen))

| | kosten overheid (incl. belasting) (x € miljoen) | kosten bedrijfsleven (x € miljoen) | contante waarde productiviteits effect exporten (x € miljoen) | contante waarde welvaarts-effect DBI (x € miljoen) | contante waarde van extra variëteit (x € miljoen) | netto contante waarde (x € miljoen) |
|--|---|------------------------------------|---|--|---|-------------------------------------|
| alt. 1 huidige opzet | 33,0 | -22,8 | 26,5 | 17,5 | 54,8 | 109,0 |
| alt. 2 focus op beperkt aantal landen met minder missies | 32,5 | -15,2 | 25,3 | 16,7 | 52,3 | 111,5 |
| alt. 3 focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 34,8 | -22,8 | 27,8 | 18,4 | 57,5 | 115,6 |

9.5 Gevoeligheidsanalyse

De belangrijkste aannames die gebruikt zijn in de berekening van Tabel 9.8 zijn in een gevoeligheidsanalyse getest. Veranderingen van een of enkele parameters hebben wel tot gevolg dat de omvang van de uitkomst verandert, maar niet dat het teken van de uitkomst verandert. Hier niet weergegeven veranderingen leiden vaak tot een verdere verbetering van de uitkomst.

De belangrijkste onzekerheid is of en hoeveel extra handel en DBI handelsmissies met bewindspersoon creëren. Als dit nul is zoals sommigen in de literatuur stellen²²⁵ dan verdwijnen alle baten en blijven alleen kosten over en verandert het teken van de MKBA (kolom drie van Tabel 9.10).

Tabel 9.9 Gevoeligheidsanalyse I, netto contante waarde bij andere aannames (x € miljoen)

| | lagere discontovoet (2,5%) | hogere discontovoet (8,5%) | lagere kosten belastingheffing (0%) | hogere kosten belastingheffing (50%) | kortere duur export en doorvoer (2 jaar) en kortere duur extra rendement op DBI (5 jaar) |
|--|----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| alt. 1 huidige opzet | 119,0 | 100,3 | 102,4 | 115,5 | 36,3 |
| alt. 2 focus op beperkt aantal landen met minder missies | 121,1 | 103,3 | 105,0 | 118,0 | 42,3 |
| alt. 3 focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 126,1 | 106,5 | 108,6 | 122,5 | 39,4 |

²²⁵ Voor individuele bedrijven kan het dan nog steeds aantrekkelijk zijn om mee te gaan (anders zouden CEO's niet meegaan), maar voor een land als geheel kan het dan door algemeen evenwichtseffecten een nulsaldo opleveren. De min voor bedrijven die niet meegaan is dan even groot als de plus voor de bedrijven die meegaan.

Tabel 9.10 Gevoeligheidsanalyse II, netto contante waarde bij andere aannames (x € miljoen)

| | | alle extra export in Nederland wordt gemaakt (geen doorvoer) | extra export 0,10 % in alternatief 1 en 2 en 0,11% in alternatief 3 | geen extra export en DBI | voorbereidingstijd bedrijf per missie 10 fte |
|--------|---|---|--|-----------------------------|--|
| alt. 1 | huidige opzet | 116,7 | 0,6 | -26,5 | 19,0 |
| alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 118,9 | 8,1 | -17,7 | 51,5 |
| alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 123,7 | 1,9 | -26,5 | 25,6 |

9.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het instrument economische diplomatie ingeperkt tot handelsmissies met bewindspersoon. Hiervan is een MKBA opgesteld waarbij er geen handelsmissies met bewindspersoon zijn in het nulalternatief, er handelsmissies naar 15 landen gaan in het eerste projectalternatief, er naar 10 landen handelsmissies met bewindspersoon gaan in alternatief 2 en 3 waarbij de bezoekfrequentie in alternatief 3 hoger ligt. De uitkomst van de MKBA staat in Tabel 9.8 en luidt dat de baten groter zijn dan de kosten. Dit geldt voor alle drie de alternatieven.

De belangrijkste onzekerheid is of en hoeveel extra handel en DBI handelsmissies met bewindspersoon creëren. Als dit nul is zoals sommigen in de literatuur stellen, dan verdwijnen alle baten en blijven alleen kosten over en wordt het teken van de MKBA's negatief. Met de huidige kennis valt dit niet uit te sluiten, maar het is wel hoogst onwaarschijnlijk. Alle andere gevoeligheidsanalyses komen positief uit, en de uitkomst is dan ook robuust.

10 Government 2 Government (G2G)

10.1 Inleiding

Het laatste instrument dat in dit rapport beschreven wordt, is Government 2 Government (G2G). Er zijn twee ministeries met een G2G regeling, namelijk het ministerie van VROM en het ministerie van Economische Zaken. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de G2G regeling van het ministerie van Economische Zaken. De regeling van het ministerie van VROM wijkt iets af en blijft hier buiten beschouwing. Paragraaf 10.2 beschrijft de regeling. Omdat de G2G regeling recent sterk veranderd is, missen dermate veel gegevens dat besloten is voorlopig geen MKBA op te stellen, daarom sluit paragraaf 10.3 dit hoofdstuk af.

10.2 Beschrijving G2G²²⁶

Het Government 2 Government (G2G) programma beoogt ondersteuning te bieden bij het oplossen van toetredingskwesties die vanuit Nederlands perspectief belangrijk worden geacht (bijdragen aan een versterkte en vergrote EU-markt). Daarnaast biedt het programma de mogelijkheid tot samenwerking op beleidsthema's die voor Nederland belangrijk zijn, waarbij met name wordt gebouwd aan intensieve, structurele ambtelijke samenwerking en aan betere randvoorwaarden en ingangen voor Nederlandse ondernemers.

Concreet ondersteunt G2G buitenlandse overheden bij institutionele opbouw en bij het formuleren, uitvoeren en handhaven van wet- en regelgeving door projectmatige kennisoverdracht, assistentie, advies en training.

Het G2G is een doorontwikkeling van het Programma Samenwerking Oost-Europa Pre Accessie (PSO PA). Dit programma is in de jaren negentig gestart om kandidaat EU-lidstaten te ondersteunen bij het voldoen aan EU-toetredingseisen zoals vastgelegd in het Acquis Communautaire.

Er is een aantal voorwaarden verbonden aan projecten in het kader van het G2G-programma, te weten:

- Steun vanuit het G2G-programma wordt vraaggestuurd verleend; waarbij de vraag zowel van buitenlandse als Nederlandse overheden kan komen.
- Projecten worden uitsluitend ontwikkeld op thema's die voor Nederland belangrijk zijn en dragen bij aan het oplossen van belemmeringen voor Nederlandse bedrijven.
- Projecten moeten complementair zijn aan steun die in het kader van andere projecten of door andere landen wordt gegeven.

²²⁶ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op een aantal interviews met experts en de rapporten 'Evaluation of the MP/AP & PSO PA programmes 1999-2002' (Deloitte, 2004) en 'G2G.nl & President's Programme 2007 – halfjaarrapportage' (EVD, 2007)

- Projecten worden uitgevoerd door Nederlandse overheden of een publiek/privaat consortium.

Ondersteuning in het G2G programma heeft vooral betrekking op capaciteitsopbouw en institutionele versterking van overheidsorganisaties, G2G is geen investeringsprogramma.

In het verleden lag de nadruk van G2G-projecten op de toetredingsproblematiek in brede zin. De laatste jaren is het accent doelbewust verlegd naar de economische relevantie voor Nederland en worden projecten uitsluitend ontwikkeld op voor Nederland belangrijke thema's; door het openen van deuren, het leggen van contacten, en het uitoefenen van invloed op lokale wet- en regelgeving wordt de markttoegang voor het Nederlandse bedrijfsleven vergroot. Doorgaans is binnen G2G projecten een rol weggelegd voor het bedrijfsleven; dit kan zijn door de bedrijven te informeren over leads die uit de projecten voortkomen of door de bedrijven actief bij de uitvoering van projecten te betrekken. Het G2G programma beoogt andere EZ-instrumenten die in het kader van het 2g@there programma worden ingezet te versterken.

De maatschappelijke relevantie van G2G-projecten is een belangrijk aspect van dit instrument. Dit komt tot uiting in de aard van de verleende ondersteuning, zoals het verlenen van hulp en advies bij de oprichting van instituties zoals consumentenbonden en kadasters. In het programma ligt de nadruk op onderwerpen waar Nederland zich in onderscheidt. Het Nederlandse specialisme ligt bijvoorbeeld in de tuin- en landbouw en in douane- en doorvoerformaliteiten.

Er worden projecten uitgevoerd in enkele nieuwe EU-lidstaten, kandidaat EU-lidstaten en enkele aan de EU grenzende landen, zoals Servië, Oekraïne en Marokko. Het budget voor 2008 bedraagt € 4,9 miljoen, daarmee worden naar verwachting ruim 40 nieuwe projecten ontwikkeld.

10.3 Conclusie

G2G is de afgelopen jaren sterk veranderd. De landen waar het programma zich op richt is veranderd, de aard van de projecten is veranderd, en de focus is verschoven waarbij er nu meer nadruk ligt op het voordeel dat Nederlandse bedrijven er uiteindelijk van moeten hebben. Door deze veranderingen is het erg lastig om een MKBA van G2G uit te voeren. Immers evaluaties uit het verleden geven geen goed beeld meer van de huidige regeling en van de huidige regeling zijn nog geen resultaten bekend, omdat de huidige aanpak daarvoor te kort bestaat. Voor een MKBA G2G zouden daarom nog meer aannames nodig zijn dan voor de andere MKBA's of er zou eerst een evaluatie uitgevoerd moeten worden.²²⁷ Daarom is hier afgezien van het uitvoeren van een MKBA G2G.

²²⁷ Een evaluatie van de huidige G2G regeling zal inzicht moeten geven in hoeveel bedrijven merken van de verschillende projecten en hoeveel voordeel ze hiervan hebben. Dit zal waarschijnlijk sterk per project verschillen. Zo zal het voordeel van de verbetering van de douaneafwikkeling van internationaal transport sterk afhangen van hoeveel Nederlandse bedrijven handelen met het betreffende land (hoe meer handel hoe groter het voordeel van eenvoudiger procedures), en van de aard van de goederen (voor land en tuinbouwproducten is snelheid belangrijker dan voor elektronica).

11 Conclusie

11.1 Inleiding

Het Ministerie van Economische Zaken wil haar instrumentarium stroomlijnen en daartoe bestaande instrumenten heroverwegen. In het kader hiervan onderzoekt dit rapport de welvaartseffecten van de financiële instrumenten van het ministerie van Economische Zaken ter zake. In dit onderzoek is rekening gehouden met voortschrijdend economisch inzicht (op het gebied van de transactiekostenleer, de economische geografie en de internationale handelstheorie). De evaluaties uit de afgelopen jaren hadden doorgaans betrekking op één of enkele instrumenten, waardoor onderlinge consistentie ontbreekt. Het instrumentarium is hier consistent geanalyseerd in een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) per instrument. Hiervoor zijn de evaluaties uit de afgelopen jaren aangevuld.

De voorgaande hoofdstukken van dit rapport hebben de achtergrond, de theorie en de afzonderlijke MKBA's besproken. Vijf instrumenten zijn doorgerekend op maatschappelijke kosten en baten.²²⁸ G2G is te recent veranderd om nu te kunnen analyseren. Merk op dat we de netto contante waarde uitrekenen van het één jaar uitvoeren van een van de alternatieven versus het niet uitvoeren van het instrument in dat jaar.²²⁹

Tabel 11.1 vat de uitkomsten per instrument samen. Voor de twee instrumenten waar export een grote rol speelt (PSB en economische diplomatie) hebben we de methode van paragraaf 3.4 gebruikt om de macro-economische groei-effecten te schatten. De basis voor deze berekeningen is dat PSB gemiddeld 10 jaar lang € 34 miljoen extra export genereert. Economische diplomatie genereert € 608 miljoen per jaar aan extra export gedurende vijf jaar. Verdisconteerd tegen de gebruikelijke discontovoet van 5,5 procent zijn de baten voor de PSB € 34,6 miljoen en voor economische diplomatie € 204,5 miljoen. Dit ligt boven de schattingen in hoofdstuk 5 en 9 waar de totale baten voor de PSB werden geschat op € 15 miljoen en voor economische diplomatie op € 132. Dit bevestigt en versterkt de positieve uitkomst van de MKBA voor beide instrumenten.

²²⁸ Als tussenstap is per MKBA steeds uitgerekend hoeveel extra directe buitenlandse investeringen (DBI) en extra export gerealiseerd worden. De overzichten hiervan staan in bijlage D.

²²⁹ 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 en de berekeningen worden lastiger te volgen. 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.

Tabel 11.1 Netto contante waarde van de MKBA per instrument (x € miljoen)

| | | | |
|------------------------|--------|---|-----------|
| PSB | alt. 1 | huidige opzet PSB | 5,4 +PM |
| | alt. 2 | halvering subsidie | 9,5 +PM |
| | alt. 3 | verdubbeling budget | 10,6 +PM |
| | alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 6,6 +PM |
| | alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | -8,3 +PM |
| | alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 6,9 +PM |
| PESP | alt. 1 | huidige opzet PESP | -4,4 +PM |
| | alt. 2 | halvering budget en bijdrage | -4,6 +PM |
| | alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | -7,4 +PM |
| PSOM-EZ | alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | -13,8 +PM |
| | alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | -13,2 +PM |
| | alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | -19,7 +PM |
| FOM | alt. 1 | huidige opzet FOM | 8,4 |
| | alt. 2 | FOM met MKB-focus | 6,0 |
| | alt. 3 | grotere FOM | 17,1 |
| Economische diplomatie | alt. 1 | huidige opzet | 109,0 |
| | alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 111,5 |
| | alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 115,6 |

11.2 Beleidsaanbevelingen financieel buitenlandinstrumentarium van het ministerie van Economische Zaken

Sommige van de instrumenten die het ministerie van Economische Zaken heeft om bedrijven te stimuleren tot en te ondersteunen bij internationaal ondernemen dragen bij aan de maatschappelijke welvaart, andere instrumenten verminderen de welvaart.²³⁰ Het verminderen en stroomlijnen van het palet aan instrumenten dat bedrijven stimuleert om internationaal zaken te doen (zoals aan de Tweede Kamer toegezegd door minister Van der Hoeven) kan daarom op een welvaartsverhogende manier worden uitgevoerd.

In de huidige opzet vergroten drie instrumenten de welvaart, namelijk het PSB, de FOM en economische diplomatie (in de vorm van uitgaande handelsmissies met een bewindspersoon). De andere twee instrumenten, PSOM-EZ en het PESP verlagen de welvaart uitgedrukt in financiële termen (hoewel hier baten van meer ontwikkeling in arme landen tegenover staan die niet in de analyse zijn meegenomen).

Van de vijf doorgerekende instrumenten zijn steeds meerdere alternatieven beschouwd. Het aantal en de aard van de alternatieven verschilt tussen de instrumenten omdat de alternatieven aansluiten bij de instrumenten en steeds zo zijn gekozen dat de kans op een verhoging van de welvaart het hoogste is.

Voor het PSB leiden een verlaging van het subsidiebedrag en een vergroting van het budget beide tot een verdere vergroting van de welvaart. Een verlaging van het subsidiebedrag maakt dat bedrijven nog wel profiteren van de kennisoverdracht maar minder van de financiële bijdrage in de kosten van het internationaliseringsplan. Voor hetzelfde bedrag kunnen dus meer bedrijven geholpen worden en vooral de kennisoverdracht lijkt belangrijk zijn voor de effectiviteit van dit instrument (de bijdrage aan de kosten is vooral nuttig voor het vergroten van de deelname en het 'commitment' van de deelnemende bedrijven). Een vergroting van het budget, waarbij het instrument verder hetzelfde blijft, vergroot het aantal bedrijven dat geholpen kan worden. Dit vergroot de welvaart ondanks de extra wervingskosten. Een verschuiving van de focus naar de kleine bedrijven is waarschijnlijk slecht voor de welvaart, omdat de baten per bedrijf dalen, maar de kosten niet.

Het PESP kost meer dan het aan maatschappelijke baten genereert. Naast dit negatieve saldo van de in financiële termen gewaardeerde effecten is er ook een positieve PM-post, omdat het PESP bijdraagt aan de economische ontwikkeling van andere landen. Deze PM-post lijkt echter gering te zijn.

²³⁰ In principe kunnen projecten of instrumenten die meer kosten dan ze opbrengen maatschappelijk aantrekkelijk zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een herverdeling plaatsvindt die maatschappelijk gezien wenselijk is. De enige herverdeling die hier optreedt, is van belastingbetalers aan bedrijven die gebruik maken van een instrument. Dit lijkt onvoldoende reden om een negatief saldo te compenseren, maar dat is een politieke afweging.

Het huidige PSOM-EZ instrument kost meer dan deze aan maatschappelijke baten in Nederland genereert. Buiten Nederland genereert PSOM-EZ ook ontwikkelingsbaten. Hoe groot deze baten zijn en of deze maatschappelijk opwegen tegen het negatieve saldo is lastig vast te stellen. Een eerste probleem is dat er (kwantitatief) weinig bekend is over deze ontwikkelingsbijdrage, maar ook daarna zal dit effect lastig te waarderen zijn en blijft dat een politieke beslissing. De hier doorgerekende alternatieven hebben geen wezenlijk ander saldo van kosten en baten dan het huidige instrument.

De FOM vergroot de welvaart. Dit lijkt deels te komen door de opzet van het instrument. Het is een instrument waarbij bedrijven bij succes terugbetalen en de provisie en rente bevatten een opslag voor het risico en de kosten. Hierdoor worden bedrijven geholpen als indien zij bijvoorbeeld geen lening kunnen krijgen omdat veel banken alleen in het eigen land zaken willen doen (er is in dat geval sprake van een ontbrekende financiële markt), terwijl de kosten voor de overheid erg laag zijn. Het meest aantrekkelijke alternatief is een verdubbeling van het instrument.

Economische diplomatie is het instrument dat veruit het meeste bijdraagt aan de Nederlandse welvaart. De verschillen tussen de drie onderzochte varianten zijn gering.

G2G is niet doorgerekend omdat het instrument recentelijk gewijzigd is en er derhalve niet kan worden voortgebouwd op bestaande evaluaties.

11.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De hier uitgevoerde analyses hebben het inzicht vergroot in de werking van de instrumenten en in welke instrumenten bijdragen aan de welvaart en welke niet. Een strak toegepast MKBA-kader geeft bij het analyseren van deze instrumenten extra inzicht in de werking van de instrumenten omdat aannames over de werking en de effectiviteit expliciet gemaakt moeten worden om tot berekeningen te kunnen komen. Een dergelijke MKBA-aanpak kan ook voor andere instrumenten nuttig zijn en meer inzicht in maatschappelijke wenselijkheid opleveren.

Meer inzicht in de verschillen tussen landen in het ontwerp en de toepassing van instrumenten en de motieven daarvoor lijkt een nuttige aanbeveling voor het Nederlandse beleid, zodat beter geprofiteerd kan worden van lessen uit het buitenland en de vormgeving van de instrumenten verder geoptimaliseerd kan worden.

Niet alle parameters zijn eenduidig vast te stellen. Soms is dit geen probleem omdat met een ruime marge in de gevoeligheidsanalyse blijkt dat andere (wellicht meer realistische) waarden geen effect hebben op de uitkomst van de analyse. In andere gevallen is de onzekerheid over de uitkomst echter van invloed op het positief of negatief uitvallen van een alternatief. Een preciezere waarde is dan gewenst. Verder onderzoek moet zich juist hierop richten.

Twee heel belangrijke effecten die met elkaar samenhangen (of in ieder geval in samenhang bestudeerd moeten worden) zijn de omvang van de leereffecten (leren bedrijven door te exporteren) en de omvang van het compositie-effect (hoeveel zijn exporterende bedrijven productiever dan niet-exporterende bedrijven). Deze zijn voor Nederland nog niet duidelijk (al is

Kox (e.a.) (2008) bezig met de afrondende fase van een studie voor de grotere bedrijven). Meer empirisch onderzoek, en dan vooral met microdata van het CBS nadat deze verder zijn uitgebreid (met onder andere belastingdienstgegevens), is nuttig. Hierbij gaat het zowel om de gemiddelde productiviteit van niet-exporterende bedrijven versus exporterende, als om in het buitenland investerende bedrijven. Bovendien is het van belang vast te stellen of er een verschil in productiviteit is tussen exporterende bedrijven die geen steun hebben gehad en exporterende bedrijven die zijn gaan internationaliseren met steun van het ministerie van Economische Zaken. Vooralnog is verondersteld dat er geen verschil in productiviteit is tussen internationaal actieve bedrijven die geen steun hebben gehad ten opzichte van de productiviteit van bedrijven die wel steun hebben gehad.

Een andere belangrijke veronderstelling is die van het rendement in het buitenland ten opzichte van het rendement in Nederland. Nu is aangenomen dat het rendement op Nederlandse investeringen in het buitenland hoger ligt dan het rendement dat die bedrijven in Nederland hadden gehaald. Dit is een cruciale aanname voor de efficiëntie van overheidsbeleid gericht op het stimuleren van buitenlandse investeringen, waar in wezen nog weinig over bekend is.

De duur van sommige effecten is onduidelijk. Hierbij gaat het vooral om de vraag of en zo ja wanneer bedrijven zonder steun zouden zijn gaan exporteren (oftewel wat gebeurt er precies in het nulalternatief). Dit speelt vooral een beslissende rol bij de MKBA van het PSB. Het zou goed zijn om na te gaan of het mogelijk is dit beter vast te stellen. Dit zal niet eenvoudig zijn, omdat dit te ingewikkeld is om te vragen in enquêtes en het ook hoge eisen aan microdata stelt voordat deze vraag misschien beantwoord kan worden.

Bij PSOM-EZ is het goed om na te gaan wat bedrijven nu precies doen met de overheidsbijdrage: zien ze dit als rendement zoals hier het meest waarschijnlijk geacht, of beschouwen ze het vanaf het begin als eigen vermogen? Dit kan veel uitmaken voor de maatschappelijke wenselijkheid van dit instrument.

Bij volgende evaluaties is het goed om ook de doelvariabelen meer kwantitatief in beeld te brengen. In de huidige MKBA is voor sommige instrumenten een ruwe schatting gemaakt van hoeveel extra export het instrument genereert (bijvoorbeeld het PSB) zonder dat hiervoor informatie uit de evaluatie voorhanden is.

Evalueer ook het G2G instrument en doe dit zodanig dat maatschappelijke kosten en baten helder kunnen worden en dit instrument vergeleken kan worden met de overige instrumenten van het ministerie van Economische Zaken.

Bijlage A Interview partners

Dit onderzoek heeft geprofiteerd van de kennis, inzichten en kritisch meedenken van veel mensen. Uiteraard zijn alleen de onderzoekers verantwoordelijk voor de conclusies en uitvoering van het onderzoek. Bijzondere dank gaat uit naar Selwyn Moons en Peter van Bergeijk die opdrachtgever waren van dit onderzoek en op bijzonder plezierige manier meegedacht hebben en zo bijgedragen hebben aan het uiteindelijke resultaat.

Daarnaast willen we de volgende mensen danken voor hun bijdrage:

Geïnterviewden over een of meer van de regelingen:

- Robert Poelhekke (Directeur NABU)
- Iman Merison (EZ)
- Hans Fortuin (EVD)
- Jos Spijkers (EVD)
- Evert Jan Poort (EVD)
- Pieter Liebrechts (EVD)
- Paul Verlinden (Metaalunie)
- Gerhard W. Meinen (CBS)
- Frederik Jan van den Bosch (FMO)
- Chris Baaré (EVD)

Geïnterviewden over deelaspecten:

- Henk Cox (CPB)
- Koos van Elk (EIM)
- Maarten Overweel (EIM)
- Joost Poort (SEO)
- Jorna Leenheer (SEO)

Leden van de begeleidingscommissie:

- Herman Stolwijk (CPB)
- Peter Boogaerts (VNO/NCW)
- Meindert Witvliet (EVD)
- Hans Vlot (EVD)
- Selwyn Moons (EZ, voorzitter)
- Klaas Bouman (EZ)
- Jan Peter Jalink (EZ)
- Esther Berden (EZ)
- Peter van Bergeijk (EZ)
- Bart van Gevel (EZ)
- Mark Dijkstra (EZ)
- Hans van Eeden (EZ)

Leden van het MT Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken:

- Roderick van Schreven (EZ)

- Roel Nieuwenkamp (EZ)
- Jeroen Lamers (EZ)
- Marten van den Berg (EZ)
- Bart van Bolhuis (EZ)

Uiteraard zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud.

Bijlage B Referenties

- Aalbers, R., Baarsma, B.E. & Koopmans, C.C. (2006). *Maatschappelijke kosten en baten van innovatiebeleid. SEO-rapport 881*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Aalbers, R.F.T., Heijden, E.C.M. van der, Lomwel, A.G.C. van, Nelissen, J.H.M., Potters, J.J.M., Soest, D.P. van & Vollebergh, H.R.J. (2005). *Naar een optimaal design voor investeringsubsidies in milieuvriendelijke technieken, Ocfeb studies in economic policy, 15*. Rotterdam: Ocfeb.
- Actal (2003). *Metten is weten. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten. Den Haag.
- Alcala, F. & Ciccone, A. (2004). Trade and productivity. *Quarterly Journal of Economics, 119*, (2), 612-645.
- Alesina, A., Spolaore, E. & Wacziarg, R. (2005). Trade, growth and the size of countries. p. 1499-1542. In P. Aghion & S. Durlauf (eds.) *Handbook of economic growth, vol.1*. New York: Elsevier.
- Anderson, J.E. & Van Wincoop, E. (2004). Trade costs. *Journal of Economic Literature, 42*, (3), 691-751.
- Baarsma, B.E., Koopmans, C.C., Mulder, J., Nooij, M. de & Zijderveld, C. (2004). *Goed(koop) geregeld: Een kosten/batenanalyse van wetgeving en zelfregulering. SEO-rapportnr. 720*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Baarsma, B.E. & Nooij, M. de (2006) *De welvaartseffecten van het splitsingsvoorstel - een overkoepelend beeld. SEO-rapportnummer 913*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Barro, R. (1991). Economic Growth in a Cross-Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics, 106*, 407-43.
- BCI, Buck Consultants International (2002). *Evaluatie OEI-leidraad*. Den Haag.
- Ben-David, D., (1993). Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence. *Quarterly Journal of Economics, 108*, (3), 653-679.
- Berenschot (2004). *Programma Samenwerking Oost-Europa (PSOM)*. Notitie Berenschot. L. Roggeveen.
- Bernard, A.B. & Jensen, J.B. (1999). Exceptional exporter performance: cause, effect, or both? *Journal of International Economics, 47*, (1), 1-25.

- Berndsen, R., Oh, L., Schulz, M., Ketelaar, E., Geleynse, K., Lambregts, E., Zeeuw, F. de & Lem, M. (2007). *Tussen ondernemen en ontwikkelen evaluatie van de SENO/GOM exportkredietverzekeringfaciliteit*. Utrecht: Berenschot.
- Bergeijk, P.A.G. van & Gorcum, H. van (2007). Afstand en globalisering. *Economisch Statistische Berichten*, 92, (4509), 264-266.
- Bergeijk, P.A.G. van (2007). Globaliseren zonder angst. *Economisch Statistische Berichten*, 92, (4514S), 4-9.
- Beugelsdijk, S., Groot H.L.F. de, & Schaik, A.B.T.M. van (2004). Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis. *Oxford Economic Papers*, 56, 118-134.
- Borensztein, E., De Gregorio, J. & Lee, J.W. (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics*, 45, (1), 115-135.
- Braaksma, R.M. & Hessels, S.J.A. (2007). *MKB en internationaal ondernemen: de oriëntatie van MKB-bedrijven op markten en sectoren in het buitenland*. Zoetermeer: EIM.
- Brainard, S.L. (1997). An empirical assessment of the proximity-concentration trade-off between multinational sales and trade. *American Economic Review*, 87, (4), 520-544.
- Beugelsdijk, S., Groot H.L.F. de, & Schaik, A.B.T.M. van (2004). Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis. *Oxford Economic Papers*, 56, 118-134.
- Broda, C. & Weinstein, D.E. (2006). Globalization and the gains from variety. *Quarterly Journal of Economics*, 121, (2), 541-585.
- Bureau Bartels (2004). *Evaluatie van de instrumenten IFOM (IFMOE) en TAOM (IBTA-OE)*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Butter, F.A.G. den & Wit, P. (2006). *Trade and product innovations as sources for productivity increases: an empirical analysis*. Research memorandum, 16. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Castellani, D., (2002). *Export behaviour and productivity growth: evidence from Italian manufacturing firms*. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 138, (4), 605-628.
- CBS (2007). *Kerncijfers Internationalisering*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2008). *Internationaliseringsmonitor 2008*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cornet, M. (2001). *De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO*. CPB document No 008. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2001). *Analyse Zeetoegang Noordzeekanaalgebied: een Second Opinion*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

- CPB/NEI/RIVM (2001). *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2, Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2005). *Kosten-batenanalyse Zeetoegang IJmuiden, een second opinion*. CPB Notitie, 29 maart. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2006). *China and the Dutch economy, stylized facts and prospects*. CPB Document, 127. W. Suyker & H. de Groot (eds.). Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2006). *Divers Europa: de Europese Unie in de publieke opinie & verscheidenheid in cultuur, economie en beleid (Europese Verkenning 4, bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2007)*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB/SCP (2007). *Marktplaats Europa: vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie. Europese Verkenning 5*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ciccone, A. & Hall, R.E. (1996). Productivity and the density of economic activity. *American Economic Review*, 86, (1), 54-70.
- Coe, D.T. & Helpman, E. (1995). International R&D spillovers. *European Economic Review*, 39, (5), 859-87.
- Coe, D.T., Helpman, E. & Hoffmaister, A.W. (1997). North-South R&D spillovers. *Economic Journal*, 107, (440), 134-149.
- Crespo-Cuaresma, J., Dimitz, M.A. & Ritzberger-Grünwald, D. (2002). Growth, convergence and EU membership. Working paper, 62. Vienna: Österreichische Nationalbank. Tevens verschenen als Crespo-Cuaresma, J., Ritzberger-Grünwald, D. & Silgoneer, M.A. (2008). Growth, convergence and EU membership. *Applied Economics*, 40, (4-6), 643-656.
- Deloitte (2004). *Evaluation of the MPAP & PSO PA programmes 1999-2002*. Deloitte, C.H. Fabius, M.A.M. Hegge, J.W. Kuipers, R. Mazier, H. Noijons.
- Dijkman, H., Koopmans, C.C. & Vromans, M.W.A.M. (2000). *Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur*. Werkdocument 128. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Disdier, A.C. & Head, K. (2008). The puzzling persistence of the distance effect on bilateral trade. *Review of Economics and Statistics*, 90, (1), 37-48.
- Dollar, D. (1992). Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-85. *Economic Development and Cultural Change*, 40, (3), 523-544.
- DTI (2006). *International trade and investment: the economic rationale for government support*. DTI Economics paper, 18. London: Department of Trade and Industry.
- Durlauf, S., Kourtellos, A & Tan, C. (2008). Are any growth theories robust? *Economic Journal*, 118, (527), 329-346.

- Egger, P. & Pfaffermayr, M. (2004). Foreign direct investment and European integration in the 1990s. *World Economy*, 27, (1), 99-110.
- Eijgenraam, C. J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G., & Verster, N.C.P. (2000). *Evaluatie van infrastructuur projecten, leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Elk, J.W. van, Overweel, M.J. & Prince, Y.M. (2007). *Evaluatie PSB-regeling 2002-2006: van instroom naar exportresultaat*. Zoetermeer: EIM.
- EVD (2007a). *PSB Rapportage januari – juni 2007*. Den Haag.
- EVD (2007b). *Spin-off onderzoek PESP 2006: Meting van de effecten van PESP*. Versie 1, 14 mei 2007. Sikma, D.C.F., Den Haag.
- EVD (2007c). *PESP Haljaar rapportage eerste helft 2007*. Den Haag.
- EVD (2007d). *Jaarrapportage 2006 Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)*. Den Haag.
- EVD (2007e). *Haljaar rapportage 2007 Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM-EZ) en Irak Faciliteit*. Den Haag.
- EVD (2007f). *G2G.NL & President's Programma 2007 Haljaar rapportage*. Den Haag.
- EVD (2008a). *PSB Jaarrapportage 2007*. Den Haag.
- EVD (2008b). *PESP Jaarrapportage 2007*. Den Haag.
- EVD (2008c). *Jaarrapportage 2007 Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM)*. Den Haag.
- EVD (2008d). *Jaarrapportage 2007 G2G.NL & President's Programme*. Den Haag.
- Facet (2004). *Eindrapportage Evaluatie van het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)*. Zeist: Facet BV.
- Fernández, C., Ley, E. & Steel, M.F.J. (2001). Model uncertainty in cross-country growth regressions. *Journal of Applied Econometrics*, 16, (5), 563-576.
- Florax, R.J.G.M., Groot, H.L.F. de, & Heijungs, R. (2002). The Empirical Growth Literature: Robustness, Significance and Size. *Tinbergen Discussion Paper*, no. 02-040/3, Amsterdam-Rotterdam.
- FMO (2008). *FOM rapportage 2007*, Den Haag: Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden.
- Frankel, J.A. & Romer, D. (1996). *Trade and growth: an empirical investigation*. NBER Working paper, 5476. Cambridge, MA: NBER.

- Frankel, J.A. & Rose, A.K. (2002). An estimate of the effect of common currencies on trade and income. *Quarterly Journal of Economics*, 117, (2), 437-466.
- Fryges, H. & Wagner, J.(2007). Exports and Productivity Growth - First Evidence from a Continuous Treatment Approach. ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. ZEW discussion Paper 07-032.
- Gallup Organization, The (2007). *Observatory of European SMEs. Summary. Flash Eurobarometer 196*. Bruxelles: Gallup Europe.
- Gibcus, P., Snel, D. & Verhoeven, W.H.J. (2008). *De exportindex MKB: ontwikkelingen 2000-2007*. Zoetermeer: EIM.
- Giles, D.ET AL. & Stroomer, C.N. (2006). Does trade openness affect the speed of output convergence? Some empirical evidence. *Empirical Economics*, 31, (4), 883-903.
- Girma, S., Greenaway, D. & Kneller, R. (2004). Does exporting increase productivity? A micro econometric analysis of matched firms. *Review of International Economics*, 12, (5), 855-866.
- Görg, H. & Strobl, E. (2001). Multinational companies and productivity spillovers: a meta-analysis. *Economic Journal*, 111, (474), 723-739.
- Graaff, C.C. van de & Noort, ET AL. van (2002). *Stimulering van het MKB: de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium*. Zoetermeer: EIM.
- Griffith, R., Redding, S. & Simpson, H. (2002). *Productivity convergence and foreign ownership at the establishment level. CEPR Discussion paper, 3765*. London: CEPR.
- Greenaway, D., Gullstrand, J. & Kneller, R. (2005). Exporting may not always boost firm productivity. *Review of World Economics*, 141, (4), 561-582.
- Greenaway, D. & Kneller, R. (2007). Firm heterogeneity, exporting and foreign direct investment. *Economic Journal*, 117, (517), F134-F161.
- Grossman, G.M. & Helpman, E. (1991). *Innovation and growth in the global economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Guiso, L., Sapienza, P. & Zingales, L. (2004). *Cultural biases in economic exchange. NBER Working paper, 11005*. Cambridge, MA: NBER.
- Harris, R. & Cher Li, Q. (2005). *Review of the literature: the role of international trade and investment in business growth and development*. Final report. DTI ref: UKTILITREV 05/01 Submitted to the UKTI.
- Haskel, J.E., Pereira, S.C. & Slaughter, M.J. (2002). *Does inward foreign direct investment boost the productivity of domestic firms? NBER Working paper, 8724*. Cambridge, MA: NBER.

- Head, K. en Ries, J. (2006). Do Trade Missions Increase Trade? January 10. *Sander School of Business Working Paper Series*. the University of British Columbia.
- Helpman, E., Melitz, M.J. & Yeaple, S.R. (2004). Export versus FDI with heterogeneous firms. *American Economic Review*, 94, (1), 300-316.
- Hessels, J., Overweel, M.J. & Prince, Y. (2005). *Internationalisering van het Nederlandse MKB: bestaande en gewenste inzichten*. Zoetermeer: EIM.
- Hessels, J. & Prince, Y. (2005). Internationale vergelijking internationalisering MKB Analyses ENSR Enterprise Survey 2003 en inventarisatie beleid in enkele EU-landen ter stimulering van buitenlandse investeringen. Zoetermeer: EIM.
- International Study Group on Exports and Productivity (2007). Exports and Productivity Comparable Evidence for 14 Countries. Research Paper 2007/41. Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy. University of Nottingham
- Italianer, A. (1994). Whither the gains from European economic integration? *Revue Economique*, 45, (3), 689-702.
- Javorcik, B.S. (2004). Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages. *American Economic Review*, 94,(3), 605-627.
- Kalshoven, F. (2008, 31 mei). De prijs van gelijkheid is twee kwartjes: over de oratie van Bas Jacobs. *Volkskrant*, 13.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004*. Washington, D.C.: World Bank.
- Keller, W. (2004). International technology diffusion. *Journal of Economic Literature*, 42, (3), 752-782.
- Kogut, B. & Singh, H. (1988). The effect of national culture on the choice of entry mode. *Journal of International Business Studies*, 19, (39), 411-432.
- Koning, M. & Minne, B. (2001). *Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, Een globale kosten-batenanalyse*. CPB Document No 013. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kox, H.L.M. (2008). Relatie tussen productiviteit en exportparticipatie op microniveau. Presentatie CPB-project op VU/CBS workshop. 12 juni.
- Kraay, A. (1999). Exports and economic performance: evidence from a panel of Chinese enterprises. English version of *Revue d'Economie du Developpement*, 2, 183-207. Washington, D.C.: World Bank.

- Lankhuizen, M., Linders, G.J. & Groot, H.L.F. de (2008). *Distance and the mode of servicing foreign markets. TI Discussion paper*. (to be published). Rotterdam: Tinbergen Institute.
- Lejour, A.M., Solanic, V. & Tang, P.J.G. (2006). *EU accession and income growth. CPB Discussion paper, 72*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Levine, R. & Renelt, D. (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, 82, (4), 942-963.
- Lewer, J.J. & Van den Berg, H. (2003). How large is international trade's effect on economic growth. *Journal of Economic Surveys*, 17, (1), 363-396.
- Linders, G.J., Slangen, A., Groot, H.L.F. de & Beugelsdijk, S. (2005). *Cultural and institutional determinants of bilateral trade flows. Tinbergen Discussion paper, TI2005-074/3*. Rotterdam: Tinbergen Institute.
- Linders, G.J. (2006). *Intangible barriers to trade: the impact of institutions, culture and distance on patterns of trade. Tinbergen Research series, 371*. Rotterdam: Tinbergen Instituut.
- Mankiw, N.G., Romer, & Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-438.
- Meijaard, J., Overweel, M.J. & Statema, P.E.H. (2007). *Naar efficiëntere stimuleringsmaatregelen, ervaringen van ondernemers*. Zoetermeer: EIM.
- Melitz, M. J. (2003). The impact of trade on aggregate industry productivity and intra industry reallocations. *Econometrica*, 71, (6), 1695-725.
- Ministerie van Economische Zaken (2006). *Beleidskader Faciliteit Opkomende Markten (FOM)*. Bijlage 1 bij Overeenkomst inzake Faciliteit Opkomende Markten (FOM). Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Minister van Economische Zaken (2008). Internationaal Ondernemen: conform mijn toezegging wordt u de vernieuwde beleidsagenda Internationaal Ondernemen aangeboden. Brief aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 maart 2008. BEB/10 80210391.
- Minister van Financiën (2007). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, onderwerp Actualisatie discontovoet*, kenmerk IRF 2007-0090 M, 8 maart 2007. Den Haag: Sdu.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Aanvullingen op de leidraad overzicht effecten infrastructuur: een samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Mold, A. (2003). The impact of the single market programme on the locational determinants of US manufacturing affiliates: an econometric analysis. *Journal of Common Market Studies*, 41, (1), 37-62.

- Mulder, M. & Zwart, G. (2006). *Government involvement in liberalised gas markets: A welfare-economic analysis of the Dutch gas-depletion policy*. CPB Document 110. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Navaretti, G.B. & Venables, A.J. (2004). *Multinational firms in the world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Neary, J.P. (2008). Trade costs and foreign direct investment. In S. Brakman en H. Garretsen (eds): *Foreign direct investment and the multinational enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- New Markets Corporate Finance (2006) Verkenning internationale investeringsfaciliteiten in zeven Europese landen.
- Nitsch, V. (2007). State Visits and International Trade. *World Economy*. 30 (12), 1797 – 1816
- Nooij, M. de & Koopmans, C.C. (2004). *The welfare cost of taxation: the missing cost in cost benefit analysis? A critical note. SEO discussion paper, 27*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Nooij, M. de & Koopmans, C.C. (2004). Vergeten kosten van projecten. *Economisch Statistische Berichten*, 89, (4442), 444-445.
- Nooij, M. de & Theeuwes, J.J.M. (2004). De kosten en baten van internationale organisaties. *Tijdschrift voor Politieke Economie*. 25 (3). 116-141. Een eerdere versie verscheen in 2002 als SEO-rapportnr. 617. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Nooij, M. de (2007). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse boulevard Scheveningen*. SEO-rapport, 2007-93. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ottaviano, G.I.P. & Mayer, T. (2007). *The happy few: the internationalisation of European firms, new facts based on firm level evidence. Breugel Blueprint, 3*. Brussels: Breugel.
- PWC, PricewaterhouseCoopers N.V. (2002). *Eindrapportage Benchmarkonderzoek financieel buitenland instrumentarium*. PWC Global Incentives Services, T.J. Jonker, R.H.H. Koch.
- PWC, PricewaterhouseCoopers N.V. (2008). *Onderzoek naar de effecten van deelname aan het Joint Strike Fighter programma*.
- Prince, Y.M. & Hessels, S.J.A. (2006). Innovatie en internationalisering. Innovationalisering!?: het mes snijdt aan twee kanten. *EIM Basisonline*, 2/2006. www.basis-online.nl
- Rodriguez, F. & Rodrik, D. (1999). *Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to cross-national evidence. NBER Working paper, 7081*. Cambridge, MA: NBER.
- Roy, A.G. & Berg, H.F. van den (2006). Foreign direct investment and economic growth: a time-series approach. *Global Economic Journal*, 6, (1), 1-19.

- Rosenberg, F.A., Koopmans, C. C. (2004). *Kosten-batenanalyse Zeetoegang IJmuiden*. SEO rapport 776. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Sachs, J.D. & Warner, A.M. (1995). Economic reform and the process of global integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 25, (1), 1-95.
- Sala-i-Martin, X.X. (1997). I just ran two million regressions. *American Economic Review*, 87, (2), 178-183.
- Sala-i-Martin, X.X, Doppelhofer, G. & Miller, R.I. (2004). Determinants of long-term growth: a Bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. *American Economic Review*, 94, (4), 813-835.
- Sen, A. (2000). The discipline of cost-benefit analysis. *Journal of Legal Studies*, 29, 931-952.
- Solow, R.M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 65-84.
- Spence, M.M. (2003). Evaluating Export Promotion Programmes: U.K. Overseas Trade Missions and Export Performance. *Small Business Economics*, 20, 83–103.
- Srinivasan, T.N. (1999). As the century turns: analytics, empirics, and politics of development. p. 3-42. In G. Ranis, S.-C. Hu & Y.-P. Chu (eds.) *Political economy of comparative development into the 21st century: essays in memory of John C.H. Fei, vol.1*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Temple, J. (1999). The New Growth Evidence. *Journal of Economic Literature*, 37, 112-156.
- Timmer, H. (2007). Nederland en de opkomst van Azië. In: H.L.F. de Groot en P.J.G.Tang (eds), *Struisvogels en dwarskoppes: economen zoeken het publieke debat*. Den Haag: s.n.
- Trade Partners UK Report (2002). Exporting and business performance. UK. www.tradepartners.gov.uk
- Vamvakidis, A. (1999). Regional trade agreements of broad liberalization: which path leads to faster growth. *IMF Staff paper*, 46, (1), 42-68.
- Wacziarg, R. (2001). Measuring the dynamic gains from trade. *World Bank Economic Review*, 15, (3), 393-429.
- Wacziarg, R. & Horn Welch, K. (2003). *Trade liberalization and growth: new evidence*. NBER working paper, 10152. Cambridge, MA: NBER.
- Wagner, J. (2002). The causal effects of exports on firm size and labor productivity: first evidence from a matching approach. *Economics Letters*, 77, (2), 287–292.

- Wagner, J. (2007). Exports and Productivity: A Survey of the Evidence from Firm-Level Data. *The World Economy* (1). 60-82.
- Wilkinson, T.J., Brouters, L.E. (2000). An Evaluation of State Sponsored Promotion Programs, *Journal of Business Research*, 47, 229–236.
- World Bank (1987). *World Development Report 1987: industrialization and foreign trade*. New York, N.Y.: Oxford University Press for the World Bank.
- WRR (2003). *Nederland handelsland, het perspectief van de transactiekosten. Rapporten aan de regering*, 66. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Xu, B. (2000). Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth. *Journal of Development Economics*, 62, (2), 477-493.
- Yanikkaya, H. (2002). Trade openness and economic growth: a cross country empirical investigation. *Journal of Development Economics*, 72, 1, 57-89.

Bijlage C Rekenschema PSB

Als toelichting op de berekeningen staat in de tabel op de volgende bladzijde het rekenschema voor de MKBA PSB voor alternatief 1 (ten opzichte van het nulalternatief).

Het bovenste deel van de tabel bevat de effecten per jaar.

Het onderste deel bevat, afgezien van de laatste kolom, de contante waarde van de corresponderende cel in het blok erboven. Deze contante waarde is berekend door het effect per

jaar te vermenigvuldigen met $\frac{1}{(1 + 5,5\%)^{(\text{het jaar waarin het effect optreedt} - \text{min het jaar waarin de regeling start})}}$.

De uitkomst van deze vergelijking staat tussen de twee blokken in.

In het onderste deel bevat de laatste kolom het totaal per regeling. De laatste regel hiervan bevat de totale uitkomst. Rij 24 bevat het consumenteneffect van meer variatie. Rij 15 bevat de kosten voor het bedrijfsleven. De overige uitkomsten per actor kunnen eenvoudig uitgerekend worden met behulp van deze laatste kolom. Het welvaartseffect zonder terugverdieneffect is € 3.642.627 (rij 25 min rij 21). De contante waarde van de export is € 260.737.769 (rij 22 plus rij 23). De bedrijfsbaten zijn € 10.521.035 (de som van rij 16 tot en met 19 min rij 20). Het effect voor de overheid is € -2.716.220 (rij 14 + rij 20 + 21). Deze cijfers komen overeen met de cijfers in Tabel 5.15 in de hoofdtekst.

Tabel C.1 Rekenchema alternatief 1 van de MKBA PSB (eerste deel)

| effect per jaar | jaar 0 | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | jaar 4 | jaar 5 |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1. kosten overheid (incl. belasting) | -11.483.750 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. kosten bedrijfsleven | -7.623.438 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. productiviteitswinst van eerder exporteren | 0 | 1.517.071 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. productiviteitswinst van (meer) export | 0 | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 |
| 5. marge op doorvoer door eerder gaan | 0 | 25.486 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. marge op doorvoer door meer export | 0 | 35.230 | 35.230 | 35.230 | 35.230 | 35.230 |
| 7. belasting betaald over extra winst | 0 | 1.469.966 | 852.943 | 852.943 | 852.943 | 852.943 |
| 8. welvaartswinst door inverdieneffect | 0 | 367.492 | 213.236 | 213.236 | 213.236 | 213.236 |
| 9. extra export door eerder gaan | 0 | 22.937.072 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10. extra export door meer exporteren | 0 | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 |
| 11. consumentensurplus door meer variatie | 0 | 1.092.884 | 634.143 | 634.143 | 634.143 | 634.143 |
| 12. welvaartseffect per jaar | -19.107.188 | 5.135.291 | 2.979.737 | 2.979.737 | 2.979.737 | 2.979.737 |
| 13. waarde van een euro van het betreffende jaar in jaar 0 (contante waarde van 1 euro) | 1,000 | 0,948 | 0,898 | 0,852 | 0,807 | 0,765 |
| contante waarde per effect | jaar 0 | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | jaar 4 | jaar 5 |
| 14. kosten overheid (incl. belasting) | -11.483.750 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15. kosten bedrijfsleven | -7.623.438 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 16. productiviteitswinst van eerder exporteren | 0 | 1.437.982 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 17. productiviteitswinst van (meer) export | 0 | 1.987.799 | 1.884.170 | 1.785.943 | 1.692.837 | 1.604.585 |
| 18. marge op doorvoer door eerder gaan | 0 | 24.157 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 19. marge op doorvoer door meer export | 0 | 33.394 | 31.653 | 30.002 | 28.438 | 26.956 |
| 20. belasting betaald over extra winst | 0 | 1.393.333 | 766.329 | 726.378 | 688.510 | 652.616 |
| 21. welvaartswinst door inverdieneffect | 0 | 348.333 | 191.582 | 181.595 | 172.128 | 163.154 |
| 22. extra export door eerder gaan | 0 | 21.741.300 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23. extra export door meerexporteren | 0 | 30.054.150 | 28.487.346 | 27.002.224 | 25.594.525 | 24.260.213 |
| 24. consumentensurplus door meer variatie | 0 | 1.035.909 | 569.747 | 540.044 | 511.890 | 485.204 |
| 25. welvaartseffect per jaar | -19.107.188 | 4.867.574 | 2.677.152 | 2.537.585 | 2.405.293 | 2.279.899 |

Tabel C.2 Rekenschema alternatief 1 van de MKBA PSB (vervolg)

| effect per jaar | jaar 6 | jaar 7 | jaar 8 | jaar 9 | jaar 10 | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|----------------|
| 1. kosten overheid (incl. belasting) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 2. kosten bedrijfsleven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 3. productiviteitswinst van eerder exporteren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| 4. productiviteitswinst van (meer) export | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 | 2.097.128 | |
| 5. marge op doorvoer door eerder gaan | | | | | | |
| 6. marge op doorvoer door meer export | 35.230 | 35.230 | 35.230 | 35.230 | 35.230 | |
| 7. belasting betaald over extra winst | 852.943 | 852.943 | 852.943 | 852.943 | 852.943 | |
| 8. welvaartswinst door inverdieneffect | 213.236 | 213.236 | 213.236 | 213.236 | 213.236 | |
| 9. extra export door eerder gaan | | | | | | |
| 10. extra export door meer exporteren | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 | 31.707.128 | |
| 11. consumentensurplus door meer variatie | 634.143 | 634.143 | 634.143 | 634.143 | 634.143 | |
| 12. welvaartseffect per jaar | 2.979.737 | 2.979.737 | 2.979.737 | 2.979.737 | 2.979.737 | |
| 13. waarde van een euro van het betreffende jaar in jaar 0 (contante waarde van 1 euro) | 0,725 | 0,687 | 0,652 | 0,618 | 0,585 | |
| contante waarde per effect | jaar 6 | jaar 7 | jaar 8 | jaar 9 | jaar 10 | totaal per rij |
| 14. kosten overheid (incl. belasting) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -11.483.750 |
| 15. kosten bedrijfsleven | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -7.623.438 |
| 16. productiviteitswinst van eerder exporteren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.437.982 |
| 17. productiviteitswinst van (meer) export | 1.520.934 | 1.441.643 | 1.366.486 | 1.295.248 | 1.227.723 | 15.807.368 |
| 18. marge op doorvoer door eerder gaan | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24.157 |
| 19. marge op doorvoer door meer export | 25.551 | 24.218 | 22.956 | 21.759 | 20.625 | 265.552 |
| 20. belasting betaald over extra winst | 618.594 | 586.345 | 555.777 | 526.803 | 499.339 | 7.014.024 |
| 21. welvaartswinst door inverdieneffect | 154.648 | 146.586 | 138.944 | 131.701 | 124.835 | 1.753.506 |
| 22. extra export door eerder gaan | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 21.741.300 |
| 23. extra export door meer exporteren | 22.995.463 | 21.796.647 | 20.660.329 | 19.583.250 | 18.562.322 | 238.996.469 |
| 24. consumentensurplus door meer variatie | 459.909 | 435.933 | 413.207 | 391.665 | 371.246 | 5.214.755 |
| 25. welvaartseffect per jaar | 2.161.042 | 2.048.381 | 1.941.593 | 1.840.373 | 1.744.429 | 5.396.133 |

Bijlage D Extra export en DBI

Als tussenstap is daarvoor steeds uitgerekend hoeveel extra directe buitenlandse investeringen (DBI) en extra export gerealiseerd worden. Tabel D.1 geeft de extra investeringen in het buitenland weer die in ieder van de projectalternatieven worden gegenereerd.

Tabel D.1 Extra directe buitenlandse investeringen (DBI) (x € miljoen)

| | | | extra investeringen |
|------------------------|--------|---|---------------------|
| PSB | alt. 1 | huidige opzet PSB | 0 |
| | alt. 2 | halvering subsidie | 0 |
| | alt. 3 | verdubbeling budget | 0 |
| | alt. 4 | terugbetalen subsidie bij succes | 0 |
| | alt. 5 | beperking tot kleine bedrijven | 0 |
| | alt. 6 | beperking tot export naar bepaalde regio's | 0 |
| PESP | alt. 1 | huidige opzet PESP | 13 |
| | alt. 2 | halvering budget en bijdrage | 4 |
| | alt. 3 | hogere bijdrage met terugbetaling bij succes | 12 |
| PSOM-EZ | alt. 1 | huidige opzet PSOM-EZ | 29 |
| | alt. 2 | PSOM-EZ terugbetalen bij succes | 58 |
| | alt. 3 | uitgebreide PSOM-EZ | 22 |
| FOM | alt. 1 | huidige opzet FOM | 57 |
| | alt. 2 | FOM met MKB-focus | 57 |
| | alt. 3 | grotere FOM | 114 |
| Economische diplomatie | alt. 1 | huidige opzet | 1.468 |
| | alt. 2 | focus op beperkt aantal landen met minder missies | 2.101 |
| | alt. 3 | focus op beperkt aantal landen met evenveel missies | 1.541 |

Tabel D.2 geeft de extra export per jaar weer.

Tabel D.2 Extra export (x € miljoen)

| | | contante waarde van de extra export | jaar 0 | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | jaar 4 | jaar 5 | jaar 6 tot en met 10 |
|---------------------------|--------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|
| PSB | alt. 1 | 261 | 0 | 55 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 |
| | alt. 2 | 304 | 0 | 64 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 |
| | alt. 3 | 521 | 0 | 109 | 63 | 63 | 63 | 63 | 63 |
| | alt. 4 | 333 | 0 | 70 | 41 | 41 | 41 | 41 | 41 |
| | alt. 5 | 116 | 0 | 24 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| | alt. 6 | 278 | 0 | 59 | 34 | 34 | 34 | 34 | 34 |
| PESP | alt. 1 | 277 | 0 | 105 | 105 | 35 | 35 | 35 | 0 |
| | alt. 2 | 190 | 0 | 58 | 58 | 35 | 35 | 35 | 0 |
| | alt. 3 | 279 | 0 | 101 | 101 | 38 | 38 | 38 | 0 |
| PSOM-EZ | alt. 1 | 108 | 62 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 0 |
| | alt. 2 | 238 | 154 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 0 |
| | alt. 3 | 82 | 47 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 0 |
| FOM | alt. 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | alt. 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | alt. 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Economische diplomatie | alt. 1 | 2.741 | 608 | 608 | 608 | 608 | 608 | 0 | 0 |
| | alt. 2 | 2.614 | 580 | 580 | 580 | 580 | 580 | 0 | 0 |
| | alt. 3 | 2.875 | 638 | 638 | 638 | 638 | 638 | 0 | 0 |