



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# Bezint eer ge begint

*Evaluatie van het beleid voor publiek-private samenwerking op het gebied van internationaal ondernemen 2017-2022*

*ndernemen 2017-2022 | Evaluatie van het beleid voor publiek-private samenwerking op het gebied van internationaal ondernemen 2017-2022 | Evaluatie van het beleid*



ParamariboAnkaraRabatBelgradoRabatAtheneHarareNewYorkAntwerpenBuenosBogotáKairoHarareLagosManaguaQuitoHamburgLagosColomboMexico  
slavaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarSt  
khholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLuxemburgMontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxemburgDak  
HoustonAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiersKin  
tonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfurtAmMainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresStockholmAmsterdamAbeba  
poliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyad  
makoTelAvivKingstonMontevideoLaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTeheranSeoelMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBomaySofiaToro  
RomeZagrebWashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSao  
PauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDhabiTelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkaraSaoPauloPretor  
BangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileTunis  
AnkaraTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBoekarestHamburgKopenhagenStockholmWellingtonMelbourneKopenhagenRabatBerlijnAntwerpenSanJoséRomeLuxemb  
gSofiaHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRi  
dLuandaMadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarEsSalaamDubaiTripoliMaputoDublinBrusselSanJoséTelAvivMilaanBoedapestLusakaFra  
furtAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundéRiyadhMuscatKa  
oalaParijsMadridBelgradoSarajevoPraagKaapstadMelbourneLaPazTunisMoskouLosAngelesNewDelhiAddisAbebaAntwerpenBrusselWashingtonLusakaWen  
HongKongBogotáLuandaRabatTokioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverAnkaraBarcelo  
nPraagColomboWarschauMadridPretoriaBonnAthenelIstanboelWashingtonWellingtonKhartoemBonnLusakaDublinShanghaiWenenJakartaStockholmSanJoséManag  
NewYorkKhartoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHavannaBerlijn  
ngKongMilaanCanberraHamburgNairobiPraagIslamabadAbuDhabiQuitoTripoliWashingtonDubaiRomeJakartaLimaLondenStockholmMoskouNewYorkAddisAbeba  
NewYorkSingaporeSeoelHongKongFrankfurtAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofiaSy  
eySantiagoDeChileLondenDüsseldorfAtheneNewYorkBrusselJakartaKarachiLuxemburgNairobiDarEsSalaamAntwerpenAddisAbebaRabatSantiagoDeChileHamburgK  
eYaoundéAddisAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngelesMa  
anDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkKhartoemBoedapestAbuDhabiHamburgSaoPauloMexicoManillaBangkokMünchenBuenosAiresSarajevoAnkaraStPetersburgSha  
haiBagdadJakartaKoealaLoempoeTunisOsloBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKopenha  
nWenenCaracasBernKoealaLoempoeTokioDublinAlmatyNewDelhiAtheneRiyadPortOfSpainBonnShanghaiRiyadKhartoemZagrebSofiaLagosKobeDublinQuitoLonde  
PretoriaAlmatyKarachiAnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoeweitW  
nenKievParijsBuenosAiresMadridKoeweitHarareParijsMoskouPretoriaTripoliMadridDamascusPraagKobeKoealaLoempoeKaapstadLuandaKievLusakaDarEsSalaam  
bourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAm  
anBagdadNewDelhiLimaLaPazQuitoBogotáBamakoHamburgAlgiersLuandaKingstonRiyadMoskouLagosManaguaBuenosAiresManillaLimaMelbourneMexicoColomboCan  
rraAbuDhabiMelbourneWenenDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangkokWen  
LaPazParamariboBoekarestSarajevoKoealaLoempoeBoekarestKingstonAlgiersStockholmLosAngelesDubaiSingaporeAnkaraAmmanCanberraBogotáParijsLaPazWen  
AccraVaticaanstadPortOfSpainHoustonPretoriaLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDubaiKobeBrusselMexico  
PetersburgParamariboAnkaraRabatBelgradoRabatAtheneHarareNewYorkAntwerpenBuenosBogotáKairoHarareLagosManaguaQuitoHamburgLagosColomboMexico  
atislavaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakar  
ckholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLuxemburgMontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxemburgDak  
rHoustonAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiers  
ngstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfurtAmMainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresStockholmAmsterdamAb  
aTripoliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRi  
dBamakoTelAvivKingstonMontevideoLaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTeheranSeoelMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBomaySofiaToro  
ntonRomeZagrebWashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpe  
aoPauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDhabiTelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkaraSaoPauloPr  
oriaBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileT  
nisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBoekarestHamburgKopenhagenStockholmWellingtonMelbourneKopenhagenRabatBerlijnAntwerpenSanJoséRomeLux  
enburgSofiaHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindho  
RiyadLuandaMadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarEsSalaamDubaiTripoliMaputoDublinBrusselSanJoséTelAvivMilaanBoedapestLusaka  
rankfurtAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundéRiyadhMusca  
ampalaParijsMadridBelgradoSarajevoPraagKaapstadMelbourneLaPazTunisMoskouLosAngelesNewDelhiAddisAbebaAntwerpenBrusselWashingtonLusaka  
enenHongKongBogotáLuandaRabatTokioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverAnkaraBar  
onaPraagColomboWarschauMadridPretoriaBonnAthenelIstanboelWashingtonWellingtonKhartoemBonnLusakaDublinShanghaiWenenJakartaStockholmSanJoséMa  
guaNyYorkKhartoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHavannaBe  
aNewYorkSingaporeSeoelHongKongFrankfurtAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofi  
ydneySantiagoDeChileLondenDüsseldorfAtheneNewYorkBrusselJakartaKarachiLuxemburgNairobiDarEsSalaamAntwerpenAddisAbebaRabatSantiagoDeChileHambu  
KobeYaoundéAddisAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngel  
MilaanDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkKhartoemBoedapestAbuDhabiHamburgSaoPauloMexicoManillaBangkokMünchenBuenosAiresSarajevoAnkaraStPetersbur  
hanghaiBagdadJakartaKoealaLoempoeTunisOsloBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKop  
hagenWenenCaracasBernKoealaLoempoeTokioDublinAlmatyNewDelhiAtheneRiyadPortOfSpainBonnShanghaiRiyadKhartoemZagrebSofiaLagosKobeDublinQuitoL  
denPretoriaAlmatyKarachiAnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoe  
WenenKievParijsBuenosAiresMadridKoeweitHarareParijsMoskouPretoriaTripoliMadridDamascusPraagKobeKoealaLoempoeKaapstadLuandaKievLusakaDarEsSala  
nMelbourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAm  
anBagdadNewDelhiLimaLaPazQuitoBogotáBamakoHamburgAlgiersLuandaKingstonRiyadMoskouLagosManaguaBuenosAiresManillaLimaMelbourneMexicoColom  
CanberraAbuDhabiMelbourneWenenDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangk  
WenenLaPazParamariboBoekarestSarajevoKoealaLoempoeBoekarestKingstonAlgiersStockholmLosAngelesDubaiSingaporeAnkaraAmmanCanberraBogotáParijsLa  
zWenenAccraVaticaanstadPortOfSpainHoustonPretoriaLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDubaiKobeBruss  
MexicoStPetersburgParamariboAnkaraRabatBelgradoRabatAtheneHarareNewYorkAntwerpenBuenosBogotáKairoHarareLagosManaguaQuitoHamburgLagosColombo  
MexicoBratislavaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoealaLoempoeWellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMusc  
DakarStockholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLuxemburgMontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxe  
burgDakarHoustonAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougou  
AlgiersKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfurtAmMainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresStockholmAmste  
amAbebaTripoliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNe  
YorkRiyadBamakoTelAvivKingstonMontevideoLaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTeheranSeoelMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBom  
SofiaTorontoRomeZagrebWashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaA  
werpenSaoPauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDhabiTelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkaraSao  
uloPretoriaBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiago  
ChileTunisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBoekarestHamburgKopenhagenStockholmWellingtonMelbourneKopenhagenRabatBerlijnAntwerpenSanJosé  
meLuxembgSofiaHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiersAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMusc  
WindhoekRiyadLuandaMadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarEsSalaamDubaiTripoliMaputoDublinBrusselSanJoséTelAvivMilaanBoeda  
stLusakaFrankfurtAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCanberraBamakolIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundéRiy  
hMuscatKampalaParijsMadridBelgradoSarajevoPraagKaapstadMelbourneLaPazTunisMoskouLosAngelesNewDelhiAddisAbebaAntwerpenBrusselWashingt  
LusakaWenenHongKongBogotáLuandaRabatTokioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverA  
araBarcelonaPraagColomboWarschauMadridPretoriaBonnAthenelIstanboelWashingtonWellingtonKhartoemBonnLusakaDublinShanghaiWenenJakartaStockholmSa  
onnéManaguaNewYorkKhartoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavannaHa  
vannaBerlijnHongKongMilaanCanberraHamburgNairobiPraagIslamabadAbuDhabiQuitoTripoliWashingtonDubaiRomeJakartaLimaLondenStockholmMoskouNewYork  
disAbebaNewYorkSingaporeSeoelHongKongFrankfurtAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMont  
alSofiaSydneySantiagoDeChileLondenDüsseldorfAtheneNewYorkBrusselJakartaKarachiLuxemburgNairobiDarEsSalaamAntwerpenAddisAbebaRabatSantiagoDeChile  
nburgKobeYaoundéAddisAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLo  
ngelesMilaanDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkKhartoemBoedapestAbuDhabiHamburgSaoPauloMexicoManillaBangkokMünchenBuenosAiresSarajevoAnkaraStPet  
ersburgShanghaiBagdadJakartaKoealaLoempoeTunisOsloBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoslamabadKingstonDamascusTunisBogot  
openhagenWenenCaracasBernKoealaLoempoeTokioDublinAlmatyNewDelhiAtheneRiyadPortOfSpainBonnShanghaiRiyadKhartoemZagrebSofiaLagosKobeDublinQ  
ondenPretoriaAlmatyKarachiAnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJosé  
eweitWenenKievParijsBuenosAiresMadridKoeweitHarareParijsMoskouPretoriaTripoliMadridDamascusPraagKobeKoealaLoempoeKaapstadLuandaKievLusakaDarE  
salaamMelbourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaput  
anAmmanBagdadNewDelhiLimaLaPazQuitoBogotáBamakoHamburgAlgiersLuandaKingstonRiyadMoskouLagosManaguaBuenosAiresManillaLimaMelbourneMexicoColom  
omboCanberraAbuDhabiMelbourneWenenDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangk

# Voorwoord

In de periode van 2017 tot en met 2022 heeft Nederland circa EUR 40 miljoen bestemd voor de oprichting van drie nieuwe organisaties: NLinBusiness, Trade and Innovate NL en NLWorks. Doel hiervan was om door middel van publieke-private samenwerking vanuit een centrale visie en strategie activiteiten te ontplooiën om internationaal ondernemen te bevorderen en de Nederlandse positie op internationale markten te vergroten.

Dit kwam voort uit het opvolgen door het kabinet van de aanbevelingen uit het rapport 'Team Nederland: Samen sterker in de wereld', ook wel het 'rapport Buijink' genoemd. Het rapport stelde dat het Nederlandse systeem van internationale handel, innovatie- en investeringsbevordering onvoldoende was ingericht om de kansen te benutten van grote maatschappelijke en economische transities, waaronder duurzame energie en digitalisering. De schrijvers van het rapport pleitten voor een nieuw, effectiever systeem van internationale handels-, investerings- en innovatiebevordering.

IOB concludeert dat de relevantie en additionaliteit van de uitgevoerde activiteiten beperkt zijn. Daardoor is de kans klein dat de gewenste effecten ermee kunnen worden bereikt. Een belangrijke conclusie is dat er onvoldoende duidelijkheid bestond – en is blijven bestaan – over de manier waarop de aanbevelingen uit het rapport naar relevante activiteiten konden worden vertaald. Beleidsmakers noch uitvoerders hadden duidelijk zicht op het doel, de taken en de activiteiten van de drie uitvoerende organisaties: het geld was eerder beschikbaar dan visie, strategie en adequate aansturing. Het wenkend perspectief en de algemene ideeën uit het adviesrapport waren geen goede basis voor een succesvolle uitvoering door de drie organisaties.

3

De betrokken ministeries hadden meer verantwoordelijkheid moeten nemen bij het concreet formuleren van uitvoerbaar PPS-beleid. Aandacht voor een goede aansturing en deugdelijke systemen van monitoring en evaluatie horen daarbij. IOB stelt in deze evaluatie vast dat er vijf jaar na de start van het beleid geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of met het beleid het internationaal ondernemen daadwerkelijk is bevorderd en of de Nederlandse positie op internationale markten inderdaad is vergroot. Er is nog niet begonnen met het meten van effecten of met het ontwikkelen van een methode om dat te doen.

IOB heeft deze evaluatie uitgevoerd op verzoek van de directie Internationaal Ondernemen (DIO) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het rapport is geschreven door een evaluatieteam bestaande uit Joep Schenk, Martine de Groot en Michelle Homans. IOB is de onderzoekers van Ecorys en het CBS erkentelijk voor hun bijdrages aan dit rapport.

De referentiegroep bestond uit Carina Weijma (plv. trekker internationaal topsector HTSM), Fons de Zeeuw (directeur internationaal OostNL), Daniëlle Veldman (manager CRM, NWEA), Prof. dr. Désirée van Gorp (hoogleraar International Business, Nyenrode Business Universiteit), Aylin Aksu (beleidsmedewerker DIO), Lucille Merks (beleidscoördinerend medewerker DIO), Jaap Broersen (senior beleidsmedewerker Directie Kennis en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) en Petra Smits (senior beleidsmedewerker Directie Kennis en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat). Voor de interne kwaliteitscontrole zorgden IOB-onderzoekers Peter Henk Eshuis, Marit van Zomeren, Paul Westerhof en Echica van Kelle. IOB is de leden van de interne en externe referentiegroep erkentelijk voor hun kritische blik en open houding.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst met afkortingen en acroniemen	7
1. Inleiding	9
1.1 Leeswijzer	9
1.2 Afbakening	10
2. Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdvraag	12
2.2 Beleidsreconstructie	14
2.2.1 Aanbevelingen	14
2.3 Relevantie	15
2.3.1 Aanbevelingen	17
2.4 Additionaliteit	18
2.4.1 Aanbevelingen	19
2.5 Bereik	19
2.5.1 Aanbevelingen	20
3. Onderzoeksvragen en methodologie	21
3.1 Onderzoeksvragen	21
3.2 Bureauonderzoek	22
3.3 Netwerkanalyse	22
3.4 Data-analyse CBS	24
3.5 Casestudy's NLWorks	25
3.6 Enquêtes	25
3.7 Focusgroepdiscussies	26
4. Beleidsreconstructie	27
4.1 Tijdslijn PPS-beleid	28
4.2 Achtergrond rapport-Buijink	28
4.3 Samenvatting rapport-Buijink	29
4.3.1 Buijink: belangrijkste knelpunten in het Nederlands systeem	31
4.3.2 Aanbevelingen voor een nieuwe structuur voor publiek-private samenwerking	32
4.4 Vertaling rapport-Buijink naar beleid	35
4.4.1 Actielijnen voor een versterkt Nederlands internationaal verdienvermogen	37
4.4.2 NLinBusiness	38
4.4.3 Publieke inzet	40
Box 1 Visie vanuit de uitvoering op PPS voor handelsbevordering	41
4.5 Vertaling beleid naar uitvoering	45
4.5.1 NLinBusiness	48
4.5.2 Trade and Innovate NL	54
4.5.3 NLWorks	56
4.6 Bevindingen	59

5. Relevantie en additionaliteit	61
5.1 Meerjarig programmeren	62
5.2 NLinBusiness	64
5.2.1 Krachtenbundeling	64
5.2.2 <i>Next level</i> -businessnetwerk	65
5.2.3 Digitaal platform	68
5.3 Trade and Innovate NL	69
5.3.1 Krachtenbundeling	69
5.4 NLWorks	72
5.4.1 Impact Programma's	72
5.5 Bevindingen	75
5.5.1 Meerjarig programmeren	75
5.5.2 NLiB	75
5.5.3 TINL	78
5.5.4 NLWorks	80
6. Bereik	82
6.1 Bereik additioneel mkb	82
6.2 Inzet instrumentarium	85
6.3 Bevindingen	88
7. Reflectie	89
Referentielijst	91
Bijlagen	95
Annex 1 Methodologie	95
Annex 2 Lijst met geïnterviewden	99
Annex 3 Cases NLWorks	103
Annex 4 Interventiologica Fase 3 Opdrachtformulering	129
Annex 5 Financieel overzicht	130
Annex 6 Toelichting stakeholders in het PPS-ecosysteem	134

# Figuren en tekstboxen

<b>Figuren</b>		
Figuur 1	Beknopte evaluatiematrix	21
Figuur 2	Chronologisch overzicht vormgeving, invulling en uitvoering van het PPS-beleid	28
Figuur 3	Interventiologica fase 1: rapport-Buijink	30
Figuur 4	Schematische weergave beoogde PPS-ecosysteem	33
Figuur 5	Versimpeld overzicht stakeholders en ophanging NLiB, NLWorks, TINL	35
Figuur 6	Interventiologica fase 2: Kamerbrieven	36
Figuur 7	Chronologisch overzicht activiteiten rond de opzet en operationalisering van NLiB	39
Figuur 8	Chronologisch overzicht van de opzet en operationalisering van TINL en NLWorks	40
Figuur 9	Interventiologica fase 4: uitvoering	46
Figuur 10	Gerealiseerde uitgaven (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor NLiB (2017-2021)	53
Figuur 11	Gerealiseerde financiële (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor TINL (2018-2021)	55
Figuur 12	Gerealiseerde publieke financiële (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor NLWorks (2018-2021)	58
Figuur 13	Percentage bedrijven actief op bepaalde markt in de vijf jaar voorafgaand aan instrumentgebruik	83
Figuur 14	Gemiddelde (blauw) en mediane (paars) exportwaarde gebruikers en doelgroep NLiB voor (links) en na (rechts) gebruik	84
Figuur 15	Gemiddelde (blauw) en mediane (paars) exportwaarde gebruikers en doelgroep TINL voor (links) en na (rechts) gebruik	84
Figuur 16	Gebruikers NLiB en TINL die voorafgaand wel (lichtblauw) of niet (blauw) gebruik hebben gemaakt van een publieke dienst via RVO/postennet	85
Figuur 17	Onderverdeling van bedrijven die eerder van een instrument gebruikmaakten en na gebruik NLiB/TINL: meer instrumenten hebben gebruikt (blauw); geen instrument hebben gebruikt (lichtblauw); één (groen) of meer (paars) instrumenten hebben gebruikt (maar niet meer dan daarvoor)	86
Figuur 18	Aantal deelnemers eigen regio('s) (paars) en elders (blauw) TINL-activiteiten	87
Figuur A	Realisatie financiële uitgaven per pilaar	130
Figuur B	Totale (publieke en private) personele inzet (in EUR en fte) en financiële middelen voor NLWorks	132
<b>Tekstboxen</b>		
Box 1	Visie vanuit de uitvoering op PPS voor handelsbevordering	41

# Lijst met afkortingen en acroniemen

B2B	business-to-business
BeMo	beoordelingsmemorandum
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BD	business development
BDC	business development coach
BIS	bilaterale innovatiesamenwerking
BOM	Brabantse ontwikkelingsmaatschappij
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIRP	Corona International Rebuild Programma
DCED	Donor Committee for Enterprise Development
DGBEB	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGGF	Dutch Good Growth Fund
DHI	demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies
DIO	Directie Internationaal Ondernemen
DTIB	Dutch Trade and Investment Board
DTIF	Dutch Trade and Investment Fund
DRIVE	Development Related Infrastructure Investment Vehicle – ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten
DUK	directe uitvoeringskosten
EU	Europese Unie
EZK <sup>1</sup>	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FME	Federatie voor de Metaal- en Elektrotechnische industrie
fte	fulltime-equivalent
G2G	government-to-government
HEA	hoofd economische afdeling
HTSM	Hightech Systemen & Materialen
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IP	Internationale programma's (directie van RVO)
ISB	International Strategy Board, het latere ISO
ISO	Internationaal Strategisch Overleg
ISO-C	ISO-commissie
KvK	Kamer van Koophandel
LIOF	Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering
LoI	letter of intent
LSH	Life Sciences & Health
MJP	meerjarig programmeren
mkb	midden- en kleinbedrijf
MoU	memorandum of understanding
MT-combinatie	markt-themacombinatie

<sup>1</sup> In de periode 2012-2017 was de naam van het ministerie: Ministerie van Economische Zaken (EZ). In oktober 2017 (onder het kabinet Rutte III) werd het ministerie het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Beide worden daarom gebruikt in dit rapport.

mvo	maatschappelijk verantwoord ondernemen
NBSO	Netherlands Business Support Office
NCH	Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NIO	Netwerk Internationaal Ondernemen
NLiB	NLinBusiness
NOM	Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland
OESO-DAC	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling – Development Assistance Committee
PPS	publiek-private samenwerking
PIB	Partners for International Business
PSD	Private Sector Development
pr	public relations
ROM	regionale ontwikkelingsmaatschappij (in deze evaluatie ook stedelijke ontwikkelingsmaatschappij)
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SBIR	Small Business Innovation Research
SDG	Sustainable Development Goal
SG	secretaris-generaal
SIO	Stuurgroep Internationaal Ondernemen
SMM	strategische meerjarige marktwerking
TA	Technical Assistance
TINL	Trade and Innovate NL
TRP	Trade Relations Programma
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen-Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VR	virtual reality
VS	Verenigde Staten
VZ	voorzitter
WEF	World Economic Forum
WER	werkgroep economische reisagenda
WG	werkgroep
WTIT	werkgroep trekkers internationalisering van de topsectoren



# 1. Inleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) op het gebied van internationaal ondernemen kreeg een extra impuls na verschijning van het adviesrapport *Team Nederland: Samen sterker in de wereld* in april 2017. In het rapport beschrijft een publiek-private stuurgroep onder leiding van Chris Buijink<sup>2</sup> knelpunten en aanbevelingen, die in daaropvolgende jaren zijn opgevolgd. Daarvoor zijn sinds 2017 drie organisaties in het leven geroepen: NLinBusiness (NLiB), Trade and Innovate NL (TINL) en NLWorks. In hoeverre zijn de activiteiten om knelpunten op te lossen en aanbevelingen op te volgen relevant voor publieke en private dienstverlening en voegen ze iets toe aan activiteiten van andere publieke en private partijen, dus wat is de relevantie en additionaliteit? Die vragen proberen we met deze evaluatie te beantwoorden. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar de drie genoemde organisaties.

Deze drie organisaties kregen in de periode 2017-2022 subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voor een totaal van EUR 9 miljoen per jaar. Deze evaluatie onderzoekt welke activiteiten NLiB, TINL en NLWorks hebben uitgevoerd, ze beoordeelt in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt die zijn geformuleerd voor de herinrichting van het PPS-ecosysteem<sup>3</sup>, in welke mate dat is toe te schrijven aan de activiteiten van de drie organisaties (en daarmee de subsidie) en welke lessen te trekken zijn voor de toekomst.

Daarbij staat deze hoofdvraag centraal:

**In hoeverre dragen de activiteiten van NLiB, TINL en NLWorks bij aan de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport-Buijink, zijn ze relevant voor en additioneel aan de bestaande publieke en private dienstverlening?**

De Directie Internationaal Ondernemen (DIO), de beleidsdirectie van BZ die verantwoordelijk is voor dit beleid, gebruikt de uitkomsten om de bewindspersoon te adviseren om de subsidie al dan niet voort te zetten, en zo ja, in welke vorm.

## 1.1 Leeswijzer

Het evaluatierapport begint in [hoofdstuk 2](#) met een uiteenzetting van de conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag. Een beschrijving van de onderzoeksvragen en methodologie is te vinden in [hoofdstuk 3](#). [Hoofdstuk 4](#) presenteert vervolgens de beleidsreconstructie van de totstandkoming, ontwikkeling en uitvoering van het beleid in de periode 2017-2022. [Hoofdstuk 5](#) onderzoekt de relevantie en additionaliteit van de uitgevoerde activiteiten, gevolgd door [hoofdstuk 6](#), waarin het bereik van de organisaties wordt besproken. [Hoofdstuk 7](#) reflecteert ten slotte op een aantal bevindingen. Elk van de drie inhoudelijke hoofdstukken 4, 5 en 6 eindigt met een samenvatting van de bevindingen die de conclusies in hoofdstuk 2 verklaren en onderbouwen.

---

<sup>2</sup> Daarom in de rest van dit rapport benoemd als het *rapport-Buijink*.

<sup>3</sup> Onder het PPS-ecosysteem verstaan we alle actoren die activiteiten uitvoeren voor de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven en daarbij invloed hebben op en beïnvloed worden door de drie organisaties. Deze actoren specificeren we nader in [hoofdstuk 3 Onderzoeksvragen en methodologie](#).

## 1.2 Afbakening

Deze evaluatie richt zich op de activiteiten die zijn ontplooid met de EUR 9 miljoen aan middelen die de regering beschikbaar stelt voor de drie uitvoerende organisaties NLiB, TINL en NLWorks in de periode 2017-2022. In totaal stelt het kabinet jaarlijks EUR 10 miljoen aan middelen beschikbaar om uitvoering te geven aan het rapport Buijink. De resterende EUR 1 miljoen van het totaal is aan het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) beschikbaar gesteld voor deelname aan het Global Stars-programma. Dit bedrag wordt via de begroting van EZK aan RVO overgemaakt, die het programma uitvoert. Als instrument voor bilaterale R&D-samenwerking valt het onder de Buijink-doelstelling van de versterking van internationaal ondernemen, waaronder innovatiesamenwerking. Wat uitvoering betreft staat het echter los van de drie organisaties. Om die reden is het Global Stars-programma niet meegenomen in deze evaluatie.<sup>4</sup> Innovatiesamenwerking wordt hier als onderdeel van internationaal ondernemen meegenomen en daarom niet apart geëvalueerd.

NLiB, TINL en NLWorks geven uitvoering aan de aanbevelingen uit een aantal hoofdstukken van het rapport-Buijink en het beleid dat daarop is gebaseerd. De nadruk in deze evaluatie ligt daarbij op de relevantie en additionaliteit van de activiteiten van deze organisaties. Wat we onder *relevantie* en *additionaliteit* verstaan, lichten we toe in [hoofdstuk 3 Onderzoeksvragen en methodologie](#). Het kan gebeuren dat activiteiten die in lijn zijn met het beleid, toch onvoldoende relevant of additioneel zijn en omgekeerd. Als daar sprake van is, geven we aan waarom. Op die manier voorkomen we dat we bevindingen (zowel positief als negatief) ten onrechte toekennen aan een uitvoerende partij, terwijl de oorsprong daarvoor in het beleid ligt.

10 Daarbij is het belangrijk om te weten dat we de analyse in het rapport-Buijink over de staat van internationalisering van het Nederlands bedrijfsleven (vertaald in de genoemde probleemstellingen) en de manier waarop publieke en private ondersteuning georganiseerd moet worden, grotendeels als gegeven hebben beschouwd. We hebben deze analyse en de bevindingen echter niet zelf beoordeeld.

Tot slot functioneren de drie geëvalueerde organisaties niet in isolement. In de aansturing van deze organisaties wordt van het Internationaal Strategisch Overleg Nederland (ISO NL) verwacht een grote rol te spelen, zoals verder toegelicht in hoofdstuk 3. Onder het ISO NL functioneert een ISO-commissie, die bestaat uit de algemeen directeur van VNO-NCW/MKB-Nederland, de secretaris-generaal van EZK en de directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van BZ. De ISO-commissie fungeert als ‘ambtelijk voorportaal’ van het ISO NL en houdt toezicht op het functioneren en samenwerken van NLWorks, NLiB en TINL.

Het advies *ISO NL 2.0*,<sup>5</sup> dat in het tweede kwartaal van 2021 werd uitgebracht, trekt conclusies over het functioneren van het PPS-ecosysteem tot en met het moment van evaluatie. Daarmee geeft het tot op zekere hoogte inzage in het functioneren van beide organen tot dan toe. Maar omdat het ISO NL en de ISO-commissie belangrijk zijn binnen het ecosysteem, hebben we ervoor gekozen om deze organen ook in deze evaluatie mee te nemen. We hebben gekozen voor een middenweg: ze zijn niet primair object van studie geweest en we hebben voor zover mogelijk uit het beschikbare advies geput. Dat hebben we op een aantal punten aangevuld op basis van interviews.

<sup>4</sup> Global Stars is een internationaal innovatieprogramma van het Eureka-netwerk, dat bestaat uit EU-landen en een aantal niet-EU-landen als Canada, Zuid-Afrika en Zuid-Korea, die met elkaar multilateraal onderzoeks- en innovatieprogramma's organiseren. Het doel van Global Stars is internationale innovatiesamenwerking met 'derde' landen (niet-Eureka-landen zoals China, India en VS) te versterken.

<sup>5</sup> Intern advies opgesteld door BZ, EZK en VNO-NCW op verzoek van de ISO-commissie (projectgroep herijking ISO NL 2.0. (2021). *Aanbevelingen voor een ISO NL 2.0* (intern document)).



## 2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren we het antwoord op de hoofdvraag en vervolgens de conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag. Na elke onderzoeksvraag volgen een of meer conclusies en aanbevelingen. De eerste onderzoeksvraag<sup>6</sup> is puur beschrijvend van aard en leidt niet tot conclusies en aanbevelingen. Daarom komt deze vraag in dit hoofdstuk niet aan bod. Het is belangrijk om bij de hier gepresenteerde conclusies en aanbevelingen rekening te houden met de volgende punten. De conclusies zijn een ingekorte weergave van de bevindingen die we presenteren aan het einde van elk hoofdstuk; een nadere onderbouwing en toelichting is daar te vinden.

De aanbevelingen zijn in eerste instantie gericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat beleids- en budgetverantwoordelijkheid heeft op dit terrein. In de praktijk is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij BZ nauw samenwerkt met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en VNO-NCW binnen het ISO NL en de ISO-commissie. Aanbevelingen die niet alleen over de rol van BZ gaan, maar over het beleid in brede zin, en opties om dit beleid vorm te geven, zijn daarom in tweede instantie ook aan deze organisaties gericht, ook al worden ze niet genoemd. Dit geldt nadrukkelijk voor de aanbevelingen die opties schetsen voor de toekomst.

---

<sup>6</sup> Welke problemen en kansen zijn geïdentificeerd in het rapport-Buijink en op welke manier zijn de aanbevelingen vertaald naar beleid en uitvoering?

## 2.1 Hoofdvraag

**In hoeverre dragen de activiteiten van NLiB, TINL en NLWorks bij aan de uitvoering van de aanbevelingen van het rapport-Buijink, zijn ze relevant voor en additioneel aan de bestaande publieke en private dienstverlening?**

**Er was onvoldoende duidelijkheid over de manier waarop het rapport-Buijink naar relevante activiteiten kon worden vertaald.**

Het rapport-Buijink diende als startpunt voor het formuleren van beleid om het PPS-ecosysteem anders vorm te geven. De aanbevelingen in het rapport-Buijink zijn in grote mate overgenomen in het beleid, maar daarin niet dusdanig geconcretiseerd om vorm te kunnen geven aan de activiteiten van de uitvoerders NLiB, TINL en NLWorks. De verantwoordelijkheid daarvoor werd voor een groot deel bij de uitvoerders zelf belegd. Geen van de partijen (beleidsmakers en uitvoerders) had duidelijk zicht op het doel, de taken en activiteiten van de drie uitvoerders, waardoor een lang iteratief proces ontstond waarin beleidsmakers en uitvoerders dit gaandeweg zijn gaan invullen. Dit gold in mindere mate voor TINL, waar initieel een duidelijker beeld was.

Een factor die dit verklaart, is de manier waarop de middelen beschikbaar kwamen. Deze kwamen beschikbaar voordat duidelijk was welk beleid ermee uitgevoerd moest worden. Daarnaast werd van het ISO NL (BZ, EZK en VNO-NCW plus een aantal portefeuillehouders) een rol verwacht in het aansturen van de drie uitvoerders; daar is in de praktijk nauwelijks sprake van geweest. Een in het rapport-Buijink genoemde aanbeveling aan het ISO NL om een internationaliseringsstrategie te ontwikkelen, is daardoor niet uitgevoerd.

**Betrokkenheid van de drie uitvoerders bij meerjarig programmeren is beperkt.**

Het rapport-Buijink bevatte daarnaast de aanbeveling om meerjarig te programmeren. Daar is in 2020 in de werkgroep meerjarig programmeren mee begonnen door vijftien markt-themacombinaties (MT-combinaties) vast te stellen. Om vorm te geven aan een MT-combinatie werken een of meer private trekkers, ondersteund door een markt-themateam, aan plannen voor marktwerking. Voor private trekkers is het budget dat ze ervoor krijgen de voornaamste meerwaarde. Hoewel publiek en privaat hier samenkomen, zijn de reikwijdte ervan en de sturing die ervan uitgaat nog beperkt tot de direct betrokkenen. De rol van drie uitvoerders in het meerjarig programmeren is beperkt tot deelname aan een ondersteunende werkgroep. Een relatie met de activiteiten van de organisaties die zij vertegenwoordigen is er niet of nauwelijks, waardoor de relevantie ervan grotendeels afwezig is. Private partijen achten een overkoepelende vertegenwoordiger van de private kant, een rol ingevuld door NLiB, echter wel noodzakelijk gezien de dominantie van publieke partijen in deze en andere werkgroepen.

**Krachtenbundeling via het TINL-netwerk is grotendeels geslaagd, maar aan de private kant, via NLiB, is daar nauwelijks sprake van.**

Een derde overkoepelende aanbeveling uit het rapport-Buijink was krachtenbundeling aan zowel private als publieke kant. Aan private kant heeft NLiB daar nauwelijks invulling aan gegeven. Mede door juridische beperkingen heeft NLiB maar op kleine schaal ondersteuning geboden aan topsectoren<sup>7</sup> en brancheverenigingen, waardoor hun functioneren niet substantieel is veranderd door toedoen van NLiB. Aan publieke kant is er meer gezamenlijkheid tot stand gekomen tussen de verschillende TINL-partners: ze zijn beter van elkaars activiteiten op de hoogte, stemmen deze tot op zekere hoogte af en weten elkaars achterban te bereiken. Weliswaar had een aantal TINL-partners vóór het ontstaan van TINL al de intentie om meer samen te werken, maar het netwerk is door toedoen van TINL sneller en waarschijnlijk beter gestructureerd tot stand gekomen.

<sup>7</sup> In 2011 werd het topsectorenbeleid geïntroduceerd. Topsectoren zijn de sectoren waarin Nederland internationaal uitblinkt en waar extra op wordt ingezet om de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren. In de topsectoren werken bedrijven, wetenschap en de overheid samen aan innovatie en kennisdeling. De topsectoren zijn: agri & food, chemie, creatieve industrie, energie, life sciences & health (LSH), logistiek, hightechsystemen en -materialen (HTSM), tuinbouw en uitgangsmaterialen, water & maritiem (zie: [Topsectoren.nl](https://www.topsectoren.nl)).

### **De NL Business Hubs hebben mogelijk meerwaarde bij het doorverwijzen naar commerciële partijen, maar hun eigen commerciële dienstverlening gaat met risico's gepaard en het onderscheidend vermogen is nog laag.**

NLiB is zich uiteindelijk voornamelijk gaan toeleggen op NL Business Hubs<sup>8</sup> en een digitaal portaal. De NL Business Hubs zijn mogelijk relevant en additioneel om Nederlandse bedrijven specifiek te kunnen doorverwijzen naar buitenlandse commerciële dienstverleners die actief zijn op dezelfde markt, iets wat de posten niet kunnen vanwege hun neutrale karakter. Weinig betrokken partijen maken echter gebruik van de hubs, omdat onvoldoende duidelijk is hoe de hubs zich onderscheiden van de posten. Daarnaast verwacht NLiB dat hubs eigen commerciële dienstverlening gaan aanbieden. Dit brengt echter risico's op marktverstoring met zich mee, omdat de hubs de voorkeur krijgen van NLiB en soms ook de post in dezelfde stad ten opzichte van andere commerciële dienstverleners.

### **Het digitale portaal van NLiB is nog slecht bekend bij ondernemers.**

Het digitale portaal is nog slecht bekend bij ondernemers, waardoor zij weinig profiteren van de mogelijkheden. Het portaal dient als een platform waarop commerciële dienstverleners zich kunnen presenteren, maar mede door de onbekendheid levert dit deelnemers weinig extra contacten op. Beperkte bekendheid van NLiB heeft ook negatieve consequenties voor de andere onderdelen van het digitale portaal: de International Business Academy<sup>9</sup> en Virtual Gateway<sup>10</sup>. Positieve uitzonderingen zijn de NIO-connector en whitelabelsoftware.<sup>11</sup>

### **De rol van NLWorks beperkt zich vooral tot proces- en relatiemanagement.**

Oorspronkelijk was het de bedoeling NLWorks de strategie van het ISO NL zou vertalen naar concrete uitvoeringprogramma's. Maar omdat er geen strategie was, kwam de nadruk te liggen op het ontwikkelen van de MT-combinaties. Deze rol was echter ook te ambitieus voor NLWorks en uiteindelijk hebben andere partijen die overgenomen. De rol van NLWorks is daarom gaandeweg grotendeels beperkt tot zijn primaire taak: het tot uitvoer brengen van meerjarige impactprogramma's. De rol van NLWorks in die programma's is vooral gericht op proces- en relatiemanagement en is minder inhoudelijk van aard. Hierdoor draagt NLWorks beperkt bij aan het daadwerkelijk realiseren van voortgang. De additionaliteit is dan ook nog laag, want een dergelijke taak kan ook relatief makkelijk bij een commerciële partij belegd worden.

13

### **Beperkte sturingsmogelijkheden maken het lastig om de doelgroep te bereiken.**

Een groot deel van de bedrijven die NLiB en TINL hebben bereikt, zijn al internationaal actief, goed aangesloten op het publieke instrumentarium en in relatief hoge mate actief op groeimarkten. Dit geldt ook specifiek voor bedrijven die in beeld zijn bij NLiB en die voor ongeveer twee derde buiten de door NLiB gedefinieerde doelgroep vallen. De gespecificeerde doelgroep wordt daarom maar ten dele bereikt, wat deels wordt verklaard door de beperkte sturingsmogelijkheden om bepaalde groepen te bereiken. Daarnaast roept dit de vraag op in hoeverre de middelen efficiënt worden ingezet en daarnaast welke doelgroep het meest voor ondersteuning in aanmerking zou (moeten) komen.

Al met al kan gesteld worden dat de activiteiten van de uitvoerders maar in beperkte mate relevant en additioneel zijn. De kans is klein dat ze met de huidige activiteiten daadwerkelijk de gewenste effecten en beleidsdoelen bereiken. Inzicht in mogelijke effecten hebben de uitvoerders niet en ze proberen die effecten ook nog niet in kaart te brengen. Daardoor is het op dit moment onwaarschijnlijk dat ze op termijn wel inzicht zullen krijgen in de effecten.

<sup>8</sup> Door NLiB geaccrediteerde bilaterale handelskamers die handelsbevorderende activiteiten ondernemen in het buitenland.

<sup>9</sup> De International Business Academy biedt toegang tot trainingen en cursussen van partners, met als doel ondernemers voor te bereiden op internationaal ondernemen, bijvoorbeeld trainingen en cursussen over culturele verschillen, de ontwikkeling van vaardigheden zoals pitchen, en praktische zaken zoals douanereglementen.

<sup>10</sup> De Virtual Gateway is een digitaal instrument voor Nederlandse bedrijven om zich met VR-films internationaal te presenteren, bijvoorbeeld door te laten zien hoe zij innovatieve oplossingen bieden voor mondiale uitdagingen.

<sup>11</sup> De NIO-connector is een plug-in-instrument waarmee content van het NLiB-platform makkelijk kan worden weergegeven op de website van partners. Whitelabel-software is software voor websites die kunnen worden aangesloten op het NLiB-platform.

## 2.2 Beleidsreconstructie

**In hoeverre zijn het beleid en de strategie van de drie organisaties in lijn met het rapport-Buijink en het daarop gebaseerde beleid?**

**BZ heeft de aanbevelingen in het rapport-Buijink in grote mate overgenomen in het beleid, maar deze boden onvoldoende richting daar (verder) invulling aan te geven.**

Betrokken partijen beoordelen de mate waarin het rapport-Buijink een duidelijke richting bood voor implementatie als vrij beperkt. De overkoepelende aanbevelingen voor krachtenbundeling, het formuleren van een internationaliseringsstrategie en meerjarig programmeren worden breed gesteund, maar de interpretatie hoe daar vorm aan te geven verschilt tussen stakeholders. In algemene zin kan worden gesteld dat aanbevelingen te algemeen geformuleerd waren om er direct uitvoering aan te kunnen geven.

In beleidsbrieven komen de geïdentificeerde knelpunten en aanbevelingen uit het rapport-Buijink duidelijk naar voren. De vraag hoe deze aanbevelingen vertaald moeten worden naar uitvoering, beantwoorden deze beleidsbrieven echter ook niet of niet volledig.

**Het heeft lang geduurd voordat de drie organisaties tot uitvoering over konden gaan, doordat beleidsmakers beperkt zicht hadden op hun doel, taken en gewenste activiteiten.**

Het bedenken van het doel, de taken en daarmee gepaard gaande activiteiten van de organisaties en de aansturing van en samenwerking tussen hen heeft veel tijd gekost. Dit is grotendeels te wijten aan onvoldoende uitwerking op beleidsniveau van de algemeen geformuleerde aanbevelingen in het rapport-Buijink. Hierdoor is de verantwoordelijkheid voor de verdere invulling van het beleid in eerste instantie voor een groot deel uitbesteed aan de uitvoerders zelf en in tweede instantie deels aan consultants. Omdat de middelen waren toegezegd aan VNO-NCW, lag bij deze organisatie het initiatief om daar aan private kant vorm aan te geven. Een deel van de activiteiten heeft NLiB vervolgens zelf vormgegeven mede op basis van een advies van een consultant. Zo ging het ook bij NLWorks en TINL: RVO kreeg het verzoek te adviseren over de invulling en vervolgens is er voor (en door) NLWorks een kwartiermakersrapport opgesteld om de activiteiten nader te duiden. Deze rolverdeling kwam voor een groot deel tot stand door de manier waarop de uitvoeringsmiddelen beschikbaar kwamen en het iteratieve proces waarbij beleidsvorming en uitvoering sterk met elkaar verweven waren; de organisaties waren immers al opgericht voordat het beleid was uitgewerkt. Een tweede reden was het gebrek aan slagkracht van en aansturing door het ISO NL, dat als belangrijk orgaan in het ecosysteem de taak had de organisaties van strategie te voorzien en aan te sturen in hun activiteiten, maar daar niet in voorzag. Het resultaat was een complex proces waarbij uitvoeringsorganisaties deels hun eigen activiteiten moesten vormgeven en beleidsmakers te weinig zicht hadden op het doel, de taken en de gewenste activiteiten van deze organisaties.

Specifiek voor EZK geldt dat de koppeling tussen het topsectorenbeleid en strategievorming binnen de MT-combinaties – en breder, binnen het ecosysteem – nog niet structureel tot stand is gekomen.

### 2.2.1 Aanbevelingen

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet als eerste beleidsverantwoordelijke en budgethouder meer verantwoordelijkheid nemen om een concreet en uitvoerbaar PPS-beleid te formuleren.

BZ had zich als verantwoordelijk ministerie kritischer moeten opstellen om doel, taken en gewenste activiteiten van de drie organisaties te verduidelijken en vooral ook te bepalen. Met name zou BZ een sterkere inhoudelijke rol mogen spelen bij het bepalen waar de organisaties zich op zouden moeten richten: wat is hun niche en hoe kunnen zij het waargenomen probleem aanpakken?

- Overweeg het topsectorenbeleid van EZK centraler te stellen in de strategievorming binnen het ecosysteem

De verantwoordelijke partijen dienen te overwegen de inhoudelijke koppeling tussen het internationale aspect van het topsectorenbeleid en strategievorming te verbeteren binnen het PPS- ecosysteem.

Het PPS-beleid is sterk opgehangen aan BZ, terwijl kennis van en prioriteiten voor de Nederlandse economie vanuit EZK geformuleerd zouden moeten worden vanwege hun verantwoordelijkheid voor het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid.

## 2.3 Relevantie

**Hoe beoordelen betrokken partijen in het ecosysteem de relevantie van de activiteiten van de drie organisaties en waarom?**

**Strategievorming binnen de markt-themacombinaties is publiek-privaat van aard, maar de reikwijdte is vooralsnog beperkt.**

Onder de MT-combinaties begint publiek-private samenwerking rond meerjarig programmeren vorm te krijgen, al is het nog te vroeg om over resultaten te rapporteren. Een volwaardig substituut voor de voorgenomen internationaliseringsstrategie zijn MT-combinaties echter (nog) niet; daarvoor gaat er vooralsnog te weinig sturing uit van de MT-combinaties en is de reikwijdte nog te beperkt. Een positieve bevinding is dat er wel substantiële overlap te zien is tussen landen- en themaprioriteiten van partijen aan publieke en private kant. Dat komt door de uitvraag in het kader van de MT-combinaties aan publieke en private partijen heeft plaatsgevonden. Sturingsmogelijkheden zijn echter beperkt vanwege de verschillende aansturings- en financieringslijnen van de verschillende partijen in het ecosysteem. Daarom is de conclusie dat samenwerking vooral ontstaat waar overlap tussen prioriteiten van verschillende partijen gevonden wordt, niet waar strategische keuzes gemaakt worden.

**De meerwaarde van de MT-combinaties is voor private partijen vooral de beschikbaarheid van het SMM-instrument<sup>12</sup>, dat slechts op een aantal MT-combinaties is ingezet.**

De beschikbaarheid van financiering in de vorm van het SMM-instrument om vorm te kunnen geven aan de MT-combinaties en partijen erbij te betrekken, is de belangrijke meerwaarde van de MT-combinaties voor private partijen met beperkt organiserend vermogen. Vanwege budgettaire beperkingen is dit instrument beschikbaar voor 7 van de 15 MT-combinaties.

15

**NLiB is niet of nauwelijks van meerwaarde voor meerjarig programmeren en krachtenbundeling.**

De rol van NLiB in het meerjarig programmeren is beperkt gebleven tot het uitvragen van prioriteiten voor de MT-combinaties aan private kant om de keuze voor de vijftien MT-combinaties op te kunnen baseren. Het bleek voor NLiB echter niet noodzakelijk om private spelers die uitvoering zouden kunnen geven aan de MT-combinaties te identificeren en ze erbij te betrekken; het aantal betrokken partijen binnen de MT-combinaties is beperkt tot de grotere spelers die sowieso al in beeld waren. De inhoudelijke bijdrage van NLiB aan het vormgeven van de activiteiten binnen deze MT-combinaties bestaat uit het financieren van studies in de voorfase van de inzet van een instrument binnen een MT-combinatie.

De voornaamste activiteiten om krachten te bundelen, voornamelijk als ondersteuning van topsectoren, waren het financieren van studies en het beschikbaar stellen van fte's om de ontwikkeling van een internationaliseringsstrategie van topsectoren te ondersteunen. Topsectoren hebben gebruik gemaakt van het budget voor studies. Topsectoren ervaren de detachering van een beperkt aantal fte's die alle topsectoren zouden moeten bedienen over het algemeen als te omslachtig en weinig specifiek en deskundig om van meerwaarde te zijn. Het beschikbaar stellen van fte's heeft dan ook niet geleid tot structurele verbeteringen in het functioneren van de topsectoren, die te lijden hebben onder een gebrek aan middelen om hun internationaliseringsactiviteiten vorm te geven. Het gebrek aan relevante ondersteuning is ook deels te wijten aan juridische beperkingen om verdergaande steun te verlenen aan topsectoren en aan de soms gebrekkige capaciteit bij topsectoren om dit aan hun kant vorm te geven. De belangrijkste activiteit van NLiB is daardoor het informeren van topsectoren en brancheverenigingen over ontwikkelingen elders in het ecosysteem.

<sup>12</sup> Strategische meerjarige marktwerking (SMM) is een 'verbrede en geïntensiveerde' vorm van meerjarige publiek-private samenwerking op kansrijke markt-sectorcombinaties. Centraal in SMM is de rol van de *preferred partner*, een organisatie – zoals een brancheorganisatie of een andere non-profitorganisatie – met een groot bereik binnen de specifieke (sub)sector.

### **De NL Business Hubs, als onderdeel van het next level-businessnetwerk, hebben mogelijk meerwaarde bij het doorverwijzen, maar hun eigen commerciële dienstverlening gaat met risico's gepaard.**

Het next level-businessnetwerk is vooral vormgegeven door business hubs in te stellen. Of een NL Business Hub tot stand kwam in een specifieke stad, was voor een groot deel afhankelijk van de welwillendheid van de aanwezige post. Mede daardoor is het niet altijd duidelijk waarom een hub in een bepaalde stad aanwezig is.

De relevantie van de NL Business Hubs bestaat eruit dat de hubs directer kunnen doorverwijzen dan het postennet en dat de medewerkers een commerciële achtergrond hebben, waardoor ze beter in staat zijn ondernemers te helpen. Wat de eigen commerciële dienstverlening van de business hubs betreft is die relevantie afwezig, omdat er alternatieven beschikbaar zijn. Ook is het risico op marktverstoring aanwezig vanwege:

1. inmenging in een bestaande markt van commerciële dienstverleners;
2. het financiële belang van NLiB bij het slagen van de hubs met het oog op zijn verdienmodel;
3. de voorkeurspositie die de hubs soms genieten door nauwe banden met NLiB en posten.

Daarnaast is het nog de vraag of het de organisaties die als business hub gaan fungeren (bilaterale KvK's) de omslag naar commerciële dienstverleners weten te maken.

NLiB is relevant voor de hubs vanwege de kennisdeling tussen hubs, het genereren van bekendheid van de hubs in Nederland en het beschikbaar stellen van digitale middelen aan de hubs.

### **Het digitale platform van NLiB voorziet deels in een behoefte, maar is nog slecht bekend bij ondernemers.**

16

Met name de NIO-connector en whitelabelwebsite zijn digitale middelen die bijdragen aan het tegengaan van versnippering. Dit geldt in theorie ook voor het portaal van commerciële dienstverleners, maar de relevantie daarvan is beperkt doordat bedrijven weinig bekend zijn met NLiB; 88 procent van de respondenten in een enquête geeft aan NLiB niet te kennen. Deze beperkte bekendheid heeft ook een negatieve invloed op de relevantie van de andere digitale diensten die afhankelijk zijn van de vindbaarheid door ondernemers: de International Business Academy en digitale aanwezigheid van de business hubs. De Virtual Gateway, tot slot, wordt vooral door partijen buiten Nederland ingezet om de bekendheid met Nederland te vergroten. Dit gebeurt door middel van door NLiB ontwikkelde virtualrealitybrillen die verkocht worden aan met name posten en business hubs, wat vragen oproept zolang NLiB een publiek gefinancierde organisatie is.

### **Het TINL-netwerk heeft bijgedragen aan meer gezamenlijke activiteiten aan publieke kant, de bijdrage daarvan aan de MT-combinaties is echter zeer beperkt.**

Krachtenbundeling via het TINL-netwerk heeft ertoe geleid dat de TINL-partners elkaar beter informeren, wat vervolgens heeft geleid tot een betere afstemming en deels ook meer gezamenlijke activiteiten. Partners in het TINL-netwerk houden een gezamenlijke agenda bij waar ze activiteiten aanmelden en openstellen voor deelname door de achterban van de andere partners. Ongeveer de helft van de deelnemers van TINL-evenementen komt uit een andere regio dan die van de organiserende partner(s), wat aangeeft dat het breder ontsluiten van de activiteiten aan een vraag voldoet.

Kanttekeningen bij het TINL-netwerk zijn dat de vraag vanuit de eigen achterban leidend blijft en er daarom een grens zit aan de mate van samenwerking. Ook is de samenwerking vooral gericht op de drie landen (Duitsland, de VS en China) en het thema (Smart Cities) waar werkgroepen voor zijn opgericht in TINL-verband. Tot slot is de verbinding met de MT-combinaties nog niet gemaakt, waardoor activiteiten nog niet structureel op elkaar zijn afgestemd. Dit komt ook tot uitdrukking in de beperkte meerwaarde van de aanwezigheid van TINL in de werkgroep meerjarig programmeren.



### **De rol van NLWorks is vooral relevant voor proces- en relatiemanagement, maar vrijwel afwezig als het gaat om de voortgang binnen de impactprogramma's.**

Zowel voor het meerjarig programmeren als de impactprogramma's is de meerwaarde van NLWorks vooral gekoppeld aan proces- en relatiemanagement. Bij het meerjarig programmeren bestaat die rol uit het voorzitten van de werkgroep meerjarig programmeren (sinds 2020) en het bijhouden van de voortgang binnen de vijftien MT-combinaties. Een inhoudelijke rol bestaat uit het inzetten van contacten opgedaan binnen de eigen impactprogramma's.

De instigatie van en voortgang binnen de impactprogramma's is vooral afhankelijk van de partners binnen het consortium. NLWorks stapt in nadat een (initieel) consortium al is gevormd, dat een eerste probleemanalyse heeft gemaakt. Noodzakelijke specialistische kennis heeft NLWorks niet in huis om voortgang te realiseren, al huurt het met een klein budget kennis in om die lacune te vullen. Daarnaast faciliteert NLWorks de partijen binnen het consortium bij het aanvragen van publieke financiering. Omdat NLWorks geen volledige partner is in het consortium en geen concrete instrumenten heeft om een doorbraak of beslissing van de partners te forceren, kan het de consortiumpartners alleen maar zo goed mogelijk faciliteren gedurende het proces.

#### 2.3.1 Aanbevelingen

- Als BZ publiek-private strategievorming belangrijk vindt, dan zou het moeten overwegen om de markt-themacombinaties centraler te stellen en meer te ondersteunen

Een centrale rol van de MT-combinaties vergt een sterkere link met bijvoorbeeld BZ (DIO/posten), EZK (topsectoren) en TINL (regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's)) om breder gedragen strategieën te ontwikkelen. Daarnaast zou extra ondersteuning voor private partijen hen helpen daaraan bij te dragen.

17

- Als BZ het wenselijk vindt om de topsectoren centraler te stellen, dan is aanvullende ondersteuning voor de topsectoren noodzakelijk.

Een eventuele keuze om internationalisering van de topsectoren centraler te stellen, vergt aanvullende ondersteuning voor de topsectoren, aangezien de meeste van hen te weinig organiserend vermogen hebben om internationalisering vorm te geven.

- Wees als BZ eenduidig over de wenselijkheid van de NL Business Hubs en formuleer explicieter onder welke voorwaarden een NL Business Hub bestaansrecht heeft alvorens over te gaan tot opening ervan.

De afhankelijkheid van de welwillendheid van een post in een specifieke stad in combinatie met risico's op marktverstoring door de hubs is aanleiding om aan te bevelen dat BZ deze risico's overweegt en één lijn trekt wat betreft de wenselijkheid van de hubs (zolang NLiB met publiek geld gesteund wordt).

Daarnaast zou, om de keuze van steden voor hubs beter te onderbouwen, moet NLiB aantonen wanneer een hub op een bepaalde markt bestaansrecht heeft. Aspecten die daarin meegenomen kunnen worden, zijn ten minste:

1. de meerwaarde ten opzichte van de aanwezige post;
2. de meerwaarde van NLiB ten opzichte van de 'onderliggende' organisatie (bilaterale KvK). Dit geldt zowel voor meer op sociale activiteiten gerichte KvK's, waarbij de vraag is of het mogelijk is de omslag naar commerciële dienstverlening te maken, als voor beter functionerende KvK's waar ondersteuning wellicht minder noodzakelijk is;
3. de economische rationale achter de keuze voor een specifieke stad;
4. de meerwaarde ten opzichte van al bestaande netwerken en private dienstverleners in deze stad;
5. de meerwaarde wat betreft functies: is een hub bedoeld om (betaald) door te verwijzen naar al aanwezige private dienstverleners (en deze eventueel te accrediteren) of om zelf diensten aan te bieden?

- Heroverweeg de doelstelling om voor NLiB een eigen verdienmodel op te zetten.

Op basis van de huidige activiteiten is het zeer onwaarschijnlijk dat NLiB voldoende inkomsten zal kunnen genereren om op eigen benen te staan. De inkomstenbronnen die zijn aangeboord, zijn geen van alle in staat het gat te vullen dat zou vallen bij stopzetten van de subsidie. Daarnaast moet overwogen worden dat een eigen verdienmodel voor NLiB ongewenste situaties oplevert, waarbij uit publieke middelen kennis of VR-brillen worden geproduceerd, die vervolgens verkocht worden, soms zelfs weer aan publieke organisaties zoals posten. Ook heeft het consequenties voor de relatie met de NL Business Hubs, waarbij het genereren van inkomsten nu prioriteit heeft en commerciële activiteiten daarom worden gestimuleerd binnen de NL Business Hubs. Dit werkt mogelijk zelfs marktverstoring in de hand.

## 2.4 Additionaliteit

**In hoeverre zijn de activiteiten van de drie uitvoerders (voldoende) onderscheidend en complementair ten opzichte van de activiteiten die al door andere publieke en private partijen worden aangeboden en uitgevoerd?**

**NLiB is additioneel in de vertegenwoordiging van private partijen in overlegfora binnen het ecosysteem.**

De aanwezigheid van NLiB in overlegfora, met name in de werkgroep meerjarig programmeren, als overkoepelende vertegenwoordiger van de private kant, is van belang in een verder door publieke partijen gedomineerd speelveld. Deze rol is ook niet makkelijk bij een enkele partij aan private kant te beleggen, vanwege de eigen belangen van ledenorganisaties of individuele bedrijven.

18

**Er is geen sprake geweest van additionaliteit van NLiB als het om krachtenbundeling gaat. Voor onderdelen van de NL Business Hubs en het digitale platform is additionaliteit aannemelijker.**

Vanwege het gebrek aan relevante activiteiten aan private kant om krachten te bundelen, speelt additionaliteit nauwelijks een rol. Financiering van studies had ook relatief makkelijk op een andere manier uitgevoerd kunnen worden. Additionaliteit is daarom vooral te vinden in specifieke functies van de NL business hubs die het postennet niet kan vervullen: het specifiekere doorverwijzen naar commerciële dienstverleners; posten werken vanwege hun neutrale rol met lijstjes van dienstverleners. Deze specifieke rol moet zich echter nog bewijzen; voorslagnog herkennen partijen in het ecosysteem het onderscheidende karakter van de hubs ten opzichte van het postennet nog onvoldoende. Dit heeft ook te maken met de sterke positie van het postennet, waardoor het moeilijk is voor de hubs om daarnaast een positie te verwerven.

Wat het digitaal platform betreft, is met name de Virtual Gateway een additionele dienst. De overige diensten (de NIO-connector, whitelabelwebsite, International Business Academy en het portaal van commerciële dienstverleners) zijn sneller ontwikkeld of breder ingezet dan zonder NLiB zou zijn gebeurd. Uit de enquête blijkt echter dat van de 12 procent van bedrijven die NLiB wel kennen, slechts 23 procent gebruik heeft gemaakt van een of meer diensten van NLiB. De voornaamste reden hiervoor is dat er geen behoefte aan lijkt te zijn; bedrijven kunnen tot dusver zelf contacten vinden en hebben vaak al een goed internationaal netwerk opgebouwd, mede door de activiteiten van andere, al langer bestaande organisaties zoals RVO. Daarbij geeft 62 procent van de ondernemers aan het onduidelijk te vinden wat de meerwaarde van de diensten van NLiB is ten opzichte van wat RVO, het postennet of andere partijen aanbieden.

**De opdracht om additioneel te zijn is te eenzijdig bij NLiB belegd.**

NLiB had als opdracht activiteiten te ontwikkelen die additioneel en complementair waren aan bestaande activiteiten. Op een aantal terreinen, met name handelsmissies of de NL Business Hubs was het moeilijk een positie te vinden vanwege de sterke positie die RVO en het postennet hebben opgebouwd. De bredere vraag of publieke activiteiten die van private partijen (wat NLiB wordt geacht te zijn) mogelijk verdringen dan wel onmogelijk maken, is daarbij te weinig gesteld.

### **Het netwerk onder TINL-vlag is eerder en beter gestructureerd tot stand gekomen dan waarschijnlijk zonder TINL zou zijn gebeurd.**

Hoewel een aantal regionale ontwikkelingsmaatschappijen en RVO al de intentie hadden meer samen te werken voordat de Buijnk-middelen beschikbaar kwamen, heeft het ontstaan van TINL een sterke bijdrage geleverd aan de snelheid, structuur en landelijke dekking waarmee het netwerk tot stand is gekomen. Maar van de huidige werkzaamheden die in het kader van TINL worden uitgevoerd, is een aantal bij reguliere RVO-functies belegd. De rol van TINL is voornamelijk het voeren van het secretariaat van het netwerk.

### **Vanwege de rol als relatie- en procesmanager is de additionaliteit van NLWorks nog laag.**

Zowel wat betreft het meerjarig programmeren als de impactprogramma's is de rol van NLWorks vooral het faciliteren van het proces – een rol die relatief makkelijk door een andere partij uitgevoerd zou kunnen worden.

#### 2.4.1 Aanbevelingen

- In toekomstig beleid moet BZ het begrip *additionaliteit* opnieuw en duidelijker definiëren, zodat het de afweging tussen publiek en privaat beter kan maken.

BZ moet een bredere afweging maken en daarbij niet louter verwachten dat nieuwe activiteiten additioneel zijn aan bestaande, maar ook in overweging nemen of bestaande activiteiten die van nieuwe in de weg zitten. Centraal daarbij staat de vraag of publieke activiteiten die van private partijen niet verdringen dan wel onmogelijk maken. Bepaalde activiteiten aan private kant willen beleggen, zoals bij NLiB gebeurd is, zou gepaard moeten gaan met een ex-anteanalyse of publieke partijen zich op dat terrein (deels) terug kunnen trekken. Als het commercieel mogelijk is een business hub in een markt te laten opereren, dan zou dat gepaard kunnen gaan met het terugtrekken van publieke dienstverlening. Dat geldt ook voor de organisatie van missies.

Dit is echter onder de aanname dat NLiB een private organisatie wordt, waar tot op heden geen sprake van is en wat op basis van de huidige activiteiten ook niet wordt verwacht in de (nabije) toekomst. Het geldt echter ook voor andere private partijen die vergelijkbare diensten aanbieden zoals brancheverenigingen en private dienstverleners.

19

## 2.5 Bereik

### **In hoeverre bereiken de drie<sup>13</sup> organisaties additioneel mkb met potentieel tot internationalisering?**

#### **Een groot deel van de bereikte bedrijven is al internationaal actief en goed aangesloten op het publieke instrumentarium.**

De in het beleid geformuleerde doelgroep van de organisaties bestaat uit het mkb en start-ups, waarbij de groep wordt gespecificeerd tot het wat grotere mkb, dat al actief is op nabije markten maar nog niet op groeiemarkten.

Bedrijven die gebruikmaken van diensten (onder de vlag) van NLiB en TINL, waren daarvoor al in hoge mate internationaal actief (>75 procent van de bedrijven), waarvan tussen de 20 en 30 procent van de bedrijven ook op ieder van de hier meegenomen groeiemarkten.<sup>14</sup> De gespecificeerde doelgroep wordt daarom maar ten dele bereikt. Dit geldt ook voor bedrijven die in beeld zijn bij NLiB die voor ongeveer twee derde buiten de door NLiB gedefinieerde doelgroep vallen.

<sup>13</sup> In het onderzoek is deze vraag alleen voor TINL en NLiB onderzocht, omdat NLWorks zich vrijwel uitsluitend toelegt op de impactprogramma's, waar het in totaal om een beperkte groep van tientallen bedrijven gaat. Bereik is daarbij minder van belang.

<sup>14</sup> China, Turkije, Roemenië, India, Bulgarije, Zuid-Afrika, Rusland, Maleisië, Mexico en Thailand.

Dit is niet onlogisch gezien de beperkte sturingsmogelijkheden die beide organisaties hebben om specifieke bedrijven te bereiken, de aard van de activiteiten en het noodzakelijke neutrale karakter van de dienstverlening. Daarnaast waren de bedrijven ook al goed aangesloten op het RVO-instrumentarium voor internationalisering (45 procent voor NLiB en 60 procent voor TINL). Deze constatering is niet allemaal in tegenspraak met de gedefinieerde doelgroep, maar roepen wel de vraag op of de activiteiten terecht komen bij de groep waar de behoefte aan ondersteuning het grootst is.

**In hoeverre wordt het beschikbare instrumentarium via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen beter ontsloten en efficiënter ingezet?**

**Er vinden meer gezamenlijke activiteiten plaats via het TINL-netwerk; doorverwijzingen via het NLiB-portaal voor commerciële dienstverleners zijn nog zeer beperkt.**

Op een aantal plekken in het ecosysteem hebben we informatie verzameld over de mate waarin activiteiten meer gezamenlijk worden georganiseerd en de mate waarin wordt doorverwezen. We noemden al de activiteiten van TINL-partners die via het netwerk breder worden ontsloten, waarbij de helft van de deelnemers uit andere regio's komt. Doorverwijzen via het NLiB-portaal voor commerciële dienstverleners vindt in zeer beperkte mate plaats. Commerciële dienstverleners maken nog steeds voornamelijk gebruik van hun eigen netwerk.

### 2.5.1 Aanbevelingen

- Houd bij het bepalen van de doelgroep die BZ met beleid wil bereiken, rekening met de beperkte sturingsmogelijkheden om een specifieke doelgroep te bereiken

Dat de mogelijkheden om te sturen op de doelgroep van beleid beperkt zijn, heeft consequenties voor beleidsvorming: als BZ een specifieke doelgroep aanwijst, moeten er wel instrumenten zijn om deze te bereiken. Daarvan is nu maar in beperkte mate sprake. Als dat niet of slechts in beperkte mate mogelijk is, bijvoorbeeld door de aard van de activiteiten of het neutrale karakter van de overheid, heeft het geen meerwaarde om een specifieke doelgroep te bepalen.

Daarnaast roept de nu bereikte groep bedrijven de vraag op waar de inspanningen het meeste resultaat opleveren. Toekomstig beleid moet duidelijker formuleren waarom BZ voor een specifieke doelgroep kiest en hoe ze deze kunnen bereiken, waarbij BZ rekening houdt met de beperkte sturingsmogelijkheden.

- BZ en uitvoerende organisaties moeten zorgdragen voor verbeterde monitoring, waardoor er meer inzicht is in het bereik van de organisaties en activiteiten zo nodig aangepast kunnen worden.

Informatie over bereik zoals we die voor deze evaluatie hebben verzameld, is goed te verkrijgen via het CBS of een enquête onder de bereikte bedrijven en/of de doelgroep. Dit lijkt echter niet of onvoldoende gebeurd te zijn, waardoor het moeilijk is om te monitoren op het bereik van de organisaties en de activiteiten zo nodig bij te sturen. Gezien de bevindingen over bereik is het raadzaam regelmatig informatie te verzamelen om beter inzicht te krijgen.

# 3. Onderzoeksvragen en methodologie

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat onze onderzoeksvragen waren en welke methoden we hebben gebruikt om deze vragen te beantwoorden.

## 3.1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in twee beschrijvende vragen, een relevantievraag, een additionaliteitsvraag en twee vragen over het bereik van de organisaties onder het mkb en het ontsluiten van het instrumentarium gericht op internationalisering.

Voor de beleidsreconstructie hebben we de volgende twee vragen onderzocht:

- Welke problemen en kansen zijn geïdentificeerd in het rapport-Buijink en op welke manier zijn de aanbevelingen vertaald naar beleid en uitvoering?
- In hoeverre zijn het beleid en de strategie van de drie organisaties in lijn met het rapport-Buijink en het daarop gebaseerde beleid?

21

Voor de relevantie hebben we gezocht naar het antwoord op de volgende vraag:

- Hoe beoordelen betrokken partijen in het ecosysteem de relevantie van de activiteiten van de drie organisaties en waarom?

Voor additionaliteit gaat het om de volgende vraag:

- In hoeverre zijn de activiteiten van de drie uitvoerders (voldoende) onderscheidend en complementair ten opzichte van de activiteiten die al door andere publieke en private partijen worden aangeboden en uitgevoerd?

Het bereik van de organisaties en het ontsluiten van het instrumentarium voor internationalisering hebben we onderzocht met de volgende twee vragen:

- In hoeverre bereiken de drie organisaties additioneel mkb met potentieel tot internationalisering?
- In hoeverre wordt het beschikbare instrumentarium via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen beter ontsloten en efficiënter ingezet?

De volgende beknopte evaluatiematrix biedt een overzicht van de onderzoeksmethoden die antwoord geven op deze onderzoeksvragen. In [annex 1](#) staat de uitgebreide evaluatiematrix.

**Figuur 1** Beknopte evaluatiematrix

Onderzoeksvraag	Organisatie	Methode
Welke problemen worden geïdentificeerd in het rapport-Buijink en op welke manier zijn de aanbevelingen rapport vertaald naar beleid en uitvoering?	• NLIB, TINL, NLWorks	• Bureauonderzoek, Interviews
In hoeverre zijn het beleid en de strategie van de drie organisaties in lijn met het rapport-Buijink en het daarop gebaseerde beleid?	• NLIB, TINL, NLWorks	• Netwerkanalyse
Hoe beoordelen betrokken partijen in het ecosysteem de relevantie van de activiteiten van de drie organisaties en waarom?	• NLIB, TINL, NLWorks	• Netwerkanalyse, Enquêtes, Focusgroep-discussies

Onderzoeksvraag	Organisatie	Methode
In hoeverre zijn de activiteiten van de drie uitvoerders (voldoende) onderscheidend ten opzichte van de activiteiten die reeds door de andere publieke en private partijen worden uitgevoerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>NLiB, TINL, NLWorks</li> <li>NLWorks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Netwerkanalyse, Enquêtes, Focusgroep-discussies</li> <li>Casestudy's</li> </ul>
In hoeverre bereiken de drie organisaties additioneel mkb met potentieel tot internationalisering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>NLiB, TINL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data-analyse CBS</li> </ul>
In hoeverre wordt het beschikbare instrumentarium via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen beter ontsloten en efficiënter ingezet?	<ul style="list-style-type: none"> <li>NLiB, TINL</li> <li>NLiB</li> <li>NLiB, TINL, NLWorks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data-analyse CBS</li> <li>Enquêtes, Focusgroep-discussies</li> <li>Netwerkanalyse</li> </ul>

### 3.2 Bureauonderzoek

Een beleidsreconstructie biedt inzicht in de knelpunten en de doelen van het PPS-beleid. Met een bureauonderzoek hebben we beleidsstukken geanalyseerd om zicht te krijgen op vier fases van beleid en uitvoering:

- fase 1: de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd in het rapport-Buijink
- fase 2: de vertaling van het rapport-Buijink naar het beleid, zoals vormgegeven in de BHOS-nota en verschillende Kamerbrieven;
- fase 3: de vertaling van het beleid naar uitvoering door de uitvoerende organisaties, zoals beschreven in opdrachtverstrekkingen en subsidietoekenningen;
- fase 4: de uitvoering van het beleid, zoals beschreven en gerapporteerd in werkplannen, jaarplannen, rapportages en evaluaties.

22

Een belangrijke kanttekening bij deze analyse is de verwevenheid tussen de vier fases. Het betrof een iteratief proces, waarbij beleid mede is gevormd op basis van voortdurend overleg tussen de beleidsmakers en uitvoerders. Kamerbrieven die het beleid beschrijven, zijn in feite een weerspiegeling van dit proces, waarbij de vertaling naar beleidsuitvoering al had plaatsgevonden. Als gevolg hiervan zijn de vier fases niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden, inhoudelijk noch chronologisch.<sup>15</sup> Ten grondslag aan de keuze iets te definiëren als onderdeel van een specifieke fase ligt de afweging *wie* als drijvende kracht de ontwikkeling teweeg heeft gebracht: namelijk of er sprake is van invulling en/of aanpassing van het beleid door beleidsmakers of uitvoerders.

Het bureauonderzoek betreft tevens een analyse van de waarneembare veranderingen in beleid en uitvoer gedurende de jaren en door de verschillende fases heen. Dit geeft inzicht in de interpretatie van beleidsmakers en uitvoerders, eventuele knelpunten in het proces en ontwikkelingen in de context (bijvoorbeeld COVID-19) die een effect hebben gehad op het beleid en de uitvoering ervan.

### 3.3 Netwerkanalyse

De netwerkanalyse geeft beter zicht op de rol en invloed van de drie organisaties binnen het PPS-ecosysteem, waar al een groot aantal spelers actief zijn. De drie organisaties opereren in een context waarin andere spelers ook invloed uitoefenen op het PPS-beleid en de uitvoering daarvan. De netwerkanalyse helpt om relevantie en additionaliteit te bepalen aan de hand van de volgende vragen:

- Waar en op welke manier kunnen de drie organisaties invloed uitoefenen op en invulling geven aan het PPS-beleid en de uitvoering daarvan?

<sup>15</sup> Zo wordt er bijvoorbeeld in Kamerstukken (fase 2) gerapporteerd over ontwikkelingen rond NLiB's 'Cities of opportunity', die zijn ontstaan in de beleidsuitvoerende fase (fase 4). Zodoende is deze ontwikkeling geïdentificeerd in [figuur 9](#), en niet als beleidsvorming in [figuur 6](#) (fase 2) of [annex 4](#) (fase 3). Iets dergelijks geldt voor de ontwikkeling van de vijftien markt-themacombinaties. Deze worden al beschreven (er wordt over gerapporteerd) in beleidsstukken, maar deze zijn ontstaan in de uitvoering van beleid (fase 4) en zijn zodoende expliciet vermeld in interventielogica in [annex 4](#).

- Hoe sterk beïnvloeden zij beslissingen van andere actoren in het netwerk over activiteiten die bijdragen aan de doelen van het PPS-beleid?

Op basis van het bureauonderzoek hebben we een aantal onderwerpen geïdentificeerd die centraal staan in de evaluatie: de aanbevelingen uit het rapport-Buijink en de activiteiten die de drie organisaties hebben uitgevoerd om daar invulling aan te geven. Na identificatie van deze onderwerpen hebben we de relevante actoren in het ecosysteem geïdentificeerd. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen:

1. actoren die van invloed zijn op en/of uitvoering geven aan de besluitvorming;
2. partijen die onderhevig zijn aan het functioneren van de drie organisaties in het ecosysteem (of een combinatie van groep 1 en 2)

De eerste groep is geïdentificeerd op basis van een overzicht van overlegorganen die het beleid voor de drie organisaties vormgeven, coördineren en implementeren. De tweede groep is geïdentificeerd op basis van een inventarisatie van de onderwerpen en (verwachte) gebruikers/beïnvloede actoren. We hebben beide groepen geïnterviewd. Daarbij hebben we in totaal 50 personen gesproken. Zie [annex 2](#) voor een lijst met geïnterviewde personen en een overzicht van het aantal geïnterviewden per actorgroep. [Annex 1](#) geeft een toelichting op de manier waarop de interviews zijn verwerkt. Interviews zijn als onderbouwing van bevindingen genummerd weergegeven in voetnoten, maar deze nummers corresponderen niet met de volgorde van geïnterviewden in [annex 2](#) om anonimiteit te waarborgen.

- Met de netwerkanalyse hebben we de relevantie en additionaliteit van de activiteiten van de drie organisaties getoetst. Om het onderzoekcriterium *relevantie* te operationaliseren, volgen we de uiteenzetting over het begrip van de OESO-DAC<sup>16</sup>. Elementen van *relevantie* zijn:<sup>17</sup>
- de mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen;
- de mate waarin contextfactoren zijn meegenomen in de ontwikkeling van de activiteiten;
- de kwaliteit van het ontwerp van activiteiten;
- de mate waarin activiteiten gedurende de looptijd zijn aangepast.

23

Voor *additionaliteit* gebruiken we de definitie van DCED<sup>18</sup>, die onder het begrip verstaat, de mate waarin activiteiten:

- op grotere schaal plaatsvinden;
- sneller plaatsvinden;
- op een andere locatie plaatsvinden; of
- überhaupt plaatsvinden door de interventies van de donor.<sup>19</sup>

Relevantie en additionaliteit zijn hier een voorwaarde voor elkaar, hoewel relevantie daarbij een sterkere invloed heeft op additionaliteit dan andersom. Als een activiteit niet relevant is, is het van minder belang of een activiteit nog niet (of in mindere mate/elders/snel) wordt uitgevoerd en dus additioneel is. Andersom, als een activiteit niet additioneel is, is de toegevoegde waarde van de activiteit beperkt, hoewel deze wel relevant kan zijn. Dan is er sprake van duplicatie, wat op z'n best de schaal, snelheid of locatie van activiteiten beïnvloedt, maar niet het bestaan van deze activiteiten an sich. Dit levert vier opties op, naar volgorde van wenselijkheid:

1. wel additioneel en relevant;
2. wel relevant maar niet additioneel;
3. niet relevant maar wel additioneel;
4. niet relevant en niet additioneel.

<sup>16</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO; Engels: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) – Development Assistance Committee (DAC).

<sup>17</sup> OECD (2022).

<sup>18</sup> Donor Committee for Enterprise Development.

<sup>19</sup> Heinrich (2014).

De beleidsreconstructie biedt een overzicht van activiteiten die de drie organisaties hebben uitgevoerd, die vervolgens getoetst worden op relevantie en additionaliteit. Voor relevantie beoordelen we zowel het eerste als derde criterium van OESO-DAC als positief, beperkt of negatief. Het tweede criterium van relevantie scharen we onder additionaliteit omdat contextfactoren sterk gerelateerd zijn aan de additionaliteitsvraag. Het vierde criterium is nog van relatief minder belang aangezien de door ons beoordeelde activiteiten grotendeels vanaf eind 2019 zijn gestart en daarom nog weinig ontwikkeling hebben kunnen laten zien, daarover doen we dus geen uitspraken.

Voor additionaliteit maken we onderscheid tussen de eerste drie criteria en het vierde criterium. Als aan het vierde criterium is voldaan, volgt een positieve beoordeling; als niet aan het vierde criterium is voldaan, maar wel aan een of meer van de eerste drie, dan is het oordeel *beperkt*.

### 3.4 Data-analyse CBS

Een van de uitgangspunten van het beleid is het bereiken van mkb dat in beperkte mate internationaal actief is. Als indicatie daarvoor hebben we het CBS gevraagd na te gaan in hoeverre daadwerkelijk bedrijven worden bereikt die nog niet eerder gebruik hebben gemaakt van het publieke instrumentarium voor internationaal ondernemen (via RVO) of internationaal actief waren.

Voor de bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de diensten van/onder de vlag van TINL en/of NLiB<sup>20</sup> beschrijven we op basis van het CBS onderzoek in hoeverre ze in de vijf jaar voorafgaand aan gebruikmaking van de dienst een export- dan wel importrelatie met het buitenland hadden en zo ja: wat de omvang van deze relatie was. Specifiek kijken we naar import-/exportrelaties van deze bedrijven met specifieke landen/regio's die in het beleid worden genoemd, met name de zogenoemde *groeimarkten*. Omdat deze groep landen in het beleid niet verder is gedefinieerd, hebben we voor deze evaluatie gebruikgemaakt van de volgende definitie: 1) landen die niet op de lijst van hoge inkomens landen van de Wereldbank<sup>21</sup> staan en 2) binnen die selectie landen waarmee Nederland de sterkste handelsrelatie heeft. Daarmee zijn het landen die voor Nederland relatief aantrekkelijk zijn maar buiten de gevestigde markten vallen.<sup>22</sup>

Een tweede punt is het ontsluiten van het publieke instrumentarium door activiteiten van TINL of NLiB. Daarom heeft het CBS ook gekeken naar het gebruik van het publieke instrumentarium na gebruikmaking van een dienst van/onder de vlag van NLiB of via TINL. Dit is een indicatie voor de mate waarin het lukt bedrijven door te verwijzen of bekend te maken met het beschikbare aanbod. Tot slot heeft het CBS gekeken naar de regionale spreiding van bedrijven die hebben deelgenomen aan TINL-activiteiten, om inzichtelijk te maken in hoeverre TINL-partners hun activiteiten weten te ontsluiten voor andere regionale partners in het TINL-netwerk.

Deze analyse is uitgevoerd op basis van gegevens van 4305 unieke KvK-nummers en 3386 unieke bedrijven: 818 voor NLiB en 2568 voor TINL. In [Annex 1](#) lichten we toe hoe dit aantal tot stand is gekomen.

<sup>20</sup> Voor TINL is een uitdraai gemaakt van alle bedrijven die hebben deelgenomen aan een onder TINL-vlag georganiseerde activiteit zijn meegenomen. Voor NLiB is het overzicht van deelnemende bedrijven beperkt tot een groep van ongeveer 1000 bedrijven die zich geregistreerd hebben bij NLiB én waarvoor de koppeling naar KvK-nummer gemaakt kon worden. Zie [annex 1](#) voor een gedetailleerde beschrijving van de meegenomen bedrijven.

<sup>21</sup> World Bank (z.d.).

<sup>22</sup> Het betreft de volgende selectie van landen: China, Turkije, Roemenië, India, Bulgarije, Zuid-Afrika, Rusland, Maleisië, Mexico en Thailand.



### 3.5 Casestudy's NLWorks

Om in kaart te brengen wat de rol en toegevoegde waarde van NLWorks was in het tot ontwikkeling brengen van de impactprogramma's heeft onderzoeksbureau Ecorys zes projecten geanalyseerd. De selectie van projecten vond plaats op basis van de volgende criteria:

- fase van het project zoals door NLWorks gedefinieerd: alleen projecten vanaf de PPS-kansenfase (tweede fase van projectontwikkeling op een totaal van vijf) zijn meegenomen. Projecten in de businessideefase (eerste fase) geven minder inzicht, aangezien die nog minder verder in ontwikkeling zijn;
- economische sector: spreiding over de sectoren agro, water, zorg, energie en industrie;
- partnerlanden: spreiding over landen met een hoog inkomen en opkomende economieën;
- voortgang: op basis van eerste indrukken en gesprekken met de projectmanagers van NLWorks is een keuze gemaakt voor projecten die succesvol en minder succesvol verlopen.

De analyse richt zich op de toegevoegde waarde van NLWorks voor:

- instigatie van het project;
- probleemanalyse;
- haalbaarheidsanalyse;
- het innovatieve karakter van het project;
- samenwerking tussen partijen (specifiek het publiek-private karakter);
- het aantrekken van en wijzigingen in financiering en gebruik van instrumentarium;
- zorgdragen voor maatschappelijke meerwaarde binnen het project;
- schaalbaarheid van het project;
- voortgang van het project.

De meerwaarde van NLWorks is beoordeeld op basis van een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. Relevante literatuur bestaat uit onder andere memorandums of understanding (MOU's), dashboards, voortgangsrapportages en haalbaarheidsstudies. Ecorys heeft interviews gehouden met vijf à tien consortiumleden per casestudy als aanvulling op de informatie uit het literatuuronderzoek. De afzonderlijke cases zijn te vinden in [annex 3](#), inclusief gebruikte documentatie. De lijst met geïnterviewden is te vinden in [annex 2](#).

25

### 3.6 Enquêtes

Om aanvullend inzicht te krijgen in de ervaringen van bedrijven met de dienstverlening van NLiB, hebben we twee enquêtes uitgezet: een enquête gericht op commerciële dienstverleners die hun diensten aanbieden op het NLiB-portaal en een enquête gericht op bedrijven die gebruik zouden kunnen maken van deze diensten (de potentiële klanten van de eerste groep bedrijven). In totaal hebben 1837 Nederlandse bedrijven (van de 13.500 aangeschreven bedrijven<sup>23</sup>) de online enquête met zowel gesloten als open vragen afgerond en 16 bedrijven die actief zijn op het NLiB-portaal (van de destijds 65 commerciële dienstverleners). Vragen over de organisatie TINL waren geen onderdeel van deze enquête. Uit aanvullende interviews werd duidelijk dat bedrijven nauwelijks rechtstreeks gebruikmaken van de diensten van TINL en daardoor onvoldoende bekend zijn met de organisatie. Bedrijven nemen voornamelijk diensten af bij partners (regionale en stedelijke ontwikkelingsmaatschappijen).

---

<sup>23</sup> Bedrijven zijn aangeschreven op basis van een registratie in Achilles (zie [voetnoot 96](#)), wat betekent dat ze op enig moment gebruik hebben gemaakt van het RVO-instrumentarium en/of contact hebben gehad met een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (ambassade, consulaat of Netherlands Business Support Office (NBSO)).

### 3.7 Focusgroepdiscussies

Tijdens groeps gesprekken met commerciële dienstverleners die op het NLiB-portaal actief zijn en met Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen of die hier geïnteresseerd in zijn, hebben we de enquêtevragen geverifieerd<sup>24</sup> en de enquêteresultaten besproken als de deelnemers dat wilden.

In totaal hebben we drie focusgroepdiscussies van anderhalf uur georganiseerd, twee focusgroepen met commerciële dienstverleners (één voordat de enquête werd uitgezet en één om de enquêteresultaten te bespreken) en één met Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen (voordat de enquête werd uitgezet). In alle drie de focusgroepdiscussies kregen de deelnemers de enquêtevragen voorgelegd. Antwoorden op deze vragen zijn verzameld met behulp van Sendsteps. Deelnemers hadden vervolgens de gelegenheid antwoorden toe te lichten en te reageren op elkaars antwoorden. Van iedere focusgroepdiscussie is een verslag opgesteld. Op basis van de focusgroepdiscussies heeft het onderzoeksteam de enquêtevragen verder aangescherpt, alvorens de enquête werd verspreid, en de enquêteresultaten verder verdiept voordat de analyse plaatsvond.

---

<sup>24</sup> Hierbij werd getoetst of de enquêtevragen voldoende duidelijk waren geformuleerd.



## 4. Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie geeft inzicht in de vormgeving van het PPS-beleid en de daarmee beoogde effecten en doelen. Deze beleidsreconstructie brengt de verschillende fases van het proces van beleid en uitvoering in kaart. Na de beleidsreconstructie vergelijken we de verschillende fases met elkaar om vast te stellen of, en zo ja, waar er discrepanties bestaan. Dit als indicatie voor de mate waarin er invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport-Buijink en of dit rapport en het daarop gebaseerde beleid voldoende duidelijkheid hebben geboden voor implementatie.

De deelvragen die centraal staan in dit hoofdstuk, zijn de volgende:

- Welke problemen en kansen zijn geïdentificeerd in het rapport-Buijink en op welke manier zijn de aanbevelingen vertaald naar beleid en uitvoering?
- In hoeverre zijn het beleid en de strategie van de drie organisaties in lijn met het rapport-Buijink en het daarop gebaseerde beleid?

## 4.1 Tijdslijn PPS-beleid

Figuur 2 geeft een chronologisch overzicht van de verschillende gebeurtenissen rond de vormgeving, invulling en uitvoering van het PPS-beleid.

**Figuur 2** Chronologisch overzicht vormgeving, invulling en uitvoering van het PPS-beleid



Bron: IOB, 2022

28

## 4.2 Achtergrond rapport-Buijink

Medio 2016 vroeg de Dutch Trade & Investment Board (DTIB)<sup>25</sup> een publiek-private stuurgroep<sup>26</sup> te adviseren over hoe Nederland zijn positie op internationale markten kon versterken. Naast de kennis en input van de stuurgroep werden belangrijke stakeholders op het gebied van internationaal ondernemen en innoveren geraadpleegd, zoals topsectoren, brancheverenigingen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Ook waren de ministeries van BZ en EZ en VNO-NCW nauw betrokken bij het proces.<sup>27</sup>

In april 2017 werd het rapport *Team Nederland: Samen sterker in de wereld* aangeboden aan de voorzitter van de DTIB, de ministers van BHOS en van EZ, en de voorzitters van VNO-NCW en MKB-Nederland. Enerzijds bood het advies – in aanloop naar de formatie van een nieuw kabinet – de mogelijkheid om het belang van een sterk economisch netwerk en goed georganiseerde economische diplomatie kenbaar te maken, inclusief de te nemen maatregelen voor het nieuwe kabinet.<sup>28</sup> Anderzijds bood het advies verbeterpunten om de Nederlandse positie op internationale markten te versterken en Nederland te positioneren als aantrekkelijk vestigingsland voor het aantrekken van kennis en investeringen.

In diezelfde periode werd ook in andere samenwerkingsvormen nagedacht over een verbeterde inzet om het Nederlandse concurrentievermogen en de exportpositie te verbeteren. Op 2 februari 2017 tekenden de minister van BHOS (mede namens de minister van EZ), de voorzitter van VNO-NCW en de voorzitter van MKB-Nederland een intentieverklaring voor een publiek-private aanpak van handels- en investeringsbevordering.

<sup>25</sup> De belangrijkste publiek-private adviesorganisatie, die in 2004 door de staatssecretaris van Economische Zaken in het leven werd geroepen. Naast VNO-NCW en andere vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven schoven de ministers van EZ en voor BHOS aan bij overleggen. De DTIB is in 2018 opgeheven en vervangen door in eerste instantie de International Strategic Board en later het Internationaal Strategisch Overleg.

<sup>26</sup> Leden van de stuurgroep waren Ineke Dezentjé Hamming (FME), Kajsa Ollongren (Amsterdam/G5), Steven Lak (Evofenedex), Cees Oudshoorn (VNO-NCW/MKB-Nederland) en Guido Landheer (BZ). Daarnaast had Jasper Wesseling (EZ) een aanvullende adviserende rol.

<sup>27</sup> Interviews 3, 11, 12, 14, 19, 27.

<sup>28</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017b).

Deze intentieverklaring vormde het beginpunt voor de krachtenbundeling van publieke en private dienstverlenende partijen, met de gezamenlijk ambitie om de Nederlandse economische positie in de wereld te versterken. Zo vermeldt de intentieverklaring de ambitie om 'door middel van een verdergaande vorm van samenwerking en coördinatie van [de Nederlandse] dienstverlening en op basis van een gezamenlijke missie en strategie een verschil te maken bij het verwezenlijken van gezamenlijke doelen gericht op prioriteitslanden, topsectoren, (mondiale) maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën'.<sup>29</sup> Tevens identificeert de intentieverklaring al de drie specifieke pilaren die werden beoogd in de toekomstige vormgeving van het ecosysteem: de samenwerking aan private kant door de opzet van een stichting, versterking van de publieke dienstverlening en de gezamenlijke publiek-private samenwerkingsruimte – 'de Werkplaats'.

De intentieverklaring benoemt de toezegging van jaarlijks EUR 10 miljoen<sup>30</sup> extra financiering voor de periode 2017-2021, via de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om dit te realiseren. Toenmalig minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem zei deze financiering in eerste instantie toe aan VNO-NCW, als uitvloeisel van lopende pensioenonderhandelingen.<sup>31</sup> De financiële toezegging werd gekoppeld aan het advies van Buijink,<sup>32</sup> zodat de middelen zouden worden ingezet om de beoogde doelen en aanbevelingen van het rapport-Buijink te implementeren.

### 4.3 Samenvatting rapport-Buijink

De geïdentificeerde aandachtspunten en aanbevelingen in het rapport-Buijink kwamen voort uit waargenomen grote maatschappelijke en economische transitie die de internationale prestaties van Nederland op het gebied van handel, investeringen en innovaties zouden kunnen bedreigen, maar ook – met de juiste ondersteuning en interventies – waar Nederlandse kennis en kunde zouden kunnen worden benut. Genoemde transitie waren onder andere die naar duurzame energie, digitalisering, circulaire economie, demografische en economische ontwikkelingen in met name Afrika en Azië, en toegenomen protectionistische en nationalistische tendensen.<sup>33</sup>

29

De geïdentificeerde aandachtspunten en aanbevelingen van het rapport-Buijink – en de daarbij genoemde effecten (en beoogde doelen) – zijn in figuur 3 schematisch samengevat in een gereconstrueerde interventielogica. Daarin zijn weergegeven: de belangrijkste geïdentificeerde knelpunten, de drie overkoepelende aanbevelingen en de specifieke activiteiten voor de drie organisaties zoals voorzien. Deze staan centraal in de toelichting hierna.

---

<sup>29</sup> Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (mede namens Minister van Economische Zaken), voorzitter van VNO-NCW en voorzitter MKB-Nederland (2017).

<sup>30</sup> Zoals toegelicht in de afbakening is uiteindelijk EUR 9 miljoen hiervan via de begroting van BZ aan de drie geëvalueerde organisaties toegekend.

<sup>31</sup> Interviews 14, 16, 23, 25.

<sup>32</sup> Interview 14.

<sup>33</sup> Buijink (2017), hoofdstuk 1.

Figuur 3 Interventiologica fase 1: rapport-Buijink



### 4.3.1 Buijink: belangrijkste knelpunten in het Nederlands systeem

Het rapport-Buijink stelde dat het Nederlandse systeem van internationale handels-, innovatie- en investeringsbevordering onvoldoende was ingericht om de kansen te grijpen die de genoemde transitie-teweegbrachten. Zo bleek het Nederlandse bedrijfsleven groeiemarkten<sup>34</sup>, waar de meeste nieuwe transitie-uitdagingen en economische kansen zich bevinden, volgens Buijink nog onvoldoende te bereiken. Verscheidene onderliggende knelpunten worden in het rapport geïdentificeerd. Er zijn zes knelpunten geïdentificeerd die relevant zijn voor deze evaluatie:<sup>35</sup>

- het ontbreken van een integrale en gemeenschappelijk gedragen internationaliseringsstrategie, die zeker in groeiemarkten belangrijk is om voet aan de grond te krijgen;<sup>36</sup>
- de hoge mate van versnippering in het aanbod van diensten. Zo concludeerde Buijink dat publieke en private dienstverleners met te weinig regie, afstemming en samenhang werken. Dit zorgt voor onvoldoende bekendheid van het dienstenaanbod, gemiste efficiëntie, kennisdeling en synergie. Deze versnippering leidt ertoe dat Nederlandse export, kennis en kunde niet eenduidig worden gepromoot in het buitenland.<sup>37</sup> Daarnaast zijn de diensten van onvoldoende kwaliteit;<sup>38</sup>
- onvoldoende geschikte financiële diensten en (toegang tot) benodigde kennis voor ondernemers. Informatie en kennis worden onvoldoende gebundeld en ontsloten. Het dienstenpakket was tevens onvoldoende toegesneden op de ondersteuning van internationaal ondernemen in verafgelegen markten;
- beperkte capaciteit van mensen en middelen aan private en publieke kant, mede vanwege bezuinigingen op het postennet. Dit bemoeilijkt meerjarige programmatische marktwerking en het onder de aandacht brengen van gesignaleerde kansen bij geïnteresseerde partijen. Ook beïnvloedt het de organisatie en follow-up van economische missies en de mogelijkheid om afgesloten intentieverklaringen daadkrachtig op te volgen;
- suboptimaal gebruik van handelsmissies en economische diplomatie. Daar waar het potentieel enorm is, maar ook een grotere mate van ondernemersrisico bestaat, hebben ondernemers behoefte aan ondersteuning om kansen in groeiemarkten te benutten;
- gebrek aan de benodigde professionele aanpak van business development. Met onder andere inadequate coördinatie en knelpunten in de (toegang tot) beschikbare kennis en informatie om effectief kansen te signaleren en daarop in te spelen. Leads zijn sterk versnipperd en landen onvoldoende bij geïnteresseerde partijen, waardoor kansen worden gemist. Daarnaast benoemt Buijink dat een gezamenlijke meerjarige, programmatische aanpak tot dan toe moeilijk van de grond is gekomen.

31

<sup>34</sup> Buijink identificeert de groeiemarkten als de markten waar grote nieuwe maatschappelijke transitie-uitdagingen en economische kansen zich bevinden. Dit zijn markten waar economie, politiek en ontwikkelingssamenwerking sterk verweven zijn. Buijink identificeert dynamische markten in Azië, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Afrika als de markten waar kansen liggen voor Nederlandse bedrijven in de vorm van nieuwe consumentenmarkten en business-to-businessrelaties, en mogelijkheden om mee te dingen in publieke aanbestedingen (Buijink, 2017, hoofdstuk 2).

<sup>35</sup> De besproken knelpunten vallen onder twee van de vijf uitgezette 'actielijnen' in het rapport-Buijink, namelijk hoofdstuk 2 *Eén gezamenlijke visie, strategie en aanpak*, en hoofdstuk 3 *Meerjarige programmatische aanpak van marktwerking*. De andere drie actielijnen (hoofdstuk 4-6) hebben respectievelijk betrekking op het vestigingsklimaat, financieringsmogelijkheden voor export en Holland-branding. Deze drie actielijnen zijn niet de directe verantwoordelijkheid van de drie organisaties en vallen daarmee buiten de kaders van deze evaluatie.

<sup>36</sup> Buijink (2017), p. 9.

<sup>37</sup> Bijvoorbeeld Buijink (2017), p. 14, p.16.

<sup>38</sup> Buijink (2017), p. 14, p.15.

### 4.3.2 Aanbevelingen voor een nieuwe structuur voor publiek-private samenwerking

Om de Nederlandse concurrentiepositie op buitenlandse markten te versterken en de genoemde knelpunten te verhelpen, pleit het rapport-Buijink voor een nieuw, effectiever systeem van internationale handels-, investerings- en innovatiebevordering. Zodoende zou Nederland zich mondiaal beter kunnen positioneren, met als gevolg vergrote export en een substantiële bijdrage aan de Sustainable Development Goals (SDG's) (zonder te specificeren welke).

De aanbevelingen van Buijink zijn op verschillende niveaus geformuleerd, met name op *output*- en *intermediate outcome*-niveau.<sup>39</sup> De aanbevelingen zijn over het algemeen te herleiden tot de door Buijink geïdentificeerde specifieke knelpunten, hoewel dat niet altijd expliciet wordt gemaakt. Aanbevelingen richten zich bijvoorbeeld op de verdere digitalisering en het samenbrengen van diensten in één informatiepunt; het strategisch gebruik en betere afstemming van economische missies; investeren in markt- en businessintelligentie en flexibelere inzet van handelsbevorderende capaciteit en instrumenten. Ook formuleert Buijink enkele meer overkoepelende aanbevelingen, met als doel de verschillende knelpunten integraal aan te pakken en de algemene Nederlandse aanpak structureel te veranderen. Hier geven we een overzicht van en korte toelichting op deze overkoepelende aanbevelingen:

- *Eén overkoepelende visie en strategie*  
Een belangrijke aanbeveling in het rapport-Buijink is de ontwikkeling en uitvoering van één visie en een integrale en gemeenschappelijk gedragen internationaliseringsstrategie. Verschillende sector-thema-deelstrategieën, met daaraan gekoppelde concrete marktwerkingsplannen, zouden tevens moeten worden opgesteld als input voor de overkoepelende internationaliseringsstrategie.<sup>40</sup> Deze publiek-private visie en strategie zouden de publieke en private inzet effectiever moeten maken en zouden duidelijkheid moeten bieden aan ondernemers en kennisinstellingen over de prioriteiten en beschikbare ondersteuning door het netwerk van publieke en private handelsbevorderende organisaties.<sup>41</sup>
- *Een meerjarige, programmatische aanpak van marktwerking*  
Het rapport-Buijink adviseert langdurige inzet van zowel publieke als private instrumenten, een meerjarige programmatische aanpak en professionele business development voor handel en innovatiesamenwerking.
- *Systeemverandering en krachtenbundeling*  
Het advies was om publieke en private handelsactiviteiten te bundelen in de organisaties Trade NL, NL International Business en de Werkplaats, die later zouden worden omgedoopt tot respectievelijk Trade and Innovate NL, NLinBusiness en NLWorks. Deze organisaties moesten worden aangestuurd door een nieuw strategisch adviesorgaan, de International Strategy Board (ISB), als opvolger van het bestaande DTIB.

#### Middelen

Om de geformuleerde aanbevelingen te realiseren, stelde de stuurgroep vast dat er zowel extra middelen als capaciteit beschikbaar zouden moeten worden gesteld. Hiervan gaf de stuurgroep een indicatie.<sup>42</sup> De benodigde investeringen zijn niet direct – en niet volledig dekkend – gekoppeld aan de bestaande knelpunten en daarbij geformuleerde (overkoepelende) aanbevelingen.

<sup>39</sup> Bij het in kaart brengen hoe bepaalde acties/interventies leiden tot verandering (zie ook [figuur 3](#)), en uiteindelijk naar de beoogde beleidsdoelen, worden in de figuur verschillende niveaus van effecten geïdentificeerd: de effecten van interventie tot doel, gerangschikt naar de opeenvolging van effecten op een steeds hoger niveau (met een steeds kleiner wordende sfeer van invloed van de interventie). In deze evaluatie worden deze effecten als volgt gerangschikt. *Output*: het directe product van een interventie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een digitaal platform); *intermediate outcome*: op korte termijn te behalen effecten van een *output* (bijvoorbeeld betere toegang voor ondernemers tot informatie en kennis); *final outcome*: een verandering (bijvoorbeeld in positie) als gevolg van het effect op *intermediate outcome*-niveau (bijvoorbeeld verbeterde informatiepositie en concurrentiepositie van de ondernemer); en *impact*: het beleidsdoel (bijvoorbeeld meer export).

<sup>40</sup> Buijink (2017), p. 14, 16.

<sup>41</sup> Buijink (2017), p. 9, p. 15.

<sup>42</sup> Buijink (2017), p. 36.

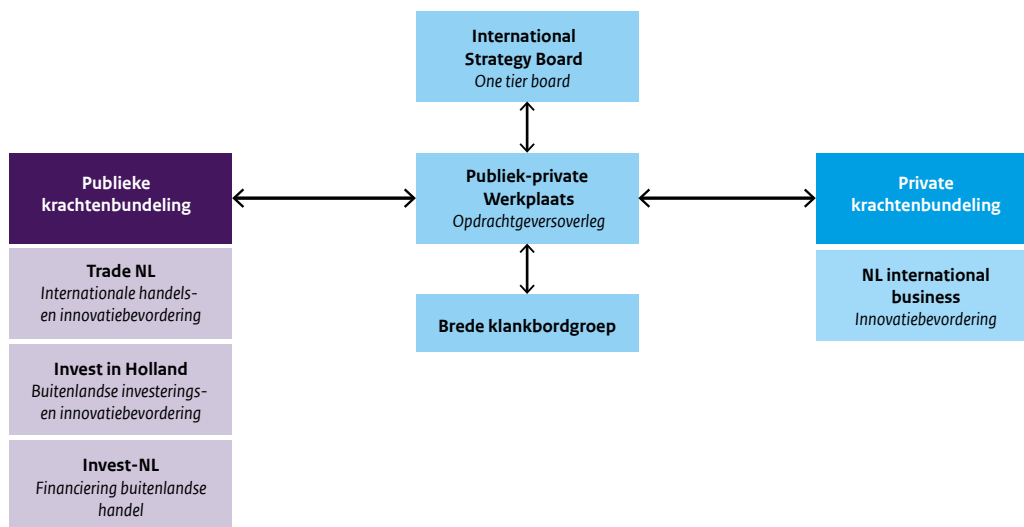


Zo geeft het rapport-Buijink bijvoorbeeld wel een indicatie van de benodigde structurele investering voor de voorgestelde programmatische aanpak<sup>43</sup> (EUR 25 miljoen) en de verruiming van financiële faciliteiten voor internationale bedrijven (EUR 180 miljoen, via Invest-NL), maar niet van de benodigde investeringen voor de opzet en operationalisering van de drie organisaties en het realiseren van de andere specifieke aanbevelingen.<sup>44</sup>

### PPS-ecosysteem

Figuur 4 is een schematische weergave van het nieuwe PPS-ecosysteem, zoals geschetst in het rapport-Buijink.

**Figuur 4** Schematische weergave beoogde PPS-ecosysteem



33

Op basis van Buijink (2017). Team Nederland: Samen sterker in de wereld. Hoofdstuk 2, p.17.

De drie organisaties en hun beoogde mandaat en activiteiten worden hieronder kort toegelicht. De ISB zou een belangrijke rol moeten gaan spelen in het aansturen van de drie organisaties, en kreeg, als opvolger van DTIB, de taak de gemeenschappelijke internationaliseringsstrategie te ontwikkelen. De ISB had daarnaast de taak het kabinet, regio's, bedrijfsleven en kennisinstellingen te informeren en adviseren over deze internationaliseringsstrategie, en toe te zien op de uitvoering ervan.

### NLiB

Om de private krachten te bundelen adviseerde Buijink voort te bouwen op het lopende NL International Business-initiatief. 'VNO-NCW en MKB-Nederland zullen hierin, in nauwe samenwerking met andere brancheverenigingen zoals FME en Evofenedex en individuele ondernemers, een voortrekkersrol vervullen.'<sup>45</sup> Ook was het advies om de volgende activiteiten te ontwikkelen:

- krachtenbundeling van private partijen;
- gecoördineerde private input voor strategische inzet van missies;
- hulp aan ondernemers door inzicht te bieden in beschikbare kennis, diensten, financiering en consortia;

<sup>43</sup> Inclusief een aanpak voor kansrijke projecten en hiervoor benodigde instrumenten (zoals missies, beurzen en studies); versterking van het ambassadennetwerk en het aantrekken van flexibele krachten (met name experts), bijvoorbeeld voor NLWorks-projecten.

<sup>44</sup> De bijlage identificeert de volgende investeringen: een structurele investering van EUR 25 miljoen voor de voorgestelde nieuwe programmatische aanpak; een structurele investering om van knelpunten in het Nederlandse investeringsklimaat weg te nemen; een eenmalige investering (uit middelen voor Invest-NL) van EUR 180 miljoen voor de versterking van financiële faciliteiten; en een eenmalige investering van EUR 5 miljoen en een structurele investering van EUR 1 miljoen voor Nederlandse branding (Buijink, 2017, p. 36).

<sup>45</sup> Buijink (2017), H2, p. 15.

- gecoördineerde inzet op business development;
- ondersteuning van de topsectoren, onder andere bij het opstellen van hun internationaliseringstrategie;
- gecoördineerde inzet in NLWorks.<sup>46</sup>

### TINL

Om de publieke krachten (internationaal, nationaal én regionaal) te bundelen, adviseerde Buijink de oprichting van Trade NL. Het was de bedoeling dat de publieke krachtenbundeling van internationaliseringsactiviteiten zou worden ingevuld naar het voorbeeld van het Invest in Holland-netwerk.<sup>47</sup> De publieke krachtenbundeling moest ervoor zorgen dat het Rijk, grote steden, provincies, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en kennisinstellingen sterker zouden gaan opereren op internationale markten, innovaties in internationaal perspectief zouden aanjagen en de juiste partijen aan elkaar zouden binden, bijvoorbeeld in publiek-private consortia.<sup>48</sup>

Specifieke activiteiten richten zich op:

- publieke krachtenbundeling onder aanvoering van BZ en EZK; eventueel met een coördinerende rol voor RVO;
- een verbeterd financieringsaanbod voor ondernemers;
- hulp aan ondernemers bij het vinden van financiering en consortiavorming;
- organisatie en versterking van capaciteit, onder andere voor de betere inzet van posten en de publieke inzet in NLWorks;
- informatiedeling (ook digitaal);
- strategische inzet van missies.

### NLWorks

34

Om een volgende stap te zetten naar geprogrammeerde marktwerking gericht op landen, thema's of projecten, adviseerde Buijink de oprichting van een publiek-private Werkplaats. De Werkplaats zou het vehikel moeten worden voor de ontwikkeling en uitvoering van grote, kansrijke, internationale projecten. Daarnaast zou de Werkplaats moeten fungeren als het klankbord van publieke en private dienstverlenende organisaties, als landingsplek voor ideeën en afstemming over kansrijke, langlopende projecten.<sup>49</sup>

Specifieke activiteiten zijn:

- (crosssectorale) consortiavorming;
- meerjarige doelgerichte marktwerkingsplannen (voorleggen aan ISO NL ter bekrachtiging);
- government-to-government (G2G)-begeleiding;
- professionele, meerjarige business development en -intelligence (ontsluiting onder andere digitaal);
- klankbord en troubleshooting;
- strategische inzet en operationele publiek-private afstemming van handelsmissies.

In aanvulling op de figuur uit het rapport-Buijink (zie [figuur 4](#)) biedt figuur 5 een overzicht van de direct betrokken partijen en de aansturing van de drie organisaties.<sup>50</sup> [Annex 6](#) geeft een gedetailleerde beschrijving van de belangrijkste stakeholders in het PPS-ecosysteem.

<sup>46</sup> Buijink (2017), p. 16.

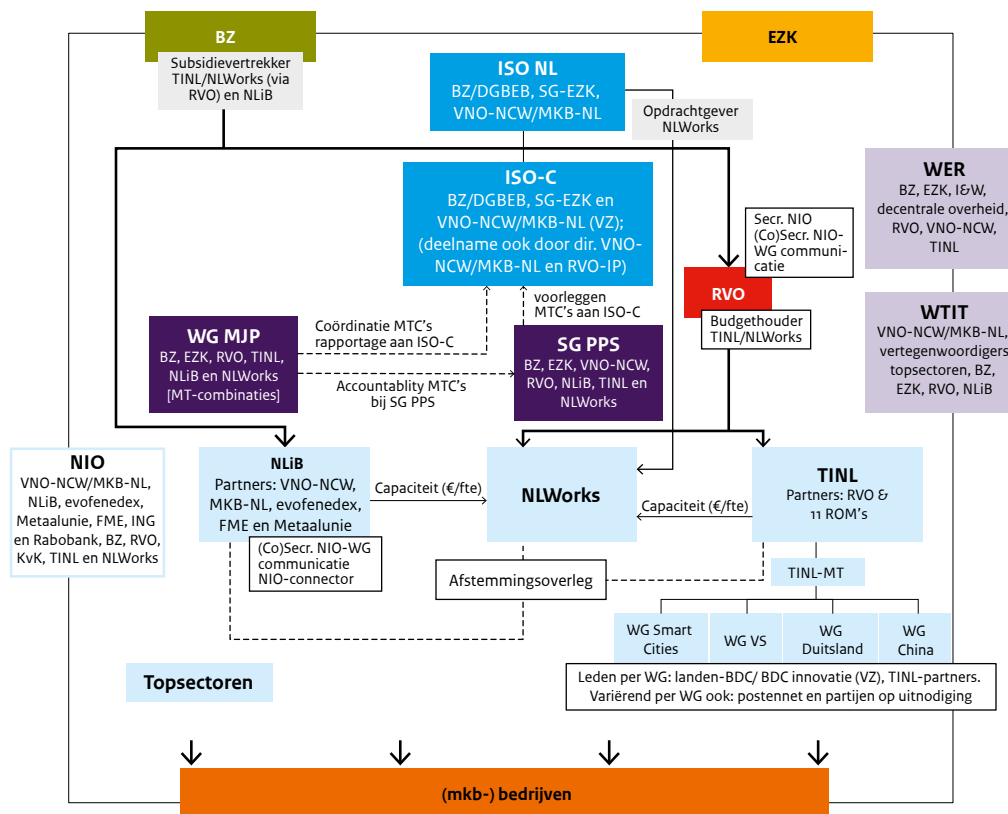
<sup>47</sup> Invest in Holland betreft de samenwerking tussen Rijk en regionale partners bij het aantrekken van buitenlandse investeringen.

<sup>48</sup> Buijink (2017), p.14, p.18.

<sup>49</sup> Buijink (2017), p. 17.

<sup>50</sup> Het betreft een simplificatie, omdat sommige actoren niet zijn meegenomen, om de figuur overzichtelijk te houden. De belangrijkste ontbrekende actoren zijn de NL Business Hubs, het postennet van BZ en brancheverenigingen.

Figuur 5 Versimpeld overzicht stakeholders en ophanging NLiB, NLWorks, TINL



Bron: IOB, 2022

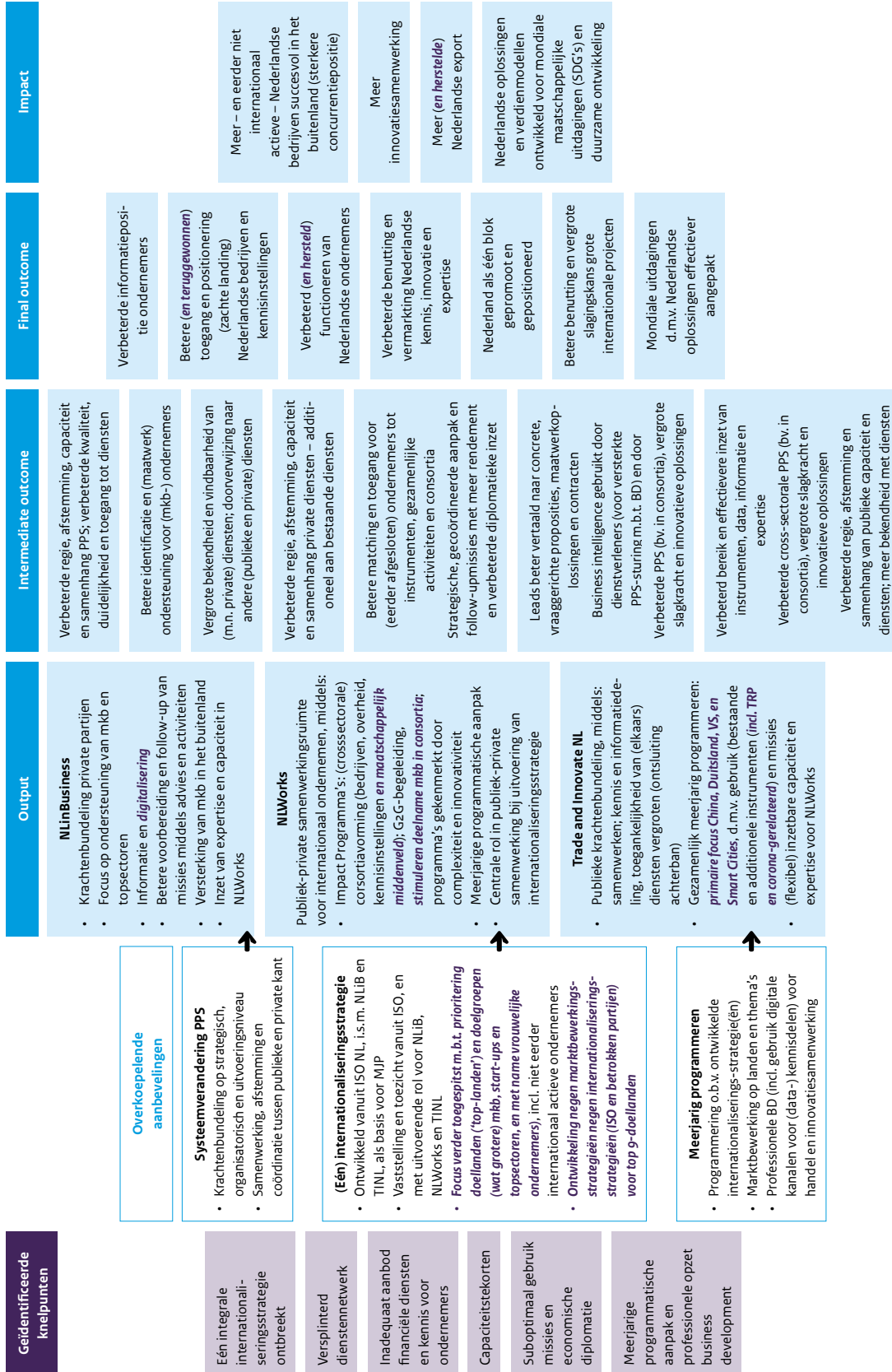
#### 4.4 Vertaling rapport-Buijink naar beleid

Vanwege de sterke verwevenheid tussen beleidsvorming (fase 2) en opdrachtverstrekking (fase 3) behandelen we deze twee fases hier gezamenlijk. In de tekst geven we aan wanneer er verschillen bestaan tussen de twee fases. De interventielogica in [figuur 6](#) geeft de verwachte activiteiten weer zoals beschreven in de Kamerbrieven van eind 2018.<sup>51</sup>

De formulering van de opdrachten voor de drie uitvoerende organisaties (fase 3) is weergegeven in documenten zoals beoordelingsmemoranda (BeMo's), opdrachtverstrekkingen en opdrachtformuleringen. [Figuur 6](#) geeft deze fase weer. Vergelijking van fase 2 ([figuur 6](#)) met de interventielogica voor fase 3 toont slechts enkele noemenswaardige ontwikkelingen in de vertaling van het beleid naar de opdrachtformulering voor de drie specifieke organisaties. Om die reden is de interventielogica voor fase 3 weergegeven in [annex 4](#).

<sup>51</sup> De figuur is geconstrueerd op basis van de volgende beleidsdocumenten: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018d); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021a); en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021).

Figuur 6 Interventielogica fase 2: Kamerbrieven



\* Tekst in paars wijkt af van voorgaande fase

#### 4.4.1 Actielijnen voor een versterkt Nederlands internationaal verdienvermogen

In oktober 2017 werd een nieuw kabinet geïnstalleerd, dat in mei 2018 zijn nieuwe BHOS-beleid presenteerde in de nota *Investeren in perspectief*.<sup>52</sup> Ook de bij de nota behorende handelsagenda en twee op PPS-toegespitste Kamerbrieven<sup>53</sup> dragen bij aan de vormgeving van het handels- en investeringsbevorderende beleid en PPS-beleid. Deze beleidsstukken laten zien dat de aanbevelingen uit het rapport-Buijink in grote mate zijn overgenomen en doorvertaald naar beleid.

Over de benodigde systeemverandering zegt de beleidsnota: 'De belangrijkste stap van dit kabinet naar een optimale dienstverlening aan het mkb en start-ups is het bevorderen van de samenwerking tussen [publieke en private] partijen en het tegengaan van de versnippering in de dienstverlening.'<sup>54</sup> Hiermee wordt een gecoördineerde inzet van activiteiten, projecten en handelsreizen en een krachtiger inhoudelijke samenhang van het Nederlandse optreden in de belangrijkste markten beoogd.<sup>55</sup> De opzet van de handels- en investeringsagenda vindt plaats langs vier 'actielijnen'.<sup>56</sup> Daarvan zijn er drie relevant voor de invulling van het PPS-beleid. Dit zijn actielijn 2: 'Een excellente dienstverlening voor het mkb en start-ups', actielijn 3: 'Maatwerk in de economische diplomatie' en in het bijzonder de invulling van het PPS-beleid door actielijn 4: 'Herinrichten van het handels- en investeringsbevorderende netwerk'.

Belangrijke concrete beleidsdoelen (onderliggend aan een versterkt internationaal verdienvermogen) die de beleidsnota benoemt, zijn: een groter mkb-aandeel en exporttoename op groeiemarkten; een effectieve en zichtbare positie van Nederlandse kennis en innovatie wereldwijd; en innoveren voor en verdienen aan de SDG's.<sup>57</sup> Net als het rapport-Buijink benoemen de Kamerbrieven de focus op een beperkt aantal doellanden (en sectoren) en doelgroepen. Namelijk daar waar het grootste internationaal verdienvermogen zich bevindt of daar waar de grootste behoefte aan overheidsinterventie bestaat. De Kamerbrieven geven echter meer invulling aan de keuze voor landen en identificatie van de doelgroep dan het advies van Buijink.

37

De BHOS-nota en handelsagenda van 2018 benoemen nog de taak voor het ISO (toen nog ISB) om één internationaliseringsstrategie te ontwikkelen. Daarnaast worden ook onderliggende publiek-private programma's (BHOS-nota) en publiek-private strategieën (handelsagenda) genoemd als inzet voor marktwerking in de top 9-prioriteitslanden. De beleidsnota benoemt betreffende de doellanden drie soorten 'toplanden', met stapsgewijze prioritering, voor handels- en investeringsbevordering: 'top 9-landen', 'top 25-landen' en 'wereldwijd'. 'Het gaat hier om extra inspanningen in de economische diplomatie ten aanzien van specifieke landen en regio's die relatief belangrijk zijn voor ons internationale verdien- en/of innovatievermogen.'<sup>58</sup> Het was de bedoeling om voor de top 9-landen, veelbelovende, vaak hoog innovatieve markten, meerjarige publiek-private programma's op te zetten en te focussen op (top) sectoren en key enabling technologies.<sup>59</sup>

Het doel tot één internationaliseringsstrategie te komen verdwijnt echter in latere Kamerbrieven. Zo benoemt de Kamerbrief *Handelsagenda: één jaar onderweg* dat voor alle negen strategische markten een publiek-private internationaliseringsstrategie wordt opgesteld. De eerste strategie is door ISO NL in 2019 ontwikkeld voor de Golflanden.<sup>60</sup> Ook in latere Kamerbrieven over de voortgang van de handelsagenda komt alleen de voortgang in de uitwerking van meerdere strategieën ter sprake en vanaf 2020 de voortgang op het gebied van de vijftien markt-themacombinaties.

De Kamerbrieven benoemen ook, net zoals in het rapport-Buijink, de belangrijkste doelgroepen.

<sup>52</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a).

<sup>53</sup> Ministerie van Buitenlandse zaken (2018d) en Ministerie van Buitenlandse zaken (2018e).

<sup>54</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 78.

<sup>55</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c).

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), pp. 74-89.

<sup>57</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 78, p. 83 en p. 85; en Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c), p.2, p. 5 en p. 7.

<sup>58</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 83.

<sup>59</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 85.

<sup>60</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019).

Het betreft het mkb en start-ups, met als doelen een groter mkb-aandeel op groeiemarkten (met als voornaamste doelgroep het wat grotere mkb dat al actief is op nabije markten maar nog niet op groeiemarkten) en het stimuleren van de deelname van het mkb in publiek-private consortia. In de Kamerstukken ligt de nadruk ook op ondersteuning van vrouwelijke ondernemers, 'omdat zij vooralsnog minder actief zijn op internationale markten'.<sup>61</sup>

### ISO NL

In lijn met het rapport-Buijink werd in 2018 het Internationaal Strategisch Overleg (ISO NL) opgericht als aanstuuringsorgaan binnen het PPS-ecosysteem (in het rapport-Buijink nog ISB genoemd). De beleidsnota beschrijft het doel van het ISO NL als 'de samenwerking tussen departementen, kennisinstellingen en bedrijven te verankeren en daarmee de kennisbasis, het innovatieve vermogen en de internationale positie van Nederland te versterken en bij te dragen aan de SDG's in Nederland en wereldwijd'.<sup>62</sup> De handelsagenda benoemt verder ook de taak om toezicht te houden op de voortgang van (meerjarige) internationale projecten en programma's en de onderlinge samenhang en samenwerking in het publiek-private internationale economische netwerk.<sup>63</sup> Naast de voorzitter (uit de private sector), secretarissen (publiek (BZ) en privaat (VNO-NCW)) en de ministers van BHOS en EZK werd het ISO NL aangevuld met acht portefeuillehouders, benoemd op basis van acht geïdentificeerde domeinen.<sup>64</sup> De ISO-commissie fungeert als 'ambtelijk voorportaal' van het ISO NL en houdt toezicht op het functioneren en samenwerken van NLWorks, NLiB en TINL.

In lijn met het advies van Buijink wordt in de beleidsnota en bijbehorende handelsagenda een eerste opdracht voor het ISO NL geformuleerd: de ontwikkeling van een internationaliseringsstrategie voor kansrijke landen, regio's en thema's.<sup>65</sup> Deze strategie zou de basis moeten vormen voor een meerjarige publiek-private programmering van activiteiten ter bevordering van internationaal ondernemen.<sup>66</sup>

De opdrachtverstrekkingen aan NLiB, TINL en NLWorks tonen wat de beoogde invulling van het beleid was en hoe dit verder is uitgewerkt in organisatiespecifieke taken. Ook tonen ze hoe de samenwerking tussen NLiB, TINL en NLWorks, en met andere stakeholders in het PPS-ecosysteem eruit zou moeten zien.

#### 4.4.2 NLinBusiness

De beleidsreconstructie geeft de verwevenheid van het proces en de fases van advies, beleidsvorming en beleidsimplementatie weer. Het geeft een iteratief proces weer en toont de zoektocht naar de optimale opzet van het ecosysteem, waarbij beleidsuitvoerders ook betrokken waren bij de beleidsvorming.

Datzelfde geldt voor de opzet en invulling van de activiteiten van NLiB, zoals te zien is in het chronologisch overzicht van NLiB-activiteiten om het beleid in te vullen (zie figuur 7). De ontwikkeling van een strategie, de subsidieaanvraag en -verstrekking en het opstellen van het eerste jaarplan zijn activiteiten die al plaatsvonden voordat de minister van BHOS de Kamerbrief PPS eind 2018 naar de Tweede Kamer stuurde.

<sup>61</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c), p. 1.

<sup>62</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 87.

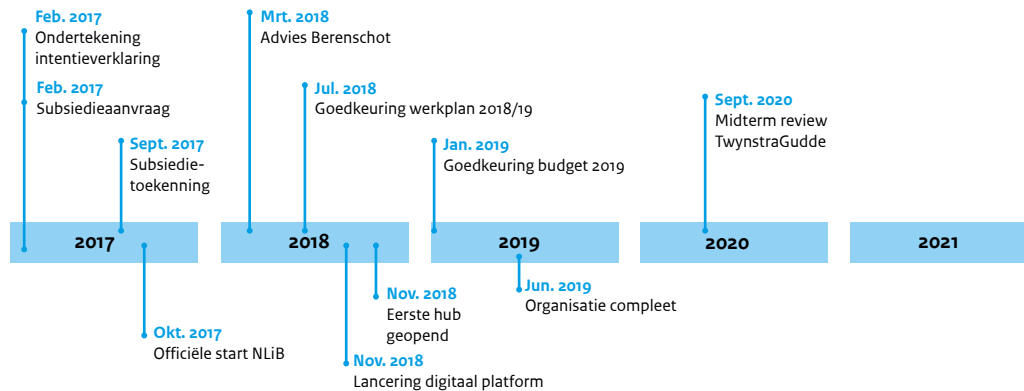
<sup>63</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c), p.1.

<sup>64</sup> 1) Kennis & talent, 2) financiering, 3) mkb, 4) branding & promotie, 5) topsectoren, 6) vestigingsklimaat, 7) regionale internationalisering en 8) high value projects & programs. De laatste was voorzien als een wisselend inzetbare stoel, maar is echter niet op die manier ingevuld. Eind 2019 is start- en scale-ups toegevoegd als achtste thema. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020).

<sup>65</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 12; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c), p. 7.

<sup>66</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c).

**Figuur 7** Chronologisch overzicht activiteiten rond de opzet en operationalisering van NLiB



Bron: IOB, 2022

De intensieve schakeling tussen BZ en NLiB, met name in 2017 en 2018, tonen de complexiteit van de opzet van NLiB. Dat kwam onder andere door de veelheid en verscheidenheid van partners waarmee NLiB moest gaan werken, de zoektocht naar de toegevoegde waarde van NLiB in het ecosysteem en de spanning die bestond tussen de subsidieverstrekking en de te ontwikkelen economische activiteiten.<sup>67</sup> NLiB moest een eigen verdienmodel uitwerken en tegelijkertijd ondersteunend en additioneel zijn aan andere spelers aan private kant. NLiB moest dus nieuwe activiteiten ontwikkelen waarvoor andere partijen bereid zijn te betalen, wat de vraag oproept waarom ze niet door de markt uitgevoerd werden.<sup>68</sup> Dit vereiste frequent overleg tussen beleid en uitvoering, een nauwe monitoring van de voortgang en de inbouw van beslismomenten.

39

De beleidsnota duidt de rol van NLiB als het ondersteunen van het mkb dat de sprong wil maken naar nieuwe groeimarkten.<sup>69</sup> In beleidsstukken wordt het belang van digitalisering van specifieke activiteiten sterker benadrukt dan in het rapport-Buijink.

In de uiteindelijke subsidieverstrekking (1 september 2017) werd een bedrag van circa EUR 24,2 miljoen toegekend aan NLiB voor programmatische activiteiten voor de periode 2017-2022. Met deze subsidie werd NLiB geacht 'een privaat netwerk op te bouwen dat zelfstandig in staat is bij te dragen aan de publiek-private samenwerking en uiteindelijk ook in staat is zelfstandig middelen te vergaren'.<sup>70</sup> <sup>71</sup> NLiB moet additioneel en complementair zijn aan de diensten die er al zijn (publiek en privaat) en moet waar mogelijk doorverwijzen naar bestaande dienstverleners.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> De subsidie moest voldoen aan de Europeesrechtelijke kaders van staatssteun. Om oneerlijke concurrentie te voorkomen, stellen deze staatssteunregels grenzen aan de maximale steun voor economische activiteiten. Om niet met het staatssteunkader te botsen, was het noodzakelijk om niet-economische en economische activiteiten te onderscheiden, en, met het oog op toekomstige zelfredzaamheid, te onderzoeken welke economische activiteiten konden worden ontwikkeld binnen de Europese wetgevingskaders. Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017c) en NLiB (2017).

<sup>68</sup> Interviews 11, 23, 14.

<sup>69</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a).

<sup>70</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017d), p. 1.

<sup>71</sup> De midterm review van Twynstra Gudde verwijst naar het op dat moment meest recente jaarplan, waarin NLiB een overzicht presenteert (op basis van de tot dan toe uitgevoerde activiteiten) van de mogelijkheden om na afloop van de subsidieperiode zelfstandig inkomsten te genereren (TwynstraGudde, 2020, p.13).

<sup>72</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017d).

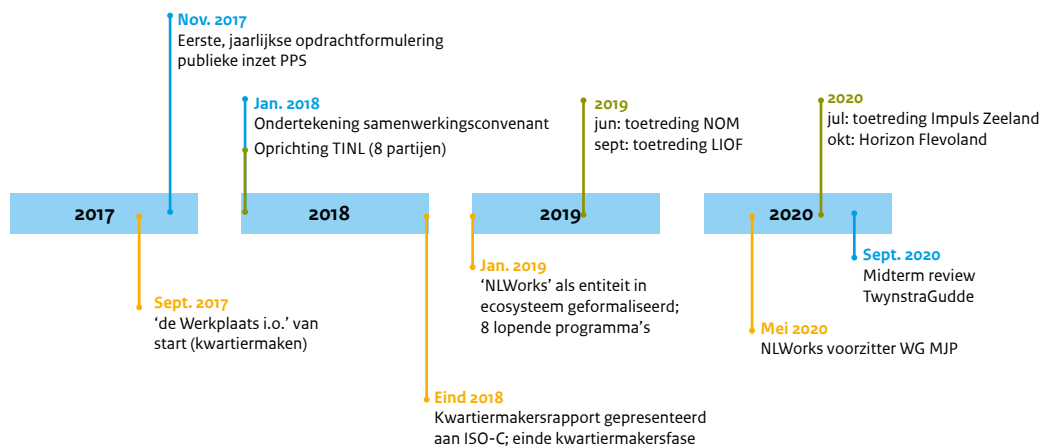
Op 1 oktober 2017 is NLiB van start gegaan. Om de visie en strategie in kaart te brengen, werd NLiB geacht per programmadeel en met input van publieke en private stakeholders een gedetailleerd werkplan op te stellen.<sup>73</sup> Hoe NLiB de activiteiten wilde invullen, zowel fysiek als digitaal, beschreef de organisatie in drie programma-lijnen in de goedgekeurde subsidieaanvraag van augustus 2017:<sup>74</sup>

- ‘Krachtenbundeling in één privaat netwerk voor internationaal zakendoen’. Dit werd beoogd middels de ontwikkeling van een digitaal platform van alle betrokken partijen om de ondernemer inzicht te bieden in beschikbare dienstverleners, en waarop ondernemers zich zouden kunnen etaleren en betere business-partners zouden kunnen vinden.
- ‘International Business Informatie Systeem’. De opzet van een informatiesysteem voor internationaal ondernemen. Bijvoorbeeld met toegang tot specifieke kennis over marktkansen, marktkennis (financieel, juridisch, fiscaal), cultuurverschillen én specialistische kennis over het eigen bedrijfsleven.
- ‘Next Level Netherlands International Business’. Dit betreft ‘de verder professionalisering van de voorbereiding, uitvoering en (vooral) follow-up van economische missies, de private inbreng voor collectieve precompetitieve publiek-private programmaontwikkeling in de publiek-private Werkplaats en de samenwerking van en in maatschappelijke allianties voor marktkansen uit hoofde van onder andere de Sustainable Development Goals’.<sup>75</sup>

Vergelijking van fase 2 (figuur 6) met fase 3 (zie annex 4) toont slechts enkele noemenswaardige ontwikkelingen in de vertaling van het beleid naar de opdrachtverstrekkingen voor de drie specifieke organisaties. Het gaat hierbij met name om de verdere invulling van taken in de opdrachtverstrekkingen (fase 3) ten opzicht van de beleidsstukken (fase 2).

#### 4.4.3 Publieke inzet

**Figuur 8** Chronologisch overzicht van de opzet en operationalisering van TINL en NLWorks



Bron: IOB, 2022

<sup>73</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017a).

<sup>74</sup> NLiB (2017).

<sup>75</sup> NLiB (2017), p. 3.



Eind november 2017 werd de eerste (jaarlijkse) opdrachtformulering van BZ voor RVO vastgesteld. Deze opdrachtformulering identificeerde de publieke inzet in TINL en NLWorks, de beoogde doelen en de daarbij afgestemde taken en activiteiten die zouden moeten worden uitgevoerd. Het advies van Buijink en de geformuleerde doelen in beleidsstukken, met name krachtenbundeling en meerjarig programmeren, stonden daarin centraal. Omdat RVO een centrale rol zou spelen in de uitvoering van de publieke inzet, heeft BZ voorafgaand aan de opdrachtformulering voor RVO gevraagd een visie te schrijven op de uitvoering (zie box 1). Dit verloop toont opnieuw het iteratieve proces en de verwevenheid tussen beleid en uitvoering, zoals ook beschreven in paragraaf 4.4.2. over NLiB.<sup>76</sup>

Om ondernemers te ondersteunen in hun toegang tot internationale markten, zijn verscheidene handels-, innovatie- en ontwikkelingsbevorderende publieke instrumenten beschikbaar. Naast het gebruik van de bestaande instrumenten moest ook de relevantie van, en samenhang tussen RVO-instrumenten worden beoordeeld (met betrekking tot doelgroepen, markten en meerjarig programmeren), en waar nodig nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Een belangrijke ontwikkeling is het Trade Relations Programme (TRP) in 2019.<sup>77</sup> Andere voorbeelden zijn het Impuls Programma,<sup>78</sup> uitgevoerd door RVO, en het Corona International Rebuild Programma (CIRP),<sup>79</sup> uitgevoerd door TINL-partners. Beide zijn gericht op zakendoen in tijden van corona. De identificatie van knelpunten en ontwikkeling van nieuwe instrumenten werd ook specifiek benoemd in de opdrachtformulering, met betrekking tot NLWorks-projecten, waarbij de behoefte aan nieuw instrumentarium helder en periodiek moest worden geactualiseerd op basis van NLWorks-projecten.<sup>80</sup>

### Box 1 Visie vanuit de uitvoering op PPS voor handelsbevordering<sup>81</sup>

De visie van RVO benoemt het belang van een eenduidig en helder aanbod van instrumenten en diensten, een integrale strategie en efficiënte structuren voor publiek-private samenwerking. Over de invulling van TINL zegt RVO dat voor publieke samenwerking een coördinerende organisatie nodig is. RVO zou hierin de netwerkcoördinatie moeten verzorgen voor de uitvoering, en in relatie tot de politiek-bestuurlijke laag, evenals de coördinatie over de afstemming en uitvoering van het instrumentarium. Hierbij is (de afstemming van) een meerjarige aanpak van belang.

Het doel van de oprichting van NLWorks was dat het de plek zou zijn waar handelsbevordering, innovatiesamenwerking en investeringsbevordering zich kunnen ontwikkelen tot publiek-private samenwerking. TINL is hierbij de publieke partner in NLWorks. De meerwaarde van NLWorks ten opzichte van bestaande PPS-projecten is de afstemming in programmering op het hoogste niveau, met maximale flexibiliteit van capaciteit en instrumenten, en maatwerk in de programmatische meerjarige aanpak van projecten.

41

<sup>76</sup> Eenzelfde proces is van toepassing op NLWorks. NLWorks maakt ieder jaar een jaarplan, dat wordt meegenomen in de uiteindelijke jaarlijkse opdrachtformulering (NLWorks, 2018).

<sup>77</sup> Het Trade Relations Programma is de invulling van het amendement van de Tweede Kamerleden Amhaouch en Weverling op de begroting van BHOS (zie: Tweede Kamer, 2019a). Het programma – een tweejarige pilot met een budget van EUR 2 miljoen (met RVO als budgethouder) – richt zich op de directe ondersteuning van het mkb in de regio's bij hun ambitie om internationaal te ondernemen. Het TRP wordt uitgevoerd door de TINL-partners als combinatie van directe maatwerkdienstverlening aan bedrijven (door bedrijfsbezoeken) en onderzoek naar de behoeften aan ondersteuning en belemmeringen bij internationaal ondernemen. In november 2021 is tijdens de BHOS-begrotingsbehandeling een motie van Amhaouch c.s. aangenomen om additioneel EUR 200.000 vrij te maken. De middelen zijn dus geen onderdeel van de jaarlijkse subsidie van EUR 10 miljoen. De tweejarige pilot van het TRP loopt eind 2022 af.

<sup>78</sup> In 2020 hebben RVO en BZ een Impuls Programma ontwikkeld, gericht op zakendoen in tijden van corona. Het programma is vooral gericht op al exporterende ondernemers en bestaat uit vijf onderdelen, die doorliepen tot en met 2021: 1) kennis en informatie; 2) (digitale) evenementen; 3) (digitale) beurzen en missies; 4) meerjarige en thematische marktwerking op strategische markten en 5) maximaal aansluiten op andere beleidsterreinen, met aandacht voor financieringsregelingen, NL Branding, digitalisering en communicatie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2020).

<sup>79</sup> Het CIRP is in 2020 ontwikkeld door BOM in samenwerking met TINL. Het programma wordt uitgevoerd door TINL-partners en is gericht op ondernemers die door de coronacrisis hun omzet hebben zien teruglopen. Het programma biedt ondernemers ondersteuning bij het aanpassen van hun businessmodel aan de veranderende markt (TINL, 2021).

<sup>80</sup> RVO (2017).

<sup>81</sup> RVO (2017), pp. 7-9.

#### 4.4.3.1 Trade and Innovate NL

Al voor het verschijnen van de beleidsnota tekenden in januari 2018 zeven regionale en stedelijke ontwikkelingsorganisaties<sup>82</sup> (ROM's<sup>83</sup>) en RVO een samenwerkingsconvenant, met de oprichting van Trade and Innovate NL<sup>84</sup> (TINL) tot gevolg.<sup>85</sup>

Het doel van TINL is het afstemmen van de publieke dienstverlening (Rijk, provincie en steden) voor de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven. Verschillende subdoelen dragen daaraan bij, zoals een volwaardige samenwerking van de publieke uitvoeringsorganisaties binnen TINL; een gezamenlijke strategie, focus op landen, sectoren en thema's; een gezamenlijke programmering bij economische missies; en een heldere verdeling van rollen en taken onderling.<sup>86</sup> Zo zou een goed functionerende, lerende netwerkorganisatie ontstaan, waardoor de achterban van de verschillende aangesloten ROM's en RVO beter wordt ontsloten, met als gevolg een groter bereik onder het mkb en een effectievere inzet van beschikbare capaciteit.<sup>87</sup>

Een nadere invulling (die ook in het rapport-Buijink werd voorzien) is de focus op de landen waar alle genoemde publieke partners (in 2018) een eigen internationaliseringsstrategie hadden en er daarom het meest te winnen was bij samenwerking:<sup>88</sup> China, Duitsland en de VS, en daarnaast één focusthema: Smart Cities.<sup>89</sup> Daarnaast worden op andere landen de activiteiten van RVO ook opengesteld voor de andere partners. De mate van interesse bepaalt in hoeverre deze activiteiten vervolgens onder de aandacht wordt gebracht van de achterban van de TINL-partners.<sup>90</sup>

Via deze aanpak voeren de partners gezamenlijke missies, events en promoties uit. Daarnaast is het de bedoeling dat TINL zich richt op het ontsluiten van kennis en netwerken in brede zin, door kennisdeling gericht op groeiende en innovatieve bedrijven in de regio's van de aangesloten ROM's.<sup>91</sup>

De jaarlijks geformuleerde opdrachten<sup>92</sup> voor TINL identificeren verschillende activiteiten. Deze activiteiten sluiten aan op de door RVO geformuleerde visie en omvatten tevens de vijf pijlers die zijn opgesteld in het samenwerkingsconvenant van januari 2018, alsook aanbevelingen uit Buijink en de beoogde doelen geformuleerd in de beleidsstukken.<sup>93</sup> De geformuleerde activiteiten zijn samen te vatten in drie overkoepelende opdrachten voor TINL.<sup>94</sup>

- *De inrichting en uitbreiding van het TINL-netwerk en inbedding in het PPS-ecosysteem (inclusief de bijdrage aan de internationaliseringsstrategie)*

Het gaat ten eerste om de leidende rol in de opzet, invulling en uitbreiding van het TINL-netwerk, met als doel de kwaliteit van activiteiten en het bereik bij het mkb te vergroten.

<sup>82</sup> De publieke partners zijn Amsterdam Trade&Innovate, BrainPort Eindhoven, Rotterdam Partners, de Brabantse ontwikkelingsmaatschappij (BOM), Oost NL, Innovation Quarter (IQ), ROM Regio Utrecht en RVO. In 2019 aangevuld met de Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) (per 14 juni 2019) en het Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF) (per 6 september 2019), en in 2020 aangevuld met Impuls Zeeland (per 3 juli 2020) en Horizon Flevoland (per 22 oktober 2020).

<sup>83</sup> Voor het gemak in deze evaluatie gezamenlijk 'ROM's' genoemd.

<sup>84</sup> Het onder Buijink beschreven 'Trade NL' was omgedoopt tot 'Trade and Innovate NL', om de bevordering van innovatie-samenwerking een prominenter rol te geven.

<sup>85</sup> Zie [figuur 8](#) voor een chronologisch overzicht van de opgerichte organisaties.

<sup>86</sup> TINL-partners (2020).

<sup>87</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e).

<sup>88</sup> Interviews 4, 9.

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e).

<sup>90</sup> Interview 4.

<sup>91</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e).

<sup>92</sup> RVO (2017); RVO (2018); en RVO (2020b). Het gaat om de definitieve opdrachtformuleringen, die onderdeel zijn van de jaarlijkse *Deelopdracht Internationaal Ondernemen* (Rijks intern).

<sup>93</sup> Zie de figuur in [annex 4](#) (fase 3) voor een reconstructie van de interventielogica van deze activiteiten.

<sup>94</sup> De andere twee pijlers uit het convenant – resultaat en effectmeting (pijl 3) en communicatie (pijl 4) – kunnen worden beschouwd als ondersteunend aan de effectiviteit van de andere taken.

Hierbij behorende taken zijn:

het voeren van het secretariaat; effectieve kennisdeling tussen TINL-partners; de verweving van TINL met het ISO-proces; en de vertegenwoordiging van de publieke inzet in (en het leiden van) verschillende commissies en werkgroepen.<sup>95</sup>

Daarnaast valt onder deze opdracht het voeren van heldere communicatie (ten gunste van TINL-partners en om de bekendheid van TINL-activiteiten bij ondernemers te vergroten); een goede afstemming van de programmering van TINL- en NLWorks-projecten; en het adequaat gebruik van Achilles<sup>96</sup> door TINL-partners, ook voor rapportage, kansen en trendanalyse. Ten slotte moet RVO zorgdragen voor de opzet van een adequaat M&E-raamwerk, dat ook is afgestemd met NLWorks.<sup>97</sup>

- *Meerjarig strategisch programmeren*

In lijn met het advies in het rapport-Buijink over collectieve marktwerking beschrijven de jaarlijkse opdrachtformuleringen de gecoördineerde inzet van activiteiten binnen een meerjarige programmering en implementatie voor de drie landen en het thema, met een integrale inzet van missies en bestaande<sup>98</sup> en additionele<sup>99</sup> publieke instrumenten voor handel, innovatie en hulp. De vier TINL-werkgroepen moeten een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de gecoördineerde inzet. Ook is het de bedoeling om meerjarige actieagenda's te ontwikkelen voor andere landen en thema's. De verwachte bijdrage van RVO aan het ISO NL voor de te ontwikkelen internationaliseringsstrategie komt ook ter sprake, voor het eerst in de opdracht voor 2019.

- *De publieke inzet van capaciteit en expertise binnen NLWorks*

Verder heeft TINL de taak om voorstellen aan te leveren (ook vanuit bestaande instrumenten zoals PIB<sup>100</sup> en PSD<sup>101</sup>) voor toekomstige NLWorks-projecten. Ook wordt van TINL verwacht een actieve inhoudelijke rol te vervullen binnen NLWorks, en (vanuit RVO) de publieke bezetting<sup>102</sup> voor NL Works te coördineren. Verder zou er één aanspreekpunt (vanuit RVO) komen voor de inzet van het publieke instrumentarium in NLWorks-projecten. De publieke inzet moet tevens worden gebruikt om de behoefte aan nieuw publiek instrumentarium helder en periodiek in kaart te brengen op basis van het projectenportfolio van NLWorks, en deze behoefte te linken aan bestaande instrumenten.

43

De jaarlijkse opdrachtformuleringen zijn verder toegespitst op de invulling van de rol van TINL en beschrijven meer gedetailleerd de beoogde krachtenbundeling (bijvoorbeeld voor uitbreiding en verdieping van het netwerk, en verdere inbedding in het ecosysteem<sup>103</sup>) en overlegstructuren voor de samenwerkende publieke partijen (zoals de vier TINL-werkgroepen). De ambitie om gezamenlijk meerjarig te programmeren, is in de opdrachtformuleringen omschreven als 'gecoördineerde meerjarige werkplannen', wat minder verstrekkend lijkt dan 'gezamenlijk programmeren'.

<sup>95</sup> Bijvoorbeeld in het NIO, de ISO-commissie, het TINL/NLiB/NLWorks-afstemmingsoverleg en de Stuurgroep PPS (RVO (2017). 'Offerte 2018' (Rijks intern); RVO (2018). 'Offerte 2019' (Rijks intern); RVO (2019b). 'Offerte 2020' (Rijks intern); RVO (2020b). 'Offerte 2021 (Rijks intern).)

<sup>96</sup> Achilles is het handels- en investeringsregistratiesysteem dat verschillende overheidspartijen gebruiken, waaronder RVO, de ROM's en ambassades. Het systeem bevat een grote variatie aan informatie en diensten, waaronder registratie van activiteiten en instrumenten, business intelligence, en netwerken en contacten.

<sup>97</sup> Dit betreft onder andere de ontwikkeling van een M&E-dashboard en resultatenindicatoren (RVO, 2017; RVO, 2018; RVO, 2019b; RVO, 2020b).

<sup>98</sup> De volgende bestaande instrumenten worden benoemd in de opdrachtformulering: DHI, PIB (inclusief pre-PPS- en inceptietrajecten), (TA)DGGF/DTIF en SBIR (RVO, 2019b).

<sup>99</sup> Waar nodig kunnen nieuwe of aangepaste instrumenten voorgesteld of ingezet worden (RVO, 2019b).

<sup>100</sup> Partners for International Business.

<sup>101</sup> Private Sector Development.

<sup>102</sup> Waaronder projectleiders, consultants, tijdelijke inhuur, BDC's en de inzet van posten.

<sup>103</sup> Onder andere middels samenwerkingen met andere stakeholders, zoals publieke partners, NIO en KvK.

#### 4.4.3.2 NLWorks

NLWorks (toen nog de Werkplaats) is in september 2017 van start gegaan. De beleidsnota omschrijft NLWorks als een publiek-privaat vehikel dat het Nederlands bedrijfsleven en kennisinstellingen gedurende een langere periode helpt zich te positioneren voor grote internationale projecten.<sup>104</sup>

NLWorks heeft als primaire taak het ontwikkelen en realiseren van complexe, meerjarige publiek-private internationale projecten. Projecten zijn meerjarig, met als uitgangspunt dat ze innovatief zijn, oplossingen bieden voor mondiale maatschappelijke uitdagingen (waaronder links naar de SDG's) en gericht zijn op huidige en toekomstige groeimarkten waar een duidelijke vraag bestaat naar Nederlandse kennis en expertise.<sup>105</sup>

Specifieke activiteiten voor NLWorks zijn het verzamelen van informatie voor de impactprogramma's over kansen in groeimarkten,<sup>106</sup> ondersteuning van Nederlandse consortia van bedrijven, kennisinstellingen en overheidspartijen bij het benutten van concrete kansen in het buitenland, en het zorgdragen voor een goede voorbereiding en follow-up van economische missies ter ondersteuning daarvan.<sup>107</sup> De inzet van NLWorks stopt op het moment dat de projecten zelfstandig kunnen draaien.<sup>108</sup>

Wat betreft de rol in de ontwikkeling van de internationaliseringsstrategie vermeldt de beleidsnota dat NLWorks daar gezamenlijk met het ISO NL voor verantwoordelijk is. De BHOS-nota vermeldt in de opsomming van de belangrijkste beleidsaccenten: 'het oprichten van de International Strategic Board en de Werkplaats voor publiek-private krachtenbundeling om tot een gezamenlijke internationaliseringsstrategie, branding en meerjarige programmering te komen, en uitvoering daarvan'.<sup>109</sup> Deze uitvoering moet plaatsvinden op basis van publiek-private samenwerking bij NLWorks.

De opdrachtformulering<sup>110</sup> beschrijft twee specifieke taken voor NLWorks.<sup>111</sup> Ten eerste de ontwikkeling en facilitering van publiek-private impactprogramma's. Sinds 2019 vermeldt de opdrachtformulering dat NLWorks zich voor 90 procent moet focussen op programmaontwikkeling. NLWorks moet verder gaandeweg het portfolio aan impactprogramma's uitbreiden, met meer programma's verdeeld over thema's en geografie (de top 9-landen van de handelsagenda).<sup>112</sup> In de laatste opdrachtformulering (2021) wordt voor het eerst ook concreet aangegeven dat de programma's moeten bijdragen aan de SDG's. Een belangrijke toevoeging is de specifieke verwijzing naar het mkb in consortia. De focus op het mkb wordt al vanaf het begin genoemd in het beleid, maar is niet eerder terug te vinden in de opdrachtformuleringen, met betrekking tot de Impact Programma's. De jaarlijkse opdrachtformulering voor de publieke inzet in PPS identificeert hierbij de faciliterende rol die NLWorks zal moeten spelen voor het mkb in consortia.<sup>113</sup> Ook staat in de opdrachtformulering specifiek dat NLWorks zijn portfolio in de loop van de tijd zal uitbreiden (en de doorlooptijd van projecten zal versnellen).

<sup>104</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 88.

<sup>105</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e), p. 4.

<sup>106</sup> Dit proces is een vast onderdeel van de impactprogramma's. Het betreft bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies, netwerk- en stakeholderanalyses en financieel en organisatieadvies voor het desbetreffende consortium. Zie ook paragraaf 5.4.1 voor een uitvoerige rapportage over deze elementen, inclusief de realisatie ervan en de bijdrage van NLWorks.

<sup>107</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 88.

<sup>108</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e), p. 4.

<sup>109</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a), p. 11 en herhaald op p. 12.

<sup>110</sup> RVO (2017); RVO (2018); RVO (2019b); RVO (2020b).

<sup>111</sup> De twee specifieke taken in de opdrachtformulering sluiten over het algemeen aan op de taken die in de intentieverklaring *Publiek-private handels- en investeringsbevordering* aan NLWorks werden toebedeeld. De benoemde taken voor NLWorks die zijn vermeld in de intentieverklaring waren 1) uitvoeren en formuleren van acties voor een gezamenlijke internationaliseringsstrategie van overheid en bedrijfsleven die onder andere aansluit op de internationaliseringsstrategieën van de topsectoren; 2) coördinatie van de realisatie van gezamenlijke doelstellingen en actieplannen; en 3) initiëren en begeleiden van (proeftuin)projecten die leiden tot nieuwe publiek-private samenwerkingsvormen (Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (mede namens Minister van Economische Zaken), voorzitter van VNO-NCW en voorzitter MKB-Nederland (2017)

<sup>112</sup> RVO (2020b).

<sup>113</sup> Zo benoemt de opdrachtformulering van 2021 als doelstelling: 'Consortia die gemiddeld voor 60% uit mkb'ers bestaan' (RVO (2020b), p. 4).

In aanvulling op de eerste, primaire taak, vermeldt de opdrachtformulering dat ‘in opdracht van de ISO NL commissie (...) meerjarige programmering van actieagenda’s op land-themacombinaties [worden] opgesteld binnen een samenwerking tussen NLWorks, TINL, RVO.nl en NLiB. NLWorks heeft hier een faciliterende procesrol met daarvoor een specifiek aangesteld persoon.’<sup>114</sup>

NLWorks moet verder bijdragen aan het functioneren van het PPS-ecosysteem als geheel, bijvoorbeeld door te sturen op synergie in de programmering met TINL en een goede afstemming en werkverhouding te onderhouden met NLiB.<sup>115</sup>

Om tot een verdere invulling van de organisatie en werkwijze te komen, werd bij de start van NLWorks en in overleg met de opdrachtgevers (BZ, EZK, VNO-NCW en MKB-Nederland) afgesproken om een kwartiermaker aan te stellen. Dit moest leiden tot een rapport met een schets van de organisatie en werkwijze – en de rol van NLWorks binnen het bredere ecosysteem – en daarbij een plan voor het eerste jaar.<sup>116</sup>

## 4.5 Vertaling beleid naar uitvoering

De uitvoering van opdrachten (fase 4) is weergegeven in verscheidene (ex-ante- en ex-post)documenten, zoals in adviezen, jaarplannen, besluiten en jaarverslagen. [Figuur 9](#) geeft een weergave van deze fase op basis van een analyse van de belangrijkste documenten.<sup>117</sup>

---

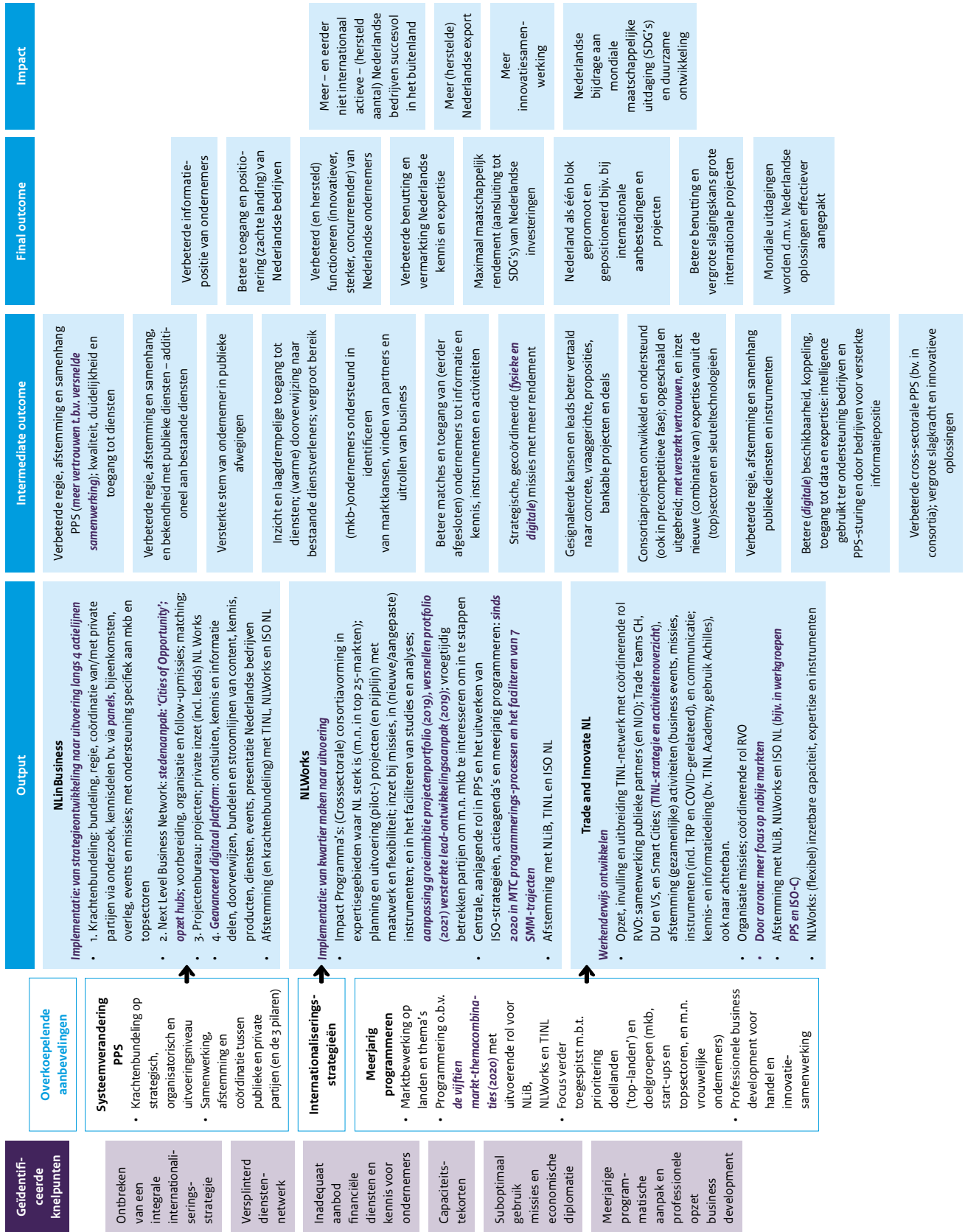
<sup>114</sup> RVO (2019), p. 4.

<sup>115</sup> Bijvoorbeeld RVO (2017); RVO (2019b) en RVO (2020b).

<sup>116</sup> NLWorks (2018b).

<sup>117</sup> RVO (2019a), pp. 36-38; RVO (2020a), pp. 27-29; RVO (2021), pp. 27-29; RVO (2022a), pp. 33-35; TINL (2019); TINL (2020); TINL (2021); TINL (2022a); NLWorks (2018a); NLWorks (2018b); NLWorks (2019a); NLWorks (2019b); NLWorks (2020); Berenschot (2018); NLiB (2018a); NLiB (2018b); NLiB (2019); NLiB (2020a); NLiB (2021a); NLiB (2022a); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018b).

**Figuur 9** Interventiologica fase 4: uitvoering



\* in toenemende mate samenwerking op andere landen/thema's

\*\* Tekst in paars wijkt af van voorgaande fase

Voor alle drie de organisaties tonen de jaarplannen en rapportages hoe de beginjaren zijn gebruikt om ‘kwartier te maken’, hun specifieke plek te vinden in het ecosysteem en publiek-private overlegstructuren in te richten. Een belangrijke ontwikkeling ten opzichte van eerdere fases in het beleid zijn de vijftien in 2020 ontwikkelde markt-themacombinaties.

Van het ISO NL werd verwacht dat er strategievorming zou plaatsvinden en vervolgens sturing zou worden gegeven aan de uitvoerende organisaties. Uit interviews met verschillende stakeholders blijkt dat dit maar in beperkte mate is gelukt. ISO NL heeft wel strategieën opgeleverd voor afzonderlijke thema's, zoals branding of regio's, maar niet één overkoepelende strategie, zoals in de eerste Kamerbrieven benoemd. Daar lag een aantal oorzaken aan ten grondslag.

De verschillende portefeuilles binnen het ISO NL waren bij afzonderlijke leden belegd, waardoor er van integraliteit geen of minder sprake was.<sup>118</sup> De gedachte om van de DTIB een meer actiegerichte club te maken, werd bemoeilijkt door de afwijzende houding van de twee opeenvolgende ministers van BHOS. Het idee dat zij deel uitmaakten van een club waar ze tegelijkertijd door geadviseerd zouden worden, leidde tot verwarring over de rol en taakopvatting van het ISO NL. Wegens het ontbreken van een overkoepelde strategie en duidelijke steun en betrokkenheid van de minister miste er duidelijke sturing vanuit het ISO NL, waardoor het grotendeels beperkt bleef tot elkaar informeren in plaats van coördineren. Tot slot ontbrak het ook aan uitvoerende capaciteit, in de vorm van middelen en mensen, van het ISO NL, waardoor het onduidelijk was wie op welke manier opvolging zou moeten geven aan de deelstrategieën die wel zijn geformuleerd.<sup>119</sup>

Ook was er onduidelijkheid bij partijen in het ecosysteem over de vertegenwoordiging in en representativiteit van het ISO NL. Het was niet voor iedereen duidelijk welke leden waarom zitting namen in het ISO NL. Heldere communicatie daarover en over daaropvolgende activiteiten werden ook gemist, waardoor er maar zeer beperkt zicht was op wat het ISO NL was en deed.<sup>120</sup>

47

### Meerjarig programmeren

In 2018 startte TINL, NLiB, BZ (departement en het postennet) en EZK de ontwikkeling van meerjarig programmering op ISO-prioriteitslanden.<sup>121</sup> Dit bleek meer tijd te kosten dan in eerste instantie was verwacht. Ten eerste vanwege de te ambitieuze taak voor NLWorks hierin, gezien de beperkte doorzettingsmacht en capaciteit van NLWorks. Ten tweede omdat niet altijd direct duidelijk was wat de verhouding tussen diverse PPS-overleggen was, en wie op welke momenten de aansturende organisatie was.<sup>122</sup>

De eerste aanzet is uiteindelijk gedaan door andere partijen (BZ, EZK, NLiB, TINL en RVO), met de totstandkoming van de werkgroep meerjarig programmeren in 2019 (aanvankelijk zonder deelname van NLWorks). De werkgroep is in het eerste jaar op interimbasis voorgezeten door BZ (DIO). De vijftien MT-combinaties kwamen tot stand door een uitvraag aan het postennet over hun prioritaire MT-combinaties op basis van de economische werkplannen. Vervolgens is de selectie van de vijftien MT-combinaties met hulp van een consultant gevalideerd aan de private kant, bij VNO-NCW en NLiB, en via hen bij de topsectoren. De voortgangsrapportage van de handelsbrief van 2020 vermeldde ten slotte de vaststelling van de vijftien uiteindelijk gevormde markt-themacombinaties door de ISO-commissie. Vervolgens konden meerjarige programma's worden ontwikkeld.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> Interviews 8, 10, 14, 16.

<sup>119</sup> Interviews 23, 29.

<sup>120</sup> Interviews 3, 12, 19, 24, 26, 28.

<sup>121</sup> RVO (2019a), pp. 36-38.

<sup>122</sup> RVO (2020a), p. 29.

<sup>123</sup> Interviews 9, 16, 34.

Na de start van de eerste MT-combinaties (pilots) bleken verschillende stakeholders behoefte te hebben aan een nadere omschrijving van de rol van het markt-themateam. Dit heeft geleid tot een model waarin het markt-themateam primair verantwoordelijk<sup>124</sup> is voor de uitvoering per MT-combinatie.<sup>125</sup> Dit team bestaat uit een vertegenwoordiger van BZ, EZK, RVO en topsector/branchevereniging, hoewel variaties op deze bezetting mogelijk zijn. Daarnaast is er de werkgroep meerjarig programmeren waarin onder andere de drie organisaties vertegenwoordigd zijn.<sup>126</sup> De rol van de werkgroep meerjarig programmeren is het bespreken van de voortgang op de vijftien MT-combinaties en het aanpakken van knelpunten die de voortgang kunnen belemmeren.<sup>127</sup> Het is echter geen sturingsorgaan; voortgang en knelpunten worden aan de ISO-commissie voorgelegd, maar RVO bepaalt uiteindelijk of een instrument wordt ingezet (als uitvoerder van het instrumentarium).

Om beter vorm te kunnen geven aan de MT-combinaties, werd in 2020 het instrument strategische meerjarige marktwerking (SMM) geïntroduceerd. SMM is een 'verbrede en geïntensifieerde'<sup>128</sup> vorm van meerjarige publiek-private samenwerking op kansrijke markt-sectorcombinaties.<sup>129</sup> Centraal in SMM staat de rol van de 'preferred partner'; een organisatie – bijvoorbeeld een brancheorganisatie of een andere non-profitorganisatie – met een groot bereik binnen de specifieke (sub)sector. SMM's zijn op zeven van de vijftien MT-combinaties ingezet; door budgettaire beperkingen is dat niet voor alle vijftien MT-combinaties gebeurd. De overige MT-combinaties worden met bestaand instrumentarium ingevuld.<sup>130</sup>

In nauwe samenwerking met bedrijven in de betreffende (sub)sector ontwikkelt de preferred partner een publiek-privaat gedragen meerjarig internationaliseringsprogramma, en daarbij horend actieplan.<sup>131</sup> De programma's bestaan uit een ontwikkelfase en een uitvoeringsfase. De preferred partner coördineert hierbij de private inbreng in de ontwikkeling en uitvoering van het programma en stemt met de publieke zijde<sup>132</sup> de invulling van het publiek instrumentarium af.<sup>133</sup> Vanuit SMM is er ook invulling gegeven aan het amendement-Weverling,<sup>134</sup> om bilaterale innovatiesamenwerking (BIS) te ondersteunen.

Tot nu toe zijn voor zeven markt-themacombinaties de SMM-instrumenten ingezet, waarvan vijf projecten zich in de uitvoeringsfase bevinden en twee in de ontwikkelfase.

#### 4.5.1 NLiBusiness

Om nader te bepalen welke economische activiteiten NLiB kon ontplooiën en hoe – ook om zelfstandig middelen te vergaren – huurde NLiB de externe partij Berenschot in voor advies. Het advies dat Berenschot in maart 2018 uitbracht, vormde een belangrijke bron voor het door BZ vereiste werkplan voor 2018-2019, dat NLiB eind juni 2018 aan BZ presenteerde. Het werkplan moest inzage geven in de bestaande dienstverlening binnen het handelsbeoordelingsdomein en de nog ontbrekende aspecten, en hoe NLiB hier invulling aan kon geven.<sup>135</sup>

<sup>124</sup> Verantwoordelijkheid voor de aansturing en uitvoering van de MT-combinaties is belegd in vier teams, functionerend in vier verschillende 'schillen'. Deze opeenvolgende schillen zijn: 'uitvoering'; 'goedkeuring' (dit betreft een akkoord dat het project toe is aan de volgende fase: de 'vervolgfase'); 'adviseren'; 'informereren' (Werkgroep meerjarig programmeren, 2021).

<sup>125</sup> De aansturing van MT-combinaties in meerjarig programmeren gebeurt in vier fases: de voorfase (identificeren en valideren van markt-themacombinaties); de uitvoeringsfase (inclusief verdieping, programmering, koppelen aan financiering en uitvoering); de evaluatiefase; en de aanpassingsfase (waar nodig aanpassing van het pakket van ISO-markt-themacombinaties) (Werkgroep meerjarig programmeren, 2021).

<sup>126</sup> Verder zijn dat BZ, EZK en RVO; zie [annex 6](#) voor een verdere toelichting van belangrijke PPS-stakeholders en overlegorganen.

<sup>127</sup> Interview 34.

<sup>128</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021a).

<sup>129</sup> Rijksoverheid (2020).

<sup>130</sup> Interview 14.

<sup>131</sup> Rijksoverheid (2020).

<sup>132</sup> Bijvoorbeeld RVO, TINL, kennisinstellingen, BZ en EZK.

<sup>133</sup> Rijksoverheid (2020).

<sup>134</sup> Bij de invulling van het amendement-Weverling (Tweede Kamer, 2019b) is geld vrijgemaakt voor twee pilots voor langdurige bilaterale innovatiesamenwerkingsprojecten op de terreinen voedselzekerheid, agrifood en waterbeheer.

<sup>135</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017c).



Hiervoor vonden in juni 2018 ook twee publiek-private sessies plaats om een gedragen plan te ontwikkelen. BZ keurde het ingediende werkplan in juli 2018 goed. Hierop volgde een pilotperiode van achttien maanden om de ingediende plannen verder te specificeren, valideren en optimaliseren.<sup>136</sup>

Het advies van Berenschot categoriseert vier lijnen van activiteiten. Enerzijds bouwen die voort op de activiteiten die in de goedgekeurde subsidieaanvraag van NLiB stonden. Anderzijds gaat het om nieuwe activiteiten. De vier lijnen van activiteiten zijn 1) krachtenbundeling; 2) het *next level*-businessnetwerk (de ondersteuning van de ondernemer op zijn weg naar de buitenlandse markt), inclusief de NL Business Hubs; 3) projecten; en 4) als dwarsdoorsnijdend thema: digitalisering, bijvoorbeeld om ondernemers te informeren over en faciliteren in internationaal zakendoen.

De doelgroep van deze activiteiten is, in lijn met het advies van Buijink en het beleid, het mkb, maar daarbij maakt NLiB nader onderscheid binnen deze doelgroep. Het mkb wordt gecategoriseerd in vier specifieke doelgroepen: één primaire en drie secundaire groepen mkb'ers. De primaire groep bestaat uit 'jongvolwassen' internationaliserende mkb-bedrijven met 10-250 werknemers, die al in enige mate actief zijn in een land buiten Nederland (in één tot vijf landen). De schatting is dat dit om 25.000 bedrijven gaat en 100.000 mensen.<sup>137</sup> De drie secundaire groepen zijn, 1) mkb-bedrijven die structureel in meer dan vijf landen actief zijn; 2) mkb-bedrijven die nog niet internationaal actief zijn maar dit wel ambiëren; en 3) buitenlandse ondernemingen die willen exporteren naar of importeren uit Nederland. In totaal wordt uitgegaan van 50.000 ondernemingen en 200.000 personen.<sup>138</sup>

- *Krachtenbundeling*

Als onderdeel van krachtenbundeling identificeerden het Berenschot-advies en het werkplan 2018-2019 coördinatie en kennisdeling om versnippering tegen te gaan. Dit betreft bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoek, de ontwikkeling van een internationale reisagenda en uitwisseling van best practices.<sup>139</sup> Ook identificeerden het advies en het werkplan de digitale mogelijkheden van het gebruik van een kennisbank en communityplatforms.<sup>140</sup> Onderdeel van de krachtenbundeling is de steun specifiek aan de topsectoren, door (cluster)overleg, bijeenkomsten en projecten.<sup>141</sup> De topsectoren worden betrokken via het regulier overleg aan private kant in de werkgroep trekkers internationalisering van de topsectoren (WTIT), een overlegorgaan dat al bestond voor het ontstaan van NLiB; NLiB is daaraan toegevoegd. Het digitale platform vormt een belangrijk vehikel voor NLiB in deze krachtenbundeling. Met de uitbouw van het platform zijn partners aangesloten die hun informatie en diensten delen en zijn netwerken gestroomlijnd en gekoppeld.<sup>142</sup> In het verlengde van de krachtenbundeling aan de private kant draagt NLiB ook bij aan publiek-private krachtenbundeling door verscheidene publiek-private overleggen, zoals de stuurgroep PPS, de werkgroep meerjarig programmeren en de ISO-commissie.

<sup>136</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018b).

<sup>137</sup> NLiB baseert zich op onderzoek waaruit blijkt dat de organisatie voor gemiddeld vier personen in elke van deze 25.000 bedrijven relevant kan zijn: van founders tot exportmanagers en salesdirecteuren (NLiB, 2021a, p. 10).

<sup>138</sup> In een eerder stadium wordt genoemd dat NLiB zich primair richt op het (brede) mkb: (private) ondernemingen met een Nederlandse Kamer van Koophandel-registratie en minimaal 2, maximaal 750 werknemers en maximaal EUR 150 miljoen omzet per jaar (NLiB, 2018, p.4; NLiB, 2020a, p.10).

<sup>139</sup> Berenschot (2018); NLiB (2018a).

<sup>140</sup> Berenschot (2018); NLiB (2018a).

<sup>141</sup> Bijvoorbeeld via de bijdrage aan NLWorks-projecten.

<sup>142</sup> NLiB-jaarverslagen geven aan dat voor het ontwikkelen van het digitale platform zo veel mogelijk gebruik gemaakt zou worden van bestaande en door derden ontwikkelde functionaliteiten, die aan elkaar gekoppeld konden worden om een makkelijk toegankelijk platform te creëren. Ook is een 'white label' ontwikkeld waarmee partners voor hun eigen website de functionaliteit kunnen omzetten in hun eigen format om die zo aan te bieden hun achterban (NLiB, 2021a). TwynstraGudde. (2020).

Binnen de werkgroep meerjarig programmeren heeft NLiB een rol gespeeld in de selectiefase van MT-combinatie betreffende de uitvraag daarvan bij de topsectoren, branches en economische clusters.<sup>143</sup> De huidige rol van NLiB in de werkgroep is met name het financieren van studies in de voorfase, voordat een SMM-traject (of ander instrument) van start gaat. Verder dan dat kan NLiB niet gaan, vanwege de beperkingen die er zijn om directe steun te verlenen.<sup>144 145</sup>

- *Next level-businessnetwerk*

Activiteiten binnen de lijn *next level-businessnetwerk* zijn onder andere de bijdrage van NLiB aan de voorbereiding, uitvoering en (vooral) follow-up van economische missies. Dit gebeurt via 'premeets', om ondernemers voorbereid op missie te laten gaan; 'business mixers', om ondernemers tijdens missies te introduceren bij het Nederlandse ecosysteem ter plaatse, en 'remeets', om ondernemers achteraf te stimuleren om opvolging te geven aan gesignaleerde kansen.<sup>146</sup>

Belangrijk bij deze lijn is ook de focus op de stedenaanpak. Samen met enkele ambassades en op basis van de ervaringen van het Holland House in Colombia zou worden bezien of het mogelijk was om ook in andere steden hubs op te zetten om bedrijven te ondersteunen bij het betreden van verre markten.<sup>147</sup> De reden om voor steden te kiezen, was dat dit plekken zijn waar publieke en private partners vaak al gevestigd zijn, waardoor er sprake is van een goede infrastructuur. Een stad is bovendien de toegangspoort tot het achterland en daarmee een geschikte uitvalsbasis.<sup>148</sup> Op basis van een analyse van marktkansen en slagingskansen werden veertig 'cities of opportunity'<sup>149</sup> geïdentificeerd: groeiende metropolen met een gunstige economische ontwikkeling. Berenschot adviseerde de stedenaanpak van de cities of opportunity eerst te toetsten in vier pilotsteden – voor een eerste verkenning hoe intensievere marktwerking vorm zou kunnen krijgen – om vervolgens langzaam het aantal steden uit te breiden.<sup>150</sup> Uiteindelijk werden er zes pilotsteden geselecteerd: München, Warschau, Dubai, Mexico Stad, Ho Chi Minhstad en Guangzhou.<sup>151</sup> Voor deze steden konden de verschillende onderdelen (zoals evenementen, *capacity building*, missies en lokale ondersteuning) afgestemd worden met publieke en private partners in meerjarige programma's. Berenschot adviseerde verder het beschikbare aanbod aan private ondersteuning in kaart te brengen en te toetsen op kwaliteit, zodat ervaringsdeskundigen uit de lokale markt hier vervolgens naar kunnen doorverwijzen.<sup>152</sup> De intensievere ondersteuning zou moeten leiden tot een zachte landing van het bedrijf op de desbetreffende markt.

De opzet van NL Business Hubs, die tezamen een netwerk van door NLiB geaccrediteerde bilaterale handelskamers zullen vormen, moest voor deze zachte landing zorgen.<sup>153</sup> NLiB borgt hierbij de kwaliteit door accreditatie en uitwisseling van best practices, en fungeert als thuisbasis voor deze handelskamers in Nederland.<sup>154</sup> Accreditatie is van belang om de kwaliteit en reputatie van het netwerk te garanderen. Om een keurmerk te krijgen, is het vereist dat de NL Business Hub een not-for-profitorganisatie is met als missie het versterken van de handelsrelatie tussen Nederland en buitenlandse markten. NLiB (soms samen met een andere NL Business Hub) beoordeelt ook de samenstelling van het ledenbestand, de bestuursstructuur en de kwaliteit, transparantie en dienstenportfolio van de organisatie.<sup>155</sup>

---

<sup>143</sup> Interviews 8, 11, 19.

<sup>144</sup> Interviews 8, 11, 13.

<sup>145</sup> Zie voetnoot 67 over de Europese staatssteunkaders van subsidie voor economische activiteiten.

<sup>146</sup> TwynstraGudde (2020).

<sup>147</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a).

<sup>148</sup> Berenschot (2018); NLiB (2018a).

<sup>149</sup> Dit betreft 25 'golden cities' en 15 'silver cities'. Waarbij de golden cities hoger scoren op marktkansen en slagingskansen dan de silver cities (Berenschot, 2018).

<sup>150</sup> Berenschot (2018).

<sup>151</sup> NLiB (2018a).

<sup>152</sup> NLiB (2018a).

<sup>153</sup> Berenschot (2018).

<sup>154</sup> NLiB (2019).

<sup>155</sup> Interviews 8, 36.

Een laatste criterium voor accreditatie is dat de NL Business Hub en de aanwezige vertegenwoordiger van het postennet een overeenkomst tekenen waarin ze de intentie uitspreken de samenwerking te intensiveren of de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven (via een memorandum of understanding of letter of intent).<sup>156</sup> Dit is een vereiste om als NL Business Hub te kunnen functioneren, omdat het zou betekenen dat er nauw wordt samengewerkt met publieke partijen. Vanuit de NL Business Hub is het van belang 'een stempel' van het postennet te hebben voor naamsbekendheid en waarborg van de kwaliteit.<sup>157</sup>

Tot nu toe zijn er 22 NL Business Hubs volgens de NLiB-website (al spreekt de Kamerbrief<sup>158</sup> van 2021 al over 24 NL Business Hubs), hoewel er groot verschil zit tussen de mate van activiteit. Van het totaal aantal zijn er negen geaccrediteerd. NLiB ondersteunt de NL Business Hubs met een eenmalige subsidie of door middel van betaling van contributie voor een lidmaatschap van de NL Business Hub. Ook worden er opdrachten uitgezet vanuit NLiB om bijvoorbeeld het lokale private speelveld in kaart te brengen. De business hubs moeten vervolgens contributie betalen aan NLiB.<sup>159</sup> Betaling vanuit de hub is afhankelijk van het aantal leden, maar is tot nu toe beperkt tot ongeveer EUR 1000 per jaar plus betaling voor specifieke diensten zoals de whitelabelwebsites of VR-brillen waarmee de aansluiting op de Virtual Gateway gemaakt wordt. Het voortbestaan van NLiB is ook van belang voor de hubs, daarom is er een tweezijdig model van gemaakt, waarbij de hubs een (beperkte) contributie aan NLiB betalen.<sup>160</sup> Tot nu toe zijn er 18 betalende hubs.

- *Projectenbureau*

Het adviesrapport van Berenschot identificeert ook de beoogde inzet van NLiB in projecten (met name NLWorks-projecten). Het betreft de bijdrage van capaciteit in NLWorks, het aandragen van mogelijke NLWorks-projecten en de opzet van een expertisecentrum voor business intelligence. In 2020 wordt de programmalijn van projecten onderdeel van de programmalijn krachtenbundeling (en benoemd tot strategie 3: publiek-privaat partnerschap).

- *Digitaal platform*

Digitalisering vormt een belangrijk onderdeel van het werk van NLiB, belangrijker dan naar voren kwam uit het advies van Buijink. Digitalisering werd al benoemd in de subsidieaanvraagfase, en kwam ook naar voren als dwarsdoorsnijdend thema in het Berenschot-advies en het werkplan,<sup>161</sup> maar heeft een nog prominentere rol gekregen in de uitvoering. Zo benoemt het NLiB-jaarverslag dat in 2020 het digitale platform van NLiB in een stroomversnelling is gekomen.<sup>162</sup> De covidpandemie, waardoor fysieke activiteiten grotendeels stilvielen, heeft hier ook aan bijgedragen.

Gaandeweg zijn er zes digitale functionaliteiten ontwikkeld. Namelijk 1) een publicatiehub; 2) een evenementenhub (ondernemers krijgen toegang tot informatie en evenementen van partners); 3) een International Business Academy (aanbod van trainingen en cursussen van partners); 4) de Virtual Gateway (de mogelijkheid voor ondernemers zich te presenteren<sup>163</sup>); 5) Communities (een besloten forum); en 6) (de digitale kant van) de NL Business Hubs.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> Interviews 8, 30.

<sup>157</sup> Interviews 8, 36, 39.

<sup>158</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021a).

<sup>159</sup> Interviews 36, 39.

<sup>160</sup> Interviews 36, 39.

<sup>161</sup> Beoogde activiteiten zijn bijvoorbeeld het opzetten van een digitaal platform als kennisbank voor *capacity building* (bijvoorbeeld webinars en e-learning), digitale matchmaking, *community building*, het etaleren van Nederlandse bedrijven en het aanbieden van onlinedienstverlening.

<sup>162</sup> NLiB (2022a).

<sup>163</sup> Commerciële dienstverleners hoeven niet te betalen om zich op het NLiB-platform te presenteren. Er vindt wel een referentiecheck plaats en de doelgroep van de aanbieder moet het mkb zijn. De aanbieders worden via een partnerpanel, een overleg tussen NLiB en deze aanbieders, ook op de hoogte gehouden van ontwikkelingen binnen het ecosysteem.

<sup>164</sup> NLiB (2022a).

Naast nieuwe functionaliteiten verbindt het digitale platform partijen met andere (bestaande) diensten en kennis in het publieke en private domein. Zo zijn bijvoorbeeld de NIO-connector<sup>165</sup> en whitelabel-software verder ontwikkeld om digitale platforms van andere partijen te kunnen laten aansluiten op het NLiB-platform (publicatie en evenementenhub) en is NLiB verbonden aan RVO-informatie (via het in 2018 opgerichte Informatiehuis Internationaal Ondernemen van RVO). Ook de cursussen van RVO's Academy worden aangeboden via de NLiB-website.

De Virtual Gateway (promotiefilmpjes in combinatie met een VR-bril), tot slot, is voortgekomen uit de opdracht om een digitale etalage op te zetten. NLiB maakt de VR-filmpjes in samenwerking met partners en verkoopt de VR-brillen vervolgens aan posten en hubs.<sup>166</sup>

Het advies van Berenschot en daaropvolgende strategische documenten hebben belangrijke ontwikkelingen bewerkstelligd in de aanpak van NLiB. Deze vier specifieke programmalijnen van NLiB zijn enkele malen gewijzigd en geherstructureerd, maar de overkoepelende taken bleven daarbij grotendeels in stand.<sup>167</sup>

### Middelen

Financiële jaarverslagen en de begroting voor 2022 van NLiB geven inzage in de toegekende financiële middelen en hoe deze zijn ingezet (en volgens planning worden ingezet voor 2022).<sup>168</sup> Op 1 september 2017 heeft BZ aan NLiB EUR 24.177.000 subsidie verleend voor programmatische activiteiten in de periode 2017-2022. Deze subsidie is in meerdere jaren aan NLiB verstrekt. In de periode 2017-2021 heeft NLiB al EUR 17,8 miljoen ingezet.<sup>169</sup> In februari 2022 is de subsidie aan NLiB budgetneutraal verlengd met als nieuwe einddatum 31 december 2023. Naast de overheidssubsidie heeft NLiB ook enkele (veel kleinere) inkomsten vergaard in de vorm van bijdragen voor geleverde diensten (0,5 procent van de som van inkomsten voor 2017-2021), zoals de jaarlijkse bijdrage van leden van het NIO voor de ontwikkeling van de NIO-database, de afname van contracten van de whitelabelwebsite door de NL Business Hubs en inkomsten van de International Business Academy. Ook heeft NLiB (kleine) inkomsten vergaard via opbrengsten, bijvoorbeeld van de Virtual Gateway (0,2 procent van de som van inkomsten voor 2017-2021).<sup>170 171</sup> Figuur 10 geeft de ontwikkeling van uitgaven en ingezette fte's voor NLiB weer.

52

<sup>165</sup> De NIO-connector is een plug-ininstrument waarmee content van het NLiB-platform makkelijk kan worden weergegeven op de website van partners. Partijen die zijn aangesloten op de NIO-connector, zijn onder meer BOM, LIOF, MKB Rotterdam Rijnmond, AVAG en Metaalunie (NLiB, 2022a).

<sup>166</sup> Interviews 8, 34.

<sup>167</sup> In het NLiB-jaarverslag van 2020 worden bijvoorbeeld de vier actielijnen – dan geformuleerd als strategieën – benoemd als: 1) het digitale platform; 2) de eerste keuze zijn voor ondernemers: werken aan bekendheid en bereidheid; 3) publiek-private samenwerking (waar dan ook de input voor NLWorks onder wordt geschaard); en 4) de cultuurwaarden van NLiB.

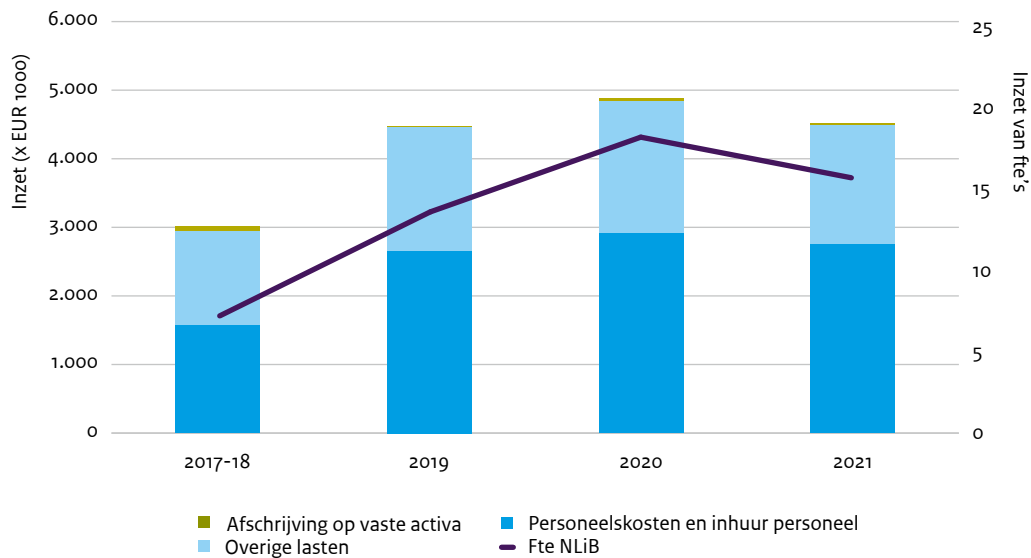
<sup>168</sup> NLiB (2020b), ook gebruikt voor data 2017-2018; NLiB (2021b); NLiB (2021c); NLiB (2022b).

<sup>169</sup> NLiB (2022b).

<sup>170</sup> NLiB (2020b); NLiB (2021b); NLiB (2022b).

<sup>171</sup> Het resterende deel van de inkomsten betreft de overheidssubsidie (99,2 procent van de totale inkomsten voor 2017-2021).

**Figuur 10** Gerealiseerde uitgaven (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor NLiB (2017-2021)



Figuur geconstrueerd op basis van data uit NLiB financiële jaarrapportages (2019, 2020, 2021)

In lijn met de groei en uitbouw van NLiB zijn ook kosten toegenomen, met name personeelskosten. De personele bezetting is gegroeid van gemiddeld 7,2 fte in 2017-2018<sup>172</sup> naar 15,7 fte in 2021 (en per 31 december 2022 begroot op 21,7 fte). Tussen 2017 en 2021 werd in totaal EUR 9,9 miljoen besteed aan personeelskosten (exclusief ingehuurd advies). Voor vast personeel is niet gespecificeerd hoe (onder welke pilaar van activiteiten) dit is ingezet. Dit is wel het geval voor ingehuurd personeel. Sinds 2020 levert NLiB ook capaciteit aan NLWorks: 1,5 fte in 2020 en 2,0 fte in 2021 (en volgens planning 2,0 fte in 2022), voor een totaal van EUR 632.500 aan personeelskosten.

53

Verdeling van uitgaven naar de vier pilaren was tot op zekere hoogte mogelijk. Daaruit blijkt dat het digitale platform de belangrijkste kostenpost in uitgaven per pilaar vormt. Zie [annex 5](#) voor een nadere toelichting op de uitgaven per pilaar.

<sup>172</sup> Financiële data tonen een opsomming van kosten voor het jaar 2017 en 2018, aangezien NLiB in oktober 2017 van start is gegaan.

## 4.5.2 Trade and Innovate NL

In de afgelopen jaren heeft TINL zijn netwerk uitgebreid: van een totaal van acht partners bij de oprichting van TINL in 2018, naar tien partners in 2019, en twaalf partners in 2020.<sup>173</sup> Door toetreding van nieuwe regionale uitvoeringsorganisaties is inmiddels een vrijwel landelijk dekkend netwerk ontstaan.<sup>174</sup> Naast de verbreding van het netwerk door extra partners is TINL ook verder ingericht met kennisdeling en verscheidene overlegstructuren op operationeel, tactisch en strategisch niveau.<sup>175</sup> Ook is het netwerk door de jaren heen verder ingebed in het PPS-ecosysteem, door TINL's deelname aan verschillende PPS-overleggen, zoals overleggen van de stuurgroep PPS en de ISO-commissie.<sup>176 177</sup>

Een belangrijk element van de inrichting van TINL is de opzet en inrichting van de vier werkgroepen (Duitsland, China, VS en Smart Cities) in 2018, voorgezeten door RVO's business development coaches (BDC's). Om de samenwerking van TINL-partners te versterken, is ingezet op gezamenlijke prioritering, met name afgestemd in de vier werkgroepen. Binnen de werkgroepen zijn overzichten opgesteld van de activiteiten van alle TINL-partners (en via de eigen kanalen van de partners gecommuniceerd naar hun achterban),<sup>178</sup> voor verbeterde bekendheid met, en toegang tot de activiteiten voor de achterban van alle partners.

De vier werkgroepen onder TINL komen ongeveer vier tot tien keer per jaar samen, waarbij de werkgroep Duitsland de hoogste frequentie heeft. Soms woont een vertegenwoordiger van het postennet het overleg bij; voor Duitsland gebeurt dat structureel. Deze werkgroepen geven op uitvoerend niveau invulling aan het netwerk, daarboven staat het managementoverleg. In het managementoverleg wordt onder andere de uitvoering van het TRP (en andere programma's) besproken.<sup>179</sup>

54

Partijen kunnen partner worden van TINL bij een bepaald minimumniveau aan capaciteit voor internationalisering (2 fte en EUR 100.000 aan budget).<sup>180</sup> Omdat ROM's regionaal (en vanuit EZK) worden gefinancierd, konden initieel niet alle partijen deelnemen of bedrijven uit andere regio's meenemen op missies. Dit is gedurende het proces aangepast, waardoor die belemmering nu is opgeheven, hoewel er nog wel discussie kan ontstaan over de vraag wie welk deel betaalt. Dit heeft ook te maken met de ongelijke draagkracht van de partners. Het onderscheid in capaciteit en draagkracht tussen groot en klein is er wel, maar wordt over het algemeen door de TINL-partners niet als een probleem ervaren.<sup>181</sup>

In het kader van het TRP hebben TINL-partners bedrijven bezocht om ondernemers te ondersteunen met maatwerkdienstverlening en informatie te verzamelen over de wensen, kansen en belemmeringen van ondernemers bij internationaal zakendoen. In het kader van het Impuls Programma ontwikkelde RVO een website met actuele landeninformatie, zette digitale missies op (waaronder TINL-missies), leverde markt-kansenrapporten op en stelde kickstartvouchers aan ondernemers ter beschikking.<sup>182</sup>

<sup>173</sup> In 2019 traden LIOF en NOM toe tot het netwerk, en in 2020 traden Impuls Zeeland en Horizon Flevoland toe tot het netwerk.

<sup>174</sup> TwynstraGudde (2020), p. 8.

<sup>175</sup> RVO (2019a), p. 36.

<sup>176</sup> Het betreft specifiek de ISO-commissie waarbij de directeurs van NLiB, TINL en NLWorks op uitnodiging mee-vergaderen om de samenwerking te borgen.

<sup>177</sup> Zie [annex 6](#) voor onder andere een overzicht van de verschillende overlegstructuren en deelnemende actoren. TINL neemt bijvoorbeeld ook deel aan de werkgroep meerjarig programmeren en de werkgroep economische reisagenda (WER).

<sup>178</sup> RVO (2019a), pp. 36-38.

<sup>179</sup> Interviews 6, 31, 34, 40, 41.

<sup>180</sup> Interviews 4, 9.

<sup>181</sup> Interviews 2, 9, 35.

<sup>182</sup> TINL (2021a).

Om de bekendheid en toegankelijkheid van publieke (maar ook private) diensten te vergoten, is in 2019 de website van TINL operationeel geworden. De website geeft toegang tot kennis, TINL-partners en activiteiten. Digitale diensten zijn een grotere rol gaan spelen in 2020, in de context van de covidpandemie, bijvoorbeeld in de vorm van webinars, digitale missies en kennis- en informatiesessies voor de partners. Ook zijn de websites van TINL-partners aangesloten op de RVO-landeninformatiepagina en is in 2021 begonnen met samenwerking met NLiB aan de Virtual Gateway.

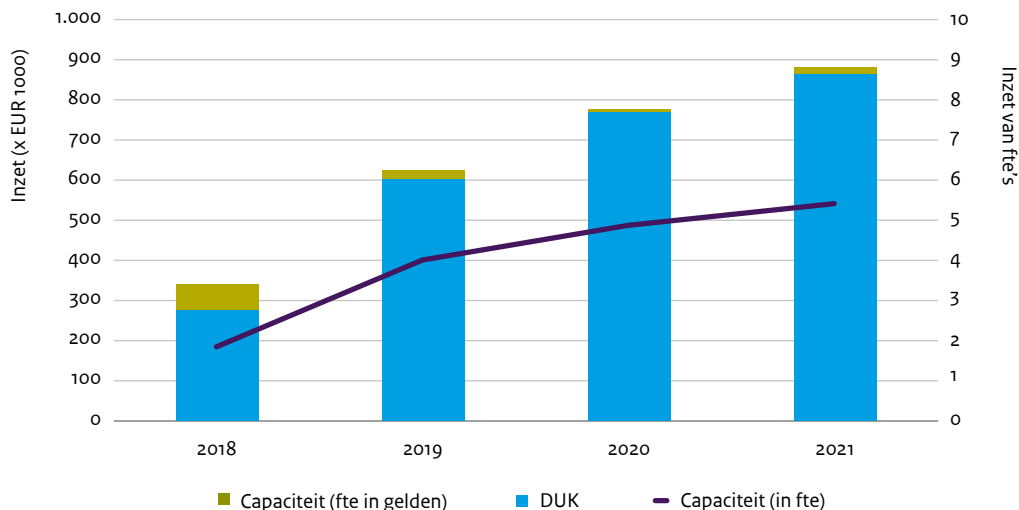
### Middelen

De jaarlijkse opdrachtverstrekkingen voor de publieke inzet in TINL tonen een toezegging voor de periode 2018-2022 van in totaal circa EUR 3,7 miljoen<sup>183</sup> (een toezegging van EUR 2,9 miljoen tot en met 2021).<sup>184</sup> In de periode 2018-2021 is circa EUR 2,6 miljoen van de EUR 2,9 toegezegde inzet daadwerkelijk gerealiseerd.<sup>185</sup> Figuur 11 laat zien hoeveel personele middelen (zowel in gelden als fte's) en financiële middelen zijn gerealiseerd in TINL.

Het grootste deel van de inzet bestaat uit menskracht. Tussen 2018 en 2021 werd in totaal 14,9 fte<sup>186</sup> (omgerekend circa EUR 2,5 miljoen) ingezet in TINL (gemiddeld 3,7 fte per jaar). Dit betreft onder andere de inzet van de BDC's van RVO als voorzitters van de vier TINL-werkgroepen, capaciteit voor operationele coördinatie, capaciteit voor participatie in verscheidene werkgroepen en capaciteit om de portefeuille houder voor de regio's binnen het ISO te ondersteunen.<sup>187</sup>

Directe uitvoeringskosten (DUK) representeren een veel kleiner aandeel van de inzet in TINL; in totaal EUR 113.457 voor de periode 2018-2021. Dit zijn voornamelijk kosten van dienstreizen, organisatieontwikkeling en communicatie.<sup>188</sup>

**Figuur 11** Gerealiseerde financiële (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor TINL (2018-2021)



Figuur geconstrueerd op basis van data van RVO (2022b)

<sup>183</sup> De toezegging van publieke middelen voor TINL is onderdeel van een bredere toezegging van publieke middelen voor PPS, inclusief de publieke inzet voor NLWorks en de inzet van extra en nieuwe instrumenten (RVO, 2017; RVO, 2018; RVO, 2019b; RVO, 2020b).

<sup>184</sup> Deze bedragen zijn exclusief toezeggingen aan programma-uitgaven voor het TRP en het Impuls Programma.

<sup>185</sup> Deze bedragen zijn exclusief de gerealiseerde programma-uitgaven voor het TRP en het Impuls Programma.

<sup>186</sup> 1 fte wordt in de publieke opdrachtformulering voor RVO gedefinieerd als gelijk aan 1435 uren. De berekeningen voor de publieke inzet in fte voor TINL en NLWorks zijn gemaakt op basis van deze definitie.

<sup>187</sup> RVO (2019a); RVO (2020a).

<sup>188</sup> RVO (2018).

### 4.5.3 NLWorks

Eind 2018 heeft NLWorks het kwartiermakersrapport gepresenteerd aan de ISO-commissie en is het kwartier maken van NLWorks afgerond.<sup>189</sup> Het kwartiermakersrapport beschrijft de rol van NLWorks als ‘de publiek-private samenwerkingsruimte voor internationaal ondernemen en functioneert in die hoedanigheid als het “motorblok” van het nieuwe ecosysteem’.<sup>190</sup> Ook de taken van NLWorks worden in het rapport beschreven. De twee hoofdtaken komen overeen met de opdrachtformuleringsfase, al worden ze in deze fase gedetailleerder beschreven. Het gaat hierbij om:

- ‘het samen met consortia van Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen, overheidspartijen, posten, ngo’s en hun buitenlandse *counterparts* ontwikkelen en ondersteunen van de deelname aan grote, complexe, internationale economische projecten, met het doel deze op te schalen en uit te breiden naar meerjarige publiek-private programma’s en zodoende aan internationale Sustainable Development Goals bij te dragen’;
- ‘het vertalen van de strategische keuzes van de ISO-strategie op regio-/land-thema-/sectorcombinaties voor de belangrijkste economische partnerlanden van Nederland naar concrete, meerjarige activiteiten-agenda’s voor internationale handel, innovatie en investeringen van met name het mkb, waarbij de SDG’s belangrijke uitdagingen zijn. Onderdeel hiervan is het maken van meerjarige actieagenda’s voorafgaand en na afloop van grote internationale evenementen waar Nederland aan deelneemt en specifieke economische kennis en expertise wil etaleren en promoten.’<sup>191</sup>

#### Impact Programma’s

56

Voor de Impact Programma’s is NLWorks begonnen met zeven projecten, met de ambitie om uiteindelijk structureel dertig projecten tegelijkertijd in ontwikkeling te hebben.<sup>192</sup> De ambitie van dertig projecten werd in 2019 echter losgelaten<sup>193</sup> vanwege de complexiteit van programma’s, het beperkte vermogen om tot kwalitatief goede leads te komen en omdat projecten versnellen en opschalen langer zou duren dan initieel verwacht.<sup>194</sup> Ook de covidpandemie heeft tot vertraging in de doorlooptijd geleid.<sup>195</sup> Met name het opstarten van nieuwe Impact Programma’s is een probleem gebleken. Wel heeft NLWorks digitale mogelijkheden benut (onder andere webinars en digitale ceremonies) om programma’s te laten doorlopen. Om de knelpunten op te lossen, werd een ‘pijplijnfase’ geïntroduceerd waarin NLWorks beperkte tijd en middelen inzet om kansrijke programma’s actief tot portfoliovoorstellen te brengen.<sup>196</sup>

Na de zoektocht met betrekking tot de gewenste organisatie en werkwijze van NLWorks in de eerste jaren na aanvang, begon de organisatie in 2020-2021 aan het professionaliseren van de aanpak en portfolio-verbreding.<sup>197</sup> De inzet was het vergroten van de bekendheid van NLWorks en het aangaan van nieuwe partnerschappen. De projecten bevinden zich in de verschillende fases van ontwerp of uitvoering; initiatieven die NLWorks niet meer verder ondersteunt, leidt de organisatie door naar vervolgpactijen.<sup>198</sup> In maart 2021 waren er twaalf actieve projecten in Noord- en Zuid-Amerika, Afrika, Azië en Europa. Bij projecten zijn gemiddeld vijf tot vijftien partijen betrokken, zoals bedrijven, kennisinstellingen en overheden uit Nederland en het doelland van het project.

<sup>189</sup> NLWorks (2018b).

<sup>190</sup> NLWorks (2018b), p. 2.

<sup>191</sup> NLWorks (2018b), p. 2.

<sup>192</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c).

<sup>193</sup> En de groeiambitie werd in latere jaren naar beneden bijgesteld.

<sup>194</sup> RVO (2020a), pp. 27-29.

<sup>195</sup> RVO (2021), pp. 27-29.

<sup>196</sup> RVO (2021), pp. 27-29.

<sup>197</sup> RVO (2021), pp. 27-29.

<sup>198</sup> Zo vermeldt de jaarreportage van 2020 bijvoorbeeld dat ‘sinds dit jaar initiatieven die niet vanuit NLWorks verder worden ondersteund, met een helder advies worden doorgeleid naar partijen die hier een nuttig vervolg aan geven’ (RVO, 2021, p. 35).



Binnen de Impact Programma's zijn verschillende bestaande instrumenten ingezet, zoals DHI<sup>199</sup>, handelsmissies en het Influentials Programme. Zo zijn bijvoorbeeld missies gebruikt om ook bewindspersonen in te zetten voor de handels-en ontwikkelingsprogramma's.

Ook hier was sprake van een zoektocht om publieke instrumenten toepasbaar te maken voor de NLWorks-projecten. Verder stelt het jaarplan van 2021: 'Blijvende aandacht is er voor het geschikt helpen maken van het overheidsinstrumentarium voor consortia t.b.v. onze internationale programma's. Illustratief hiervoor is de inspanning vanuit NLWorks samen met RVO en andere PPS partijen voor de lancering van een bilateraal innovatie instrument, mogelijkheid tot aanvraag collectieve DHI, en de invoering van een consortiumvormingsmodule in de bestaande PIB'.

### Meerjarig programmeren

Naast de uitvoering van de Impact Programma's was initieel het idee dat NLWorks als uitvoerende organisatie de link vanuit het ISO NL naar NLib en TINL zou zijn. Ook zou NLWorks uit deze organisaties informatie kunnen ophalen om het ISO NL mee te voeren. Verder was het de bedoeling dat NLWorks een centrale aanjagende rol zou vervullen in het verbinden van de publieke en private partners en een faciliterende procesrol zou spelen in de meerjarige programmering voor prioriteitslanden.

Het werd echter vrij snel duidelijk dat die rol te ambitieus en daarom niet uitvoerbaar was, omdat NLWorks een beperkte capaciteit en doorzettingsmacht had ten opzichte van andere spelers in het netwerk. Hierdoor was de beoogde rol van NLWorks in het vertalen van prioriteiten naar uitvoeringsstrategieën, en het aansturen en bijsturen van deze uitvoeringsstrategieën niet haalbaar.<sup>200</sup> Als gevolg hiervan is de nadruk meer komen te liggen op de primaire taak, de Impact Programma's en minder op de secundaire taak, de bijdrage aan het PPS-ecosysteem.

In latere jaren, en met een additionele toewijzing van capaciteit aan NLWorks, is NLWorks toegetreden tot de werkgroep meerjarig programmeren en heeft vervolgens het voorzitterschap (sinds mei 2020) overgenomen. In de werkgroep meerjarig programmeren is in 2021 een start gemaakt met de ontwikkeling van een dashboard ('airtables') om de voortgang van de vijftien markt-themacombinaties inzichtelijk te maken. Dit dashboard is inmiddels operationeel.

### Middelen

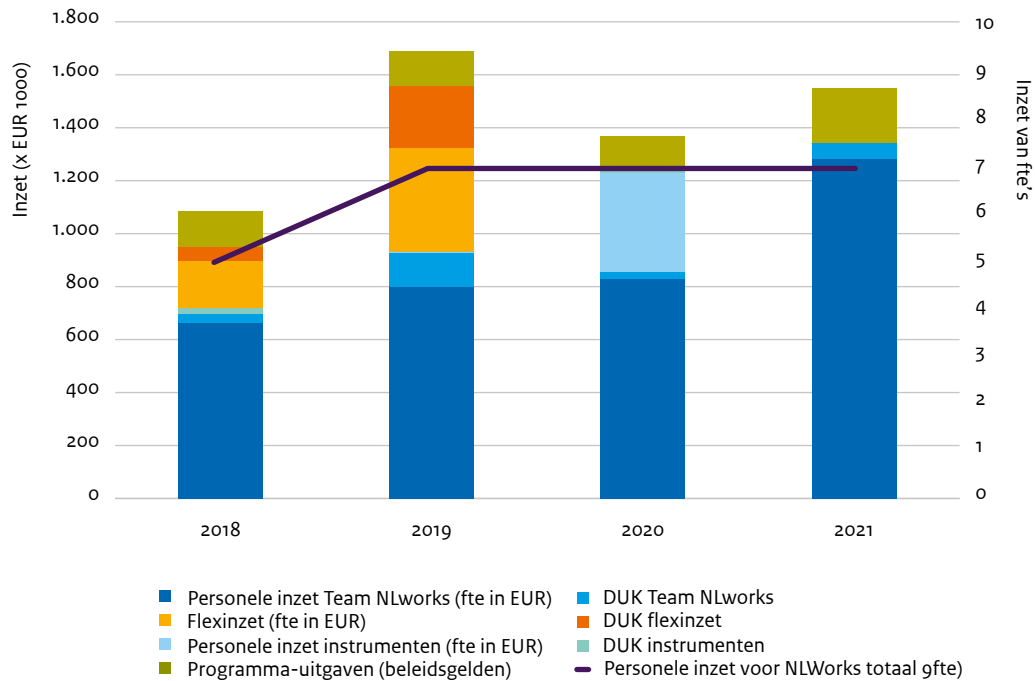
De opdrachtformuleringen, jaarrapportages en data van gerealiseerde publieke inzet geven ook inzicht in de toegezegde en gerealiseerde financiële inzet in NLWorks. De jaarlijkse opdrachtverstrekkingen aan de publieke inzet in PPS tonen een toezegging voor de periode 2018-2022 van middelen van in totaal circa EUR 11,1 miljoen voor NLWorks (en extra en nieuwe instrumenten). Tot en met 2021 was de toezegging circa EUR 9,1 miljoen. In de periode tot en met 2021 is circa EUR 5,7 miljoen van deze EUR 9,1 miljoen toegezegde inzet in NLWorks gerealiseerd.

Figuur 12 presenteert een gespecificeerde weergave van de publieke inzet in NLWorks. De in geld omgerekende personele inzet bestaat uit inzet voor het Team NLWorks, de Flexinzet en instrumenten. Ook het totaal aan ingezette fte is weergegeven per jaar. Additioneel aan de personele inzet zijn ook de directe uitvoeringskosten (EUR) gepresenteerd voor het Team NLWorks, de Flexinzet en instrumenten. Ten slotte geeft de figuur inzicht in de programma-uitgaven (beleidsgelden).

<sup>199</sup> Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en investeringsvoorbereidingsstudies.

<sup>200</sup> Interviews 7, 8, 9, 12, 23.

**Figuur 12** Gerealiseerde publieke financiële (EUR) en personele inzet (fte en EUR) voor NLWorks (2018-2021)



58

Figuur geconstrueerd op basis van data van RVO (2022b)

Net zoals voor TINL bestaat het grootste deel van de gerealiseerde publieke inzet voor NLWorks uit personele inzet. In totaal betrof de publieke personele inzet voor NLWorks 26,5 fte (gemiddeld 6,6 fte per jaar), omgerekend circa EUR 4,5 miljoen. Veranderingen van de categorieën binnen de jaarlijkse uitgaven in de figuur zijn vooral een effect van veranderingen in organisatie(-rapportage). Zichtbaar is bijvoorbeeld een significante verandering in kostenindeling per 2020. Vanaf 2020 is de categorie Flexinzet<sup>201</sup> (de gele en oranje balken in de figuur) komen te vervallen. Vanaf 2021 is alle menskracht ondergebracht in de categorie Team NLWorks, wat de groei in personele inzet van het Team NLWorks in 2021 verklaart.<sup>202</sup>

Ook zichtbaar is een grote uitgave aan personele inzet voor de instrumenten in 2020, en het vervolgens wegvallen van deze categorie in 2021. In 2020 heeft NLWorks bijgedragen aan de ontwikkeling van SMM/BIS (wat de stijging in de lichtblauwe balk in 2020 verklaart). Vanaf 2021 is dit afgeschaald en heeft RVO het werk aan nieuwe instrumenten overgenomen.

Een veel kleiner deel van de totale publieke inzet voor NLWorks werd besteed aan de categorie directe uitvoeringskosten voor de drie types van personele inzet, in totaal circa EUR 562.000. De laatste categorie uitgaven betreft beleids gelden; het gaat om programma-uitgaven van circa EUR 613.000. [Figuur B](#) in [annex 5](#) geeft naast de publieke inzet ook de bijdrage van NLiB voor NLWorks weer, die vanaf 2020 bestond uit 1,5 tot 2 fte inzet.

<sup>201</sup> Hieronder vallen bijvoorbeeld ingehuurde consultants (in Nederland en in het buitenland), toegewezen BDC's en korte inzet van andere RVO-experts, versterking op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en genderspecten in programma's en administratieve verwerking (RVO, 2018).

<sup>202</sup> Dit omdat er geen inhuur van projectleiders meer plaatsvond, maar alleen van gedetacheerde publieke medewerkers.

## 4.6 Bevindingen

De mate waarin het rapport-Buijink een duidelijke richting bood voor implementatie, is vrij beperkt gebleken. In beleidsbrieven komen de geïdentificeerde knelpunten en de daarbij behorende aanbevelingen uit Buijink naar voren, en is het advies van Buijink in grote mate overgenomen en verder uitgewerkt in het beleid – zij het met minder dan de volgens het rapport benodigde middelen. Beleidsstukken geven echter maar in beperkte mate verdere invulling aan het rapport-Buijink. Dit blijkt uit de invulling van de overkoepelende aanbevelingen uit het rapport-Buijink; er is relatief veel tijd gaan zitten in het uitwerken van de invulling van de activiteiten van de organisaties en in de aansturing van en samenwerking tussen hen.<sup>203</sup>

Een eerste oorzaak voor de beperkte invulling van het beleid in beleidsstukken was de volgorde van het proces. Omdat het beschikbaar komen van de middelen en de omvang daarvan eerder was bepaald dan het beleid dat ermee uitgevoerd moest worden, vond de precieze invulling daarvan pas in de subsidiebeschikking (NLiB) en opdrachtformulering (TINL/NLWorks) pas later plaats, en koste het proces van afstemming tussen de beleidsmakers en uitvoerders veel tijd.

De tweede oorzaak voor de beperkte invulling van het beleid in de beleidsstukken was de beperkte rol die het ISO NL uiteindelijk heeft gespeeld om de organisaties aan te sturen.<sup>204</sup> De verwachting was dat binnen het ISO NL strategievorming zou plaatsvinden en vervolgens sturing zou worden gegeven aan de uitvoerende organisaties. Het resultaat van het gebrek aan sturing en strategievorming door het ISO NL was dat de organisaties meer zelf invulling aan hun rol zijn gaan geven. Voor NLWorks was er het bijkomende gevolg dat van de voorziene rol van doorvertaling van de strategieën naar de andere organisaties geen sprake kon zijn. Omdat er geen overkoepelende internationaliseringsstrategie was, kwam de nadruk meer te liggen op het ontwikkelen van het meerjarig programmeren, wat heeft geleid tot de vijftien MT-combinaties.

59

De toezegging van de middelen van EUR 10 miljoen was in feite aan VNO-NCW gedaan, waardoor bij deze organisatie het initiatief lag om de besteding in te vullen, hoewel de middelen op de begroting van BZ terecht zijn gekomen. Zoals al uitgesproken in de intentieverklaring lag het initiatief voor de oprichting van NLiB voornamelijk bij VNO-NCW (samen met MKB-Nederland), de subsidieaanvraag is ook door VNO-NCW geschreven.<sup>205</sup> Bij de vormgeving van het beleid is het zwaartepunt bij BZ komen te liggen. Een aantal partijen mist in het ecosysteem de relatie met het topsectorenbeleid van EZK. De beperkte rol van EZK kwam tot uitdrukking in de wens om een bredere blik te hebben dan handelsbevordering alleen: het gaat om het positioneren van Nederland binnen waardeketens, waarbij innovatie een centrale rol moet spelen.<sup>206</sup>

De moeizame operationalisering van de aanbevelingen van het rapport-Buijink speelde sterker aan private kant, waarbij vooral de rol van de topsectoren onduidelijk was. Ondersteuning van de topsectoren internationaal was een belangrijk uitgangspunt voor NLiB, maar werd bemoeilijkt door juridische beperkingen die er waren en zijn om directe steun te verlenen aan topsectoren en brancheverenigingen, en doordat de topsectoren ongelijksoortig zijn. Daarnaast was deze ondersteuning geen onderdeel van het verwachte verdienmodel. Ook zijn de topsectoren geen lid van VNO-NCW, waardoor ze minder prominent in beeld waren bij het uitwerken van het beleid.<sup>207</sup> Om deze redenen was de rol van NLiB beperkt tot het bieden van ondersteuning, voornamelijk door personele inzet.<sup>208</sup> Het gat dat daardoor viel om organiserend vermogen te ondersteunen, was mede aanleiding om het SMM-instrument te ontwikkelen.<sup>209</sup>

<sup>203</sup> Interviews 10, 11, 23.

<sup>204</sup> Interviews 10, 11, 17, 18.

<sup>205</sup> Interviews 14, 16, 23, 25.

<sup>206</sup> Interviews 3, 11, 14.

<sup>207</sup> Interviews 8, 25.

<sup>208</sup> Interviews 8, 10, 17, 20, 24, 27, 29.

<sup>209</sup> Interview 8, 11, 13.

Vanaf het begin heeft NLiB sterk ingezet op de NL Business Hubs. Andere partijen in het ecosysteem zien de meerwaarde daarvan nauwelijks, al begrepen deze partijen wel waarom NLiB hier zo sterk op inzet, gezien de noodzaak voor NLiB om zelfvoorzienend te worden.<sup>210</sup> Gaandeweg is de nadruk steeds meer op digitalisering komen te liggen, waarmee NLiB meende een niche gevonden te hebben. Deze ontwikkeling heeft echter een tijd geduurd; pas vanaf eind 2019 is digitalisering als belangrijkste activiteit van NLiB gaan gelden.<sup>211</sup> Buijink identificeerde al dat digitale middelen een goed vehikel zouden zijn om ondernemers beter te bedienen, en Kamerstukken en de subsidietoekenning benoemden vervolgens het instrument digitale diensten. Het relatieve belang van digitalisering in de invulling van de activiteiten is in de loop van de jaren sterk toegenomen.

De manier waarop TINL is ingevuld, komt duidelijk overeen met de lijnen en taken die zijn uitgezet in de opdracht en met de daarachterliggende doelen die zijn geformuleerd in het rapport-Buijink en de Kamerstukken. Er is ook een verschuiving in focus zichtbaar: in de eerste jaren werd vooral gewerkt aan de opzet en inrichting van structuren, waarbij niet altijd duidelijk was hoe overleggroepen op elkaar aansloten en wie sturing moest geven.<sup>212</sup> In latere jaren verschoof de focus naar samenwerking door middel van gezamenlijke prioritering, het inzichtelijk maken van activiteiten van de TINL-partners en betere bekendheid met en toegang tot de activiteiten voor de achterban van alle partners

Voor TINL was de invulling van de rol eenvoudiger. Het bestaande Invest-in-Holland-netwerk vormde een voorbeeld voor hoe TINL zou moeten worden ingericht. Ook had een aantal ROM's voor het uitkomen van het rapport-Buijink al stappen gezet om hun activiteiten beter op elkaar af te stemmen. Wat daarbij hielp, was dat TINL als een netwerk zou gaan fungeren, waarbij het zwaartepunt van de activiteiten bij bestaande organisaties (de TINL-partners) zou komen te liggen.<sup>213</sup>

60

Wat betreft de beschikbare middelen om uitvoering te geven aan de activiteiten, is er een duidelijk verschil tussen de drie organisaties. Waar NLiB een bedrag van circa EUR 24,2 miljoen kreeg toegezegd in de subsidieverstrekking, was dat EUR 3,7 miljoen en EUR 11,1 miljoen voor respectievelijk TINL en NLWorks. Tot en met 2021 hebben alle drie de organisaties minder geld uitgegeven dan ze toegezegd hebben gekregen.

---

<sup>210</sup> Interviews 9, 12, 25.

<sup>211</sup> Interviews 8, 10, 29.

<sup>212</sup> RVO (2019a), p. 29.

<sup>213</sup> Interviews 1, 4, 6, 14.



## 5. Relevantie en additionaliteit

In dit hoofdstuk staan de relevantie en additionaliteit van het beleid en uitvoering door de drie organisaties centraal aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

- Hoe beoordelen betrokken partijen in het ecosysteem de relevantie van de activiteiten van de drie organisaties en waarom?
- In hoeverre zijn de activiteiten van de drie uitvoerders (voldoende) onderscheidend en complementair ten opzichte van de activiteiten die al door de andere publieke en private partijen worden aangeboden en uitgevoerd?

De interventielogica van de uitvoeringsfase (fase 4, zie [figuur 9](#)) biedt een overzicht van uitgevoerde activiteiten die getoetst zijn op relevantie en additionaliteit. Overkoepelend bespreken we in dit hoofdstuk het meerjarig programmeren, waarin de drie organisaties een adviserende rol spelen.

## 5.1 Meerjarig programmeren

De wens van de beleidsmakers was om de MT-combinaties een centrale rol te laten spelen in de activiteiten van actoren in het ecosysteem.<sup>214</sup> De relevantie van de MT-combinaties voor activiteiten van individuele partijen is echter beperkter gebleken dan initieel beoogd; vrijwel geen enkele partij geeft aan haar activiteiten daarop af te stemmen, wat echter niet betekent dat er geen sprake is van overlap.<sup>215</sup> Het postennet zet wel meer in op deze MT-thema's. Dat heeft weerslag op hun inbreng in de TINL-werkgroepen, met name in de werkgroep Duitsland. Dit geldt echter in mindere mate voor het netwerk in de VS en China, omdat het contact daar minder intensief is.<sup>216</sup>

De relevantie van de MT-combinaties lijkt vooral te zitten in de beschikbaarheid van het SMM-instrument, waardoor er financiering beschikbaar is voor direct betrokken partijen. Dit is vooral van belang voor private betrokkenen. Daarnaast wordt de focus die ermee aangebracht kan worden als relevant gezien.<sup>217</sup> Activiteiten vinden echter ook zonder de instrumenten plaats, hoewel het proces wel versneld kan worden door het beschikbaar komen van financiering.<sup>218</sup>

Vanwege uiteenlopende belangen van betrokken partijen en de vertaling ervan naar individuele ondernemers is uitvoering geven aan een MT-combinatie uitdagend.<sup>219</sup> De 'private trekker' (de preferred partner, meestal een branchevereniging) kan het SMM-budget vrij inzetten om deelstrategieën binnen een MT-combinatie vorm te geven.<sup>220</sup> Het SMM-instrument financiert echter niet de tijd die noodzakelijk is voor de aanvraag ervan. Ook bestaat er onduidelijkheid over de totstandkoming ervan (wie is waarom betrokken?) en is de relatie tot het al bestaande PIB-instrument onduidelijk.<sup>221</sup> Beter aangesloten spelers zijn in staat hun invloed te laten gelden om het instrument in te zetten, wat ten koste kan gaan van andere partijen.<sup>222</sup>

Daarnaast mogen commerciële partijen geen penvoerder zijn van de SMM's. Dat wordt als een beperking gezien, omdat op sommige thema's goede consultants voorhanden zijn. Deze beperking geldt ook voor de topsectoren.<sup>223</sup> Uiteindelijk moet de werkwijze van de MT-combinaties en het SMM-instrument zich nog grotendeels bewijzen, gezien het relatief recente ontstaan ervan.<sup>224</sup>

Een ander wijze waarop meerjarig te programmeren vorm dient te krijgen, is door economische missies te organiseren. Zo komen uitgaande en inkomende economische reizen aan bod in de werkgroep economische reisagenda (WER), die bestaat uit de meest relevante departementen, RVO, VNO-NCW/ MKB-Nederland en decentrale overheden (G5, IPO en VNG), maar ook andere fora (zoals de stuurgroep economische diplomatie, het NIO-overleg, WTIT).

Conform de handelsagenda is de ambitie om economische in- en uitgaande missies op een gevarieerde en vernieuwde wijze vorm te geven, vertaald naar diverse actieplannen. Zo beogen BZ (DIO), vakministeries en in ISO NL-vertegenwoordigde organisaties en hun achterban uitgaande missies onder leiding van hoogwaardigheidsbekleders zo veel mogelijk onderdeel van een meerjarige, programmatische publiek-private aanpak te maken. Missies lijken dus sterker dan voorheen gestoeld op meerjarige, publiek-private strategieën, zoals de vijftien MT-combinaties.

---

<sup>214</sup> Interview 16.

<sup>215</sup> Interviews 10, 13, 14.

<sup>216</sup> Interview 22, 34.

<sup>217</sup> Interviews 4, 9, 10, 12, 13, 14, 23, 24, 32, 41.

<sup>218</sup> Interview 24.

<sup>219</sup> Interviews 12, 14, 19.

<sup>220</sup> Interview 29.

<sup>221</sup> Interview 3, 24, 28, 41.

<sup>222</sup> Interview 11, 19, 32.

<sup>223</sup> Interviews 8, 14.

<sup>224</sup> Interviews 8, 14.

Op welke wijze deze voorstellen voor een vernieuwde aanpak van missies in de praktijk zijn gebracht is, logischerwijs gezien het uitbreken van de covidpandemie, nog niet geheel duidelijk. Vastgesteld kan worden dat wanneer het gaat over de MT-combinaties, er meer contact is tussen actieve private partijen en BZ. Dit betekent theoretisch gezien dat er meer ruimte kan ontstaan voor deze private partijen om invloed uit te oefenen op de reisagenda.<sup>225</sup> Tegelijkertijd blijft het voor actoren die niet direct betrokken zijn bij de missies moeilijk om het proces van de totstandkoming van een reisagenda te begrijpen, dat voor partijen vooral politiek gedreven lijkt te zijn, en daardoor soms lastig te beïnvloeden is. Geïnterviewden geven aan dat de reisagenda min of meer al is vastgesteld alvorens deze via de PPS-organisaties met hen en andere partijen wordt gedeeld.<sup>226</sup>

Hoewel uitgaande missies beter te plannen zijn dan inkomende missies, is door BZ geprobeerd inkomende bezoeken ook op te nemen in de economische werkplannen en besluiten over de ontvangst van bezoeken vast te stellen hierin. Tot nu toe zijn de plannen voor inkomende missies echter nog niet goed van de grond gekomen, vooral als gevolg van de covidpandemie. Partijen krijgen veelal via hun eigen netwerk, op bilaterale basis, informatie over inkomende missies, maar deze informatie wordt nog niet structureel breder gedeeld tussen publieke en private actoren.<sup>227</sup>

### Rol organisaties

Uit interviews blijkt dat NLWorks als voorzitter van de werkgroep meerjarig programmeren van belang is vanwege de structuur die deze organisatie heeft aangebracht in het proces en het ontsluiten van informatie over de voortgang.<sup>228</sup> De bijdrage van NLWorks aan de voortgang op specifieke MT-combinaties, met name binnen de MT-combinatie gericht op Agri & Food in China,<sup>229</sup> bestaat uit het betrekken en faciliteren van private partijen, bijvoorbeeld door hen toegang te geven tot instrumenten of door een roadmap te formuleren.<sup>230</sup> De meerwaarde zit vooral in het gebruik van het netwerk dat NLWorks heeft opgebouwd met de Impact Programma's, maar de toepassing daarvan in de MT-combinaties moet zich nog bewijzen, omdat dit van recente datum is.<sup>231</sup>

63

Geïnterviewden geven echter aan dat de inhoudelijke bijdrage van NLWorks niet voor alle MT-combinaties van meerwaarde is, omdat die bijdrage (over het algemeen) in het verlengde ligt van hun eigen projecten. Een aantal projecten van NLWorks overlapt thematisch met de vijftien MT-combinaties en geeft uitvoering aan dezelfde gesignaleerde kans binnen een markt en thema.<sup>232</sup>

Uit interviews blijkt de waardering voor de rol van NLiB in de werkgroep meerjarig programmeren, met name als vertegenwoordiger van de private kant; NLiB is de enige directe vertegenwoordiger van de private kant in het overleg met verder alleen publieke spelers.<sup>233</sup> Deze rol is moeilijker direct bij een enkele partij te beleggen zonder het overkoepelende karakter van NLiB. Dit geldt specifiek voor het betrekken van private partijen bij de MT-combinaties, iets wat in theorie goed door NLiB uitgevoerd zou kunnen worden. Geïnterviewden geven echter aan dat NLiB weinig bijdraagt aan de identificatie van specifieke private partijen voor de MT-combinaties, omdat het beperkte aantal betrokken private partijen al bekend en in beeld was.<sup>234</sup>

TINL is vooral georganiseerd rond de vier thema's van TINL-werkgroepen. TINL-partners hebben nog geen voorstellen gedaan om MT-combinaties vorm te geven.<sup>235</sup> TINL draait wel mee in de werkgroep meerjarig programmeren, maar dit is meer op basis van persoonsgebonden kennis, ervaring en inzet. Er is geen duidelijke koppeling met de TINL-werkgroepen, behalve informeren.<sup>236</sup> Wel heeft TINL een rol gespeeld in het opzetten van het aansturingsmodel van de markt-themacombinaties.

<sup>225</sup> Interviews 8, 11, 16.

<sup>226</sup> Interviews 13, 24, 26, 27, 28, 29, 37.

<sup>227</sup> Interviews 26, 27.

<sup>228</sup> Interviews 7, 9, 14, 16, 34, 37.

<sup>229</sup> Interview 40.

<sup>230</sup> Interview 40.

<sup>231</sup> Interviews 7, 14, 37.

<sup>232</sup> Interviews 7, 16, 23.

<sup>233</sup> Interviews 8, 11, 14, 16, 34.

<sup>234</sup> Interviews 9, 34, 40.

<sup>235</sup> Interview 14.

<sup>236</sup> Interview 8.

## 5.2 NLinBusiness

### 5.2.1 Krachtenbundeling

Over het algemeen wordt de samenwerking door betrokkenen tussen publiek en privaat als onvoltooid beschouwd.<sup>237</sup> Dit geldt ook voor NLiB, omdat er nog veel onduidelijkheid is over de rol van NLiB, behalve bij de direct betrokken spelers. Dit compliceert samenwerking met zowel private als publieke partners, omdat het onduidelijk is wat de organisatie kan bieden.<sup>238</sup>

#### Topsectoren

De topsectoren waarden het verbindend vermogen van het WTIIT-overleg. Daar deelt NLiB onder andere de ontwikkelingen in het ecosysteem. Zowel de topsectoren als de brancheverenigingen waarden deze rol van NLiB, omdat NLiB goed is aangesloten op de diverse overlegfora in het complexe speelveld. Ook wordt in het WTIIT-overleg de reisagenda voorgelegd aan de topsectoren, maar zij ervaren hun inspraak daarin en betrokkenheid daarbij als beperkt.<sup>239</sup>

De topsectoren zien de ondersteuning door en samenwerking met NLiB als ontoereikend.<sup>240</sup> Concreet komt het erop neer dat NLiB *fte's* kan inzetten om de topsectoren te ondersteunen bij het opzetten of verder uitwerken van hun internationaliseringsstrategie. Vanwege juridische beperkingen kon steun niet aan een enkele topsector toegekend worden. In de meer generieke steun die wel beschikbaar was, kwam het specifieke karakter van een topsector onvoldoende tot uitdrukking.<sup>241</sup> Steun vindt daarom plaats door het beschikbaar stellen van financiering voor opdrachten die vanwege aanbestedingsregels tot EUR 30.000 direct gegund kunnen worden. Het generieke karakter van de kennis en inbreng van NLiB (eigen kennis maar ook van de hubs) wordt genoemd als een belemmering, hoewel het generieke ook noodzakelijk is voor ondernemers.<sup>242</sup>

64

Een ongewenst neveneffect van de aanwezigheid van NLiB was ook dat er werd aangenomen, met name door EZK, dat NLiB in de steun aan topsectoren zou voorzien. Hierdoor voelde EZK de noodzaak minder om aanvullende structurele ondersteuning te bieden, hoewel dat ministerie incidenteel wel ondersteuning heeft geboden.<sup>243</sup>

Een complicerende factor is dat er tussen de topsectoren verschil bestaat in capaciteit voor internationalisering. Sommige topsectoren beschikken over meer organiserend vermogen dan andere. Hierdoor is er minder aandacht voor minder georganiseerde topsectoren, die meer behoefte hebben aan ondersteuning door NLiB, meer moeite hebben om zichzelf onder de aandacht te brengen en überhaupt om de samenwerking vorm te geven.<sup>244</sup>

Wat op de achtergrond ook meespeelde, is de noodzaak voor NLiB om een verdienmodel te ontwikkelen. De mogelijkheden om dit via een sterkere rol van de topsectoren te doen, werden beperkter geacht.<sup>245</sup> Op welke manier NLiB de topsectoren zou kunnen ondersteunen, was niet evident. Deze vraag is tot op heden niet afdoende beantwoord.

<sup>237</sup> Interviews 12, 24, 31, 40, 41.

<sup>238</sup> Interviews 1, 5, 10, 12, 17, 26, 32, 34.

<sup>239</sup> Interviews 24, 26, 29, 37.

<sup>240</sup> Interviews 8, 13, 26, 27, 29, 37.

<sup>241</sup> Interviews 24, 29.

<sup>242</sup> Interviews 1, 8, 12, 14, 23, 24, 29, 34.

<sup>243</sup> Interviews 23, 29.

<sup>244</sup> Interviews 10, 19, 26, 27, 37.

<sup>245</sup> Interviews 9, 10, 13, 19, 23.



## **Brancheverenigingen**

Andere belangrijke actoren aan private kant zijn de brancheverenigingen. Geïnterviewden geven aan dat er door NLiB vaker en structureler overleg tussen de verschillende brancheverenigingen en VNO-NCW plaatsvindt. Dit levert betrokken partijen meer informatie en afstemmingsmogelijkheden over het beleid op.<sup>246</sup> Partijen die geen deel uitmaken van de overleggen, zijn echter meteen een stuk minder goed op de hoogte dan partijen die er wel bij zijn.<sup>247</sup>

Maar ook hier bestaat onderscheid tussen grotere en kleinere brancheverenigingen, waarbij de grotere zelf capaciteit hebben voor internationalisering en de kleinere kunnen doorverwijzen naar NLiB.<sup>248</sup> Door het beperkte aantal partijen met eigen internationaliseringsvermogen ontstaat het beeld dat NLiB vooral de beter aangesloten partijen faciliteert.<sup>249</sup> Deze partijen hebben echter hun eigen netwerken en hoeven daarvoor geen beroep te doen op NLiB. Activiteiten vinden sowieso wel plaats, alleen de financiering ervoor ontbreekt vaak.<sup>250</sup> Ook hier geldt dat het vanwege juridische beperkingen moeilijk is voor NLiB om directe ondersteuning te bieden aan partijen, terwijl die verwachting er wel was.<sup>251</sup> Net als de topsectoren gebruiken brancheverenigingen wel incidenteel beperkte financiering (tot EUR 30.000) van NLiB om een project in de opstartfase vorm te geven door middel van een studie. Dat waarderen ze.<sup>252</sup>

Organiserend vermogen kost echter geld, ook om te kunnen voldoen aan criteria om instrumenten als SMM en de (pre-)PIB in te kunnen zetten, of vorm te geven aan een MT-combinatie.<sup>253</sup> Zeker aan private kant is het gebrek aan financiering voor dit organiserend vermogen een beperking. Dit gebrek aan organiserend vermogen is niet verbeterd door toedoen van NLiB.

### **5.2.2 Next level-businessnetwerk**

#### **Positie binnen het PPS-ecosysteem**

Naast eigen commerciële dienstverlening is het idee achter de NL Business Hubs dat partijen elkaar als leden leren kennen, en dat de business hubs bedrijven die willen internationaliseren, specifiekere kunnen doorverwijzen dan het postennet. Het postennet werkt namelijk in de regel met een lijstje van dienstverleners die bedrijven zouden kunnen ondersteunen in hun internationalisering, maar kan vanwege zijn neutrale rol niet naar specifieke partijen verwijzen.<sup>254</sup> Verschillende stakeholders zien de verwijsmogelijkheid van NL Business Hubs dan ook als meerwaarde, naast de extra capaciteit die indirect beschikbaar komt en de voeling die de business hubs hebben met wat een ondernemer nodig heeft.<sup>255</sup> Daarbij ziet NLiB de rol van de business hubs vooral als business-to-business, terwijl het postennet zich meer op government-to-government richt.<sup>256</sup> Het voorbeeld van het Holland House in Colombia wordt daarbij vaak genoemd als model.<sup>257</sup>

<sup>246</sup> Interviews 10, 25.

<sup>247</sup> Interviews 17, 19.

<sup>248</sup> Interview 8.

<sup>249</sup> Interviews 11, 19.

<sup>250</sup> Interviews 11, 24.

<sup>251</sup> Interviews 8, 11, 16, 29, 26.

<sup>252</sup> Interviews 11, 24, 37.

<sup>253</sup> Interviews 11, 24, 28, 37.

<sup>254</sup> Interviews 10, 18.

<sup>255</sup> Interviews 5, 8, 10, 12, 13, 17, 20, 21, 24, 25, 30, 32, 33, 37, 38.

<sup>256</sup> Interview 8.

<sup>257</sup> Interviews 20, 33.

De meerwaarde van de business hubs is afhankelijk van de markt waarop een bedrijf zich begeeft, hoe makkelijk het is zelf relevante contacten op te doen en de prioriteit die het land heeft binnen het postennet.<sup>258</sup> Het postennet heeft over het algemeen weinig inspraak gehad in de keuze waar de business hubs actief zouden worden, hoewel de keuze wel op het departement is besproken met beleidsmakers.<sup>259</sup> Mede daardoor is het voor posten vaak onduidelijk waarom een business hub in een specifieke stad actief wordt, terwijl daar soms al een aantal sterke partijen aanwezig zijn, waaronder een sterke aanwezigheid van het postennet zelf.<sup>260</sup>

Ook zijn er zijn zorgen over de overlap tussen dienstverlening van de business hubs met die van andere private aanbieders die actief zijn op deze markten.<sup>261</sup> Het is de bedoeling dat hubs commerciële diensten aanbieden en/of commerciële dienstverleners door middel van lidmaatschappen aan zich binden. Volgens sommige partijen, onder ander private dienstverleners, is er sprake van marktverstoring, omdat de business hubs een voorkeurspositie genieten bij NLiB en (soms) de posten in dezelfde steden. NLiB en de posten verwijzen bedrijven namelijk door naar de business hubs, de posten prijzen de business hubs aan en organiseren activiteiten waarbij de business hubs soms als onderaannemer moeten fungeren.<sup>262</sup>

### Organisatie en functie

NL Business Hubs zijn in veel gevallen bestaande bilaterale KvK's. Geïnterviewden gaven aan soms te twifelen over de capaciteit van deze organisaties. Veel van deze bilaterale KvK's zijn meer gericht op sociale activiteiten voor de eigen leden en minder op ondersteuning.<sup>263</sup> Ze genereren inkomsten door lidmaatschappen, waarbij grotere gevestigde bedrijven lid worden omdat ze maatschappelijk verantwoord willen ondernemen (mvo), en de organisatie daarmee dragen.<sup>264</sup> Wel zeggen geïnterviewden dat business hubs meer voeling hebben met wat een ondernemer nodig heeft, omdat zijzelf vaak uit het bedrijfsleven komen.<sup>265</sup> Daarnaast hebben ze een link naar Den Haag en RVO.<sup>266</sup> Die warme overdracht van bedrijven door een Nederlandse partij wordt als meerwaarde gezien van de NL Business Hubs (al geldt dat ook voor publieke vertegenwoordigingen in het buitenland).<sup>267</sup>

66

Als een KvK een business hub wordt, heeft dat geen positieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening die de geïnterviewden ervaren.<sup>268</sup> De kennis bij de business hubs is veelal generiek, terwijl posten en bedrijven vaak op zoek zijn naar meer specialistische kennis, waarvoor bijvoorbeeld een branchevereniging meer voor de hand ligt.<sup>269</sup>

Er is onderscheid tussen partijen die doorverwijzen (bijvoorbeeld branches of ROM's) en individuele bedrijven. Voor de eerste groep is de relevantie van de business hubs beperkter, omdat zijzelf de juiste partijen ook weten te vinden zonder de hubs (wat ook geldt voor de relevantie van het postennet).<sup>270</sup> Geïnterviewde partijen geven aan dat zij bedrijven weliswaar doorverwijzen naar de business hubs, maar niet uitsluitend naar hen of meer dan voorheen. In veel gevallen weten partijen die doorverwijzen zelf de juiste partijen ook te vinden zonder de hubs.<sup>271</sup> De posten hadden en hebben hun eigen kanalen voor doorverwijzen, waarvan de business hub er één kan zijn, maar naar hen doorverwijzen lijkt voornamelijk sporadisch te gebeuren. Dit geldt ook voor partijen in Nederland, die over het algemeen meer doorverwijzen naar het postennet, omdat zij de meerwaarde van de business hubs ten opzichte van de posten of RVO niet zien.<sup>272</sup>

<sup>258</sup> Interviews 8, 10.

<sup>259</sup> Interviews 20, 21, 22, 30, 32, 33, 38.

<sup>260</sup> Interviews 17, 20, 21, 22, 30, 33.

<sup>261</sup> Interviews 17, 20, 31, 40, 41.

<sup>262</sup> Interviews 18, 20, 39.

<sup>263</sup> Interviews 2, 4, 8, 18, 20, 21, 33.

<sup>264</sup> Interview 39.

<sup>265</sup> Interviews 5, 8, 10, 12, 13, 17, 20, 21, 24, 25, 30, 32, 33, 37, 38.

<sup>266</sup> Interview 8.

<sup>267</sup> Interviews 8, 10, 33.

<sup>268</sup> Interviews 12, 28.

<sup>269</sup> Interviews 29, 30, 34.

<sup>270</sup> Interviews 12, 28, 32.

<sup>271</sup> Interviews 12, 28, 32.

<sup>272</sup> Interviews 2, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20, 22, 28, 29, 30, 31, 33, 40, 41.

De complicatie daarbij is dat de rol van het postennet en RVO nog vele malen groter is dan die van de business hubs, terwijl zij ernaar streven de spil in het web te zijn. Omdat ze geen toegang tot Achilles hebben, gaat uiteindelijk veel langs hen heen.<sup>273</sup>

Het postennet heeft kritiek op het feit dat NLiB zich vooral op ontwikkeling van de hubs lijkt te richten en de link naar het Nederlandse ecosysteem niet voldoende maakt. Nederlandse ondernemers voorbereiden op internationalisering zou belangrijker zijn dan de zachte landing in het buitenland. Via NLiB zijn NL Business Hubs wel in staat zich in Nederland efficiënter te profileren, waar dat voorheen via individuele brancheverenigingen of banken gebeurde.<sup>274</sup>

De meerwaarde van NLiB zit hem voor de NL Business Hubs ook in het uitwisselen van best practices door regelmatig overleg tussen de hubs – gefaciliteerd door NLiB – en toegang tot de digitale middelen die NLiB ter beschikking kan stellen, met name de Virtual Gateway en de whitelabelwebsite.<sup>275</sup> De SIB-vouchers<sup>276</sup> zijn inmiddels opgesteld voor de NL Business Hubs en hun lokale partners.<sup>277</sup>

### Verdienmodel

Verschillende geïnterviewden hebben hun vraagtekens gezet bij de constructie van wederzijdse betalingen tussen NLiB en de hubs.<sup>278</sup> Omdat de hubs onderdeel van het verdienmodel van NLiB zijn, ontstaat de indruk dat vooral gezocht is naar een model om inkomsten te genereren.<sup>279</sup> Dit brengt het risico met zich mee dat het commerciële doel belangrijker wordt dan het streven om van meerwaarde te kunnen zijn voor het mkb. Dit komt tot uitdrukking in de nadruk die wordt gelegd door de hubs op het aantrekken van bedrijven die betaald lid worden of commerciële diensten die moeten worden ontwikkeld. Dit terwijl B2B-ondersteuning in bestaande KvK-netwerken in het buitenland soms ook vrijwillig plaatsvindt of voor een relatief groot deel door grote, lokaal aanwezige bedrijven wordt ondersteund uit mvo-overwegingen. Dat levert spanning op als commerciële diensten aangeboden worden, omdat de KvK meer op uitwisseling van kennis en expertise gericht is.<sup>280</sup> Deze zorg ligt in het verlengde van de zorg over de keuze voor steden waar NL Business Hubs actief worden, waarbij de commercieel aantrekkelijkere steden de voorkeur hebben genoten.<sup>281</sup>

De vraag is ook of op deze manier bedrijven bij de juiste partij terecht komen, aangezien leden de voorkeur genieten boven niet-leden als dienstverlener.<sup>282</sup> Daarnaast is het moeilijk uit te leggen dat (deels) publiek gefinancierde/gesteunde organisaties commerciële activiteiten ontplooiën en targets hanteren.<sup>283</sup> Geïnterviewden noemen ook voorbeelden van soortgelijke organisaties en functies die zonder overheidssteun of selectie worden georganiseerd (bijvoorbeeld een hub in Brussel of een website van de post in Madrid).<sup>284</sup> Andersom is er spanning tussen betalende (hubs) en niet-betalende commerciële dienstverleners op het NLiB-portaal, waar de accreditatiecriteria alleen voor de hubs gelden. De eisen zijn voor hen dus hoger.<sup>285</sup>

Ten slotte is er ook twijfel over de vraag of de hubs in staat zijn een verdienmodel te vinden, en of dit wenselijk is (in combinatie met het streven marktfalen te verhelpen). Het is een zoektocht naar activiteiten die complementair zijn en op commerciële basis kunnen worden uitgevoerd.<sup>286</sup>

<sup>273</sup> Interview 30.

<sup>274</sup> Interviews 20, 33, 36, 38.

<sup>275</sup> Interviews 38, 39.

<sup>276</sup> SIB (*support international business*)-vouchers bieden ondernemers subsidie om activiteiten in het kader van internationalisering te ondernemen, zoals coaching of een beursdeelname.

<sup>277</sup> Interview 4.

<sup>278</sup> Interviews 8, 18, 20, 21, 33.

<sup>279</sup> Interviews 17, 22.

<sup>280</sup> Interviews 22, 38, 39.

<sup>281</sup> Interviews 8, 33.

<sup>282</sup> Interviews 4, 12, 33, 41.

<sup>283</sup> Interview 22.

<sup>284</sup> Interview 17.

<sup>285</sup> Interview 36.

<sup>286</sup> Interview 39.

Geïnterviewden maken de vergelijking met het voormalig Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH), dat op een gegeven moment niet meer in staat was te overleven op basis van commerciële dienstverlening.<sup>287</sup> Wel moet worden opgemerkt dat door de covidpandemie die vraag nog moeilijk te beantwoorden is,<sup>288</sup> hoewel al wordt erkend door NLiB dat inkomsten uit de hubs uiteindelijk maar beperkt zullen bijdragen aan hun verdienmodel.<sup>289</sup>

### 5.2.3 Digitaal platform

#### Portaal voor dienstverleners

Momenteel zijn tachtig commerciële dienstverleners aanwezig op het portaal van NLiB, met als doel de digitale zichtbaarheid van het bedrijf, en daarmee de reikwijdte van het bereik van zijn dienstverlening, te vergroten.<sup>290</sup> Uit enquêteresultaten blijkt echter dat het aantal gegenereerde leads tegenvalt. Ruim 70 procent van de bevroegde commerciële dienstverleners (n=16) heeft tot dusver geen extra Nederlandse bedrijven kunnen ondersteunen bij het internationaal ondernemen door aanwezigheid op het NLiB-platform. De overige 30 procent geeft aan één tot tien leads te hebben gegenereerd.<sup>291</sup> Deze leads hebben alleen (nog) niet direct tot omzetverhoging geleid. Soms hebben commerciële dienstverleners de leads wel door kunnen zetten naar andere partijen die actief zijn in hun sector. Een ruime meerderheid van bijna 70 procent van de respondenten heeft daarom ook aangegeven dat het lidmaatschap van het NLiB-platform tot op heden geenszins (38 procent) of enigszins (31 procent) heeft voldaan aan hun verwachtingen.<sup>292</sup>

De geringe aantallen gegenereerde leads is volgens de dienstverleners te wijten aan het feit dat het NLiB-portaal (nog) geen kanaal is waarop potentiële klanten zoeken (Nederlandse bedrijven die geïnteresseerd zijn in internationaal ondernemen of dit al doen en graag begeleid of ondersteund worden). Deze observatie wordt ook bevestigd door de resultaten van de enquête die is afgenomen onder deze potentiële klanten; 88 procent (1621 respondenten) geeft aan de organisatie NLiB en haar dienstverlening (dienstverleningsportaal, International Business Academy, Virtual Gateway, business hubs, evenementen, publicaties) niet te kennen.<sup>293</sup> Ondernemers die wel bekend zijn met NLiB en zijn diensten geven echter aan dat het aanbod van de organisatie veelal niet voldoende aansluit op de behoefte van de ondernemer. Dat komt volgens hen doordat NLiB onvoldoende sectorale kennis en begrip van de werkwijze van een ondernemer heeft. Daarmee lijkt NLiB niet direct relevant voor Nederlandse commerciële dienstverleners en hun beoogde klanten.

De respondenten die hebben aangegeven NLiB te kennen, zijn bekend geraakt met de diensten van de organisatie door eigen onderzoek (23 procent), een zakelijke relatie (21 procent), marketingcampagnes van NLiB (20 procent) of een andere publieke of private dienst (19 procent).<sup>294</sup> Aangezien slechts 20 procent van de respondenten NLiB heeft gevonden door de marketingcampagnes van de organisatie, is het de vraag of NLiB zich tot dusver voldoende zichtbaar heeft gemaakt in het ecosysteem. Dit sluit aan bij een bevinding uit de interviews: een aantal partijen geeft aan zelf over een groter bereik te beschikken dan NLiB.<sup>295</sup> Van de groep respondenten in de enquête onder bedrijven die de organisatie NLiB kent, heeft 23 procent gebruikgemaakt van een of meer diensten van NLiB. Hierbij gaat het voornamelijk om het gebruik van de business hub(s) (32 procent van de respondenten) en een stuk minder om het gebruik van het digitale portaal (16 procent), de International Business Academy (14 procent) of de Virtual Gateway (5 procent).

Opvallend is dat een ruime meerderheid (61 procent) van de respondenten die de organisatie NLiB kennen, heeft aangegeven geen gebruik te maken of te hebben gemaakt van de diensten van de organisatie. De voornaamste reden hiervoor is dat er geen behoefte aan lijkt te zijn; bedrijven kunnen tot dusver zelf contacten

<sup>287</sup> Interviews 18, 19.

<sup>288</sup> Interviews 4, 20, 30.

<sup>289</sup> Interview 8.

<sup>290</sup> Enquête onder commerciële dienstverleners.

<sup>291</sup> Enquête onder commerciële dienstverleners.

<sup>292</sup> Enquête onder commerciële dienstverleners.

<sup>293</sup> Enquête onder Nederlandse bedrijven.

<sup>294</sup> Enquête onder Nederlandse bedrijven.

<sup>295</sup> Interviews 18, 28, 29.

vinden en hebben vaak al een goed internationaal netwerk opgebouwd, mede door de activiteiten van andere, al langer bestaande, organisaties, zoals RVO. Daarbij geeft 62 procent van de ondernemers aan het onduidelijk te vinden wat de meerwaarde van de diensten van NLiB is ten opzichte van wat RVO, het postennet of andere partijen aanbieden. Er lijkt eerder sprake van overlap en daardoor toenemende fragmentatie in het speelveld.

### International Business Academy

De International Business Academy staat niet bij veel partijen op het netvlies. De afzonderlijke partijen die cursussen aanbieden, worden ook zonder het digitale portaal gevonden.<sup>296</sup> Op dit moment bieden twaalf partijen cursussen aan via de International Business Academy. NLiB heeft moeite om dat aantal verhogen. Dat komt deels doordat het voor deelnemende partijen niet eenvoudig is een goede cursus te ontwikkelen. Daarom zijn met name de door RVO aangeboden (gratis) trainingen zijn relatief populair ten opzichte van de betaalde cursussen, die nog achter blijven.<sup>297</sup> Dit sluit aan bij de resultaten van de enquête: 14 procent van de groep respondenten die een dienst van NLiB afgenomen hebben, geeft aan dat het om een cursus van de International Business Academy gaat (uiteindelijk gaat het om 12 van de 1837 respondenten).

### Virtual Gateway

Met name partijen in Nederland betwisten de meerwaarde van de Virtual Gateway, omdat die niet het verschil gaat maken op een beurs.<sup>298</sup> De Virtual Gateway wordt wel als additioneel gezien.<sup>299</sup> Voor met name NL Business Hubs voorziet dit instrument wel in een behoefte om, zeker in coronatijd, Nederland onder de aandacht te kunnen brengen in het buitenland.<sup>300</sup>

### NIO-connector en whitelabelwebsite

De NIO-connector en de whitelabelwebsite worden genoemd als geslaagde manieren om versnippering tegen te gaan, en als voorbeelden van zaken die NLiB beter kan dan andere partijen.<sup>301</sup> Maar partijen in het ecosysteem die het verzoek krijgen om (gratis) content te leveren voor de site en app van NLiB, vinden dit onwenselijk, omdat die informatie commercieel aangeboden kan worden via de app en de NIO-connector. NLiB geeft echter aan dat deze inkomsten geen grote rol gaan spelen in hun verdienmodel.<sup>302</sup>

69

## 5.3 Trade and Innovate NL

### 5.3.1 Krachtenbundeling

#### Samenwerking

De vier werkgroepen binnen TINL staan vooral in het teken van elkaar informeren, waarbij RVO in de lead is wat betreft het formuleren van de agenda. De inbreng van andere partners is soms beperkt.<sup>303</sup> Wel is er verschil tussen de verschillende werkgroepen van TINL, waarbij Duitsland het verst is wat betreft betrokkenheid en input in de werkgroep. Dit geldt ook voor betrokkenheid vanuit het postennet, met name vanwege de specifieke PPS-coördinator die aansluit in de werkgroep en daarin de plannen presenteert. Dit geldt minder voor China<sup>304</sup> en de VS, waar contacten nog vaak bilateraal zijn en er verder minder betrokkenheid is van het postennet bij de werkgroep voor dat land.

<sup>296</sup> Interview 18.

<sup>297</sup> Interviews 8, 40.

<sup>298</sup> Interviews 19, 28, 29.

<sup>299</sup> Interview 12.

<sup>300</sup> Interviews 36, 39.

<sup>301</sup> Interviews 8, 9, 10, 11, 12, 25.

<sup>302</sup> Interviews 2, 5, 8, 41.

<sup>303</sup> Interviews 31, 40, 41.

<sup>304</sup> Rond China gebeurde de afgelopen twee jaar überhaupt weinig vanwege de strenge reisbeperkingen, waardoor partners de focus deels verleggen naar andere markten. Andere belemmeringen ten aanzien van China spelen daarbij ook een rol, zoals de politieke en economische spanningen.

Vertegenwoordigers van het postennet in deze landen sluiten echter wel af en toe aan bij de TINL-werkgroepen.<sup>305</sup> De meerwaarde van het TINL-netwerk is dat partijen niet alleen van elkaar weten wat ze doen, maar dat ze ook minder in afzondering opereren en meer gezamenlijke activiteiten uitvoeren.<sup>306</sup> Deze meerwaarde wordt aan zowel publieke als private kant erkend. De partners kunnen onderwerpen of activiteiten aandragen voor de gezamenlijke agenda, waarbij andere partners kunnen aansluiten.<sup>307</sup> Dit betekent dat bijvoorbeeld een Netherlands Business Support Office (NBSO) door TINL-partners gezamenlijk wordt benaderd voor een missie.<sup>308</sup> Een ander voordeel van de aanwezigheid van de werkgroepen is dat het voor andere partijen, bijvoorbeeld de posten, eenvoudiger wordt via het TINL-overleg alle regionale partners tegelijkertijd te informeren.<sup>309</sup> Samenwerking en organisatie van gezamenlijke activiteiten gebeurt echter nog niet structureel;<sup>310</sup> dit wordt vooral bilateraal bepaald tussen partners, waarbij het elkaar op de hoogte houden via de gezamenlijke TINL-agenda een eerste stap is. TINL speelt daarin een beperkte rol. Samenwerking vindt voornamelijk plaats in contact tussen de BDC's en de andere TINL-partners; zij worden alleen op de hoogte gehouden.<sup>311</sup>

Omdat het TINL-netwerk op basis van vrijwilligheid functioneert, heeft TINL (of het postennet) niet de mogelijkheden om de ROM's te sturen. Dit vloeit voort uit de financieringsstructuur van de ROM's, die regionaal en door EZK worden gefinancierd.<sup>312</sup> In de praktijk opereren de partners daarom ook nog steeds afzonderlijk van elkaar vanwege regionale verschillen in focus en capaciteit. Voor de partners blijft de vraag van de achterban leidend. Tot op zekere hoogte is er vanwege de provinciale belangen soms nog sprake van concurrentie, maar die is wel afgenomen.<sup>313</sup>

Er vindt inmiddels een omslag plaats, waarbij binnen TINL minder vanuit een landenstructuur wordt gedacht en meer vanuit een thematische invalshoek. Dit sluit ook aan bij de manier van werken van de partners, die zich vooral thematisch organiseren.<sup>314</sup> De invloed van de MT-combinaties in het vormgeven van de programmering van de TINL-partners is nog beperkt. Over het algemeen is er echter wel overlap tussen de MT-combinaties en de prioriteiten van de TINL-partners voor de desbetreffende landen.

Prioritering vindt in eerste instantie bij de posten plaats, die vervolgens aansluiting zoeken bij de TINL-partners.<sup>315</sup> Het postennet Duitsland zet wel meer in op deze thema's, wat zijn weerslag krijgt in de inbreng van de post in de werkgroep Duitsland. De thematische inzet binnen de MT-combinaties en die van de TINL-partners overlapt deels, waardoor van enige aansluiting wel sprake is.<sup>316</sup> Een aantal partners vindt de vijftien MT-combinaties niet van meerwaarde voor het TINL-netwerk. Voor individuele ROM's is het belang beperkt tot waar overlap zit met de MT-combinaties.<sup>317</sup>

Een belangrijke ervaren beperking van het TINL-netwerk is de beknopte reikwijdte aan publieke kant, aangezien alleen ROM's en RVO zich eraan committeren. Andere publieke spelers zijn er niet of nauwelijks bij betrokken, met uitzondering van – tot op zekere hoogte – het postennet (en alleen voor de drie landen waar een werkgroep voor is). Dit uit zich bijvoorbeeld in de beoogde strategische invulling van de reisagenda van de bewindspersonen van BZ en EZK, waar beperkte invloed op is vanuit het TINL-netwerk: TINL-partners worden geïnformeerd en kunnen aansluiten.<sup>318</sup> Dit beperkt de relevantie van TINL en de mate waarin er sprake is van publieke krachtenbundeling om economische missies strategisch te organiseren.<sup>319</sup>

---

<sup>305</sup> Interviews 5, 16, 20, 22, 34, 40, 41.

<sup>306</sup> Interviews 31, 34, 40, 41.

<sup>307</sup> Interviews 1, 2, 9.

<sup>308</sup> Interviews 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 32, 34.

<sup>309</sup> Interviews 11, 32.

<sup>310</sup> Interview 31.

<sup>311</sup> Interview 40.

<sup>312</sup> Interviews 2, 9, 31, 32, 40.

<sup>313</sup> Interviews 1, 9, 31, 34, 35.

<sup>314</sup> Interviews 2, 3, 6.

<sup>315</sup> Interviews 31, 35, 40, 41.

<sup>316</sup> Interview 34.

<sup>317</sup> Interview 35.

<sup>318</sup> Interviews 31, 35.

<sup>319</sup> Interviews 3, 5, 12, 24.

## Relatie met RVO

Doordat TINL onderdeel is van RVO kent deze organisatie RVO-instrumentarium goed, wat zou moeten leiden tot meer of beter gebruik ervan.<sup>320</sup> Ook komen er meer programma's van RVO ter beschikking die opengesteld worden voor de partners, zoals Horizon, de BDC-middelen en het Partnership-fonds (waarvan ook private partijen gebruik kunnen maken). Daarnaast is RVO beter in staat de belangen van de partners op nationaal niveau te verwoorden.<sup>321</sup>

De rol van RVO als voorzitter en beheerder van de financiën voor het netwerk en via het netwerk uitgevoerde programma's leidt soms echter ook tot spanningen, met name over de verhouding tussen het deel dat RVO zelf benut en het deel dat overblijft voor de andere partners. Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij het TRP. Dit speelt ook op het moment dat de financiering vanuit DIO stopt en RVO niet op een andere manier financiering inzet of kan inzetten.<sup>322</sup>

Door de betrokkenheid van RVO zijn de TINL-partners ook aangesloten op Achilles. Het gebruik daarvan vinden de partners zeer relevant, omdat het inzichtelijk maakt met wie bedrijven al contact hebben gehad, met name in het kader van het TRP. Dat Achilles niet beschikbaar is voor private partijen, noemen deze partijen als voorbeeld van gebrekkige samenwerking tussen de publieke en private kant.<sup>323</sup> De publieke partijen vinden het echter onwenselijk om Achilles open te stellen voor private partijen, gezien de vertrouwelijkheid van de informatie.<sup>324</sup>

Geïnterviewden zien de toegevoegde waarde van TINL niet altijd, omdat bestaande functies van RVO sterk betrokken zijn in de uitvoering van TINL. Zo zijn de BDC's leidend in de werkgroepen en zit de manager internationaal van RVO het managementoverleg voor. Dit zijn bestaande functies. TINL-vertegenwoordiging is niet standaard aanwezig bij bijeenkomsten van de werkgroepen, waardoor het onduidelijk is op welk moment TINL invloed uitoefent op het netwerk.<sup>325</sup>

71

## Rol in het PPS-ecosysteem

Private partijen kunnen worden uitgenodigd om bij de bespreking van specifieke thema's aanwezig te zijn om de samenwerking te bevorderen. Dit gebeurt echter direct door de partners zelf en niet via de betrokkenheid van NLiB.<sup>326</sup> Dit sluit aan bij de constatering dat de ROM's vooral op regionaal niveau samenwerken met private partners, waarbij NLiB geen rol speelt.<sup>327</sup>

Ook hier geven geïnterviewden aan dat partijen elkaar ook buiten het netwerk om vinden, zowel publieke partijen onderling als publiek en privaat, zonder tussenkomst van de PPS-organisaties. Dit geldt ook voor de ROM's.<sup>328</sup> ROM's geven aan dat ze elkaar ook vinden buiten TINL-verband. TINL heeft echter wel een rol gespeeld in het intensiveren en structureren van deze contacten.<sup>329</sup> De meerwaarde van TINL is de *convening power*, waardoor partijen eerder geneigd zijn aan te sluiten, een werkgroep zonder TINL wordt als minder sterk ervaren.<sup>330</sup>

---

<sup>320</sup> Interviews 3, 4, 9.

<sup>321</sup> Interviews 2, 3.

<sup>322</sup> Interviews 2, 4, 35.

<sup>323</sup> Interview 13.

<sup>324</sup> Interviews 1, 3, 4, 5.

<sup>325</sup> Interview 34.

<sup>326</sup> Interviews 9, 40.

<sup>327</sup> Interviews 1, 2, 3, 5.

<sup>328</sup> Interviews 1, 5, 6, 9, 21, 24, 34, 35, 40.

<sup>329</sup> Interviews 3, 35.

<sup>330</sup> Interview 31.

Daarnaast draagt TINL bij aan het bereiken van bedrijven in de regio, onder andere door middel van het TRP.<sup>331</sup> Betrokken partners zien het TRP als relevant, omdat het inzichtelijk maakt waar bedrijven behoefte aan hebben. Partners betreuren daarom het aflopen van het programma.<sup>332</sup> Een rapportage over het eerste jaar van TRP is inmiddels opgeleverd.<sup>333</sup> In die rapportage worden kenmerken en prioriteiten van bereikte bedrijven geanalyseerd. De invloed daarvan op de programmering van TINL-partners is nog onbekend. Naast deze jaarrapportages worden verslagen van individuele gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het TRP, in Achilles opgeslagen en daarmee gedeeld onder publieke partijen.

## 5.4 NLWorks

### 5.4.1 Impact Programma's

#### Instigatie van het project

NLWorks is bij zijn oprichting actief op zoek gegaan naar mogelijke projecten die voor ondersteuning in aanmerking zouden komen. Via bestaande contacten met en netwerken binnen rijksoverheidsorganen, ambassades, topsectoren en andere internationaal opererende organisaties, zoals ngo's en multinationals met grensoverschrijdende mvo-activiteiten, heeft NLWorks potentieel relevante bestaande projecten in kaart gebracht. Inmiddels zijn het vooral publiek gegenereerde leads die leiden tot projecten.<sup>334</sup> Als gevolg van het gekozen proces waren dat in alle gevallen projecten waarvoor het consortium al in hoge mate een idee had uitgewerkt. Door de timing van de betrokkenheid van NLWorks is deze organisatie bij de instigatie van het project dan ook niet direct betrokken geweest bij de geanalyseerde cases. Wel was NLWorks in enkele gevallen vrijwel direct nadat een project werd geïnitieerd betrokken bij de verdere vormgeving ervan.

72

De wens om een concreet probleem in een lokale context aan te pakken, was in de meeste gevallen de directe aanleiding om een consortium samen te brengen. Daarom is de probleemanalyse het voornaamste startpunt van projecten die voor begeleiding door NLWorks in aanmerking komen. Omdat NLWorks in de regel pas na vorming van een consortium is aangehaakt, had deze analyse dan ook in de meeste gevallen al plaatsgevonden en was hier voor NLWorks geen bijdrage meer in weggelegd. Hieraan kan ook een zekere selectiebias ten grondslag liggen: alleen projecten met een goed doordachte probleemanalyse en een duidelijke link met Sustainable Development Goals komen in aanmerking voor begeleiding door NLWorks. Proposities die dit niet helder gedefinieerd hebben, komen niet in aanmerking voor begeleiding. Dit is echter niet altijd duidelijk bij andere partijen in het ecosysteem; over het algemeen weten zij niet goed wat NLWorks kan betekenen voor hen, specifiek wanneer een project in aanmerking komt voor opname/financiering.<sup>335</sup>

#### Maatschappelijke meerwaarde

In elk van de onderzochte projecten had het consortium vanaf de start een duidelijk gemaakt welke maatschappelijke meerwaarde hun propositie zou hebben. In alle gevallen dragen de projecten bij aan een of meer SDG's. Omdat NLWorks in de geanalyseerde pilotprojecten pas na de vorming van het consortium betrokken geraakte, was er op dit punt geen actieve inbreng van NLWorks noodzakelijk. Wel monitorde NLWorks gedurende de ontwikkeling van het project of de focus op de SDG's voldoende gewaarborgd bleef.

In elk van de projecten is een centrale doelstelling de implementatie van technologie die bijdraagt aan een maatschappelijk doel in de lokale context. Hierbij gaat het om moderne technologieën, bijvoorbeeld op het gebied van afvalrecycling, kustbescherming en de inzet van broeikassen. Het innovatieve karakter van de technologie is echter geen leidende factor in de selectie van pilots. De technologie moet modern zijn, geleverd worden door Nederlandse partijen en zo als visitekaartje voor het Nederlands bedrijfsleven dienen.

---

<sup>331</sup> Interview 41.

<sup>332</sup> Interviews 3, 4, 5.

<sup>333</sup> TINL (2021b).

<sup>334</sup> Interviews 7, 23.

<sup>335</sup> Interviews 6, 19, 21, 24, 28.



In veel gevallen is het echter niet zozeer de technologie zelf die innovatief is. De mate van innovatie zit met name in de toepassing ervan in de geografische context en de wijze publieke en private partijen samen proberen de technologie op een economisch rendabele manier toe te passen. Zo is het opzetten van centra voor eerstelijnszorg weliswaar niet per se een innovatie op technologisch vlak, maar wel degelijk een noviteit als dat gebeurt in diverse streken van Kenia door middel van een publiek-private samenwerking tussen grote multinationals en lokale autoriteiten. Hetzelfde geldt voor de aanleg van eilanden voor de kust van Vietnam. In de diverse pilots had NLWorks dan ook vaak geen directe rol in de bepaling van innovatieve technologieën en was de inzet van innovatie technologie geen criterium voor NLWorks om bij te dragen.

### **Schaalbaarheid**

Gegeven het feit dat geen van de projecten al gerealiseerd is, was het in veel gevallen prematuur om al te zeer in te zetten op de schaalbaarheid van het project. Toch heeft NLWorks in enkele pilots geprobeerd de schaalbaarheid van het project op de agenda te zetten. In sommige gevallen was de insteek daarbij het verdiepen van het bestaande project: op welke schaal kan het worden uitgebreid als de pilot succesvol is? NLWorks heeft actief bijgedragen aan het vormgeven van discussies hierover. In andere gevallen heeft NLWorks bijgedragen aan het verbreden van het bestaande project. Het doel hiervan was bijvoorbeeld om het project ook in andere toepassingsgebieden uit te rollen, omdat het daar ook kansrijk was of om de afhankelijkheid van een of enkele partijen voor het slagen van de pilot te verkleinen. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat de projectopzet inderdaad breder is geworden en nieuwe partijen zijn betrokken. Bestaande partners hadden hier geen bezwaar tegen, zolang het de lopende activiteiten niet schaadde.

### **Samenwerking tussen partijen**

Zoals we al beschreven onder *Instigatie van het project*, was de samenwerking tussen partijen in de pilots al grotendeels tot stand gekomen op het moment dat NLWorks betrokken raakte. Wel nam NLWorks een duidelijke rol op zich in het procesmanagement en het relatiebeheer tussen de betrokken partijen. Er is waardering voor de rol die NLWorks heeft gespeeld in het strakker coördineren van projecten en het scheppen van duidelijkheid over de tijdlijn, de taken en de verantwoordelijkheden van elke partner. In enkele van de consortia was dit door onderlinge strubbelingen een noodzakelijke ingreep. Zo heeft NLWorks in een van de consortia de leiding genomen in het proces van afstemmen van verantwoordelijkheden en verwachtingen om een omgeving te scheppen waarin partijen weer met elkaar verder konden werken – dit hebben de betrokken partners gewaardeerd.

73

Een belangrijke nuance met betrekking tot het type partners in de projecten is dat het in de praktijk veelal een samenstelling van private partijen betreft die samenwerken in een lokale context. Voor het realiseren van die projecten is commitment van lokale publieke partijen noodzakelijk, omdat het project impact heeft op de lokale economie en maatschappij. Dat commitment was bijvoorbeeld nodig om fabrieken voor afvalverwerking, zorgcentra of kunstmatige eilanden te mogen aanleggen. In de geanalyseerde cases spelen publieke partijen echter veelal geen directe rol in de ontwikkeling van de pilot. Ze tonen commitment aan de start door bijvoorbeeld het ondertekenen van MoU's en *partnership agreements*, maar laten de uitwerking en realisatie van de propositie over aan de private partijen in de consortia. Alleen bij mijlpalen waarvoor hun goedkeuring vereist is, zoals de aankoop van land of de inleg van financiering, zijn de lokale publieke partijen van belang om uitgewerkte voorstellen of aanvragen goed te keuren of af te keuren. Er is dus in de meeste pilots beperkt sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen publieke en private partijen.

Een verschil in de intensiteit van de betrokkenheid van NLWorks is zichtbaar tussen twee typen pilots. Enerzijds waren er pilots met gerenommeerde bedrijven die een eigen netwerk en expertise hadden in het realiseren van projecten in de lokale context. Deze pilots opereerden in grote mate zelfstandig en hadden weinig directe noodzaak voor intensieve betrokkenheid van NLWorks. De bedrijven in deze pilots waren te spreken over de betrokkenheid van NLWorks als procesbewaker, maar minder enthousiast over de proactieve suggesties om Nederlands mkb bij hun pilot te betrekken zonder dat dit duidelijke toegevoegde waarde had voor het bestaande consortium. Anderzijds waren er pilots met meerdere kleinere partners die niet de ervaring en het netwerk hebben in de lokale context en met publiek-private samenwerking. Deze groep was afhankelijker van de sturing en expertise van NLWorks, en was dan ook gebaat bij een actievere rol van NLWorks, bijvoorbeeld in het aanbrengen van mogelijke partnerbedrijven, het realiseren van ingangen bij ambassades en het bestendigen van contacten met lokale autoriteiten. In deze situatie was NLWorks in staat ook daadwerkelijk een meer sturende rol op zich te nemen.

## Haalbaarheidsanalyse

Anders dan bij het vaststellen van het aan te pakken probleem heeft NLWorks in veel gevallen een duidelijke bijdrage geleverd aan de haalbaarheidsanalyse. Hoewel de consortia veelal al enig inzicht hadden in de haalbaarheid van de propositie, heeft NLWorks in meerdere pilots een actieve rol gespeeld in de verdere uitwerking hiervan. Dat deed de organisatie in de regel op twee manieren. Enerzijds heeft NLWorks in projecten financieel bijgedragen aan het inhuren van een externe consultant met specialistische lokale kennis of het laten uitvoeren van een haalbaarheidsstudie door een extern onderzoeksbureau. Hiertoe heeft NLWorks – als onderdeel van het budget voor instrumenten – een jaarlijks budget<sup>336</sup> beschikbaar (budget voor programmaontwikkeling, bijvoorbeeld *feasibility* of programmaontwerp).<sup>337</sup> Anderzijds heeft NLWorks in sommige gevallen als procesbeheerder consortiumpartners kritisch laten reflecteren op de voortgang en mogelijkheid verdere progressie te boeken. Inhoudelijke analyse van de haalbaarheid heeft NLWorks grotendeels aan het consortium en externe partijen gelaten, omdat de organisatie intern hiervoor niet de vereiste (uiteenlopende) expertise heeft.

## Financiering

Voor vrijwel elke propositie zijn financiering en gebruik van ander instrumentarium van cruciaal belang om de stap van eerste idee tot uitrol te zetten. In de verschillende pilots kwam naar voren dat vooral in de aanloopfase een vraag naar directe financiering bestaat. NLWorks heeft een jaarlijks budget dat onder andere inzetbaar is om kansrijke proposities verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld door een externe consultant in te huren of een haalbaarheidsstudie te financieren. Uit diverse projecten kwam naar voren dat een hoger budget om haalbaarheidsstudies te financieren, NLWorks zou helpen aan grotere slagkracht. In sommige pilots kwam naar voren dat private partijen graag zien dat publieke partijen (een deel van) het financieel risico afdekken. Hier lijkt met name een vorm van verwachtingsmanagement noodzakelijk, aangezien dit geen onderdeel is van de taak- of doelstellingen van NLWorks.

Ondersteuning in de vorm van ander instrumentarium waar projecten behoefte aan hadden, bestond met name uit expertise in de lokale context met publiek-private samenwerkingen en op financieel en juridisch vlak. In enkele gevallen heeft NLWorks bijgedragen door de inhuur van (lokale) experts of door partijen te wijzen op bestaande financiering van andere donoren, zoals DRIVE<sup>338</sup> van RVO. In sommige gevallen heeft NLWorks partners succesvol vooruitgeholpen door hen te ondersteunen bij het verkrijgen van publieke financieringsstromen. Dat deed NLWorks door mogelijke subsidies te identificeren, ondersteuning te bieden bij het opstellen van aanvragen en bij het verkrijgen van intentieverklaringen. Zo heeft NLWorks CO<sub>2</sub>-kredietexperts uit Nederland ingeschakeld om het potentieel hiervan CO<sub>2</sub>-kredieten als inkomstenstroom in kaart te brengen voor een pilot, en heeft het bijgedragen aan het opstellen van een aanvraag voor de *Building Back Better Regional Challenge*. Bij een enkel project is NLWorks ook enige tijd actief betrokken geweest bij het binnenhalen van een grote private financieringspartij door deel te nemen aan overleggen met de potentiële financier in het Verenigd Koninkrijk. De financiering is uiteindelijk evenwel niet tot stand gekomen.

## Voortgang

NLWorks zet relatief sterk in op het bewaken van de voortgang van pilots. De mate waarin de organisatie daadwerkelijk in staat was de voortgang te beïnvloeden, verschilt per pilot. Een factor die de mate van invloed bepaalt, is bijvoorbeeld de zelfstandigheid van het consortium, in termen van publiek-private samenwerking, eigen expertise, lokaal netwerk en beschikbaarheid van financiering. Als er bij de start van de pilot een gestructureerd en goed geëquipeerd consortium is gevormd, is er voor NLWorks slechts een beperkte rol weggelegd als procesbewaker. In ongeveer de helft van de geanalyseerde pilots bestond al een dergelijk consortium op het moment dat NLWorks aansloot.

<sup>336</sup> De offerte van 2019 rapporteert een budget van EUR 300.000 (RVO, 2019) voor deze activiteiten. In daaropvolgende jaren wordt het budget hiervoor niet meer gespecificeerd en is de omvang daarvan onduidelijk.

<sup>337</sup> RVO (2020), p. 7. De exacte gerealiseerde bedragen van jaarlijkse haalbaarheidsanalyse-toegewijde kosten zijn niet zichtbaar in de gerapporteerde financiële data (RVO, 2022b) en zijn onderdeel van een grotere uitgavenpost van extra en nieuwe instrumenten.

<sup>338</sup> *Development Related Infrastructure Investment Vehicle* – ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten.

In andere projecten met kleinere, meer onervaren partijen heeft NLWorks zich intensief beziggehouden met het opstellen en monitoren van de agenda en tijdlijn in een poging de voortgang te bewaken. Tot slot heeft NLWorks in sommige gevallen bij beperkte voortgang van de consortiumpartners besloten om initiatief van het consortium af te wachten, bijvoorbeeld om commitment te krijgen van lokale overheden of financiering binnen te halen.

Wat het sturen op voortgang voor NLWorks compliceert, is dat de organisatie geen volledige partner is in de consortia. Het heeft geen concrete instrumenten (zoals financiering of beslismacht) heeft om een doorbraak of beslissing van de partners te forceren. Als gevolg hiervan kan NLWorks niet meer doen dan de consortiumpartners aansporen. Als een consortiumpartner nadrukkelijk aan zet is om bijvoorbeeld financiering of lokaal commitment te krijgen, kan het voor NLWorks lastig zijn om volledig op de hoogte te blijven van de voortgang.

Een andere beperkende factor is dat de personele bezetting van NLWorks in het verleden regelmatig wisselde. Het gevolg was dat er tijd overheen ging om nieuwe projectleiders in te werken en bekend te maken met de consortiumpartners. Ook de overstap van NLWorks-personeel naar een consortiumpartner had een weerslag op de dynamiek binnen een van de consortia. Het gevolg van de wisselingen en inhuur van externen bij NLWorks is dat er tot voor kort slechts in beperkte mate een collectief geheugen opgebouwd werd en er weinig best practices en *lessons learned* werden uitgewisseld tussen pilots, zelfs als projecten in hetzelfde land of in dezelfde sector plaatsvonden. Belanghebbenden gaven aan dat het werk met eigen personeel in plaats van detacheringen hier een positieve kentering in heeft veroorzaakt.

## 5.5 Bevindingen

75

De hier gepresenteerde bevindingen gaan over de relevantie en additionaliteit van de activiteiten die zijn uitgevoerd door de drie organisaties NLiB, TINL en NLWorks. We presenteren de beoordelingen steeds in een tabel, gevolgd door een toelichting. Deze bevindingen slaan terug op zowel de kwaliteit van de beleidsvorming als de uitvoering die daaraan is gegeven. De vraag waar de grootste verantwoordelijkheid (zowel in positieve als negatieve zin) ligt voor de bevindingen, beantwoorden we hier niet. Dit onderscheid hebben we waar mogelijk al gemaakt in [hoofdstuk 2](#).

### 5.5.1 Meerjarig programmeren

De relevantie van de MT-combinaties lijkt vooral te zitten in de beschikbaarheid van het SMM-instrument, waardoor er financiering beschikbaar is om een MT-combinatie vorm te geven en partijen erbij te betrekken. Een volwaardig substituuut voor een internationaliseringsstrategie is dit echter (nog) niet; daarvoor gaat er voorsnog te weinig sturing van de MT-combinaties uit en is de reikwijdte nog te beperkt. Dat neemt niet weg dat er, vanwege de uitvraag aan publieke en private kant, wel substantiële overlap is tussen landen- en thema-prioriteiten van partijen aan publieke en private kant. Deze overlap komt echter (nog) niet tot uitdrukking in de praktijk, voornamelijk omdat veel MT-combinaties nog in ontwikkeling zijn.

### 5.5.2 NLiB

#### 5.5.2.1 Meerjarig programmeren

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Beperkt
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Negatief
Additionaliteit	Positief

## Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
In het meerjarig programmeren heeft NLiB vooral een rol gespeeld in de uitvraag van de prioriteiten aan private kant (samen met VNO-NCW) bij de topsectoren. In de uitvoering van de MT-combinaties is NLiB vertegenwoordigd als een van de partijen in de werkgroep meerjarig programmeren, waar periodiek de voortgang wordt besproken. Een inhoudelijke rol van NLiB bij de uitvoering is beperkt tot het financieren van studies in de voorfase van de inzet van een instrument. Het bleek niet noodzakelijk dat NLiB private spelers identificeerde en betrok bij de MT-combinaties, omdat het aantal betrokken partijen bij de uitvoering beperkt is tot de grotere spelers die sowieso al in beeld waren. De activiteiten zijn om deze redenen maar beperkt relevant voor de direct begunstigden binnen de MT-combinaties.
- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
De rol van NLiB in de MT-combinaties is maar in beperkte mate relevant voor de voortgang binnen de MT-combinaties. Het is onduidelijk gebleven op welke manier NLiB daaraan een relevante bijdrage zou moeten leveren. De kwaliteit van het ontwerp van de activiteiten van NLiB wordt daarom als negatief beoordeeld.

## Additionaliteit

NLiB vertegenwoordigt als enige partij de private kant in de werkgroep meerjarig programmeren, een rol die van belang is in een verder door publieke partijen gedomineerd speelveld. Deze rol is ook niet makkelijk bij een enkele partij aan private kant te beleggen. Daarom beoordelen we de additionaliteit van de rol in theorie als positief, omdat zonder NLiB deze rol waarschijnlijk onvervuld zou blijven. In de praktijk is de relevantie van de rol echter nog beperkt. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat de werkgroep voortkomt uit het PPS-beleid, waardoor het een nieuwe rol betreft.

76

### 5.5.2.2 Krachtenbundeling

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Negatief
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Negatief
Additionaliteit	Negatief

## Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
Wat betreft het krachten bundelen aan private kant is de voortgang tot nu toe grotendeels beperkt tot periodieke overleggen met topsectoren en brancheverenigingen. In beide overleggen is de relevantie gebaseerd op het informeren over ontwikkelingen elders in het ecosysteem. Concrete ondersteuning voor branches en topsectoren biedt NLiB door fte's beschikbaar te stellen en studies te financieren. Van dat laatste hebben partijen tot op zekere hoogte gebruikgemaakt, maar het beschikbaar stellen van fte's ervaren zij als te omslachtig en weinig specifiek om van meerwaarde te zijn. De conclusie is daarom dat de ondersteuning niet heeft geleid tot structurele verbeteringen bij topsectoren en brancheverenigingen. Hierdoor ontstaat het beeld van een organisatie die wordt gewaardeerd vanwege de inzet en het oplossend vermogen, maar die te weinig mogelijkheden heeft om relevante ondersteuning te bieden.<sup>339</sup> Om deze redenen beoordelen we de activiteiten als niet relevant voor de begunstigden.
- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
Het grotendeels ontbreken van relevante ondersteuning voor topsectoren en brancheverenigingen is deels te wijten aan juridische beperkingen om verdergaande steun te verlenen en aan de soms gebrekkige capaciteit bij topsectoren om concrete steunvragen te formuleren. Het is onduidelijk op welke manier NLiB, binnen deze beperkingen, een relevante rol kan spelen voor deze actoren. De kwaliteit van het ontwerp van de activiteiten beoordelen we daarom als negatief.

<sup>339</sup> Interviews 24, 26, 29.

## Additionaliteit

Omdat er nauwelijks relevante activiteiten hebben plaatsgevonden om topsectoren en brancheverenigingen te ondersteunen, is het moeilijk om van additionaliteit te kunnen spreken. De activiteit met de meeste relevantie, het financieren van studies, had relatief makkelijk elders belegd kunnen worden. Daarom beoordelen we de additionaliteit als negatief.

### 5.5.2.3 Next level-businessnetwerk

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Beperkt
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Negatief
Additionaliteit	Beperkt

## Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
De relevantie van de NL Business Hubs is dat ze directer kunnen doorverwijzen en beter in staat zijn ondernemers te helpen vanwege hun achtergrond. Dit, in combinatie met een vorm van accreditatie van commerciële dienstverleners, kan een kennislacune vullen waarvan begunstigden de meerwaarde zien. De hubs zetten echter ook in op eigen commerciële dienstverlening die over het algemeen al wordt aangeboden door andere private partijen. NLiB is relevant voor de hubs vanwege de onderlinge kennisdeling, het genereren van bekendheid in Nederland en het beschikbaar stellen van digitale middelen.

In de praktijk zien de betrokken partijen in het ecosysteem de meerwaarde van de hubs echter nog niet, blijkt op basis van het gebruik van en de bekendheid met de diensten van de business hubs. Het verschil met het postennet is voor de betrokken partijen niet erg duidelijk.

NL Business Hubs moeten zich echter nog grotendeels bewijzen, aangezien veel van deze hubs recentelijk onder NLiB-vlag zijn gaan opereren, en vanwege de reisbeperkingen die COVID-19 met zich meebracht. De beoordeling is daarom nog deels tentatief, afhankelijk van de richting waarin de hubs zich gaan ontwikkelen, waarbij relevantie meer zit in de doorverwijsfunctie dan de eigen dienstverlening. Daarom beoordelen we de mate waarin activiteiten tegemoetkomen aan de prioriteiten van begunstigden vooralsnog als beperkt.

- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
De kans is aanwezig dat er marktverstoring uitgaat van de NL Business Hubs als de posten en NLiB meer of uitsluitend doorverwijzen naar de hubs. Vanwege het verdienmodel van NLiB is dit risico duidelijk aanwezig. Dit risico is onvoldoende in het ontwerp meegenomen. Ook het onderscheid tussen de meerwaarde van eigen dienstverlening en de doorverwijsfunctie is onvoldoende uitgewerkt, wat ook blijkt uit de gemengde gevoelens in het postennet over de wenselijkheid van een hub. De kwaliteit van het ontwerp beoordelen we daarom als negatief.

## Additionaliteit

Hun additionaliteit ontleen de NL Business Hubs eveneens aan hun vermogen om specifiek door te verwijzen naar private dienstverleners en de extra capaciteit die ze bieden naast de post. Relevantie en additionaliteit hangen hier sterk samen. Functies die het postennet niet kan vervullen, zijn mogelijk relevant en additioneel, omdat ze anders niet uitgevoerd zouden worden. De eigen dienstverlening is dat in veel mindere mate; daarbij is hooguit sprake van activiteiten op grotere schaal, afhankelijk van de vraag of de hub activiteiten van commerciële dienstverleners verdringt. De additionaliteit beoordelen we daarom voorlopig als beperkt.

#### 5.5.2.4 Digitaal platform

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Beperkt
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Negatief
Additionaliteit	Beperkt

#### Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
Het portaal voor commerciële dienstverleners komt tegemoet aan de wensen van direct begunstigden (de dienstverleners zelf). De Virtual Gateway lijkt vooral voor hubs en posten interessant; partijen in Nederland zien de meerwaarde echter nauwelijks. Geïnterviewden noemen het verder ontwikkelen, aanbieden en ondersteunen van de NIO-connector en whitelabelwebsite een relevante oplossing om versnippering tegen te gaan, die tegemoetkomt aan de wensen van betrokken partijen. |Vanwege de verschillende oordelen over de diensten concluderen we dat de activiteiten in beperkte mate aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen.
- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
Het portaal voor commerciële dienstverleners leidt vanwege beperkte vindbaarheid en gebruik nog tot weinig nieuwe leads die bij hen terecht komen. Dit ligt in het verlengde van de bevinding dat NLiB nog weinig bekendheid geniet onder het mkb en heeft consequenties voor de vindbaarheid van alle diensten die via het digitale platform van NLiB worden aangeboden. De Academy leidt voorsnog tot afname van een paar honderd (voornamelijk gratis) cursussen op jaarbasis. Op basis van de geringe bekendheid van NLiB onder het mkb is het oordeel dat het onvoldoende gelukt is de organisatie en activiteiten onder de aandacht te brengen. Op basis daarvan beoordelen we de kwaliteit van de activiteiten als negatief.

78

#### Additionaliteit

Sommige activiteiten zijn sneller of op grotere schaal ontwikkeld (NIO-connector, whitelabelwebsite) door toedoen van NLiB. Maar er zijn ook activiteiten die relatief makkelijk door een andere partij uitgevoerd hadden kunnen worden. Dit laatste geldt met name voor de Virtual Gateway, International Business Academy en het portaal voor commerciële dienstverleners. Ons eindoordeel is daarom dat de additionaliteit beperkt is.

#### 5.5.3 TINL

##### 5.5.3.1 Meerjarig programmeren

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Negatief
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Negatief
Additionaliteit	Negatief

#### Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
TINL is vertegenwoordigd in de werkgroep meerjarig programmeren. In de uitvraag van de MT-combinaties heeft TINL echter geen rol gespeeld. De link tussen de MT-combinaties en de strategie en activiteiten van de TINL-partners is nog niet gelegd, waardoor de inbreng van TINL in de werkgroep vooral gebaseerd is op persoonlijke kennis en ervaring. Die inbreng heeft weinig toegevoegde waarde. De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen, beoordelen we daarom als negatief.

- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
Omdat het onduidelijk is op welke manier TINL de aansluiting zou moeten maken met de MT-combinaties, beoordelen we de kwaliteit van het ontwerp van de activiteiten ook als negatief.

### **Additionaliteit**

Omdat er nauwelijks sprake is van een bijdrage aan de uitvoering van de MT-combinaties, is van additionaliteit ook geen sprake. Daarom is het oordeel hierover ook negatief.

#### 5.5.3.2 Krachtenbundeling

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Positief
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Beperkt
Additionaliteit	Beperkt

### **Relevantie**

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
Het TINL-netwerk voorziet duidelijk in een behoefte van de TINL-partners. Daarnaast heeft krachtenbundeling via het TINL-netwerk geleid tot verbeterde onderlinge informatieverstrekking, wat vervolgens heeft geleid tot een betere afstemming tussen de TINL-partners en deels ook meer gezamenlijke activiteiten, in lijn met de verwachtingen van de TINL-partners. De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen, beoordelen we daarom als positief.
- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
Omdat voor het TINL-netwerk het voorbeeld aan de investeringsbevorderende kant (Invest in Holland netwerk) kon worden gevolgd, was van begin af aan grotendeels duidelijk op welke manier het netwerk vormgegeven zou moeten worden volgens de partners. Hier is ook uitvoering aan gegeven.

79

De publieke krachtenbundeling heeft twee beperkingen:

1. Voor TINL-partners is de vraag van de eigen achterban leidend, en sturing door TINL (of andere actoren) is niet mogelijk vanwege de wijze van financiering van de partners (en wordt ook als niet wenselijk ervaren). Dat neemt niet weg dat er overlap is tussen de prioriteiten van de partners, die van het postennet en de MT-combinaties. Waar de prioriteiten elkaar overlappen, wordt er meer gezamenlijk gedaan. Waar dit niet zo is, ondernemen de partners ook nog afzonderlijk activiteiten.
2. Publieke krachtenbundeling beperkt zich vooralsnog tot de TINL-partners, terwijl er meer spelers aan publieke kant zijn.

De publieke krachtenbundeling is nog onvolledig en daarom beoordelen we deze als beperkt.

### **Additionaliteit**

Het netwerk onder TINL-vlag is eerder en beter gestructureerd tot stand gekomen dan naar verwachting zonder TINL zou zijn gebeurd. Maar van de huidige werkzaamheden is er een aantal bij reguliere RVO-functies belegd: de werkgroepen bij de business development coaches en het managementoverleg bij de directeur Internationale handel. De rol van TINL is grotendeels het voeren van secretariaat van het netwerk. Om die reden is het oordeel over additionaliteit beperkt.

## 5.5.4 NLWorks

### 5.5.4.1 Meerjarig programmeren

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Beperkt
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Beperkt
Additionaliteit	Beperkt

#### Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
De meerwaarde van NLWorks zit vooral in het structuren van het overleg in de werkgroep meerjarig programmeren en het inzichtelijk maken van de voortgang in de 'airtables'. Incidenteel is er sprake van een inhoudelijke bijdrage die in het verlengde ligt van een van de eigen projecten. Het is echter nog niet mogelijk om daar een oordeel over te vellen, aangezien mogelijke bijdragen van recente datum zijn. Relevantie wordt vooral ontleend aan de bijdrage aan het proces binnen de werkgroep meerjarig programmeren. Op basis van de inhoudelijke bijdrage en de procesbijdrage oordelen we dat de mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen, beperkt is.

80

- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
De kwaliteit van de activiteiten die bijdragen aan het proces, het voorzitterschap en de airtables, beoordelen we als positief. De inhoudelijke bijdrage aan vormgeven van de MT-combinaties moet zich nog bewijzen. Dit zijn echter ad-hocbijdragen; er is geen sprake van een structurele koppeling tussen de MT-combinaties en impact programma's. Om deze reden beoordelen we de kwaliteit van het ontwerp van de activiteiten als beperkt.

#### Additionaliteit

Het oordeel over de additionaliteit is vooralsnog ook beperkt. De belangrijkste reden daarvoor is de mogelijke inhoudelijke bijdrage aan de MT-combinaties die gekoppeld is aan de eigen projecten, die van meerwaarde kan zijn. Het procesmanagement had echter ook relatief eenvoudig bij een andere partij belegd kunnen worden.

### 5.5.4.1 Impact Programma's

criterium	oordeel
Relevantie	
<i>De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen</i>	Beperkt
<i>De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten</i>	Beperkt
Additionaliteit	Negatief

#### Relevantie

- *De mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen*  
De meerwaarde van NLWorks is de bijdrage aan proces- en relatiemanagement. De organisatie biedt pilots een projectmanager die kan bijdragen aan de coördinatie door orde en structuur aan te brengen in de activiteiten, tijdlijn en doelen van het project. Daarnaast heeft NLWorks partners samengebracht in reguliere overleggen, strubbelingen verholpen en waar nodig nieuwe partners aangedragen. Deze rol was met name van waarde voor consortia die bestaan uit relatief onervaren en kleinere private partijen.



Voor consortia van grote bedrijven met lokale netwerken en expertise in realisatie van projecten in de lokale context was de bijdrage van NLWorks minder duidelijk.

Inhoudelijk is het lastiger voor NLWorks om een bijdrage te leveren aan de projecten. De aard en locatie van de pilots is erg uiteenlopend, en onderwerpen als financiering, technologische innovatie en juridische kennis (bijvoorbeeld van PPS) vereisen specialistische kennis en netwerken, die NLWorks veelal niet heeft. Wel heeft NLWorks in enkele pilots specialistische lokale kennis ingehuurd, via externe consultants of onderzoeksbureaus, om kennislacunes te vullen en de haalbaarheid van projecten in kaart te brengen. Ook heeft NLWorks bijgedragen aan het vinden en aanvragen van subsidies uit publieke financieringsbronnen. In enkele gevallen leidde dat tot toekenning. Andere inhoudelijke onderwerpen, zoals de probleemanalyse en de link naar Sustainable Development Goals, waren veelal al uitgewerkt voor de pilots voordat NLWorks erbij betrokken werd.

Of NLWorks met zijn ondersteuning ook in staat is geweest om daadwerkelijk voortgang te boeken met projecten, is lastiger te vast te stellen. Omdat NLWorks geen volledige partner is in het consortium en geen concrete instrumenten heeft om een doorbraak of beslissing van de partners te forceren, kan de organisatie de consortiumpartners alleen zo goed mogelijk helpen om de juiste voorwaarden te scheppen voor voortgang.

Om deze redenen beoordelen we de mate waarin activiteiten aan de prioriteiten en wensen van begunstigden tegemoetkomen als beperkt; ze komen tot op zekere hoogte tegemoet aan de wensen van de begunstigden door het relatie- en procesmanagement, maar met name op het gebied van noodzakelijke specialistische kennis is daar weinig tot geen sprake van.

- *De kwaliteit van het ontwerp van activiteiten*  
Het is maar de vraag hoe realistisch het is dat NLWorks de noodzakelijke kennis heeft om een inhoudelijke bijdrage te leveren, gezien de verscheidenheid aan kennis waaraan behoefte is. Bovendien had NLWorks te maken met een snelle doorloop van personeel. Daardoor was het lastig ervaringen uit de ene pilot te vertalen naar en delen met andere pilots. Beide zaken belemmeren de voortgang binnen de Impact Programma's. Om deze redenen beoordelen we de kwaliteit van het ontwerp van activiteiten als beperkt.

### **Additionaliteit**

Omdat de relevantie vooral is gerelateerd aan het proces- en relatiemanagement, is de additionaliteit laag. De rol van proces- en relatiemanager had namelijk ook relatief makkelijk bij een andere partij belegd kunnen worden.



## 6. Bereik

In dit hoofdstuk staat het bereik van de organisaties centraal. In de analyse van het bereik van de organisaties staan twee onderzoeksvragen centraal:

- In hoeverre bereiken de drie organisaties additioneel mkb met potentieel tot internationalisering?
- In hoeverre wordt het beschikbare instrumentarium via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen beter ontsloten en efficiënter ingezet?

### 6.1 Bereik additioneel mkb

- In hoeverre bereiken de drie organisaties additioneel mkb met potentieel tot internationalisering?

#### **Doelgroep en mate waarin bedrijven al internationaal actief waren**

De in het beleid geformuleerde doelgroep van de organisaties bestaat uit het mkb en start-ups, en specifiek het wat grotere mkb dat al actief is op nabije markten, maar nog niet op groeimarkten. Het doel is een groter mkb-aandeel op groeimarkten. Daarnaast heeft NLiB een daaraan gerelateerde maar specifiekere geformuleerde doelgroep.<sup>340</sup>

---

<sup>340</sup> De primaire groep bestaat uit 'jongvolwassen' internationaliserende mkb-bedrijven met 10-250 werknemers, die al in enige mate actief zijn in een land buiten Nederland (in 1-5 landen). De drie secundaire groepen zijn, 1) mkb-bedrijven die structureel in meer dan 5 landen actief zijn; 2) mkb-bedrijven die nog niet internationaal actief zijn maar dit wel ambiëren; en 3) buitenlandse ondernemingen die willen exporteren naar of importeren uit Nederland (NLiB, 2021a, p. 10).

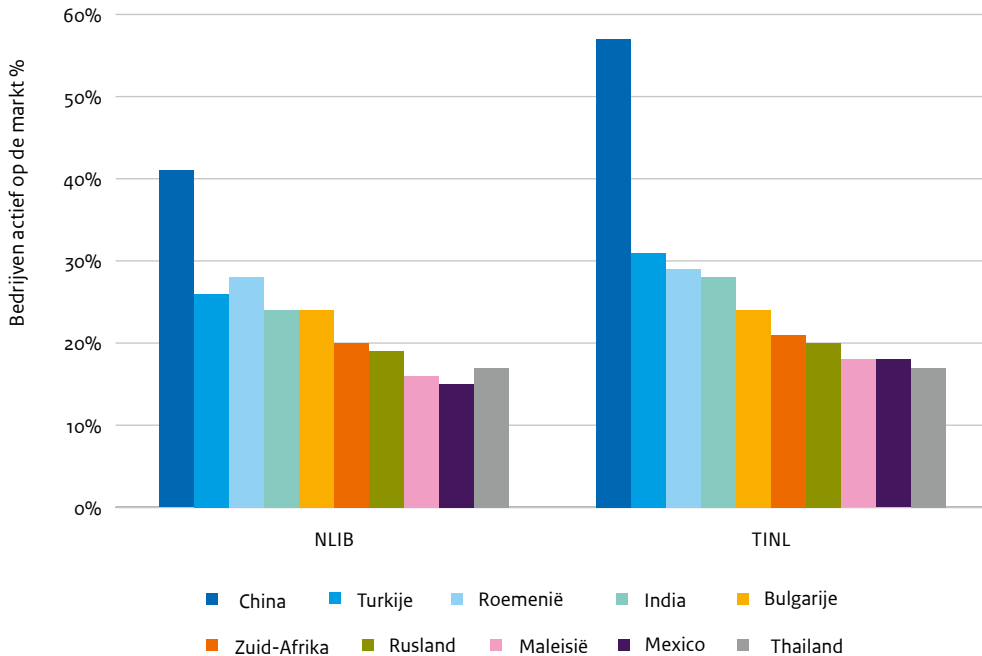
Ongeveer 65 procent van de gebruikers van NLiB valt buiten de primaire doelgroep van deze organisatie. Hieronder valt per definitie (volgens specificatie van de doelgroep) uitsluitend het mkb.

Beide groepen gebruikers waren al in hoge mate internationaal actief voordat ze gebruikmaakten van een instrument van NLiB of TINL. In het jaar ervóór geldt dat voor ongeveer 78 procent van de NLiB-gebruikers en ongeveer 94 procent van de TINL-gebruikers. NLiB wordt afgezet tegen de primaire doelgroep die al internationaal actief is; voor die groep is het percentage logischerwijs 100 procent. Voor de controlegroep van TINL is het percentage echter een stuk lager, met ongeveer 42 procent. De percentages internationaal actief in de vijf jaar voorafgaande aan instrumentgebruik zijn vergelijkbaar: 82 procent voor NLiB en 87 procent voor TINL.

### Aanwezigheid bedrijven op 'groeimarkten'

Hoewel het stimuleren van de aanwezigheid van het Nederlands mkb op groeiemarkten genoemd wordt als doelstelling in het rapport-Buijink en beleidsstukken, wordt die landselectie daarin niet verder gespecificeerd. Om toch een indruk te kunnen geven in hoeverre bedrijven al actief waren op groeiemarkten, is voor deze evaluatie een selectie gemaakt. Figuur 13 laat zien in hoeverre bedrijven uit beide groepen actief waren op deze tien groeiemarkten. Daarbij valt op dat dit varieert van 20 tot 30 procent, met uitzondering van China, waar de percentages duidelijk hoger zijn. Deze percentages zijn hoger dan voor de controlegroepen voor beide organisaties. In het geval van NLiB is dit ongeveer het dubbele en voor TINL een veelvoud daarvan. In deze controlegroep zitten ook bedrijven zonder internationale ambities (of latent aanwezig en daarom niet direct meetbaar), dus de vergelijking gaat enigszins mank. Wel wordt het beeld bevestigd dat bedrijven die gebruikmaken van TINL en NLiB al relatief sterk geïnternationaliseerd zijn.

**Figuur 13** Percentage bedrijven actief op bepaalde markt in de vijf jaar voorafgaand aan instrumentgebruik



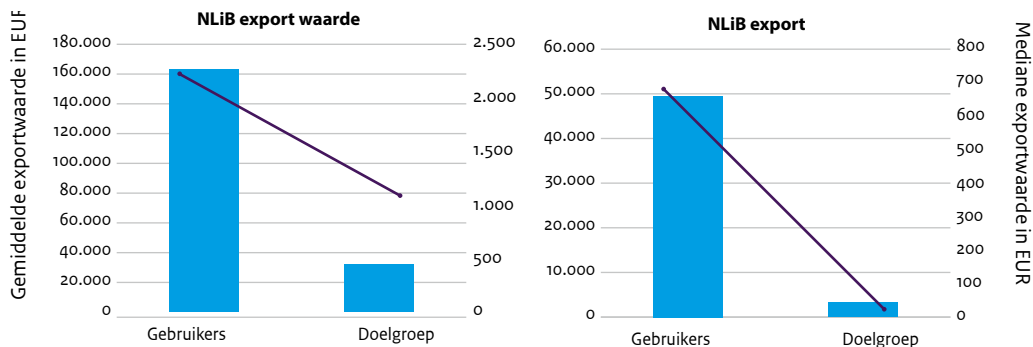
Bron: IOB op basis van CBS (2022)

## Ontwikkeling export en import

Wat betreft de ontwikkeling van de mate waarin bedrijven internationaal ondernemen (export en/of import status) voor en na het gebruik van diensten van NLiB valt op dat de verhouding tussen gebruikers en de doelgroep ongeveer gelijk blijft. Handelsdata zijn beschikbaar tot en met 2020, het jaar waaraan gebruik van NLiB toegewezen is, omdat nadere gegevens over het moment van gebruik ontbreken. Vanwege COVID-19 betekent dat een onvermijdelijke afname van de export en import. Daarom is een vergelijking met de doelgroep toegevoegd. Dit betekent echter niet dat deze ontwikkeling als een effect geïnterpreteerd kan worden, want daarvoor zijn te veel factoren hier niet meegenomen.<sup>341</sup>

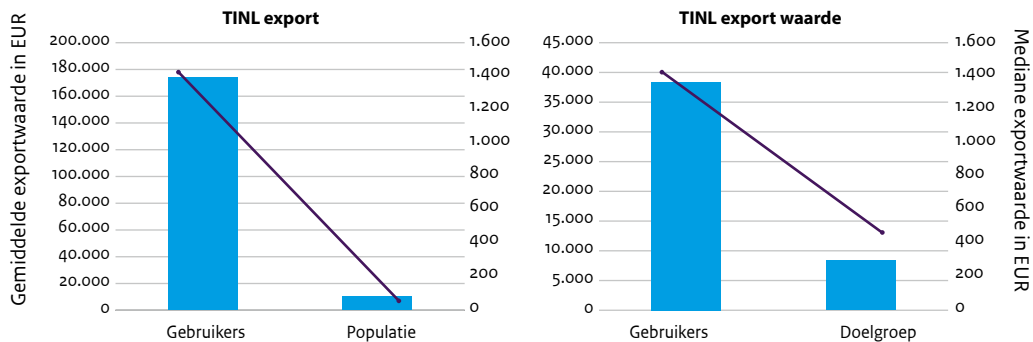
Figuur 14 biedt echter een eerste indicatie of er sprake is van een afwijkende ontwikkeling in de export ten opzichte van de doelgroep. De figuur laat zien dat de verhouding tussen de twee groepen ongeveer gelijk is gebleven. De gemiddelde exportwaarde van de doelgroep is ongeveer 20 procent van die van de gebruikers en ongeveer 50 procent van de mediane waarde zowel voor als na gebruikmaking van een dienst van NLiB. Dit betekent dat in absolute omvang de gemiddelde export van de gebruikers sterker is afgenomen dan die van de controlegroep. De mediane waarde laat ongeveer een gelijke ontwikkeling zien tussen de twee groepen, dus het afwijkende gemiddelde kan het resultaat zijn van een enkele uitschieter. Kortom, de resultaten lijken te duiden op een grotendeels gelijk verloop met mogelijk een negatiever beeld voor de gebruikersgroep. Aanvullend onderzoek is nodig om hier conclusies aan te kunnen verbinden.

**Figuur 14** Gemiddelde (blauw) en mediane (paars) exportwaarde gebruikers en doelgroep NLiB voor (links) en na (rechts) gebruik



Bron: IOB op basis van CBS (2022)

**Figuur 15** Gemiddelde (blauw) en mediane (paars) exportwaarde gebruikers en doelgroep TINL voor (links) en na (rechts) gebruik



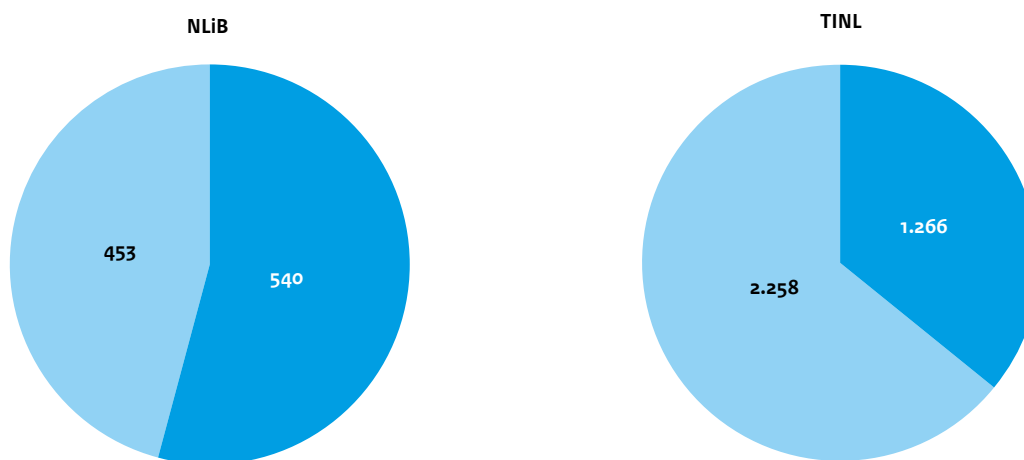
Bron: IOB op basis van CBS (2022)

<sup>341</sup> Ten eerste is er in deze analyse geen zicht op daadwerkelijk gebruik van een dienst van NLiB en ten tweede is er geen goede controlegroep op basis waarvan effecten aan gebruik kunnen worden geattribueerd.

Het beeld dat in figuur 15 wordt geschetst voor TINL is vergelijkbaar met dat voor de NLiB-groep. De verhouding tussen de gemiddelde exportwaarden tussen de twee groepen blijft ongeveer gelijk, de absolute afname is groter voor de gebruikersgroep. De mediane waarde is relatief sterker afgenomen voor de gebruikersgroep. Ook hier lijken de resultaten te duiden op een grotendeels gelijk verloop met mogelijk een negatiever beeld voor de gebruikersgroep.

### Gebruik publieke instrumenten

**Figuur 16** Gebruikers NLiB en TINL die voorafgaand wel (lichtblauw) of niet (blauw) gebruik hebben gemaakt van een publieke dienst via RVO/postennet



85

Bron: IOB op basis van CBS (2022)

Uit figuur 16 blijkt dat gebruikers van TINL al goed aangesloten zijn op het dienstennetwerk van RVO en het postennet, aangezien ongeveer 65 procent van de bedrijven al eerder was geregistreerd in Achilles. Voor NLiB is dit percentage lager, namelijk ongeveer 46 procent van de bedrijven. Dit kan te maken hebben met de samenstelling van de groepen. De NLiB-groep bestaat voor een relatief groter deel uit zakelijke dienstverlening – een groep die wellicht geïnteresseerder is in het ondersteunen van internationaliserende bedrijven dan dat deze dienstverleners zelf internationaal actief willen zijn.

## 6.2 Inzet instrumentarium

- In hoeverre wordt het beschikbare instrumentarium via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen beter ontsloten en efficiënter ingezet?

Voor kleinere partijen, voornamelijk brancheverenigingen met minder eigen organiserend vermogen, is het een goede optie om bedrijven die willen internationaliseren, door te verwijzen naar NLiB, in plaats van deze bedrijven zelf te ondersteunen of direct met de ondersteunende partij in contact te brengen. Doorverwijzen door NLiB gebeurt nu nog vaak persoonlijk of via via; de doelstelling is dit grotendeels digitaal te laten verlopen. Het aantal ondernemers dat NLiB in 2021 heeft geholpen is volgens NLiB zelf 1000, waarvan 450 doorverwijzingen en 300 cursussen, hoewel het meten van doorverwijzingen via het portaal een uitdaging blijft.<sup>342</sup>

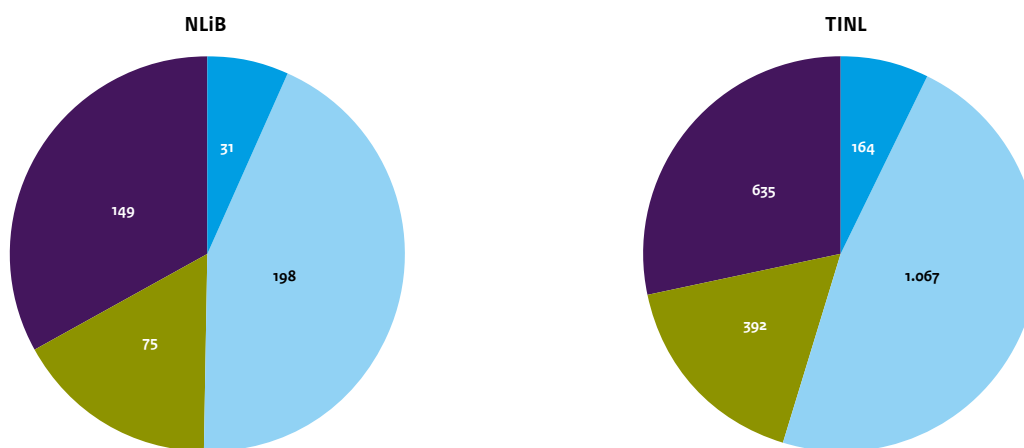
<sup>342</sup> Interview 8.

### Aanvullend gebruik publiek instrumentarium

Wat betreft de inzet van het publieke instrumentarium van RVO en het beantwoorden van vragen door het postennet valt op dat ongeveer de helft van de bedrijven die diensten van NLiB of TINL hebben gebruikt, daarna geen beroep meer doet op een instrument van RVO of het postennet.<sup>343</sup>

Van de bedrijven die in beeld zijn bij NLiB en die nog niet eerder gebruikmaakten van een instrument, is ongeveer 10 procent een ander publiek instrument gaan gebruiken. Voor TINL is dat ongeveer 25 procent. Voor bedrijven die wel eerder van een instrument gebruikmaakten, geeft figuur 17 de percentages weer. Ongeveer de helft van de bedrijven maakt na gebruik van NLiB/TINL geen gebruik meer van een ander instrument. Dit percentage is een stuk lager dan van bedrijven die nog niet eerder van een instrument gebruik hadden gemaakt. Hieruit blijkt dat het tot op zekere hoogte lukt bedrijven via NLiB-/TINL-activiteiten aan te sluiten op ander instrumentarium, maar dat het vooral het onderscheid tussen gebruikers en niet-gebruikers bestendigt.

**Figuur 17** Onderverdeling van bedrijven die eerder van een instrument gebruikmaakten en na gebruik NLiB/TINL: meer instrumenten hebben gebruikt (blauw); geen instrument hebben gebruikt (lichtblauw); één (groen) of meer (paars) instrumenten hebben gebruikt (maar niet meer dan daarvoor)



86

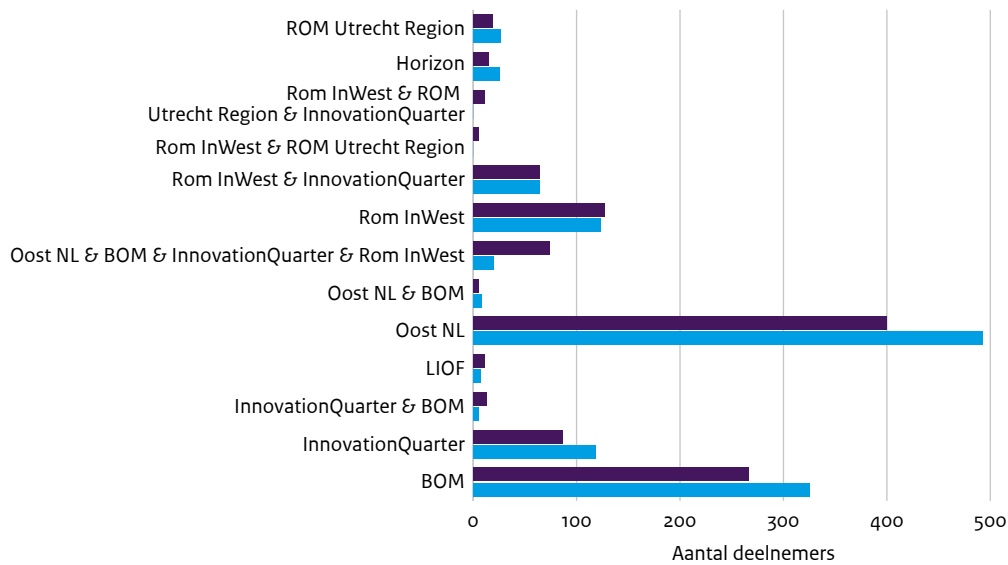
Bron: IOB op basis van CBS (2022)

### Gebruik diensten TINL-partners in andere regio's

Uit figuur 18 blijkt dat de partners van TINL er goed in slagen elkaars achterban te bereiken. Daarbij komt iets meer dan de helft van de deelnemers van activiteiten die zijn georganiseerd door een of meer ROM's, van buiten de eigen regio('s). Er is daarbij weinig onderscheid tussen de verschillende organiserende ROM's.

<sup>343</sup> Opgemerkt moet worden dat circa 20 procent van de bedrijven die deel hebben genomen aan een activiteit onder TINL-vlag, dit pas in 2021 hebben gedaan. Daarom valt nog niet vast te stellen of deze bedrijven daarna nog van een ander instrument gebruik hebben gemaakt.

**Figuur 18** Aantal deelnemers eigen regio(s) (paars) en elders (blauw) TINL-activiteiten



Bron: IOB op basis van CBS (2022)

Door de activiteitenkalender van TINL te koppelen aan de rapportages uit Achilles, is het mogelijk om een redelijk goed beeld te schetsen van het bereik van TINL in de afgelopen jaren. De activiteiten van de TINL-partners zijn in Achilles opgenomen en worden op basis van de TINL-agenda aan TINL gekoppeld. Als uitgangspunt is de activiteitenkalender van 2019 en 2020 gebruikt. Het bereik van TINL wordt hieronder op drie manieren weergegeven; 1) het aantal unieke deelnemers van alle TINL-events; 2) het aantal deelnemers per event; en 3) het aantal deelnemers per eventtype. In alle gevallen betreft het zowel publieke als private actoren. De verkregen data wijzen uit dat TINL in 2019 1259 unieke publieke en private actoren heeft bereikt met zijn events, en 2107 actoren in 2020.<sup>344</sup> Opvallend is dat deze aantallen aanzienlijk lager zijn dan die worden weergegeven in de jaarrapportages van TINL, namelijk 2847 in 2019<sup>345</sup> en 4857 in 2020.<sup>346</sup> Dit wordt deels veroorzaakt door dubbelingen in databestanden; bedrijven die met meer personen hebben deelgenomen aan een specifiek event, zijn afzonderlijk gerapporteerd. In het databestand van IOB zijn deze dubbelingen eruit gefilterd. Maar als het aantal deelnemers per event wordt bekeken<sup>347</sup> dan wijken de aantallen nog steeds af. IOB rapporteert 1512 deelnemers in 2019, en 3144 deelnemers in 2020. Wel moet opgemerkt worden dat niet alle activiteiten die als TINL-events worden gerapporteerd, terug te vinden zijn in Achilles. Dat heeft ook enige discrepantie veroorzaakt, al verklaart dit maar ongeveer 20 procent van het verschil.

Achilles geeft ook inzicht in het aantal deelnemers per eventtype. Hoewel de rapportage van 2019 laat zien dat er vooral werd deelgenomen aan businessmissies vanuit Nederland (494 deelnemers) en netwerkevents (337 deelnemers), participeerden de meeste actoren in 2020 in webinars (1848 deelnemers) en conferenties (289 deelnemers). Deze verschuiving in interesse is niet vreemd, gezien de COVID-19-pandemie.

<sup>344</sup> Maatstaf hiervoor waren de unieke KvK-nummers.

<sup>345</sup> TINL (2020).

<sup>346</sup> TINL (2021a).

<sup>347</sup> Dit houdt in dat een publieke of private actor die aan meer dan een TINL-event heeft deelgenomen, ook meerdere keren wordt meegenomen om tot het totale aantal participanten te komen.

## 6.3 Bevindingen

De bedrijven die in beeld zijn bij NLiB, vallen voor ongeveer twee derde buiten de gedefinieerde doelgroep. Beide groepen bedrijven zijn al in hoge mate internationaal actief (>75 procent van de bedrijven), waarvan tussen de 20 en 30 procent ook al actief was op ieder van de groeiemarkten. Bedrijven zijn ook al goed aangesloten op het RVO-instrumentarium (45 procent voor NLiB en 60 procent voor TINL). Uit de gemiddelde en mediane exportwaarden blijkt ook dat relatief grote bedrijven worden bereikt ten opzichte van de doelgroep. Gezien het gebrek aan sturingsmogelijkheden zijn deze bevindingen niet onlogisch of in tegenspraak met de gedefinieerde doelgroep. Het roept wel de vraag op welke doelgroep de inspanningen van NLiB en TINL gericht zijn en of dat de meest efficiënte inzet van de middelen is.

Op een aantal plekken in het ecosysteem heeft IOB informatie verzameld over de mate waarin activiteiten meer gezamenlijk worden georganiseerd of waar wordt doorverwezen. Doorverwijzen is een eerste stap om tot een efficiëntere inzet van diensten te komen, omdat een groter beschikbaar aanbod bedrijven naar de juiste vorm van ondersteuning moet leiden. Uit het CBS-onderzoek blijkt dat het goed is gelukt de activiteiten van de TINL-partners breder te ontsluiten: ongeveer de helft van de deelnemers aan onder TINL-vlag geregistreerde activiteiten komt uit een andere regio dan de organiserende partner(s).

Tot slot verandert het gebruik van het publieke instrumentarium niet substantieel voor bedrijven die in beeld waren bij NLiB of deelnamen aan onder TINL-vlag geregistreerde activiteiten. Dit betekent dat bestaande patronen van instrumentgebruik in stand blijven.



# 7. Reflectie

De vertaling van het rapport-Buijink naar beleid heeft deels geleid tot onbegrip, met name vanwege de oprichting van drie nieuwe organisaties die er invulling aan zouden gaan geven. In algemene zin werd het gezien als verwarrend en tegenstrijdig dat er nieuwe organisaties moesten worden opgericht om uitvoering te geven aan onder andere de wens om versnippering tegen te gaan. Hierdoor is de situatie voor bestaande partijen complexer geworden en kost het meer tijd en moeite de nieuwe partijen te leren kennen en beïnvloeden.<sup>348</sup>

Ondanks de onduidelijkheid en soms het onbegrip dat bestond over de manier waarop er vorm aan de uitvoering van de adviezen van het rapport-Buijink is gegeven, wordt steun voor de overkoepelende aanbevelingen uit het rapport-Buijink breed gedragen. Met name de krachtenbundeling om Nederland internationaal sterker te presenteren, kan op bijval rekenen. Wel worden kanttekeningen geplaatst bij het rapport: dat het inmiddels verouderd is, dat het een te centrale rol is gaan spelen of een te centralistisch karakter heeft gekregen.<sup>349</sup> Het rapport wordt als sterk gezien in het analyseren van de knelpunten en het aandragen van algemene aanbevelingen om de knelpunten op te lossen. Deze aanbevelingen zijn in een aantal gevallen concreet, maar de overkoepelende aanbevelingen gaan vooral over het 'wat' en niet (genoeg) over het 'hoe'. Bijvoorbeeld: er moet één overkoepelende strategie komen, maar het wordt niet direct duidelijk hoe die eruit moet zien; krachtenbundeling moet plaatsvinden, maar het is niet direct duidelijk hoe.

89

De grotendeels ontbrekende sturing vanuit het ISO NL heeft voor NLWorks betekend dat de nadruk nog sterker op de Impact Programma's is komen te liggen. Op het gebied van procesmanagement heeft NLWorks hierin een meerwaarde gehad, maar op inhoudelijk vlak was zijn rol beperkt vanwege de grote diversiteit in vereiste expertise van de pilots. Ook was de toegevoegde waarde van NLWorks in het samenbrengen van partijen beperkt tot het aandragen van aanvullingen op bestaande consortia – NLWorks is in de geanalyseerde projecten niet betrokken geweest bij de initiatie van een consortium. De vraag is of NLWorks hiermee invulling geeft aan een belangrijke behoefte met maatschappelijke waarde, of dat dergelijke procesmatige begeleiding anders via commerciële partijen tot stand was gekomen. Dit lijkt te verschillen per project en is met name afhankelijk van de schaal en structuur ervan: alleen bij consortia die bestaan uit meerdere kleinere partijen kunnen de benodigde middelen voor inhuur van capaciteit ontbreken en voegt NLWorks waarde toe die anders niet gerealiseerd zou kunnen worden.

De moeite die NLiB heeft om een positie te verwerven binnen het ecosysteem, is deels te wijten aan de overlap met functies die bijvoorbeeld al bij RVO of het postennet belegd zijn, bijvoorbeeld voor de NL Business Hubs of missies en informatievoorziening.<sup>350</sup> Bij al bestaande evenementen zien betrokkenen de meerwaarde van de aanwezigheid van NLiB vaak niet.<sup>351</sup> Dat er weinig ruimte is voor een rol van NLiB bij de uitvoering van missies wordt ook erkend door verscheidene stakeholders, en daar is om die reden ook beperkt uitvoering aan gegeven. Daarom is, naast digitalisering, de nadruk op het hubnetwerk gelegd.<sup>352</sup>

---

<sup>348</sup> Interviews 3, 6, 11, 16, 26, 29.

<sup>349</sup> Interviews 10, 12, 17, 19, 26, 27.

<sup>350</sup> Interviews 5, 26, 28, 29, 37, 41.

<sup>351</sup> Interviews 28, 32.

<sup>352</sup> Interview 8.

Ook ten aanzien van de business hubs is de rol van de business hubs ten opzichte van het postennet onvoldoende helder. Hieruit blijkt dat er door het beleid onvoldoende is nagedacht over de vraag of er ruimte is voor een aanvullende rol van NLiB. Dit betekent echter ook dat de mogelijkheid niet is overwogen om op een van deze terreinen een rol toe te bedelen aan NLiB, waarbij andere actoren een stapje terug zouden kunnen doen. Hierdoor is de positie van NLiB vanaf het begin erg lastig geweest.

Wat betreft TINL kan worden gesteld dat deze organisatie aan een duidelijke behoefte voldoet. Het bestaande Invest in Holland-netwerk wordt genoemd als voorbeeld van iets dat ook aan de handelskant van meerwaarde zou kunnen zijn. Daarom was voor TINL van begin af aan de invulling en afbakening duidelijker.<sup>353</sup>

Het bestaan van het netwerk maakt het ook makkelijker instrumenten als het TRP uit te voeren. Echter, een bredere zorg aan private kant, is het feit dat de TINL-partners activiteiten zijn gaan uitvoeren waarvan wordt gezegd dat deze ook privaat uitgevoerd hadden kunnen worden. Dit geldt met name ook voor het TRP.<sup>354</sup> De aanwezigheid van het TINL-netwerk en inhuizing bij RVO kan het voor beleidsmakers aantrekkelijker maken dergelijke activiteiten bij hen TINL te beleggen, die privaat mogelijk ook uitgevoerd hadden kunnen worden.

Dit sluit aan bij de bredere zorgen die er leven over de dominante rol die de overheid is gaan spelen op het gebied van handelsbevordering. Daarbij wordt het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) genoemd als voorbeeld van een organisatie die het niet heeft gered en gelijkenissen vertoont met de wijze waarop NLiB werd opgezet.<sup>355</sup> Deze zorg leeft echter breder dan specifiek met betrekking tot de organisaties. Het geldt ook voor de organisatie van verschillende typen missies (die veelal door publieke partijen als RVO, ROM's en steden worden georganiseerd) en de dominante rol van RVO waar private partijen zich toe hebben te verhouden; om aanspraak te kunnen maken op RVO-middelen en het aanpassen van eigen dienstverlening vanwege de dominante rol van RVO. Dit gaat ten koste van het verdienvermogen en uiteindelijk organiserend vermogen van private spelers. Deze zorg wordt breed gedeeld aan private kant.<sup>356</sup>

90

---

<sup>353</sup> Interviews 9, 14.

<sup>354</sup> Interview 34.

<sup>355</sup> Interviews 6, 17, 18, 19, 24, 26.

<sup>356</sup> Interviews 10, 13, 17, 18, 19, 23, 24, 26.

# Referentielijst

- Berenschot (2018)**. 'Strategie van NL International Business' (intern document). 20 maart 2018.
- Buijink, C. (officiële auteursnaam: DTIB Stuurgroep internationale handels-, -innovatie- en investeringsbevordering) (2017)**. 'Team Nederland: Samen sterker in de wereld. Een actieplan voor banen en groei'. Adviesrapport DTIB Stuurgroep internationale handels-, innovatie- en investeringsbevordering. April 2017. Beschikbaar via: [Team Nederland: Samen sterker in de wereld](#).
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2022)**. 'Relevantie PPS in internationale handelsbevordering'. Uitgevoerd in opdracht van IOB – Ministerie van Buitenlandse Zaken. 15 mei 2022. Beschikbaar via [Relevantie PPS in internationale handelsbevordering \(cbs.nl\)](#).
- Heinrich, M. (2014)**. 'Demonstrating additionality in private sector development initiatives – A practical exploration of good practice for challenge funds and other cost-sharing mechanisms'. *DCED. H1, p.3*. Beschikbaar via: [Donor Committee for Enterprise Development\\_Demonstrating-Additionality\\_final.pdf \(enterprise-development.org\)](#)
- Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (mede namens Minister van Economische Zaken), voorzitter van VNO-NCW & voorzitter van MKB-Nederland (2017)**. Intentieverklaring publiek-private aanpak handels- en investeringsbevordering'. 1 februari 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017a)**. 'CoCa-beoordeling NLib' (intern document). 10 maart 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017b)**. Modernisering diplomatie – Adviesrapport DTIB Stuurgroep internationale handels-, innovatie en investeringsbevordering. 'Berichtenverkeer' (Rijks intern). 22 mei 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017c)**. 'Programmatische Activiteiten Stichting Nederland International Business'. Beoordelingsmemorandum (Rijks intern). Augustus 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2017d)**. 'Subsidiebeschikking inzake: Programmatische activiteiten St. International Business' (Intern document). 1 september 2017.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018a)** 'Investeren in perspectief'. BHOS-nota. 18 mei 2018. Beschikbaar via: [Investeren in perspectief](#).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018b)**. 'Betreft goedkeuring werkplan 2018/19 inzake "Programmatische activiteiten St. International Business"' (intern document). 12 juli 2018.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018c)**. 'Handelsagenda'. Bijlage bij Kamerbrief 34952, nr. 30. 5 oktober 2018. Beschikbaar via: [Bijlage](#) bij kst34952-3.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018d)**. 'Internationaal Strategisch Overleg (ISO NL)'. Kamerbrief 34952, nr. 31. 16 oktober 2018. Beschikbaar via: [kst34952-31](#).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018e)**. 'Publiek-private samenwerking internationaal ondernemen: Trade&Innovate NL, NLinBusiness, De Werkplaats en Global Stars'. Kamerbrief 34952, nr. 40. 13 december 2018. Beschikbaar via: [kst34952-40](#).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019)**. 'Handelsagenda: één jaar onderweg'. Kamerbrief 34952, nr. 86. 30 september 2019. Beschikbaar via: [kst34952-86](#).

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020).** ‘Voortgang Handelsagenda 2020’. Kamerbrief 34952, nr. 118. 20 oktober 2020. Beschikbaar via: [Kamerbrief voortgangsrapportage Handelsagenda](#)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021a).** ‘Kamerbrief 3<sup>e</sup> voortgangsrapportage Handelsagenda’. Kamerbrief 34952, nr. 144. 2 november 2021. Beschikbaar via: [Voortgangsrapportage-Handelsagenda](#).
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021).** ‘Missiegedreven Topsectoren en Innovatiebeleid’. Kamerbrief 33009; 32637, nr. 102. 15 oktober 2021. Beschikbaar via: [Kamerstuk 33009-102](#)
- NLinBusiness (NLib) (2017).** ‘Subsidieaanvraag stichting NLib’ (intern document). 1 augustus 2017.
- NLib (2018a).** ‘NLinBusiness – Jaarplan 2018/2019 en nadere toelichting op de opstart’ (intern document). 28 juni 2018.
- NLib (2018b).** ‘Bijlage 1: Concept – Nadere uitwerking resultaat activiteiten NLinBusiness 2018 & 2019’ [Werkplan 2018/2019] (intern document). Bijlage bij Jaarplan 2018/2019 (NLib, 2018a). 28 Juni 2018.
- NLib (2019).** ‘Jaarverslag 2017-2018’. Maart 2019. Beschikbaar via: [NLib Jaarverslag 2017-2018](#).
- NLib (2020a).** ‘Jaarverslag 2019’. Maart 2020. Beschikbaar via: [NLib Jaarverslag 2019](#).
- NLib (2020b).** ‘Financieel jaarverslag 2019’ (intern document). 7 April 2020.
- NLib (2021a).** ‘Jaarverslag 2020’. Februari 2021. Beschikbaar via: [NLib Jaarverslag 2020](#).
- NLib (2021b).** ‘Financieel jaarverslag 2020’ (intern document). 13 april 2021.
- NLib (2021c).** ‘BU2022 en liquiditeitsbegroting 2022’ (intern document). September 2021.
- NLib (2022a).** ‘Jaarverslag 2021’. Februari 2022. Beschikbaar via: [NLib Jaarverslag 2021](#).
- NLib (2022b).** ‘Financieel jaarverslag 2021’ (intern document). 26 april 2022.
- NLWorks (2018a).** ‘Bijlagen bij Rapport over de Werkplaats’ (intern document). ISO-C Document. 17 oktober 2018.
- NLWorks (2018b).** ‘Rapportage over de Werkplaats: Organisatie en werkwijze binnen NLWorks (De Werkplaats) in het Team NL’ (intern document). ISO-C document, 19-04B. 21 december 2018.
- NLWorks (2019a).** ‘Advies ten aanzien van scope, ophanging, aansturing en organisatie om een efficiënte, effectieve publiek-private Werkplaats te borgen’ (intern document). ISO-C Document, 19-35. Juni 2019.
- NLWorks (2019b).** ‘Jaarplan [2020] NLWorks voor ISO-commissie’ (intern document). 21 oktober 2019.
- NLWorks (2020).** ‘NLWorks Jaarplan 2021’ (intern document). November 2020.
- OECD (2022).** ‘Understanding the six criteria: Definitions, elements for analysis and key challenges – Relevance’. OECD Library. Beschikbaar via: [Donor Committee for Enterprise Development Demonstrating-Additionality](#).
- Projectgroep herijking ISO NL 2.0 (2021).** ‘Aanbevelingen voor een ISO NL 2.0’ (intern document). Intern advies opgesteld door BZ, EZK en VNO-NCW op verzoek van de ISO-commissie. 23 juni 2021.
- Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) (2017).** ‘Definitieve offerte 2018 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Thema A: Publiek Private Samenwerking’ (Rijksintern). Opdrachtformulering. Onderdeel van ‘Deelopdracht Internationaal Ondernemen’ (Rijks intern). 30 november 2017.

- RVO (2018).** ‘Offerte 2019 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Publiek Private Samenwerking’ (Rijksintern). Definitieve opdrachtformulering. Onderdeel van ‘Deelopdracht Internationaal Ondernemen’ (Rijks intern).
- RVO (2019a).** ‘Publiek private samenwerking’. In: ‘Jaarrapportage 2018 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Deelopdracht Internationaal Ondernemen’ (Rijks intern). H.6, pp. 36-38. 27 maart 2019.
- RVO (2019b).** ‘Offerte 2020 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Publiek Private Samenwerking’ (Rijks intern). Definitieve opdrachtformulering. Onderdeel van ‘Deelopdracht Internationaal Ondernemen’ (Rijks intern). 29 november 2019.
- RVO (2020a).** ‘Publiek private samenwerking’. In: ‘Jaarrapportage 2019 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Deelopdracht 1: Internationaal Ondernemen (DGBEB)’ (Rijks intern). H.5, pp. 27-29. 9 april 2020.
- RVO (2020b).** ‘Offerte 2021 Ministerie van Buitenlandse Zaken – Publiek Private Samenwerking’ (Rijks intern). Definitieve opdrachtformulering. Onderdeel van ‘Deelopdracht Internationaal Ondernemen’ (Rijks intern).
- RVO (2021).** ‘Publiek private samenwerking’. In: ‘Jaarrapportage 2020 – Deelopdracht 1: Internationaal Ondernemen (DGBEB) (Rijks intern)’. H5, pp. 43-37. 31 maart 2021.
- RVO (2022a).** ‘Publiek private samenwerking’. In: ‘Jaarrapportage 2021 – Deelopdracht 1: Internationaal Ondernemen (DGBEB) (Rijks intern)’. H.5, pp. 33-35. 31 maart 2022.
- RVO (2022b).** ‘Realisatie PPS 2018–2021’ (interne data). Juni 2022.
- Rijksoverheid (2020).** ‘Pilots Strategische Meerjarige Marktbewerking’. Bijlage bij uitnodiging consultatie juni 2020.
- TINL-partners (2020).** ‘Samenwerkingsafspraken versterking handelsbevordering voor Nederlandse bedrijfsleven en instellingen’. Compilatieversie. 22 oktober 2020. Beschikbaar via: [Samenwerkingsafspraken versterking handelsbevordering voor Nederlandse bedrijfsleven en instellingen \(tradeandinnovate.nl\)](#).
- Trade and Innovate NL (TINL) (2019).** ‘Jaarverslag 2018 Trade and Innovate NL’. Maart 2019. Beschikbaar via [TINL Jaarverlag 2018](#).
- TINL (2020).** ‘Jaarverslag 2019’. Maart 2020. Beschikbaar via: [TINL Jaarverslag 2019](#).
- TINL (2021a).** ‘Jaarverslag 2020’. Maart 2021. Beschikbaar via: [TINL Jaarverslag 2020](#).
- TINL (2021b).** ‘Internationaliseringsrapportage Trade Relations Programma 1e jaar’. Mei 2021. Beschikbaar via: [TRP-rapportage 2021](#).
- TINL (2022a).** ‘Jaarverslag 2021’. Februari 2022. Beschikbaar via: [TINL Jaarverslag 2021](#).
- TINL (2022b).** ‘Notitie Trade and Innovate NL: samenwerking Rijk en regio op internationalisering’ (intern document). 13 februari 2022.
- Tweede Kamer (2019a).** ‘Amendement van de leden Amhaouch en Weverling’. Kamerstuk 35300-XVII, nr. 19. 26 november 2019. Beschikbaar via: [kst-35300-XVII-19](#).
- Tweede Kamer (2019b).** ‘Amendement van het lid Weverling’. Kamerstuk 35300-XVII, nr. 25. 28 november 2019. Beschikbaar via: [KST 35300-XVII-25](#)

**TwynstraGudde (2020).** 'Mid-term review voortgang en resultaten ecosysteem voor internationale handel en innovatiebevordering'. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. 25 september 2020.  
Beschikbaar via: [Midterm review publiek-private ecosysteem](#).

**Werkgroep Meerjarig Programmeren (2021).** 'Rollen en verantwoordelijkheden Meerjarig programmeren voor internationaal ondernemen' (intern document). 4 maart 2021.

**World Bank (Z.d.).** 'World Bank Country and Lending Groups – World Bank Data Help Desk' (website).  
Beschikbaar via: [World Bank Country and Lending Groups](#).

# Bijlagen

## Annex 1 Methodologie

### Evaluatiematrix

Criteria	Onderzoeksvraag	Organisatie	Methode	Beschrijving	Bronnen
Beleidsreconstructie	Welke problemen worden geïdentificeerd in het rapport-Buijink en op welke manier zijn de aanbevelingen vertaald naar beleid en uitvoering?	NLiB, TINL, NLWorks	Bureau-onderzoek	Een beschrijving van het beleid en uitvoering in de jaren 2017-2022	Kamerbrieven, jaarplannen, jaarverslagen, opdrachtverstrekkingen/subsidieverstrekkingen
		NLiB, TINL, NLWorks	Interviews	Interviews met beleidsmakers, uitvoerders en andere partijen in het ecosysteem	Interviews met DIO, EZK, VNO-NCW, uitvoerders NLiB, NLWorks en TINL, ROM's, brancheverenigingen, topsectoren, commerciële dienstverleners, ambassades/consulaten
	In hoeverre is het beleid en de strategie van de drie organisaties in lijn met het rapport-Buijink en het daarop gebaseerde beleid?	NLiB, TINL, NLWorks	Netwerk-analyse	Een overzicht en beschrijving van (een selectie) van de belangrijkste spelers in het PPS-ecosysteem; hun rol, relatie tot NLiB, TINL, NLWorks en oordeel over het ecosysteem	Interviews met DIO, EZK, VNO-NCW, uitvoerders NLiB, NLWorks en TINL, ROM's, brancheverenigingen, topsectoren, commerciële dienstverleners, ambassades/consulaten
Relevantie	Hoe beoordelen betrokken partijen in het ecosysteem de relevantie van de activiteiten van de drie organisaties en waarom?	NLiB, TINL, NLWorks	Netwerk-analyse	Een overzicht en beschrijving van (een selectie) van de belangrijkste spelers in het PPS-ecosysteem; hun rol, relatie tot NLiB, TINL, NLWorks en oordeel over het ecosysteem	Interviews met DIO, EZK, VNO-NCW, uitvoerders NLiB, NLWorks en TINL, ROM's, brancheverenigingen, topsectoren, commerciële dienstverleners, ambassades/consulaten

Criterion	Onderzoeks-vraag	Organisatie	Methode	Beschrijving	Bronnen
Relevantie		NLiB	Enquêtes, focusgroep discussies		Gespreksverslagen en enquête resultaten van commerciële dienstverleners en bedrijven
Additionaliteit	Zijn de activiteiten van de drie uitvoerders (voldoende) onderscheidend ten opzichte van de activiteiten die reeds door de andere publieke en private partijen worden uitgevoerd?	NLiB, TINL, NLWorks	Netwerk-analyse	Een overzicht en beschrijving van (een selectie) van de belangrijkste spelers in het PPS-ecosysteem; hun rol, relatie tot NLiB, TINL, NLWorks en oordeel over het ecosysteem	Interviews met DIO, EZK, VNO-NCW, uitvoerders NLiB, NLWorks en TINL, ROM's, branche-verenigingen, topsectoren, commerciële dienstverleners, ambassades/ consulaten
			Enquêtes, focusgroep discussies		Gespreksverslagen en enquête resultaten van commerciële dienstverleners en bedrijven
		NLWorks	Casestudy's	Beoordeling van een selectie van projecten op basis van een aantal kenmerken, in ieder geval: instigator, vraag, financiering, publiek-privaat karakter, voortgang en maatschappelijke meerwaarde	Interviews met deelnemers projecten, NLWorks en nader te identificeren derde partijen
Bereik	In hoeverre wordt er door de drie organisaties additioneel MKB met potentieel tot internationalisering bereikt?	NLiB, TINL	Data-analyse	Middels een CBS-studie kaart brengen hoeverre bedrijven al internationaal actief waren	Overzichten gebruikers portaal NLiB, deelnemers TINL, CBS ABR
	Wordt het beschikbare instrumentarium beter ontsloten en efficiënter ingezet via gezamenlijke activiteiten en doorverwijzen?	NLiB, TINL	Data-analyse	Een CBS-studie brengt in kaart in hoeverre bedrijven al internationaal actief waren en gebruik maakten van publieke instrumenten.	Overzichten gebruikers portaal NLiB, deelnemers TINL, CBS ABR



Criteria	Onderzoeksvraag	Organisatie	Methode	Beschrijving	Bronnen
Bereik		NLiB	Enquêtes, focusgroep discussies	Enquêtes onder en focusgroep discussies met bedrijven uit de bestanden van NLiB voor aanvullend inzicht in gebruik van private diensten, de kwaliteit en additionaliteit van de diensten van NLiB en de mate waarin wordt doorverwezen tussen aanbieders	Overzichten gebruikers portaal NLiB, Gespreksverslagen en enquête resultaten van commerciële dienstverleners en bedrijven
		NLiB, TINL, NLWorks	Netwerk-analyse	Het in kaart brengen van de internationale activiteiten van de actoren in het netwerk voor specifieke doellanden/ thema's om de mate van gezamenlijkheid en doorverwijzen te onderzoeken	Interviews met in ieder geval ROM's, brancheverenigingen, topsectoren, private aanbieders, ambassades/ consulaten/ NBSO's

### Gebruik interviews

Op basis van de onderzoeksvragen en evaluatiecriteria zijn onderwerpen en deelonderwerpen geïdentificeerd op basis waarvan stukjes tekst uit de interviewverslagen zijn gecodeerd in het programma MaxQDA<sup>357</sup>. Dit heeft geleid tot ongeveer 750 gecodeerde stukjes tekst die vervolgens per codering zijn gecombineerd en samengevat. Deze analyse onderbouwt voor een groot deel de bevindingen in het hoofdstuk relevantie en additionaliteit.

### Beschrijving populatie CBS-analyse

Voor beantwoording van de additionaliteitsvragen is een overzicht gemaakt van bedrijven die 'gebruik hebben gemaakt' van de diensten van NLiB of TINL. Voor NLiB betekent dat het achterlaten van gegevens vanwege een vraag, registratie voor een evenement, downloaden van een rapport, etc. op de NLiB website. Voor NLiB zijn ongeveer 9000 bedrijven achterhaald. Van deze 9000 zijn er ongeveer 2500 gevestigd in Nederland en met een bedrijfsnaam. Deze 2500 zijn door de KvK gematcht met hun bestand, en voor ongeveer 1000 was het mogelijk met enige zekerheid een link naar KvK-nummer te maken.

<sup>357</sup> MAXQDA is een softwareprogramma dat is ontworpen voor computergestuurde kwalitatieve en gemengde methoden voor gegevens-, tekst- en multimedia-analyse

Omdat het moment van registratie niet is vastgelegd, is voor NLiB 2020 aangehouden als het jaar van registratie. Voor TINL geldt dat zodra een ROM toetreedt tot het netwerk, activiteiten van deze ROM open staan voor bedrijven uit andere regio's en vice versa. Voor TINL is inzage in bedrijven die deelnemen aan activiteiten die onder de vlag van TINL worden georganiseerd en uitgevoerd door de partners (de ROM's en RVO). Voor TINL leverde dat ongeveer 8000 observaties op (inclusief het TRP). Na verwijderen van bedrijven zonder KvK-nummer en bedrijven die vaker gebruik hebben gemaakt van een instrument blijven er ongeveer 3500 over.

Uiteindelijk zijn er in totaal (NLiB en TINL) 4305 unieke KVK-nummers geïdentificeerd door het CBS. Daarvan koppelt iets meer dan 80 procent met een bedrijf (dit is gemiddeld, in de latere jaren is dit percentage hoger, in de eerdere jaren lager; per jaar is er een koppeling gemaakt). Het kan voorkomen dat twee KvK's naar een enkel bedrijf koppelen (meerdere bedrijven uit één ondernemingsgroep kunnen elk een eigen KvK hebben, maar alleen de ondernemingsgroep rapporteert aan het CBS). Dus het aantal gekoppelde bedrijven is lager dan 80 procent van 4305: 818 voor NLiB en 2568 voor TINL.

Dat laatste verklaart het verschil tussen tabel 1 en tabel 6 in de CBS-resultaten:<sup>358</sup> in tabel 6-8 zijn unieke KVK nummers geteld. Dit staat niet zo vastgelegd in het projectvoorstel, daar staat namelijk nog in dat de data uit een eerder project zouden gebruiken (welke maar tot 2019 ging) – deze data was al gekoppeld (en daar zouden dus bedrijven in plaats van KvK's geteld worden).

Als controlegroep zijn voor NLiB en TINL verschillende groepen aangehouden. Voor NLiB is de doelgroep specifiek gedefinieerd dan voor TINL. Waar voor NLiB ter vergelijking daarom deze doelgroep wordt aangehouden als controlegroep is dat voor TINL een veel bredere groep van de volledige *business economy* plus de landbouwsector.<sup>359</sup> In deze groep zitten ook bedrijven zonder internationale ambities (of latent aanwezig en daarom niet direct meetbaar) waardoor de vergelijking niet helemaal zuiver is maar wel indicaties geeft van relevante ontwikkelingen.

---

<sup>358</sup> CBS. (2022). [Relevantie PPS in internationale handelsbevordering \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl).

<sup>359</sup> Business economy plus de landbouw: SBI A-N, minus K plus 95.

## Annex 2 Lijst met geïnterviewden

### Lijst met geïnterviewden IOB

Naam	Functie	Organisatie	Type stakeholder
Hans Biesheuvel	Co-founder en dagelijks bestuur	ONL voor ondernemers	Brancheorganisatie
Cordula van Klink	Manager innovatie & internationaal	FME	Brancheorganisatie
Bart Jan Koopman	Plv. Algemeen directeur	Evofenedex	Brancheorganisatie
Eveline Smith	Beleidsmedewerker	ONL voor ondernemers	Brancheorganisatie
Danielle Veldman	CRM manager	NWEA	Brancheorganisatie
Paul Verlinden	Beleidssecretaris	Metaalunie	Brancheorganisatie
Gerald Baal	Eigenaar	Transfer LBC	Commerciële dienstverlener
Aylin Aksu	Beleidsmedewerker;	BZ/DIO	Min. BZ
Lucille Merks	Beleidscoördinerend medewerker	BZ/DIO	Min. BZ
Koen Sizoo	Cluster coördinator (IOB); voormalig Consul-Generaal	IOB; CG Chongqing, China	Min. BZ
Michiel Bierkens	Consul-Generaal	CG Guangzhou, China	Min. BZ
Marjo Crompvoets	Consul-Generaal	CG Shanghai (voorheen CG Guangzhou), China	Min. BZ
Joeri Deelstra	Sr. medewerker EA München (PPS-coördinator Duitsland)	CG München, Duitsland	Min. BZ
Linda Mieden-Appelboom	HEA	CG München, Duitsland	Min. BZ
Vincent Storimans	Plv. Consul-Generaal	CG San Francisco	Min. BZ
Bert de Wilde	Voormalig plv. HEA	Ambassade Berlijn, Duitsland	Min. BZ
Michael Dooijes	Sr. beleidsmedewerker EA	Business Hub San Francisco, VS	Min. BZ/NLIB Business Hub
Jaap Broersen	Sr. beleidsmedewerker	Directie Kennis en Innovatie	Min. EZK
Petra Smits	Sr. beleidsadviseur	Directie Kennis en Innovatie	Min. EZK
Maurits van Os	Voormalig beleidscoördinerend medewerker (Min BZ); voormalig manager/waarnemend directeur (NLWorks); huidige functie: coördinerend beleidsmedewerker directie Topsectoren en Industriebeleid (Min EZK)	BZ/DIO; NLWorks; momenteel EZK	Min. EZK/voormalig NLWorks/voormalig Min. BZ
Micha van Lin	Managing director	Taskforce health care	Netwerkorganisatie

Naam	Functie	Organisatie	Type stakeholder
Marijke van Liemt	International business manager	NLiB	NLiB
Daan Marks	Manager projects & programs	NLiB	NLiB
Ian Bennink	General manager	NL Business Hub Shanghai (Benelux Chamber of Commerce of East China)	NLiB Business Hub
Jan Willem van Bokhoven	Directeur	Holland House Colombia	NLiB Business Hub
Roel Westra	Community manager	NL Business Hub München (Business Hub Munich)	NLiB Business Hub
Karin Bax	Directeur	NLWorks	NLWorks
Eelko Brinkhoff	Director foreign investments & international trade	BOM	ROM
Mark Koppers	International trade project manager	BOM	ROM
Remco Lucassen	Teammanager internationaal	OostNL	ROM
Albert Meiresonne	Manager foreign direct investments & international trade	Invest in Zeeland	ROM
Anne Verhaag – van Nuland	Strategy advisor and manager international affairs	Brainport	ROM
Chris van Voorden	Director Foreign Investments & Internationalization	IQ	ROM
Bert de Wit	Manager business development	LIOF	ROM
Fons de Zeeuw	Directeur internationaal	OostNL	ROM
Bettina Denker-Gosch	BDC Duitsland	RVO	RVO
Emiel Mulder	BDC China	RVO	RVO
Menno Schrok	BDC VS	RVO	RVO
Maikel Walker	BDC Canada	RVO	RVO
Annette Wijering	Voorzitter (TINL); Directeur internationaal ondernemen (RVO)	TINL/RVO	TINL/RVO
Emar Gemmeke	Algemeen secretaris	TINL	TINL
Kim Romeijn	Netwerk coördinator	TINL	TINL
Willemien van Asselt	Director for International Relations and Cooperation	Topsectoren Internationaal Agro&Food	Topsector
Gerbrand Bas	Secretaris	Topsector Creatieve industrie	Topsector

Naam	Functie	Organisatie	Type stakeholder
Martin Bloem	Vicevoorzitter Kernteam Internationaal	Topsector Water & Maritime	Topsector
Ernst Nagel	Ex. director & secretary	Topsector LSH	Topsector
Carina Weijma	Plv. trekker Internationaal	Topsector HTSM	Topsector
Louise Beduwé	Dep. director International Affairs	VNO-NCW	VNO-NCW/MKB-Nederland
Thomas Grosfeld	Teammanager International Affairs;	VNO-NCW	VNO-NCW/MKB-Nederland
Marhijn Visser	Dep. director International Affairs	VNO-NCW	VNO-NCW/MKB-Nederland

### Interviews focusgroepdiscussies

Geert Cox	Directeur	Bouwen aan Betere Bedrijven	Commerciële dienstverlener
Edith Nordmann	Managing partner	ACG International	Commerciële dienstverlener
Geddy van Elburg	Directeur	Global Topology	Commerciële dienstverlener
Linda van den Broek	Directeur	Xportwise	Commerciële dienstverlener
Monika Sanders	Managing partner	PSPS Business Abroad	Commerciële dienstverlener
Pieter Helfferich	Expert agribusiness development	Agriprogress	Commerciële dienstverlener
Remco Buurman	Directeur	Nederland Distributie Land	Ondernemer

101

### Lijst met geïnterviewden Ecorys – NLWorks casestudy's

Naam	Functie	Organisatie	Type Stakeholder
Karin Bax	Directeur	NLWorks	NLWorks
Geert Klein Wolterink	Programma manager	NLWorks	NLWorks
Daniel da Costa	Programma manager	NLWorks	NLWorks
Jelle Nijdam	Programma manager	NLWorks	NLWorks
Koos van Eyk	Programma manager	NLWorks	NLWorks
Frank Eyssen	Programma manager	NLWorks	NLWorks
Caroline Feitel	Sr. agrarisch adviseur LAN	Ambassade Washington	Min. LNV
Kim Tran	Landbouwraad	Ambassade Washington	Min. LNV
Marianne Vaes	Landbouwraad	Ambassade Washington	Min. LNV
Jeroen Beekman	Plv. CG	CG Chicago	Min. BZ
Tyrone Pater	Medewerker EA	CG Chicago	Min. BZ
Joost Geijer	Handelsraad	Ambassade New Delhi	Min. BZ
Laurent Umans	Sr. beleidsmedewerker	Ambassade Hanoi	Min. BZ
Robbert Moree	Coördinerend beleidsmedewerker	Departement	Min. I&W
Sarah Vissers	Sr. beleidsmedewerker	Departement	Min. LNV
Rianne Perry	Programma manager	WSDA	Amerikaanse overheid

Naam	Functie	Organisatie	Type Stakeholder
Cordula van Klink	Manager innovatie & internationaal	FME	Brancheorganisatie
Maureen de Haan	Business development manager internationaal	FME	Brancheorganisatie
Ties Kroezen	Venture supervisor	Philips	Nederlandse onderneming
Michael Ploeg	Export area manager	Dalsem	Nederlandse onderneming
Neil Coppinger	Key accountmanager	Signify	Nederlandse onderneming
Bram Lansink	Global Marketing and Strategy Director	Signify	Nederlandse onderneming
Frank Bouland	Accountmanager horticultural projects	Rijkzwaan	Nederlandse onderneming
Shuang Fan	Accountmanager horticultural projects	Rijkzwaan	Nederlandse onderneming
Amy Samples	Vice president	Appharvest	Buitenlandse onderneming
Bianca Oudshoff	Head European Business Development	Appharvest	Buitenlandse onderneming
Annelieke Laninga	Water-governance consultant en facilitator multi-stakeholder processes	Externe consultant	Consultant
Ken Hollen	CEO	HumanKind Group	Consultant
Peter Hollen	Director of programs	HumanKind Group	Consultant
Arthur van Leeuwen	Gesproken in rol van project coördinator PPS 'Werkplaats' bij BZ (2017-2018) en manager projectenportfolio en operatie bij NLWorks (2018-2020).	BZ; NLWorks	Coördinator PPS 'Werkplaats' (Min. BZ); manager projectenportfolio en operatie (NLWorks)
Rohit Bahadur	MD; CEO	Prowess Advisors	Consultant
Kim Collaco	Executive director	ASA Corporate Catalyst	Ngo
Himanshu Srivastava	Chartered accountant	ASA Corporate Catalyst	Ngo
Sanne v.d Dungen	Director Sustainability & Operations	GVK Society	Ngo
Danny Dubbelddman	Director RAP	Amref	Ngo
Mark Williams	Professor; department chair Department of Horticulture	University Kentucky	Universiteit/ kennisinstituut
Peter Frans de Jong	Ingenieur; onderzoeker	Wageningen Plant Research	Universiteit/ kennisinstituut
Peter Ravensbergen	Sectorexpert tuinbouw	WUR	Universiteit/ kennisinstituut
Jim Pantaleo	Business development coördinator	UCDAVIS	Universiteit/ kennisinstituut
Joe Davidson	Assistent professor	University of Oregon	Universiteit/ kennisinstituut
Gabe Youtsey	Chief innovation officer	UCANR	Universiteit/ kennisinstituut

## Annex 3 Cases NLWorks

### Beschrijving van het project

Titel van het project	Vietnam Hoi An 2.0 – Coastal Protection
Land	Vietnam
Sector/thema	Watermanagement en klimaatbescherming
Fase van het project	Strategie en design fase
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	Februari 2018
Belangrijkste initiator(s)	Netherlands Water Partnership (NWP)
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Bestrijding van kusterosie en bescherming tegen stormen en een stijgende zeespiegel in de Hoi An regio door het creëren van kunstmatige (opgespoten) eilanden voor de kust. Deze eilanden kunnen tevens commercieel ontwikkeld worden, en worden voor enkele decennia onderhouden door Nederlandse waterbedrijven.
Bijdrage aan SDG's/ maatschappelijke meerwaarde	Het project draagt bij aan de volgende SDG's: #8: Economische ontwikkeling in Hoi An en op de ontwikkelde kusteilanden #9: Positieve impact op lokale industrie, innovatie en infrastructuur #11: Vergroten van de duurzaamheid van stad Hoi An en haar lokale community #13: Bijdragen aan de klimaatadaptie van de stad Hoi An #14 & #15 Toezien op biodiversiteit en gezondheid van de lokale natuur op land en in de zee #17: Versterken van lokale partnerschappen
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	Het consortium bestaat in de kern uit vijf partijen die in een juridische entiteit betrokken zijn. Hierbij is de helft van de aandelen in handen van Nederlandse partijen en is de andere helft Vietnamees. Gieling Consultancy, Nijhuis Industries, IHC en AB Consult hebben allen een vierde van het Nederlandse aandeel (elk 12.5 procent van het totaal), en T&T Group heeft de overige 50 procent. De Nederlandse partijen zijn in de lead, met Gieling als coördinerende partij.
Betrokkenheid andere stakeholders	Bij de instigatie heeft Netherlands Water Partnership een grote rol gespeeld in het bij elkaar brengen. Ook FME was betrokken. I&W is betrokken geweest vanuit hun rol als Deltacoördinator en de potentie voor het Nederlands bedrijfsleven om daar aan de slag te gaan. De Nederlandse Ambassade is betrokken, omdat het project tot stand is gekomen door direct contact op het niveau van de premier en relevante ministeries. Ze overzien de voortgang en zijn zijdelings betrokken omdat het als onderdeel van de bilaterale handelsagenda een potentieel afbreukrisico is voor onze belangen aldaar. Als het project gaat lopen, is de verwachting dat gegeven de omvang en breedte van het project vrijwel alle Vietnamese ministeries betrokken zullen zijn. Deltares heeft als onafhankelijke partij een adviesrapport geschreven over het voorstel. Daaruit blijkt dat de impact van het voorgestelde plan niet bijdraagt aan de lokale biodiversiteit en het oplossen van de kusterosie. In dat geval zal de voornaamste SDG liggen in lokale economische ontwikkeling.
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	Er is vanuit NLWorks geen financiering geleverd. De partijen hebben zelf geïnvesteerd in de <i>pre-feasibility</i> fase. Hiervoor is geen gebruik gemaakt van externe financieringsbronnen.
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	NLWorks heeft tot dusver ondersteuning verleend in de vorm van projectmanagement en het bewaken van de continuïteit. Ze hebben tijdlijnen, taken en verantwoordelijkheden uiteengezet en trachten de partners tot voortgang te activeren. Er zijn derde partijen, zoals Deltares en lokale onderzoekers, betrokken geweest bij het onderzoeken van de haalbaarheid van de pilot. Dit is gefinancierd met eigen middelen.
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	Het betreft om een groot project, van aanzienlijke financiële omvang (schattingen tot wel 5 miljard euro). Het project heeft ook een grote impact op de regio, en is in de regionale context een innovatief project. De schaalbaarheid is beperkt.

103

Titel van het project	Vietnam Hoi An 2.0 – Coastal Protection
Voortgang en resultaten	Er is een eerste <i>pre-feasibility</i> uitgevoerd en zijn stappen gezet in de strategie en het design van de pilot. Het grootste obstakel lijkt op dit moment echter het definitief binnenhalen van financiering. Er wordt al drie jaar doorlopend gewerkt aan het rondkrijgen van de benodigde middelen, maar dit is (ook voor NLWorks) een ondoorzichtig proces. Eén consortiumpartner heeft aangegeven dat een deel van de benodigde middelen (ca. 1 miljard euro) is toegezegd door een financieringspartij uit Londen, maar dit geld is ondanks het commitment nog niet op tafel gekomen. Verschillende betrokken partijen wachten nu af tot dit rond komt.
Belangrijkste uitdagingen/ problemen	Het adviesrapport van Deltares laat zien dat het voorstel niet onomstotelijk de beste uitkomst biedt voor de kustproblematiek van de Hoi An regio. Ook is er een gebrek aan bereidheid waargenomen onder consortiumpartners om dit programma tot een succes te maken en is de benodigde financiering (ondanks vermeende toezegging) nog altijd niet op tafel.

### Beoordeling van rol NLWorks in het project

Rol van NLWorks in	Score
Instigatie van het project	1=project is door andere partijen geïnitieerd, NLWorks heeft hier geen aandeel in gehad.
	Toelichting Het idee bestond al toen NLWorks werd benaderd door de Ambassade/I&W om betrokken de pilot. Het plan was in grote lijnen al uitgewerkt, en er was geen rol voor NLWorks in de verdere uitwerking
Probleemanalyse	1= probleemanalyse was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.
	Toelichting Het project was zoals hierboven beschreven al in ontwikkeling. De probleemanalyse was toen ook al duidelijk
Haalbaarheidsanalyse	2= er lag al een analyse over de haalbaarheid maar NLWorks heeft geholpen deze aan te scherpen.
	Toelichting Er lag nog geen analyse op de haalbaarheid, maar NLWorks heeft wel bijgedragen om hier duidelijkheid in te krijgen. Ze zijn daarbij met name belangrijk geweest in het ontwerpen en doorlopen van het proces om te komen tot heldere inzichten over de haalbaarheid.  De inhoudelijke analyse benodigd voor het trekken van een conclusie over haalbaarheid vereist technische en culturele kennis. Hieraan heeft NLWorks niet bijgedragen.
Innovatieve karakter	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks te zorgen dat innovatieve technologieën werden voorgesteld in de probleemoplossing.
	Toelichting Het is niet zozeer de technologie die innovatief is, maar de geografische context en de wijze waarop binnen een PPP wordt getracht dit te realiseren. Hier heeft NLWorks geen aandeel in gehad.
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie 1= een goed consortium was al gevormd, NLWorks hoefde hier verder geen rol in te spelen.
	Bepaling 1= de bestaande consortiumpartners hebben onderling bepaald wie er wel of niet in het consortium kwam.
	Bewaking 2 = de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of er verandering van het consortium nodig was.



Rol van NLWorks in		Score
	Toelichting	Het consortium was al bij elkaar toen NLWorks betrokken raakte, en was redelijk breed en compleet. Gedurende de loop van de pilot ontstond enige discrepantie in verwachtingen en ambities tussen verschillende consortiumleden. NLWorks heeft daarop ingegrepen door het project strakker te coördineren, zich te richten op project en relatiemanagement, en duidelijkheid te scheppen over de tijdlijn en de taken en verantwoordelijkheden van elke partner. Partners geven aan dat NLWorks hierin een actieve bijdrage heeft geleverd. Op dit moment is NLWorks wat minder proactief betrokken omdat gewacht wordt op het rondkrijgen van de financiering.
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	2= het consortium wist de meeste financiering en ondersteuning zelf te identificeren, maar NLWorks heeft ze op een aantal andere mogelijkheden gewezen.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er (meer) financiering of ondersteuning nodig was.
	Toelichting	NLWorks heeft met betrekking tot de financiering in het begin actief meegeholpen met het identificeren en binnenhalen van financiering, en is daarvoor o.a. samen met de leidende consortiumpartner naar Londen geweest om met een financierier te praten. Na de overstap van de vorige NLWorks projectleider naar een van de consortiumpartners is deze rol volledig bij die partner belegd. NLWorks geeft aan dat het zicht op de voortgang in het binnenhalen van financiering beperkt is.
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)		1= NLWorks heeft adviezen gegeven omtrent bestaand instrumentarium maar dat niet verder opgevolgd.
	Toelichting	NLWorks lijkt hier geen aanvullende waarde te hebben kunnen toevoegen aan de kennis en contacten van het consortium. Tot dusver hebben ze geen actieve rol kunnen spelen in de financiering, en er zijn dus ook nog geen verzoeken geweest aanpassingen te maken in het instrumentarium.
Links naar SDG/maatschappelijke meerwaarde	Identificatie	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks links naar SDG's/ maatschappelijke meerwaarde te creëren.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien.
	Toelichting	De link met de SDG's was van het begin af aan duidelijk. De consortiumpartners hebben zelf een duidelijke propositie ontwikkeld met maatschappelijke meerwaarde. Hier was daarom geen actieve inbreng van NLWorks noodzakelijk. Wel is uit de externe onderzoeksrapporten gebleken dat de pilot voor SDG's op het vlak van biodiversiteit en duurzaamheid van de kustregio wellicht minder effectief is dan vooraf werd aangenomen. In dat geval zal de voornaamste SDG liggen in lokale economische ontwikkeling.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie	1= het consortium had vanaf het begin en zonder hulp van NLWorks aandacht voor opschaalbaarheid van de oplossing.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt.

Rol van NLWorks in	Score	
Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er (meer) aandacht voor opschaalbaarheid nodig was.	
Toelichting	Schaalbaarheid is in deze fase van het project niet aan de orde. Het realiseren van een project van deze omvang is een opgave op zich, en het projectplan is zeer specifiek toegesneden op de lokale context van Hoi An. Het realiseren van deze pilot is de eerste en voornaamste stap en daarom ligt er nu geen rol voor NLWorks in het bewerkstelligen van mogelijke schaalbaarheid.	
Voortgang	Identificatie	3= het consortium had problemen met de voortgang en NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld in de voortgang van het project.
	Bepaling	3= NLWorks heeft (mede) bepaald welke acties nodig waren om voortgang te bereiken.
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het voldoen aan de planning op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	Vanaf de eerste bijeenkomst is NLWorks nauw betrokken geweest bij de voortgang van het proces. Vanuit partners komt naar voren dat NLWorks gedurende het project nadrukkelijk heeft bijgedragen aan het coördineren van het project – met name nadat enige verschillen van inzicht ontstonden tussen de consortiumpartners. Na vervanging van de projectleiders vanuit NLWorks is strakker gecoördineerd en ingezet op relatie-management binnen de PPP en met belangrijke derde partijen. Hierbij is getracht een tijdlijn met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden voor de partners op te stellen. De <i>pre-feasibility</i> fase is mede door deze inspanningen doorlopen, maar verdere voortgang van het project is afhankelijk van het realiseren van voldoende externe financiering en steun van lokale autoriteiten. NLWorks heeft met name met betrekking tot de financiering in het begin actief meegeholpen met het identificeren en binnenhalen van financiering. Na de overstap van de vorige NLWorks projectleider naar een van de consortiumpartners is deze rol volledig bij die partner belegd. NLWorks geeft aan dat het zicht op de voortgang in het binnenhalen van financiering beperkt is en heeft daarom ook gas teruggenomen in de andere activiteiten voor dit project – tot dat de leidende consortiumpartner erin slaagt de financiering binnen te halen. Naar aanleiding van het besluit wat meer afstand te nemen, heeft NLWorks ook opties voor het vervolg van de pilot geïnventariseerd voor het geval geen voortgang wordt geboekt met de financiering. Grofweg bestaat dat uit de mogelijkheid om door te gaan, de propositie voor de PPP grondig herzien of in gezamenlijk overleg stoppen met PPP.

106

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

Het consortium voor deze pilot was reeds gevormd voordat NLWorks werd betrokken. Het bestaat uit een mix van grote en kleinere partijen, die zelf veel kennis en contacten hebben in de sector en in de regio. Daar had NLWorks weinig toegevoegde waarde te bieden. De meest concrete en gewaardeerde bijdrage is de ondersteuning in het projectmanagement. NLWorks heeft gedurende het project nadrukkelijk bijgedragen aan de coördinatie en aan relatiemanagement tussen de partners. Hierbij hebben ze orde en structuur aangebracht in de activiteiten, tijdlijn en doelen van het project, en geprobeerd de partners te bewegen tot voortgang. Het succesvolle vervolg van de pilot hangt in grote mate af van het realiseren van financiering, wat in deze fase bij een van de consortiumpartners ligt. NLWorks heeft daartoe besloten wat meer afstand te nemen en heroverweegt zelf de opties voor het geval geen voortgang wordt geboekt met de financiering – doorgaan, aanpassen of stoppen van de PPP.

## Bronnen:

- Flood and coastal protection in the Hoi An region: Integral Dutch delta technology and engineering for people's safety and economic development, De Werkplaats, Oktober 2018.
- Vietnam Hoi An 2.0: Action plan Q3-4 2021, NLWorks and Gieling Consulting, September 2021.
- Brief over Hoi An Coastal Program, NLWorks, Maurits van Os en Koos van Eyk, Februari 2021.
- Memo Hoi An 2.0 First Pre-Feasibility, NLWorks, Maurits van Os en Koos van Eyk, Februari 2021.
- Presentatie over Hoi An 2.0, NLWorks, Koos van Eyk en Karin Bax, Maart 2021.

## Beschrijving van het project

Titel van het project	Partners for Primary Care (P4PC), Makueni county, Kenya
Land	Kenia
Sector/thema	Gezondheidszorg
Fase van het project	Strategy and design
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	Het partnerschap tussen Philips en AMREF bestaat sinds 2013. Na een aantal jaar is er de gedachte gekomen over een <i>shared value proposition</i> , waarna eind 2017 een overeenkomst is gesloten waaruit het huidige project is voortgekomen.
Belangrijkste initiator(s)	Philips en AMREF
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Er is nog geen algemeen toegankelijke gezondheidszorg (universal health care) in Kenia. In de Kenya Vision 2030 is toegang tot gezondheidszorg een van de prioriteiten van de nationale overheid. Het project richt zich op Makueni county, maar het idee is dat het bij succes verder wordt uitgerold in het land.
Bijdrage aan SDG's/ maatschappelijke meerwaarde	Het project draagt bij aan de volgende SDG's: 1. Toegang tot zorg: verbeterde toegang tot primaire gezondheidszorg in Kenia (SDG 3). 2. Verbeterde kwaliteit van primaire zorg door training en verbetering van infrastructuur en apparatuur (SDG 3). 3. Preventie: basis dienstverlening, inclusief op gebied van water, sanitatie en hygiëne (WASH) (SDG 6). Crosscutting: financiële volhoudbaarheid, partnerschappen (SDG 17), gender (SDG 5).
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	Philips en AMREF zijn de belangrijkste partijen in het consortium. Zij werken samen de overheid van Makueni county om het project tot stand te brengen. Verder zijn er niet direct andere partijen bij betrokken, m.u.v. (indirect) toeleveranciers van Philips, voor bepaalde apparatuur.
Betrokkenheid andere stakeholders	FMO – gefinancierde pilotproject in Makueni county NL Ambassade Kenia – algemene ondersteuning aan het project RVO/Invest International – betrokken bij de mogelijk toekomstige financiering via DRIVE. PPP Unit van de centrale overheid in Kenia – spelen een rol bij de goedkeuring, en mogelijk deel financiering aan de overheid van Makueni county. Rebel Group – heeft in opdracht van NLWorks rapport over mogelijkheden voor opschaling gemaakt in mei 2019. Daarnaast heeft het consortium zelf nog consultants ingebracht (met meer ervaring in de specifieke PPP-context van Kenia).
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	In de pilot fase is er gebruik gemaakt van financiering van FMO (Development Accelerator). Ook de Philips Foundation heeft aan pilot fase bijgedragen. In de laatste documentatie wordt financiering van RVO genoemd (DRIVE, nu ondergebracht bij Invest International). Er wordt momenteel gewerkt aan het binnenhalen van deze financiering. NLWorks heeft in 2019 de studie van Rebel Group gefinancierd.
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	Op enig moment is vanuit NLWorks de suggestie gedaan om te kijken of er ook trainingsondersteuning via Nuffic zou kunnen komen. Hiertoe is gereageerd op een Call for Proposals van Nuffic, maar zijn ze niet geselecteerd. Hierna is geen contact meer met Nuffic geweest.

Titel van het project	Partners for Primary Care (P4PC), Makueni county, Kenya
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	Het betreft een schaalbaar project – de bedoeling na de eerste pilots is het gefaseerd uit te rollen in Makueni county en daarna eventueel nog verder. Het gaat ook om een innovatieve manier van het aanbieden van primary health care middels een PPP-constructie, al is dat niet helemaal uniek (in het rapport van Rebel Group worden daar ook andere voorbeelden van gegeven), maar wel nieuw voor Kenia.
Voortgang en resultaten	<p>Het programma bestaat uit 3 tracks:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partners for Primary Care</li> <li>2. Training</li> <li>3. Upscaling</li> </ol> <p>De pilot fase van track 1 begon halverwege 2018 met 3 faciliteiten in Makueni county – Emali, Matiku en Tutini. Vervolgens was het plan het in andere delen van de county te testen voordat het door het hele gebied wordt geïmplementeerd. Volgens de projectdocumenten waren de pilot succesvol en zijn er ook verschillende lessen uit geleerd. In April 2020 heeft het consortium op basis hiervan een Privately Initiated Investment Proposal (PIIP) ingediend bij de Makueni county overheid. De reactie van de overheid hierop duurde erg lang vanwege de corona-crisis en werd uiteindelijk in mei 2021 ontvangen. Hoewel de overheid positief is over het plan, zijn er nog wel zorgen over de betaalbaarheid. In juli 2021 geeft het consortium hierop een reactie, waarin ze aanpassingen naar aanleiding van commentaar laten zien en een aangepaste scope voorstellen. Daarin worden ook belangrijke voorstellen aan overheid gedaan: dat mensen verwijzingen nodig hebben om naar hogere lijn ziekenhuizen te gaan en dat capitation fees (betaling per patiënt) vanuit verzekering (NHIF) volledig naar de eerste lijn zorg gaan (primaire zorg). Ook wordt de scope naar beneden bijgesteld. Volgens de consortiumpartners is er begin dit jaar een herzien voorstel gedaan. De PPP-unit van de centrale overheid kijkt er nu naar, en kan mogelijk de zorgen over betaalbaarheid bij de overheid van Makueni county wegnemen. Ten tijde van deze evaluatie werd er een oordeel van de PPP-unit verwacht. Goedkeuring van de PPP unit zou een grote stap zijn op weg naar de uitrol naar 150 units voor een periode van 12 jaar.</p> <p>Track 2 is besproken in combinatie met de mogelijke betrokkenheid van Nuffic. Toen hun deelname niet door is gegaan is dit verder niet meer uitgewerkt. Track 3 was een idee van NLWorks en een van de consortiumpartners om de samenwerking breder uit te rollen na de pilotfase. Dit is nooit tot stand gekomen.</p>
Belangrijkste uitdagingen/problemen	De grootste uitdaging lijkt te liggen in het rondkrijgen van de financiering. Makueni county heeft zorgen over de betaalbaarheid – dat lijkt het belangrijkste struikelblok. Hoewel met een mogelijke DRIVE-toekenning de investeringskosten vrijwel wegvallen, zal er wel jaarlijkse een kleine stijging in de uitgaven nodig zijn. Er zijn al verschillende aanpassingen gemaakt om die zorgen weg te nemen. Volgens de consortiumpartners is het ook een kwestie van wil (als je meer uitgeeft aan primaire gezondheidszorg, nemen de kosten op intensievere vormen van zorg af) dus je moeten meer willen investeren in primaire zorg.

108

### Beoordeling van rol NLWorks in het project

Rol van NLWorks in	Score
Instigatie van het project	1=project is door andere partijen geïnitieerd, NLWorks heeft hier geen aandeel in gehad.
Toelichting	NLWorks (destijds de Werkplaats) heeft bij de oprichting geïnventariseerd bij verschillende partijen of ze pilot-projecten hadden waar ze een rol konden spelen. Philips was een van partijen en heeft dit project voorgesteld. Het project idee lag toen dus al klaar.
Probleemanalyse	1= probleemanalyse was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.
Toelichting	Het project was zoals hierboven beschreven al in ontwikkeling. De probleemanalyse was toen ook al duidelijk

Rol van NLWorks in		Score
Haalbaarheidsanalyse		2= er lag al een analyse over de haalbaarheid maar NLWorks heeft geholpen deze aan te scherpen.
	Toelichting	Het consortium had al uitgewerkte plannen. NLWorks heeft een studie van de Rebel Group gefinancierd, waarin de mogelijke PPP- constructie verder werd uitgewerkt. De contactpersoon van NLWorks van destijds had veel financiële kennis, en heeft wel meegedacht over een financieringsmodel. In de latere haalbaarheidsanalyse (bestaande uit een technisch en financieel voorstel) heeft NLWorks geen concrete bijdrage geleverd.
Innovatieve karakter		1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks te zorgen dat innovatieve technologieën werden voorgesteld in de probleemoplossing.
	Toelichting	Het is niet zozeer de technologie die innovatief is, maar de context en de wijze waarop er binnen een PPP primaire zorg wordt verleend. Hier heeft NLWorks geen aandeel in gehad.
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie	1=een goed consortium was al gevormd, NLWorks hoefde hier verder geen rol in te spelen.
	Bepaling	1= de bestaande consortiumpartners hebben onderling bepaald wie er wel of niet in het consortium kwam.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er verandering nodig was in de samenstelling van het consortium.
	Toelichting	Het consortium was al bij elkaar toen NLWorks betrokken raakte. Zij hebben nog wel een poging gedaan om meer Nederlandse (MKB-)partijen aan te haken. In de praktijk is hier echter niets uit voort gekomen. Het consortium had al leveranciers op het oog die ze kenden, en de Nederlandse partijen waren vaak klein en daardoor niet in staat de investeringen te doen (bezoeken aan Kenia, gesprekken met verschillende partijen) die nodig zijn bij dit soort projecten. Een van de consortiumpartners gaf ook aan dat ze aanzienlijk hadden geïnvesteerd in de opzet van de pilot en niet wilde dat Nederlandse bedrijven “gratis” met hen mee zouden liften.
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	2= het consortium wist de meeste financiering en ondersteuning zelf te identificeren, maar NLWorks heeft ze op een aantal andere mogelijkheden gewezen.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er (meer) financiering of ondersteuning nodig was.
	Toelichting	NLWorks lijkt geen actieve rol te hebben gespeeld bij de financiering van de pilots. Wel heeft NLWorks de financiering geleverd voor de opschaling studie door Rebel Group in 2019. Dit was een belangrijke bijdrage in de ogen van de consortiumpartners. Hoewel NLWorks de eerste studie heeft gefinancierd, heeft het consortium zelf een vervolgoopdracht geregeld en gefinancierd. Voor andere vormen van financiering leken de consortiumpartners zelf voldoende op de hoogte van de mogelijkheden, en hadden ze zelf bijvoorbeeld al de contacten met FMO.
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)		1= NLWorks heeft adviezen gegeven omtrent bestaand instrumentarium maar dat niet verder opgevolgd.

Rol van NLWorks in		Score
	Toelichting	NLWorks lijkt hier geen aanvullende waarde te hebben kunnen toevoegen aan de kennis en contacten van het consortium. Tot dusver hebben ze geen actieve rol kunnen spelen in de financiering, en er zijn dus ook nog geen verzoeken geweest aanpassingen te maken in het instrumentarium.
Links naar SDG/ maatschappelijke meerwaarde	Identificatie	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks links naar SDG's/ maatschappelijke meerwaarde te creëren.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien.
	Toelichting	De link met de SDG's was van het begin af aan duidelijk. De consortiumpartners hebben zelfs een rol gespeeld bij het opzetten van het SDG-platform in Kenia, en hebben daar in het eerste jaar ook financiering aangegeven. Hier was daarom geen actieve inbreng van NLWorks noodzakelijk.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie	1= het consortium had vanaf het begin en zonder hulp van NLWorks aandacht voor opschaalbaarheid van de oplossing.
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt, maar nam hierbij wel de adviezen van NLWorks mee.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er (meer) aandacht voor opschaalbaarheid nodig was.
	Toelichting	Opschaalbaarheid was vanaf het begin af aan het uitgangspunt bij dit project. Het is juist de opschaalbaarheid die het project commercieel aantrekkelijk maakt. De commerciële kansen zijn voor AMREF niet relevant, het maatschappelijke doel staat voor hen als enige centraal. Wel willen ze uiteraard besteedde dollars terugverdienen om dit en andere programma's duurzaam te kunnen uitrollen. Wel heeft NLWorks meegedacht met mogelijkheden tot verbreding van het programma, bijvoorbeeld door het meedenken over twee tracks naast Partners for Primary Care, en het aandragen van concrete suggesties voor een van die twee tracks (Training). Voor die track heeft het ook suggesties gedaan voor hoe deze geconcretiseerd zou kunnen worden, namelijk door samenwerking met Nuffic. Dit is uiteindelijk niet van de grond gekomen.
Voortgang	Identificatie	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks voortgang te bereiken.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf of de voortgang voldoende was of dat er additionele acties nodig waren.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of het project volgens planning verliep.

Rol van NLWorks in	Score
Toelichting	<p>De consortiumpartners waren zelf verantwoordelijk voor de voortgang. Het consortium is overzichtelijk georganiseerd en bestaat uit volwassen organisaties met expertise in de markt en het land. NLWorks hield de vinger aan de pols, maar het consortium was grotendeels zelfstandig in staat de voortgang te bewaken. Hoewel het project nog niet volledig van de grond is gekomen, lijkt dit vooral te liggen aan de overheid van Makeni county, niet aan het gebrek aan ondernemerschap van de partners. Een van de consortiumpartners heeft een duidelijke wens om het programma uit te rollen, mits financieel haalbaar. Hiervoor is de instemming van de Keniaanse overheid cruciaal. Als er op korte termijn echter geen positieve signalen komen vanuit de Keniaanse overheid, kan dat voor leden van het consortium reden zijn voortzetting van het project te heroverwegen.</p>

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

Voor NLWorks en de consortiumpartners is er vanaf het begin gezocht naar de toegevoegde waarde van NLWorks, en dat is gedurende de looptijd niet echt veranderd. Het consortium bestaat uit grote partijen, die zelf veel kennis en contacten hebben. Daar had NLWorks weinig toegevoegde waarde te bieden. Hoewel ze zich op sommige momenten wel als sparringpartner hebben aangeboden, gaven de partners aan dat de toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande kennis beperkt was – het heeft nauwelijks tot nieuwe inzichten geleid. De meest concrete en gewaardeerde bijdrage is de financiering van de studie van de Rebel Group. Hoewel er bij de partners wel behoefte bestond aan bepaalde kennis, zoals op financiering en juridisch, is dit vaak complex en context specifiek, en daar heb je dus gespecialiseerde partijen voor nodig. NLWorks toont wel voortdurend een open houding en is altijd bereidheid om te helpen.

111

### Bronnen:

- A programmatic approach to strengthening primary care in Kenya- From Health to Wealth, Daan Marks, De Werkplaats, March 2019
- SDG Partnership platform Kenia- Input voor De Werkplaats, september 2017
- Scaling up Partnership for Primary Care in Makeni, Rebel Group May 2019
- Privately Initiated Investment Proposal (PIIP) for the Partnership for Primary Care (P4PC) project to the Makeni County Government, May 2020
- Executive Summary PIIP revised proposal P4PC Makeni County, July 2021
- Cover letter PIIP Partnership for Primary care, 14-07-2021, ondertekend door Caroline Mbindyo

## Beschrijving van het project

Titel van het project	Waste-to-Wealth Program
Land	India
Sector/thema	Watermanagement, ecosysteem
Fase van het project	Strategy en Design (Track 1); Pre-feasibility (tracks 2-4)
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	Nadat in 2016 een brede Memorandum of Understanding (MoU) tussen India en Nederland was getekend voor samenwerking op diverse domeinen, waaronder water- en afvalmanagement, is er in 2017 een tweede MoU getekend tussen Nederland en India. Ditmaal met betrekking tot specifieke verdieping en verbreding van de samenwerking op watertechnologie en water- en deltamangement, met als een van de doelen het aanpakken van de vervuiling van de Ganges. In 2018 werd tot slot een Partnership Declaration getekend die specifiek de oprichting van een PPP voor Waste-to-Wealth (W2W) tot doel had.
Belangrijkste initiator(s)	Er was een reeds bestaand idee, waar een van de consortiumpartners al enige tijd een business case voor probeerde van de grond te krijgen met consortiumpartners. De getekende overeenkomsten tussen India en Nederland boden een kans deze te concretiseren, en hier is NLWorks toen naar voren geschoven vanuit de overheid om de PPP te begeleiden en ontwikkelen.
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Het aanpakken van de vervuiling van het water- en ecosysteem van de Ganges.
Bijdrage aan SDG's/ maatschappelijke meerwaarde	Het project draagt bij aan de volgende SDG's: #6: Bijdragen aan schoon en duurzaam water #8: Economische ontwikkeling in het stroomgebied van de Ganges en op de ontwikkelde kusteilanden #9: Positieve impact op lokale industrie, innovatie en infrastructuur #14 & #15 Toezien op biodiversiteit en gezondheid van de lokale natuur op land en in de zee #17: Versterken van lokale partnerschappen
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	Het programma bestaat uit vier projectlijnen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waste2Energy (W2E) Gieling Consulting (GC; lead), Nijhuis Industries, Ingenieursbureau Land</li> <li>• Waste2Goods (W2G) Biosfera</li> <li>• Waste2Food (W2F) Stichting Dutch Greenhouse Delta</li> <li>• Waste2Water (W2Water) TU Delft</li> </ul> Op programmaniveau zijn nog enkele andere partijen betrokken: <ul style="list-style-type: none"> <li>• RVO PSD/BDC India</li> <li>• Ministerie van I&amp;W, via de coördinator India Deltaland</li> <li>• NL Ambassade Delhi</li> <li>• NLWorks, via een (ingehuurde onafhankelijk consultant)</li> </ul>
Betrokkenheid andere stakeholders	Andere actoren van belang zijn Netherlands Water Partnership, FMO, 2030 Water Resources Group, Siemens, Bindlas Duplex, Nirmal Hindon Abhuyan en India Water Partnership.
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	Het programma is tot dusver gefinancierd door de betrokken consortiumpartners. NLWorks heeft via contracten voor een externe consultant wel een bijdrage geleverd.
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	NLWorks heeft een lokale liaison ingehuurd die op drie verschillende contracten werk heeft uitgevoerd voor W2W in de haalbaarheidsfase. Ook is intensief projectmanagement geleverd, en na de COVID-pandemie ingezet op heroverweging van de voortgang van het programma (continueren, afschalen of stopzetten).
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	Het project is schaalbaar. Het bestaat uit vier verschillende tracks, allemaal in zekere mate innovatief (met name de implementatie in de specifieke context). Elk van de tracks heeft op zichzelf de mogelijkheid tot verdere uitrol in verschillende sub-basins van de Ganges.



<b>Titel van het project</b>	<b>Waste-to-Wealth Program</b>
Voortgang en resultaten	Elk van de vier tracks volgt een eigen ontwikkelpad. W2G, W2F en W2Water zitten nog in een vroeg stadium, en zij nog niet voldoende ontwikkeld om als volwaardig programma te worden beoordeeld. W2E is verder in de ontwikkeling, en heeft reeds overeenkomsten afgesloten voor gebruik van stukken grond in Ghaziabad en Muzaffarnagar. Hierop mogen energiecentrales ontwikkeld worden waarin afval verwerkt wordt. De belangrijkste voorwaarde voor voortgang van de bouw van de twee centrales, is het beschikbaar komen van privaat (durf)kapitaal. De verantwoordelijke consortium-partner heeft meerdere malen aangegeven het geld bijna binnen te hebben, maar tot op heden blijft de definitieve bevestiging hiervan uit.
Belangrijkste uitdagingen/ problemen	Zonder de financiering voor de ontwikkeling van de centrales van W2E, is er geen kritische massa om het programma in de huidige vorm voort te zetten. Daarom staat het programma momenteel in de wachtstand voor NLWorks. Ook de lokale context is uitdagend voor het realiseren van gemaakte plannen en afspraken. Dit betreft met name de relatie met lokale overheden.

### Beoordeling van rol NLWorks in het project

<b>Rol van NLWorks in</b>	<b>Score</b>
Instigatie van het project	2=project is door andere partijen geïnitieerd maar NLWorks is in vroeg stadium betrokken geweest en heeft idee mede vormgegeven.
Toelichting	Er was reeds een bestaand idee, waar een van de consortiumpartners al enige tijd een business case voor probeerde van de grond te krijgen met andere partijen. De getekende overeenkomsten tussen India en Nederland boden een kans deze te concretiseren, en hier is NLWorks toen naar voren geschoven vanuit de overheid om de PPP te begeleiden en ontwikkelen.
Probleemanalyse	1= probleemanalyse was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.
Toelichting	De probleemanalyse was van het begin af aan duidelijk, omdat het programma direct raakt aan de getekende MoU's, die duidelijke problemen en samenwerkingsdoelen stelt. De consortiumpartners hebben zelf een duidelijke propositie ontwikkeld die raakt aan dit probleem. Hier was daarom geen actieve inbreng van NLWorks noodzakelijk.
Haalbaarheidsanalyse	3= NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van een heldere analyse m.b.t. haalbaarheid.
Toelichting	Het consortium had plannen, maar de haalbaarheid moest nog in kaart gebracht worden. Met name na de vertraging op W2E heeft NLWorks continu gestuurd op het in kaart brengen en bestuderen van alternatieve projecten onder de PPP. NLWorks heeft hier ook concreet aan meegewerkt tussen 2018 en 2021 met de inhuur van een externe consultant voor het bestuderen van opties.
Innovatieve karakter	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks te zorgen dat innovatieve technologieën werden voorgesteld in de probleemoplossing.
Toelichting	De te gebruiken technologie is modern, maar het is niet zozeer de technologie die in deze pilot innovatief is. Met name de geografische context en de wijze waarop binnen een PPP wordt getracht de pilot te realiseren is innovatief. In de bepaling van innovatieve technologieën heeft NLWorks geen aandeel in gehad.
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie 2= belangrijke consortiumpartijen waren al bij elkaar, maar NLWorks heeft andere mogelijk interessante partijen aangedragen.

Rol van NLWorks in		Score
	Bepaling	3= NLWorks bepaalde (mede) welke partijen er in het consortium kwamen.
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het punt van samenstelling consortium op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	<p>Initieel was het consortium van private partijen reeds gevormd toen NLWorks betrokken raakte. Met ondersteuning van de Ambassade heeft NLWorks wel bijdrage gehad in het tot stand komen en bestendigen van de contacten met lokale autoriteiten.</p> <p>Nadat er vertragingen ontstonden in de voortgang van W2E heeft NLWorks actief en voortdurend ingezet op verbreding van het programma. Daarbij heeft NLWorks in Nederland gezocht naar (MKB-)partners die geïnteresseerd zouden zijn om de aanvullende tracks actief te worden – ook om de afhankelijkheid van één track (en één leidende partij binnen die track) te verminderen.</p>
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	2= het consortium wist de meeste financiering en ondersteuning zelf te identificeren, maar NLWorks heeft ze op een aantal andere mogelijkheden gewezen.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf of er (meer) financiering of ondersteuning nodig was.
	Toelichting	<p>NLWorks heeft met betrekking tot de financiering zelf investeringen gedaan in de <i>pre-feasibility</i> fase door het inhuren van een externe consultant.</p> <p>Het binnenhalen van projectfinanciering voor de implementatie en ontwikkeling van de projecten is volledig bij één consortiumpartner belegd. NLWorks checkt wel regelmatig de voortgang bij één consortiumpartner, maar heeft geen actieve rol in het realiseren ervan.</p>
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)	Toelichting	<p>1= NLWorks heeft adviezen gegeven omtrent bestaand instrumentarium maar dat niet verder opgevolgd.</p> <p>Tot dusver hebben ze geen actieve rol kunnen spelen in de financiering, en er zijn ook nog geen verzoeken geweest aanpassingen te maken in het instrumentarium.</p>
Links naar SDG/ maatschappelijke meerwaarde	Identificatie	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks links naar SDG's/ maatschappelijke meerwaarde te creëren.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien.
	Toelichting	De SDG's waren van het begin af aan duidelijk, omdat het programma direct raakt aan de getekende MoU's, die duidelijke doelen stelt. De consortiumpartners hebben zelf een duidelijke propositie ontwikkeld met maatschappelijke meerwaarde. Hier was daarom geen actieve inbreng van NLWorks noodzakelijk.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie	3= het consortium had initieel geen aandacht voor de opschaalbaarheid van de oplossing, NLWorks heeft gezorgd dat dit alsnog gebeurde.
	Bepaling	3=NLWorks heeft mede bepaald in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt.

Rol van NLWorks in		Score
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het punt van opschaalbaarheid op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	Na vertragingen in de voortgang van W2E heeft NLWorks actief en voortdurend ingezet op verbreding van het programma. Hiertoe hebben ze een program re-design uitgevoerd om mogelijkheden te verkennen voor verbreding van zowel scope als deelnemende partners van het programma. Hiermee trachten ze de afhankelijkheid van één project (en met name van één consortium artner) voor het slagen van het project te verkleinen.
Voortgang	Identificatie	3=het consortium had problemen met de voortgang en NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld in de voortgang van het project.
	Bepaling	3= NLWorks heeft (mede) bepaald welke acties nodig waren om voortgang te bereiken.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of het project volgens planning verliep.
	Toelichting	NLWorks heeft 3,5 jaar bijgedragen aan de voortgang van dit project. Dit deed het door bij te dragen in de <i>feasibility</i> fase door financiering van haalbaarheidsstudies en project-management gedurende alle fases van het project. Na de <i>feasibility</i> fase kwam het programma door COVID en persoonlijke problemen stil te liggen tot en met 2021. Om voortgang te initiëren heeft NLWorks toen actief gewerkt aan verbreding van het project, om de afhankelijkheid van de leidende partij in W2E te verkleinen. De drie aanvullende projecten zijn nog in de <i>pre-feasibility</i> fase, terwijl het voor W2E wachten is op definitieve financiële toezegging en op commitment van lokale autoriteiten voor ontwikkeling energiecentrales. Eén consortiumpartner is hiervoor in de lead, en NLWorks heeft besloten in afwachting daarvan een wat reactievere rol aan te nemen.

115

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

W2W heeft een relatief complexe organisatiestructuur en een ambitieus toepassingsgebied. Het consortium bestaat uit grote partijen, die zelf veel sectorale en technologische expertise hebben. Op dit vlak had NLWorks weinig toegevoegde waarde te bieden.

Daarnaast vereist het project veel kennis van en expertise met de lokale context van zaken doen. Partners hebben behoefte aan capaciteit op dit vlak, maar bijvoorbeeld ook voor financiering en juridische kennis. Hoewel NLWorks dit niet met interne capaciteit kan leveren, hebben ze een externe consultant met regionale en sectorale kennis ingehuurd om de pilot te ondersteunen. Via deze consultant heeft NLWorks ook meermaals bijgedragen aan de haalbaarheidsstudies in de eerste fase van het onderzoek.

Tot slot heeft NLWorks gedurende het project bijgedragen aan de coördinatie van de projectactiviteiten. Met name toen de voortgang bij W2E terugviel door een combinatie van externe factoren, heeft NLWorks getracht orde en structuur te scheppen in de activiteiten, tijdlijn en doelen van het project, en geprobeerd de partners te bewegen tot voortgang. Ze hebben actief ingezet op het verkennen van mogelijkheden voor verbreding van zowel scope als deelnemende partners van het programma. Het succesvolle vervolg van de pilot hangt in grote mate af van het realiseren van financiering en lokale commitment, wat in deze fase bij de lead consortiumpartners ligt.

### Bronnen:

- Memorandum of Understanding between State Government of Uttar Pradesh and Government of the Netherlands, Juli 2016.
- Memorandum of Understanding between the Ministry of Infrastructure and the Environment of the Netherlands and the Ministry of Water Resources, River Development and Ganga Rejuvenation of the Republic of India, Juni 2017.

- Partnership Declaration between State Government of Uttar Pradesh and Government of the Netherlands, Mei 2018.
- Study on SWM System in Hindon Basin Focusing on the Districts of Muzaffarnagar, Shamli & Saharanpur, UP, India, ICUC Consultants, Mei 2020.
- Memo Waste to Wealth Programma India – Scenario’s Go-No Go, NLWorks, februari 2021.
- Presentatie Indo-Dutch Public-Private Waste-to-Wealth Program for a cleaner Ganga River basin, NLWorks, June 2021.
- Memo Waste to Wealth Programma India – Scenario’s vervolg programma, NLWorks, Februari 2022.

### Beschrijving van het project

Titel van het project	AgTech Kentucky
Land	Verenigde Staten
Sector/thema	Landbouw met gecontroleerde omgeving
Fase van het project	Strategy & design fase
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	
Belangrijkste initiator(s)	De belangrijkste initiatiefnemer was AppHarvest, een beursgenoteerd AgTech-bedrijf dat zich richt op het bouwen van kassen en het combineren van conventionele landbouwtechnieken met moderne technologie. Founding CEO Jonathan Webb was op zoek naar zakelijke kansen in Nederland en benaderde meerdere partijen. Het Nederlandse consulaat-generaal (CG) ging in gesprek met de gouverneur van Kentucky om de Nederlandse aanpak te presenteren. Het CG presenteerde het initiatief aan NLWorks zodat ze het konden opschalen.
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Probleem: Kentucky, een staat die van oudsher afhankelijk is van de kolenindustrie, worstelt met armoede en banenverlies omdat de industrie is gestagneerd. De staat heeft ook geen grootschalige duurzame landbouwprojecten, waardoor de toegang van de bevolking tot verse, duurzame producten wordt beperkt. Oplossing: Er is een commerciële kans voor Nederlandse bedrijven om oplossingen te bieden door hun techniek, technologie en hardware te verkopen. Om schaalbare groei van agtech-activiteiten te bereiken moet een heel ecosysteem worden gecreëerd, waarvoor een publiek-private samenwerking nodig is.
Bijdrage aan SDG’s/ maatschappelijke meerwaarde	Het project draagt bij aan de volgende SDG’s: 1. Voedselveiligheid en toegang tot vers en gezond voedsel (SDG 2, SDG 3) 2. Duurzame voedselproductie (SDG 13, SDG 15) 3. Waardig werk en economische groei (SDG 8) 4. Partnerschap om de doelen te bereiken (SDG 17)
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	Het consortium bestaat uit Nederlandse en Amerikaanse bedrijven en universiteiten en vertegenwoordiging van de publieke sector aan beide kanten.  US companies: Appharvest NL companies: Dalsem, Signify, Certhon, Light4Food, Priva, RijkZwaan. Amerikaanse universiteiten/kennisinstellingen: Morehead State Government, Berea College, Eastern Kentucky University, University of Kentucky, Upike University, Fontys. Overheid: Kentucky government, RVO, CG Chicago, Nederlandse Ambassade Washington, OostNL (Oost-Nederlandse Ontwikkelingsmaatschappij), topsector Agri&Food.  NLWorks erfde het programma van het CG en bouwde het consortium verder op door partijen te benaderen.
Betrokkenheid andere stakeholders	17 partijen in consortium via samenwerkingsovereenkomsten.
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	Het belangrijkste financieringsinstrument tot nu toe was het BBB Regional Challenge-fonds van de regering Biden, dat de financiering zorgde voor het opzetten van het HortiCenter.

Titel van het project	AgTech Kentucky
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	N/a
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	Het project is innovatief voor de context waarin het zich afspeelt: een Amerikaanse staat zonder een bloeiende landbouwsector die nog steeds sterk afhankelijk is van meer traditionele landbouwmethoden. Het initiatief om een ecosysteem te creëren op basis van het Nederlandse model is schaalbaar en heeft tot doel een volwaardige industrie te creëren, inclusief het ontwikkelen van het benodigde menselijk kapitaal.
Voortgang en resultaten	De eerste kassen zijn operationeel. Voor Nederlandse bedrijven is winst gemaakt naar schatting 200 miljoen euro. Appharvest werkt samen met Nederlandse bedrijven binnen en buiten het consortium. Een tweede site wordt ontwikkeld met Nederlandse kassen en PRIVA-klimaatcomputers. Voor het opzetten van een HortiCenter is een grote subsidie binnengehaald.
Belangrijkste uitdagingen/problemen	Er lijkt veel druk te zijn om snel te groeien, zoals vaker voorkomt in de context van de Amerikaanse private sector. De grootste uitdaging is het gebrek aan lokale technische expertise en arbeidskrachten. Op het gebied van onderwijs wordt op dit moment samengewerkt, met ondertekening van intentieverklaringen om studenten uit te wisselen. Sommige geïnterviewden wezen op de noodzaak om meerdere bedrijven aan de kant van de VS erbij te betrekken. Appharvest als groot bedrijf heeft concurrentie en partners nodig voor een duurzaam ecosysteem. Er is ook een inherent risico om één grote speler te hebben (bijv. Appharvest-aandelen crash in 2021). Subsidievoorstel HortiCenter is ingediend en goedgekeurd. Het opzetten ervan wordt de volgende grootschalige uitdaging.

117

### Beoordeling van rol NLWorks in het project

Rol van NLWorks in	Score
Instigatie van het project	2=project is door andere partijen geïnitieerd maar NLWorks is in vroeg stadium betrokken geweest en heeft idee mede vormgegeven.
Toelichting	Het programma is geïnitieerd door Appharvest, die de Nederlandse regering en de regering van Kentucky om steun heeft gevraagd. Het Nederlandse Consulaat heeft het project uiteindelijk overgedragen aan NLWorks om het verder vorm te geven.
Probleemanalyse	1= probleemanalyse was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.
Toelichting	Het probleem werd geïdentificeerd door een lokale ondernemer, die ook een mogelijke oplossing zag in Nederlandse technologieën en proactief op zoek ging naar samenwerkingen, voorafgaand aan de betrokkenheid van NLWorks.
Haalbaarheidsanalyse	3= NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van een heldere analyse m.b.t. haalbaarheid.
Toelichting	NLWorks heeft samen met de Nederlandse Ambassade in Washington, het Nederlandse Consulaat in Chicago en RVO Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in 2020 opdracht gegeven en gefinancierd voor het Wageningse onderzoek <i>Market potential and investment opportunities of high-tech greenhouse vegetable production in the USA</i> .  NLWorks heeft in 2021 samen met RVO het Wageningse onderzoek 'AgTech Ecosystem Kentucky' laten uitvoeren. In 2021 heeft NLWorks de 'Kentucky HortiCenter Case Study' laten uitvoeren.

Rol van NLWorks in		Score
Innovatieve karakter		2= het consortium stelde zelf al innovatieve technologieën voor, maar NLWorks heeft dit helpen aan te scherpen.
	Toelichting	Voorafgaand aan de betrokkenheid van NLWorks waren Nederlandse technologieën al door de initiatiefnemer in kaart gebracht. NLWorks heeft ondersteuning geboden bij het verder versterken van de betrokkenheid van Nederlandse innovatieve technologieën, onder meer door het aan boord brengen van Priva (hightech consortiumpartner voor klimaatbeheersing).
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie	2= belangrijke consortiumpartijen waren al bij elkaar, maar NLWorks heeft andere mogelijk interessante partijen aangedragen.
	Bepaling	3= NLWorks bepaalde (mede) welke partijen er in het consortium kwamen.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of er verandering van het consortium nodig was.
	Toelichting	Consortium: De programmamanager van NLWorks heeft enkele stakeholders (zoals Priva) binnengehaald en hun bezoek gefaciliteerd, die vervolgens meer Nederlandse stakeholders hebben aangetrokken. NLWorks droeg bij aan matching met educatieve partijen. (University of Kentucky MoU met WUR kan worden toegeschreven aan NLWorks). NLWorks speelt een grotere rol bij het aan boord brengen van en hun deelname aan concrete afspraken vast te leggen dan bij het identificeren van nieuwe partijen. Dit is vooral het geval bij Nederlandse partijen die ze direct in Nederland kunnen ontmoeten om hun aan boord halen.  Bepaling/Bewaking: Er is een duidelijk proces voor de toelating van nieuwe leden van het consortium, inclusief gedetailleerde criteria om in aanmerking te komen. NLWorks heeft een duidelijke rol in dit proces. NLWorks bepaalt in hoeverre de toelating van een organisatie verenigbaar is met de publieke doelen van de samenwerkingsovereenkomst en faciliteert het contact tussen de organisatie en het 'Program Leadership Team' en het Consortium. (NLWorks is ook onderdeel van de PLT). Wanneer stakeholders worden geïdentificeerd door andere consortiumleden, neemt NLWorks vaak nog de <i>onboarding</i> op zich. NLWorks heeft in ieder geval één keer bemiddeld toen een consortiumlid bij gebrek aan resultaat wilde aftreden.
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	3=het consortium had problemen met mogelijke financiering en ondersteuning te vinden en NLWorks heeft de mogelijkheden hiervoor in kaart gebracht.
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken, maar wel op basis van de adviezen van NLWorks.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of (meer) financiering of ondersteuning nodig was.

Rol van NLWorks in		Score
	Toelichting	NLWorks heeft meerdere keren een overzicht gegeven van de meest geschikte en relevante subsidies en financieringsmogelijkheden die Nederlandse bedrijven kunnen gebruiken om hun (internationale bilaterale agri-food) samenwerkingsprojecten te financieren, inclusief instrumenttype, ontwikkelingsfase, budget en steunintensiteit. Stakeholders bevestigen dat NLWorks heeft bijgedragen aan het opstellen van de subsidie voor de <i>Building Back Better Regional Challenge</i> . Voor de onderbouwing van de <i>grant proposal</i> zijn de door NLWorks gefinancierde onderzoeken gebruikt. De vooraf vastgestelde samenwerking met de Nederlandse overheid werd omschreven als een 'ace up their sleeves' voor de subsidieaanvraag. NLWorks heeft hard gewerkt aan het binnenhalen van Letters of Support van de Nederlandse overheid. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat de financiering nog steeds een knelpunt is. NLWorks spant zich sterk in om bronnen te identificeren, maar verliest veel tijd door het ontbreken van een betrouwbare financieringsbron of eigen budget.
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)		2= NLWorks heeft adviezen gegeven omtrent bestaand instrumentarium en is daarop actief blijven lobbyen, resultaat nog onbekend.
	Toelichting	NLWorks is actief geweest in het identificeren van instrumenten aan de Nederlandse publieke sector.
Links naar SDG/maatschappelijke meerwaarde	Identificatie	2= het consortium wist zelf links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde te creëren, maar NLWorks heeft dit helpen aan te scherpen.
	Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
	Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien.
	Toelichting	De koppeling met de SDG's was een kern van het initiatief en daarmee al onderdeel van het door AppHarvest gesignaleerde probleem en de voorgestelde oplossing. Aangezien SDG 17 verwijst naar Partnerships for Goals, kan worden gesteld dat NLWorks dit element heeft aangescherpt door hun rol in het stimuleren van nieuwe partners.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie	2= het consortium had zelf al aandacht voor opschaalbaarheid van de oplossing maar NLWorks heeft geholpen dit aan te scherpen.
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt, maar nam hierbij wel de adviezen van NLWorks mee.
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het punt van opschaalbaarheid op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	Het initiatief heeft vanaf het begin een grootschalige visie (op het creëren van een groot ecosysteem). NLWorks heeft het consortium geholpen om op koers te blijven om de visie te realiseren door de groei van het consortium te ondersteunen en de aanvraag voor een grootschalige subsidie te ondersteunen.
Voortgang	Identificatie	3=het consortium had problemen met de voortgang en NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld in de voortgang van het project.
	Bepaling	3= NLWorks heeft (mede) bepaald welke acties nodig waren om voortgang te bereiken.

Rol van NLWorks in	Score
Bewaking	3= NLWorks was de partij die het voldoen aan de planning op de agenda bleef zetten.
Toelichting	NLWorks wordt door consortiumleden erkend als een sterke accelerator en facilitator. NLWorks ontwikkelde het bestuursmodel dat voor het consortium werd gebruikt. De geïnterviewde consortiumleden waren het er groten-deels over eens dat het initiatief zonder de deelname van NLWorks niet zover was gekomen. Hun “day jobs” houden hen te druk om te volgen en vooruitgang te boeken.

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

De geïnterviewde consortiumleden zijn het erover eens dat er een duidelijke meerwaarde is vanuit NLWorks in dit programma. NLWorks leidt het programma, is actief op zoek naar aanvullingen voor het consortium en doet onderzoek. NLWorks heeft soms moeite om financieringsbronnen aan Nederlandse kant te vinden, maar geïnterviewde partners merkten op dat dit vaker kwam door een gebrek aan geschikte opties. Zonder NLWorks zou het programma niet zijn waar het nu is.

### Bronnen:

- Market potential and investment opportunities of high-tech greenhouse vegetable production in the USA
- KENTUCKY AGRITECH INITIATIVE – Financial Incentives & Support Programmes
- AgTech Ecosystem Kentucky: Inception study
- Case study Kentucky Horti Center
- Governance Kentucky Consortium and decisions to make
- Admission process
- Collaboration agreement
- Memorandum of Understanding

120

### Beschrijving van het project

Titel van het project	AgTech CAWADU
Land	Verenigde Staten
Sector/thema	Onderdeel van een grotere publiek-private AgFoodTech-samenwerking gelanceerd door Californië, de staat Washington en Nederland, gericht op vijf innovatiethema's. Uiteindelijk werd dit:  Washington: robotica/fruitteelt (Orchards of the Future) California: landbouw met gecontroleerde omgeving (Controlled Environment)
Fase van het project	PPP Opportunity
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	Begonnen met een intentieverklaring in 2015 nadat het California Department of Food and Agriculture een bezoek bracht aan Nederland. In 2018 kreeg het meer vorm met een Nederlandse innovatiemissie.
Belangrijkste initiator(s)	Na een Innovatiemissie wordt doorgaans verwacht dat de marktkansen aangrijpt. In dit geval was het FME, die met Californië begon te werken voor landbouw met geïdentificeerde omgeving. Ze hadden een sterke en interessante markt geïdentificeerd met innovatiecapaciteit aan de kant van de VS. Vervolgens werd het Consulaat in San Francisco betrokken, die hun rol overdroeg aan NLWorks.
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Nederland en de VS, beide grote voedselexporteurs, staan ook voor dezelfde uitdagingen bij het in stand houden van een duurzaam en toekomstbestendig voedselsysteem. Het doel is om een langdurige (10 jaar+) publiek-private AgFoodTech-samenwerking te ontwikkelen met een geïntegreerde en structurele aanpak voor innovatie-samenwerking en business development. Let op: het einddoel (“oplossing”) van de projecten is nog niet helemaal gedefinieerd.



Titel van het project	AgTech CAWADU
Bijdrage aan SDG's/ maatschappelijke meerwaarde	<p>Het project draagt bij aan de volgende SDG's:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Voedselveiligheid en toegang tot vers en gezond voedsel (SDG 2, SDG 3).</li> <li>2. Duurzame voedselproductie (SDG 3, SDG 15)</li> <li>3. Partnerschap om de doelen te bereiken (SDG 17).</li> </ol>
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	<p>NLinBusiness zag de economische potentie en het innovatief vermogen en stelde ook vast dat de markt dit niet alleen zou doen. NLiB zorgde voor enige voorfinanciering en schakelde NLWorks in.</p> <p>Het huidige projectteam bestaat uit een adviesraad (Directeur NLWorks en Manager Innovatie FME) en een projectteam, eveneens met 2 FME en 2 NLWorks-personen.</p>
Betrokkenheid andere stakeholders	<p>Het consortium is samengesteld uit publieke, private en academische actoren uit zowel Nederland als de VS.</p> <p>Aan de Nederlandse kant: FME (Ondernemersorganisatie voor de technologische industrie), NLWorks, LNV, Wageningen University</p> <p>Aan de Amerikaanse kant: CDFA (California Department of Food and Agriculture) The VINE (Community of innovators), WTFRC (Washington Tree Fruit Research Commission), Western Growers, UC Davis, University of California, California Polytechnic State University</p>
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	<p>In de opzet van het pilotproject is gebruik gemaakt van publieke financiering (via NLiB). Financiering voor programmabeheer is verzekerd via SMM/BIS voor zowel Orchards of the Future als Controlled Environment. Aangezien de financiering uit de publieke sector komt, is NLWorks actief, maar blijft FME verantwoordelijk voor de subsidie. De rol van programmamanager is tussen beide verdeeld.</p>
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	<p>NLiB</p>
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	<p>De projecten zijn gebaseerd op het uitwisselen van innovatieve technologieën op het gebied van agtech. Met name Orchards of the Future (Washington) heeft een sterk technologisch innovatieve component.</p>
Voortgang en resultaten	<p>De belangrijkste resultaten zijn het faciliteren van nieuwe relaties tussen telers en bedrijven (NL en USA) door de activiteiten en uitwisselingen die zij hebben gehad. Ook zijn er nieuwe concrete samenwerkingen tussen onderzoekers gestart. Er zijn voorstellen ingediend om verdere fasen te financieren (WSDA-financiering, ag-food-health center in CA).</p>
Belangrijkste uitdagingen/problemen	<p>Geïnterviewde consortiumleden gaven aan dat het vinden van meer financieringsstromen de volgende uitdaging is en dat financiering meer structureel moet worden. Innovatiesamenwerking moet ook daadwerkelijk tot handel leiden en dit is nog ver verwijderd van de huidige opzet. Ook is er behoefte aan een duidelijker doel/doelstelling van de samenwerkingen. Consortiumleden gaven ook aan dat ze een website en social media-kanaal nodig hebben om de betrokkenheid te vergroten, maar geen capaciteit of budget om dit te doen.</p>

## Beoordeling van rol NLWorks in het project

Rol van NLWorks in	Score	
Instigatie van het project	2=project is door andere partijen geïnitieerd maar NLWorks is in vroeg stadium betrokken geweest en heeft idee mede vormgegeven.	
Toelichting	FME heeft het idee aangedragen en een Memorandum of Understanding opgezet voordat NLWorks bij het consortium betrokken werd. Ook de topsectoren waren betrokken bij het initiatief. Procesmatig heeft NLWorks een rol op zich genomen om de samenwerkingen concreter te maken, namelijk door het MoU tot een consortiumovereenkomst te krijgen.	
Probleemanalyse	1= probleemanalyse was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.	
Toelichting	Beide initiatieven hadden al een geïdentificeerd gebied voor samenwerking voorafgaand aan de inzet van NLWorks. Het probleem dat wordt opgelost en de voorgestelde oplossing zijn nog niet helemaal duidelijk.	
Haalbaarheidsanalyse	1= haalbaarheid (financieel, organisatie, etc.) was al helder voordat NLWorks betrokken raakte.	
Toelichting	Er is geen concrete haalbaarheidsanalyse uitgevoerd.	
Innovatieve karakter	2= het consortium stelde zelf al innovatieve technologieën voor, maar NLWorks heeft dit helpen aan te scherpen.	
Toelichting	Het initiatief, ontwikkeld vanuit een innovatiemissie, draaide om het delen van innovatieve technologieën. De rol van NLWorks als co-manager bij FME was niet gericht op het binnenhalen van nieuwe innovatieve technologieën of op het veranderen van het innovatieve karakter van het project. Wel heeft NLWorks ondersteund bij het binnenhalen van de academische partijen uit Nederland.	
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie	2= belangrijke consortiumpartijen waren al bij elkaar, maar NLWorks heeft andere mogelijk interessante partijen aangedragen
	Bepaling	2= de bestaande consortiumpartners hebben de uiteindelijke beslissing genomen wie er wel of niet in consortium kwam, maar het advies van NLWorks heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of er verandering van het consortium nodig was
	Toelichting	NLWorks kwam met concrete voorstellen voor processen en procedures (bijvoorbeeld over hoe de betrokken partijen naar een consortiumovereenkomst zouden kunnen werken. In het consortium komen de meeste Nederlandse private sector partners uit het netwerk van FME. FME had verder ook bestaande relaties met ambassades en met LNV. NLWorks haalde Nederlandse kennisinstututen als Wageningen Universiteit aan boord. FME en NLWorks werken nauw samen om te bepalen welk type consortiumleden interessant zijn om op te nemen. Het consortium in Californië bevindt zich nog in de beginfase.
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks financiering en andere ondersteuning te identificeren 2= het consortium wist de meeste financiering en ondersteuning zelf te identificeren, maar NLWorks heeft ze op een aantal andere mogelijkheden gewezen 3=het consortium had problemen met mogelijke financiering en ondersteuning te vinden en NLWorks heeft de mogelijkheden hiervoor in kaart gebracht
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken, maar wel op basis van de adviezen van NLWorks

Rol van NLWorks in	Score
Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of (meer) financiering of ondersteuning nodig was
Toelichting	NLWorks maakt deel uit van het publiek-private netwerk en kent de mogelijkheden door o.a. RVO. Geïnterviewde stakeholders waren het erover eens dat een deel van de toegevoegde waarde van NLWorks hun kennis is van het ecosysteem van instrumentarium die aan Nederlandse kant beschikbaar zijn. NLWorks heeft de beschikbare financieringsstructuren aan de consortiumleden gepresenteerd, waarbij de meest geschikte en relevante subsidies en financieringsmogelijkheden in kaart zijn gebracht die door (veelal) Nederlandse bedrijven kunnen worden gebruikt om hun (internationale bilaterale agri-food) samenwerkingsprojecten te financieren. Deze werd samen met CG San Francisco gepresenteerd. Binnen het consortiumteam onderzoekt elke deelnemer potentiële financieringsbronnen op basis van hun eigen inspanningen (bijvoorbeeld nationale financieringsprogramma's in de VS, financieringsmogelijkheden voor de industrie of fondsen aan de Nederlandse kant van de publieke sector). Deze worden doorgaans samen besproken om te zien wie het meest geschikt is om subsidievoorstellen te schrijven, en hoe die complementair kunnen zijn. FME en NLWorks hebben samen gewerkt aan het binnenhalen van financieringsmechanismen om een missie van Nederlandse bedrijfsvertegenwoordigers te ondersteunen.
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)	2= NLWorks heeft adviezen gegeven omtrent bestaand instrumentarium en is daarop actief blijven lobbyen, resultaat nog onbekend
Toelichting	NLWorks identificeerde actief potentiële bronnen en werkt samen met consortiumpartners om voorstellen voor te bereiden en in te dienen.
Links naar SDG/maatschappelijke meerwaarde	Identificatie 1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks links naar SDG's/ maatschappelijke meerwaarde te creëren
Bepaling	1= het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
Bewaking	1= de consortiumpartners signaleerden zelf in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien en de meerwaarde van het project op de agenda bleef zetten.
Toelichting	De projecten zijn opgebouwd rond afspraken om samen te werken aan slimme technologische innovatie om bij te dragen aan duurzame landbouw. De deelname van NLWorks heeft deze focus niet veranderd, noch heeft het geleid tot een concretere geplande uitkomst die aansluit bij de SDG.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie 2= het consortium had zelf al aandacht voor opschaalbaarheid van de oplossing maar NLWorks heeft geholpen dit aan te scherpen
Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt, maar nam hierbij wel de adviezen van NLWorks mee
Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of (meer) aandacht voor opschaalbaarheid nodig was

Rol van NLWorks in		Score
	Toelichting	FME blijft de <i>thought leader</i> van het project. Binnen het consortium is sprake van een gezamenlijke aanpak, waarbij elk lid vanuit zijn of haar expertisegebied meedenkt met de toekomst van het initiatief. NLWorks doet mee en wordt erkend als een goede sparringpartner om de toekomst van CAWADU te bespreken, maar wordt niet gezien als koploper op dit gebied.
Voortgang	Identificatie	2= het consortium boekte de meeste vooruitgang zelf, met af en toe aansporing/ondersteuning van NLWorks.
	Bepaling	3= NLWorks heeft (mede) bepaald welke acties nodig waren om voortgang te bereiken.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of het project volgens planning verliep.
	Toelichting	NLWorks is samen met FME de drijvende kracht achter de projecten geweest. NLWorks ontwierp concrete projectstructuren rond de twee projecten, identificeerde welke bedrijven mogelijk bereid waren om deel uit het consortium te nemen en echt te investeren, en bracht deze in kaart. Ze stellen doelen en subdoelen en coördineren processen. FME richt zich meer op de private sector en NLWorks op de publieke sector. Voor consortiumleden is de rolverdeling tussen de twee niet altijd duidelijk. Het lijkt erop dat er bij bijna alle activiteiten een 50-50 samenwerking is. Dus hoewel NLWorks er een groot deel van uitmaakt, heeft FME evenveel energie gestoken in de voortgang van het programma.

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

NLWorks heeft een sterke bijdrage geleverd aan de voortgang van het initiatief, hoewel het belangrijk is op te merken dat zij deze rol met FME in alle categorieën lijken te hebben gedeeld – in programmabeheer, consortiumontwikkeling en het identificeren van financieringsstromen. Dit betekent dat hun rol enigszins gedegradeerd is naar de publieke sector van het initiatief, waarbij FME de connecties met de private sector overneemt. Verder is er nogal wat betrokkenheid van de Nederlandse publieke sector in verschillende vormen, waardoor het enigszins onduidelijk is wie van de vele spelers de vertegenwoordiger van Nederland is.

#### Bronnen:

- Controlled environment agriculture Collaboration Agreement
- Global Controlled Environment Agriculture Consortium(GCEAC) Team Workshop
- FME Offerte NLWorks
- Presentation NLWorks to Members of the California/Washington State
- Contract FME NL in Business
- Letter of intent
- Orchards of the Future

### Beschrijving van het project

Titel van het project	Biomass India
Land	India
Sector/thema	Verwerking van rijststro tot biobased producten.
Fase van het project	Strategy and design / implementation

Titel van het project	Biomass India
Tijd wanneer project werd geïnitieerd	2017: Een consortium van bedrijven is in samenwerking met MVO Nederland en de Koninklijke Nederlandse Ambassade in New Delhi begonnen met het identificeren van circulaire zakelijke kansen voor Nederlandse en Indiase ondernemingen. 2020: MoU (tripartite agreement) ondertekend tussen het regionaal bestuur van Andhra Pradesh, de nederlandse regering en GVK Society.
Belangrijkste initiator(s)	2017: Nederlandse ambassade in India en MVO Nederland hebben zakelijke kansen voor Nederlandse en Indiase ondernemingen in circulaire thema's in kaart gebracht, in de context van het INDUS Forum. 2019: Partnership ondertekend door een groep Nederlandse en Indiase bedrijven/organisaties. 2019: NLWorks ingeschakeld om project management van MVO over te nemen.
Wat is het probleem dat met het project wordt aangepakt	Indiase boeren verbranden ongeveer 36 miljoen ton rijststro per jaar, waarbij 54 miljoen ton CO <sub>2</sub> in de atmosfeer terecht komt. Gelijk aan 30 procent van de CO <sub>2</sub> -uitstoot van Nederland. Oprichting van op biomassa gebaseerde landbouwindustrieën om a) inkomen te genereren voor boeren en landbouwarbeiders en de allerarmsten in Andhra Pradesh, b) industriële ontwikkeling te ondersteunen, en c) milieuvuiling veroorzaakt door verbranding van landbouwbiomassa te verminderen.
Bijdrage aan SDG's/ maatschappelijke meerwaarde	Het project draagt bij aan de volgende SDG's: SDG 1: Geen armoede – hoger inkomen voor boeren. SDG 11: Duurzame gemeenschappen – minder CO <sub>2</sub> -uitstoot. SDG 13: Klimaatactie – minder milieuvuiling. SDG 17: Partnerschap om de doelen te bereiken
Consortium en ontwikkeling daarvan (verdeeld naar bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheid)	Project opgestart door Nederlandse Ambassade, RVO en MVO-Nederland. Groep NL-India bedrijven heeft partnership agreement getekend. Rond september 2019 is NLWorks benaderd om daarin een rol te spelen.
Betrokkenheid andere stakeholders	Regionale regering van Andhra Pradesh: initiële overeenkomst en regulatory framework. Aadya Farmer Producers Company: implementatie project. ECOR: Industriële verwerking. GVK: ondersteuning van Farmer Producers Company.
Welke financiering is geïdentificeerd en gebruikt	Gecombineerde budgetten van NLWorks en de Nederlandse ambassade ter ondersteuning van de haalbaarheidsstudies.
Welke instrumentarium (niet financieel) is geïdentificeerd en gebruikt	Het consortium werd in 2021 omgevormd tot een Private Limited Company als resultaat van de in opdracht gegeven onderzoeken om de beste praktische en juridische vehikel voor het initiatief te identificeren. BMI Ltd. heeft een eigen bestuur en verdienmodel en functioneert als een sociale onderneming.
Aard van initiatief: schaalbaar/groot project/innovatief project	Het is geen innovatieprogramma. De technologieën zijn in principe bewezen, maar zijn wel innovatief in de specifieke context.  Door BMI als platformorganisatie te gebruiken om het lokale ecosysteem te beheren kan het initiatief worden opgeschaald naar een nationaal, multisectorieel project.
Voortgang en resultaten	Opgericht als een besloten vennootschap in 2021. Eerste pilot uitgevoerd voor verwerking van paddystro in Andhra Pradesh.
Belangrijkste uitdagingen/problemen	De eerste commerciële successen moeten nog worden aangetoond. Er lijkt belangstelling te zijn aan de kant van impact capital, maar het concurrentievermogen van de onderneming moet nog worden vastgesteld. Nu BMI is vastgesteld moet het gaan werken volgens de ontworpen governance-structuur.

## Beoordeling van rol NLWorks in het project

Rol van NLWorks in		Score
Instigatie van het project		1=project is door andere partijen geïnitieerd, NLWorks heeft hier geen aandeel in gehad
	Toelichting	BMI (oorspronkelijk Burning to Buying) werd al voor de betrokkenheid van NLWorks geïnitieerd.
Probleemanalyse		2= er lag al een probleemanalyse maar NLWorks heeft geholpen deze aan te scherpen
	Toelichting	Het probleem was al gesignaleerd. De bijdrage van NLWorks was het opschalen van het initiatief door een groep stakeholders om te vormen tot een consortium met een platformopstelling.
Haalbaarheidsanalyse		3= NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van een heldere analyse m.b.t. haalbaarheid
	Toelichting	NLWorks en de Nederlandse ambassade hebben twee accountants-/adviesbureaus benaderd met een opdracht om de meest geschikte structuren te identificeren voor het formaliseren van BMI. Hun diensten werden ingehuurd door de Nederlandse ambassade. EUR 50.000 werd verdeeld tussen Prowess Advisors en ASA om een bedrijfsmodelstudie en haalbaarheidsstudie uit te voeren. Ze bleven binnen het consortium door interesse in het initiatief en professionele verantwoordelijkheid. NLWorks was onderdeel van de uitgebreide discussies die tussen mei – december 2020 zijn gehouden en als input dienden voor de studies. NLWorks heeft input geleverd.
Innovatieve karakter		1= het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks te zorgen dat innovatieve technologieën werden voorgesteld in de probleemoplossing
	Toelichting	De technologieën maakten deel uit van de discussie voorafgaand aan de betrokkenheid van NLWorks. Het innovatieve karakter van het ontwikkelen van een BV als platform kan wel worden gekoppeld aan de betrokkenheid van NLWorks, door hun rol in de onderzoeken in opdracht.
Samenwerking partijen (PP karakter)	Identificatie	2= belangrijke consortiumpartijen waren al bij elkaar, maar NLWorks heeft andere mogelijk interessante partijen aangedragen.
	Bepaling	3= NLWorks bepaalde (mede) welke partijen er in het consortium kwamen.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten of er verandering van het consortium nodig was.
	Toelichting	NLWorks heeft het consortium structuur gegeven en opgedeeld in co-groepen, met b.v. een groep die investeerders afhandelt, een groep voor marketing, een groep voor financiering, etc. De co-groepen zijn samengesteld uit verschillende consortiumleden. Geïnterviewde partijen waren het erover eens dat de betrokkenheid van NLWorks, hun presentaties en bereidheid om gesprekken met nieuwe partijen te leiden investeerders veel vertrouwen geeft en het initiatief erkenning geeft. De toegevoegde waarde van NLWorks ligt in hun rol als verbinder, het introduceren van partijen en het verminderen van wrijvingen tussen consortiumleden. Een concreet voorbeeld werd genoemd waar NLWorks via de Nederlandse Ambassade een diner organiseerde met CEO's.
Aantrekken financiering en gebruik instrumentarium	Identificatie	2= het consortium wist de meeste financiering en ondersteuning zelf te identificeren, maar NLWorks heeft ze op een aantal andere mogelijkheden gewezen.

Rol van NLWorks in		Score
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf van welke financiering en ondersteuning het gebruik wilde maken, maar wel op basis van de adviezen van NLWorks.
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het punt van financiering en ondersteuning op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	NLWorks steekt veel energie in het identificeren van financieringsbronnen. In een concreet voorbeeld ondersteunde NLWorks HKG bij het verkrijgen van het FMO-fonds met WWF – DFCD. Ook is NLWorks proactief geweest in het identificeren van potentiële inkomstenbronnen voor de langere termijn, bijv. door CO <sub>2</sub> -kredietexperts uit Nederland in te schakelen om het potentieel hiervan als inkomstenstroom te begrijpen.
Wijzigingen instrumentarium (incl. financiering)		3= Instrumentarium is aangepast in laatste jaren, (mede) op basis van adviezen NLWorks.
	Toelichting	NLWorks en de Nederlandse Ambassade schakelden de adviseurs (ASA en Prowess) in die de studies hebben gedaan naar het structuur van BMI.
Links naar SDG/maatschappelijke meerwaarde	Identificatie	1 = het consortium was in staat zonder hulp van NLWorks links naar SDG's/ maatschappelijke meerwaarde te creëren.
	Bepaling	1 = het consortium bepaalde zelf hoe belangrijk ze links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde in het project maakte.
	Bewaking	2= de consortiumpartners en NLWorks hielden gezamenlijk in de gaten in welke mate links naar SDG's/maatschappelijke meerwaarde van het project zich ontwikkelde als voorzien.
	Toelichting	De link met SDG's is duidelijk, het project ondersteunt het levensonderhoud van boeren en pakt tegelijkertijd de CO <sub>2</sub> -uitstoot aan. Dit was al het probleem dat vanaf de initiële opzet van het initiatief werd aangepakt en is niet door NLWorks verder ontwikkeld.
Opschaalbaarheid (naar regio's, sectoren, andere partners, etc.)	Identificatie	2= het consortium had zelf al aandacht voor opschaalbaarheid van de oplossing maar NLWorks heeft geholpen dit aan te scherpen.
	Bepaling	2= het consortium bepaalde zelf in welke mate en richting de oplossing opschaalbaar werd gemaakt, maar nam hierbij wel de adviezen van NLWorks mee.
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het punt van opschaalbaarheid op de agenda bleef zetten.
	Toelichting	Het BMI-platform is schaalbaar ontworpen en er zijn overeenkomsten getekend om de scope uit te breiden naar andere sectoren (bijvoorbeeld textiel), met ondersteuning van NLWorks.
Voortgang	Identificatie	3=het consortium had problemen met de voortgang en NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld in de voortgang van het project.
	Bepaling	3= NLWorks heeft (mede) bepaald welke acties nodig waren om voortgang te bereiken
	Bewaking	3= NLWorks was de partij die het voldoen aan de planning op de agenda bleef zetten
	Toelichting	NLWorks trad up als venture builder, door een implementatieschema op te stellen, mijlpalen te stellen, en het initiatief een logo en een marketingidentiteit te geven. NLWorks heeft een belangrijke rol gespeeld in de voortgang van het project NLWorks wordt ook gezien als een onafhankelijke partij binnen het consortium die de ambities op één lijn houdt en omzet in haalbare doelen.

### Conclusie over toegevoegde waarde NLWorks

NLWorks werd betrokken bij een bestaand commitment tussen Indiase en Nederlandse partijen om een platform voor samenwerking te creëren. Ze stapten in om dit commitment om te zetten in een concreet consortium en financierden en leidden (gedeeltelijk) de opdracht voor onderzoek naar manieren om dit platform te ontwerpen. Geïnterviewde stakeholders van het consortium waren het erover eens dat het programmamanagement van NLWorks de belangrijkste reden was het initiatief niet bij een MoU is gebleven en dat het resulteerde in een concrete oprichting van een bedrijf, met een adviesraad en bestuur die momenteel mensen aan het rekruteren zijn.

Het platform zelf moet zijn commerciële haalbaarheid nog verder onderzoeken en zijn reikwijdte aanscherpen, die in dit stadium nieuwe sectoren aantrekt zonder meer dan één pilotproject te hebben voltooid.

#### Bronnen:

- Memorandum of Understanding (Sept. 2020)
- Waste to Worth proposal
- Towards a Circular Economy: From Burning to Buying India (2020)
- Status Update Biomass India Programme (Jan. 2021)
- BMI Brochure (Sept. 2021)
- Join Biomass India to Invest in a Sustainable Future! (Jan. 2022)
- Prowess Advisors - NL India Biomass Project
- Legal entity Memorandum of Association
- Certificate of Incorporation October 2021
- List of Advisory Board Members of BMI



## Annex 4 Interventiologica Fase 3 Opdrachtformulering

Geïdentificeerde knelpunten	Overkoepelende aanbevelingen	Output	Intermediaire outcome	Final outcome	Impact
Eén integrale internationaliseringsstrategie ontbreekt	<b>Systeemverandering PPS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Krachtenbundeling op strategisch, organisatorisch en uitvoeringsniveau</li> <li>Samenwerking, afstemming en coördinatie tussen publieke en private partijen (en de drie pilaren)</li> </ul>	<b>NLI in Business</b> <i>Indeling langs drie programma's:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>Krachtenbundeling; bundeling, regie, coördinatie private diensten; digitaal platform; informatiedelen; digitale etalage; matching; community building; fysieke activiteiten doorverwijzen; kennis &amp; educatie; business en markt intelligence</li> <li>Next level business netwerk: (sparringpartner in) missies (voorbereiding, organisatie en follow-up); private (competitieve) inzet in NLWorks</li> <li>Focus op ondersteuning van mkb en topsectoren</li> <li>Afstemming met TINL, NLWorks en ISO NL</li> </ul>	Verbeterde regie, afstemming en samenhang PPS; kwaliteit, duidelijkheid en toegang tot diensten	Verbeterde informatiepositie van ondernemers	Meer – en eerder niet internationaal actieve – Nederlandse bedrijven succesvol in het buitenland (hersteld aandeel)
Versplinterd dienstennetwerk		<b>NLWorks</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impact Programma's: (Crosssectorale) consortiavorming (met name inclusief mkb); uitvoering projecten met maatwerk en flexibiliteit (inzet van expertise en (nieuwe/aangepaste) instrumenten en missies); studies en analyses; uitbreiding en versnellen portfolio</li> <li>Overall coördinatie meerjarig programmeren: met inbreng publieke en private wensen; <i>deelname/coördinatie (inclusief monitoring en rapportage) in meerjarige programmerings-processen</i></li> <li>Afstemming NLiB, TINL en ISO NL</li> </ul>	Versterkte stem van ondernemer in publieke afwegingen	Verbeterde toegang en positionering (zachte landing) Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen	Meer innovatiesamenwerking
Capaciteitstekorten		<b>Internationaliseringsstrategieën</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststelling en toezicht vanuit ISO, met uitzoeken van rol voor NLiB, NLWorks en TINL</li> <li>Focus verder toegespitst m.b.t. prioritering doellanden ('toplanden') en doelgroepen (mkb, start-ups en topsectoren, en met name vrouwelijke ondernemers)</li> </ul>	Inzicht en laagdrempelige toegang tot diensten; (warme) doorverwijzing naar bestaande dienstverleners	Verbeterd (en hersteld) functioneren (innovatiever, sterker, concurreren) van Nederlandse ondernemers	Meer (herstelde) Nederlandse export
Inadequate aanbod financiële diensten en kennis voor ondernemers		<b>Trade and Innovate NL</b> <i>Opzet, invulling en uitbreiding/verdieping TINL-netwerk (uitvoering, beleid, bestuur) met coördinerende rol RVO: trade teams: samenwerking publieke partners, KvK en IVO; gecoördineerde meerjarige werplannen, activiteiten, instrumenten (incl. TRP en corona-gerelateerd), en communicatie; kennis- en informatiedeling (gebruik Actilies), ook naar achterban.</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>Organisatie missies; coördinerende rol RVO</li> <li>Gezamenlijk meerjarig programmeren: primaire focus China, Duitsland, VS en Smart Cities* op prioriteitslanden</li> <li>Afstemming met NLiB, NLWorks en ISO NL</li> <li>Voor NLWorks: (flexibel) inzetbare capaciteit en expertise, inbreng voorstellen; inzet bestaande en additionele instrumenten</li> </ul>	(mkb-)ondernemers ondersteund in identificeren van marktkansen, vinden van partners en uitrollen van business	Verbetert (en hersteld) functioneren (innovatiever, sterker, concurreren) van Nederlandse ondernemers	Nederlandse bijdrage aan mondiale maatschappelijke uitdagingen (SDG's) en duurzame ontwikkeling
Suboptimaal gebruik missies en economische diplomatie			Betere matches en toegang van (eerder afgesloten) ondernemers tot informatie en kennis, instrumenten en activiteiten	Verbeterde benutting en vermarking Nederlandse kennis en expertise	
Meerjarige programmatische aanpak en professionele opzet business development			Strategische, gecoördineerde missies met meer rendement	Nederland als één blok gepromoot en gepositieerd op buitenlandse markten	
			Gesignaleerde kansen en leads vertaald naar concrete, vraaggerichte proposities en deals		
			Consortiaprojecten ontwikkeld en ondersteund (ook in <i>precompetitieve fase</i> ); opgeschaald en uitgebreid naar programma's	Betere benutting en vergrote slagingskans van grote internationale projecten	
			Verbeterde regie, afstemming en samenhang publieke diensten en instrumenten; meer bekendheid van diensten en instrumenten	Mondiale uitdagingen worden d.m.v. Nederlandse oplossingen effectiever aangepakt	
			Betere beschikbaarheid, toegang en koppeling tot data en expertise; business intelligence gebruikt door dienstverleners (ondersteuning bedrijven, PPS-sturing) en bedrijven		
			Vergrote slagkracht en innovatieve oplossingen		

\* In toenemende mate samenwerking op andere landen/thema's

\*\* Tekst in paars wijkt af van voorgaande fase

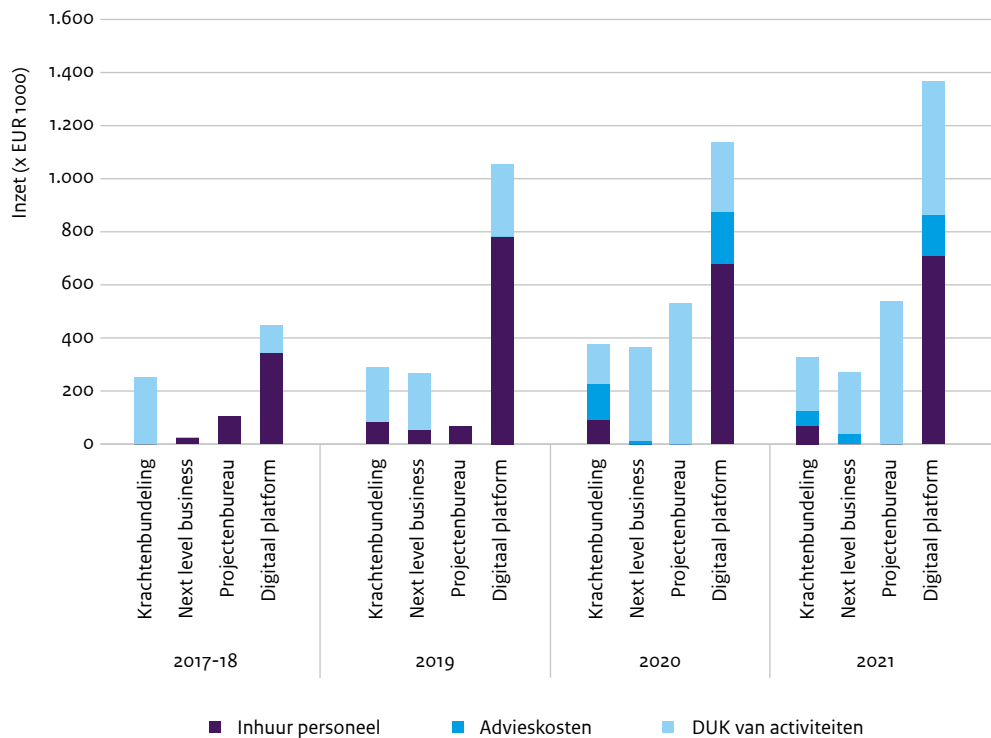
## Annex 5 Financieel overzicht

### NLiB – Uitgaven per pilaar

Op basis van de financiële gegevens is een weergave geconstrueerd van hoe financiering is ingezet per pilaar: 1. krachtenbundeling; 2. Next Level Business (eerder bekend als International Business); 3. projectenbureau (incl. NLWorks); 4. digitalisering/platform. Echter is enige voorzichtigheid geboden bij de analyse van deze resultaten omdat de informatie niet altijd voldoende toereikend is om in detail inzage te bieden. Wat volgt is een meer globale toelichting van de inzet van mankracht en middelen per pilaar, en de ontwikkeling over tijd.

Figuur A toont de financiële inzet van NLiB per pilaar.<sup>360</sup> Dit zijn gemaakte kosten exclusief de kosten voor vast personeel.<sup>361</sup> Het zijn de kosten die direct zijn toe te schrijven aan de specifieke pilaar van activiteiten.

**Figuur A** Realisatie financiële uitgaven per pilaar



\*Projectenbureau is per 2020 enkel nog de kosten voor 'programma uitgaven' voor NLWorks (dit is exclusief de kosten aan personele inzet voor NLWorks).

\*\*Advieskosten in 2017-2018 en 2019 zijn niet gespecificeerd per pilaar (alleen als totaal gepresenteerd) en daarom niet meegenomen in de figuur.

<sup>360</sup> De som der lasten/de totale inzet per jaar (zoals gepresenteerd in [Figuur 10](#)) van NLiB bestaat uit activiteiten die kunnen worden toegeschreven aan een van de vier pilaren (de data zoals gepresenteerd in [Figuur A](#)), de personeelskosten van het vaste personeel (welke niet kan worden toegeschreven aan de specifieke pilaren) en overige lasten (zoals overhead en andere soorten advieskosten, welke niet kunnen worden toegeschreven aan de 4 specifieke pilaren).

<sup>361</sup> Aangezien deze geen inzage geven in Fte en personeelskosten per pilaar.

### Het digitale platform vormt de belangrijkste kostenpost in uitgaven per pilaar

In acht nemend dat er enige afwijking en nuancering in totalen mogelijk is voor de vier pilaren,<sup>362</sup> toont de financiële data – in lijn met bevindingen uit interviews en kwalitatieve data – het belang van het digitale platform als onderdeel van de activiteiten van NLiB. Voor de periode 2017-2021 kan EUR 4 miljoen van NLiB's uitgaven direct worden toegeschreven aan de ontwikkeling en operationalisering van het digitale platform. De grootste kostenpost hierbij is de inhuur van personeel voor het digitale platform. Ook voor 2022 geldt dat het platform een groot aandeel in de totale kosten zal zijn; EUR 1,2 miljoen is begroot voor 2022 (bijna 40 procent van de totale begrote uitgaven voor de 4 pilaren). Kosten besteed aan het platform bevatten onder meer de inhuur van personeel, IT-support, licenties, de VR bril, informatiebeveiliging en advieskosten voor de infrastructuur en het bereik van het platform.

Totale, direct toe te schrijven kosten voor de andere drie pilaren waren aanmerkelijk lager voor 2017-2021. De direct toe te schrijven kosten voor krachtenbundeling betrof EUR 1,4 miljoen (en bijna EUR 1 miljoen begroot voor 2022). Een belangrijke kostenpost onder krachtenbundeling-activiteiten (ook voor de andere twee pilaren) is communicatie en pr (waaronder bijvoorbeeld events en online, ter vergroting van het bereik). Direct toe te schrijven kosten voor Next Level Business waren EUR 900.000 (en EUR 300.000 begroot voor 2022). De belangrijke kostenpost hierbinnen waren kosten gerelateerd aan de Cities of opportunity, inclusief het aansluiten van de Business Hubs.<sup>363</sup> Direct toe te schrijven kosten voor het projectenbureau betrof EUR 1,2 miljoen. De kosten van 'programma uitgaven' voor NLWorks<sup>364</sup> vormde de belangrijkste (en per 2020 de enige gerapporteerde) kostenpost van de pilaar. Tussen 2017-2019 waren dit kosten als onderdeel van het projectenbureau. In deze eerdere jaren werd de uitwerking van projecten uitbesteed, bijvoorbeeld aan de topsectoren en ondernemersorganisaties.<sup>365</sup> Voor 2022 is EUR 700.000 begroot als bijdrage aan NLWorks.

### Publieke inzet in PPS

Opdrachtformuleringen<sup>366</sup>, jaarrapportages<sup>367</sup> en data van gerealiseerde publieke uitgaven<sup>368</sup> geven inzage in de beoogde en gerealiseerde publieke personeel- en financiële inzet voor TINL en NLWorks (Figuur B, inclusief private inzet). De jaarlijkse opdrachtverstrekkingen voor de publieke inzet in PPS tonen een toezegging voor de periode 2018-2022 van in totaal circa EUR 14,8 miljoen. Tot en met 2021 betrof deze toezegging circa EUR 12,0 miljoen. In de periode 2018-2021 is circa EUR 8,3 miljoen van deze toegezegde inzet daadwerkelijk gerealiseerd.

131

<sup>362</sup> Bijvoorbeeld extra gemaakte kosten die niet (voor elk jaar) konden worden toegeschreven aan één specifieke pilaar. Dit was bijvoorbeeld het geval voor bepaalde advieskosten. Zo zijn de advieskosten voor 2017-2018 en 2019 niet gespecificeerd, terwijl dat wel gebeurde in latere jaren (inclusief de specificering voor 'advieskosten krachtenbundeling', 'advieskosten platform partners', 'advieskosten platform infrastructuur' en 'advieskosten platform bereik'). Een ander voorbeeld zijn kosten die in een bepaald jaar wel expliciet werden benoemd en in een als onderdeel van een meer algemene kostenpost. Zo zijn bijvoorbeeld de kosten voor extern advies voor diverse projecten van het projectenbureau (pilaar 3: projectenbureau/inzet NLWorks) in 2017-2018 en 2019 niet gespecificeerd, maar – zoals in het financieel jaarverslag van 2019 beschreven – wel gemaakt. In 2020 worden projectkosten allemaal binnen de inzet aan NLWorks ondergebracht, waardoor deze data een betere weergave van kosten voor pilaar 3 weergeven.

<sup>363</sup> Hieronder vallen kosten voor: events, onderzoek bijdragen, marktkansstudies, onderzoekskosten van de business-plannen van de hubs en de daadwerkelijke oprichting van de hubs.

<sup>364</sup> Deze kosten bevatten personeelskosten en overige kosten. De kosten waren beraamd op EUR 700.000 per jaar, maar zijn door minder advieskosten lager dan geraamd (NLiB (2021b). 'Financieel jaarverslag 2020' (intern document)). In 2020 betrof de inzet in NLWorks circa EUR 532.000 (bestaande uit circa EUR 244.000 voor personeelskosten en circa EUR 288.000 voor overige kosten). In 2021 betrof de inzet in NLWorks circa EUR 539.000 (bestaande uit circa EUR 150.000 voor personeelskosten en circa EUR 389.000 voor overige kosten).

<sup>365</sup> NLiB (2020a).

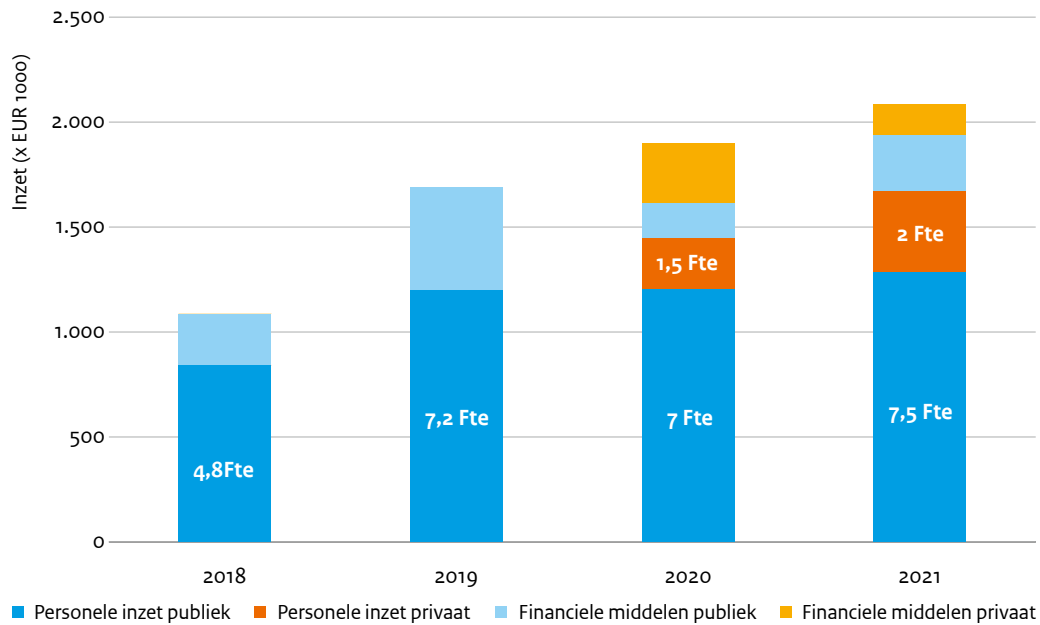
<sup>366</sup> RVO (2017); RVO (2018); RVO (2019b); RVO (2020b).

<sup>367</sup> RVO (2019a); RVO (2020a); RVO (2021); RVO (2022a).

<sup>368</sup> RVO (2022b).

## NLWorks

**Figuur B** Totale (publieke en private) personele inzet (in EUR en fte) en financiële middelen voor NLWorks



132

Figuur geconstrueerd op basis van RVO (2022b), RVO jaarrapportages (2018-2022) en NLWorks Dashboard (2022).

## Financiële data NLiB (2017-2022\*)

Pilaar	Specificatie kostenpost	2017-18	2019	2020	2021	2022*
Krachtenbundeling	Inhuur personeel: krachtenbundeling & business development	€ 0	€ 81.211	€ 88.337	€ 67.850	€ 120.000
	Communicatie & pr	€ 179.759	€ 66.712	€ 89.465	€ 153.791	€ 150.000
	Advieskosten: krachtenbundeling	*	*	€ 136.119	€ 55.064	€ 493.000
	Events (pr & communicatie)	€ 70.900	€ 141.631	€ 63.864	€ 52.302	€ 163.000
Next Level Business	Inhuur personeel: Next Level Business	€ 20.720	€ 50.021	€ 0	€ 0	€ 0
	Communicatie: Inclusief Cities of Opportunity en business hubs	€ 3.976	€ 215.100	€ 352.697	€ 233.742	€ 232.000
	Advieskosten: platform partners	**	**	€ 11.817	€ 36.929	€ 60.000

Pilaar	Specificatie kostenpost	2017-18	2019	2020	2021	2022*
Projectenbureau/ inzet in NLWorks	Inhuur personeel: projectenbureau	€ 103.573	€ 67.387	€ 0	€ 0	€ 0
	Bijdrage NLWorks	€ 0	€ 0	€ 531.542	€ 538.778	€ 700.000
	Advieskosten: projectenbureau	**	**	€ 0	€ 0	€ 0
Digitaal platform	Inhuur personeel: digitalisering	€ 340.584	€ 780.572	€ 677.891	€ 706.074	€ 595.000
	Overige lasten platform	€ 107.782	€ 272.754	€ 265.621	€ 502.177	€ 517.000
	Advieskosten: platform infrastructuur	**	**	€ 194.855	€ 121.387	€ 50.000
	Advieskosten: platform bereik	**	**	€ 0	€ 36.119	€ 30.000

\*2022: kosten begroot

\*\*Advieskosten niet gespecificeerd per pilaar

## Annex 6 Toelichting stakeholders in het PPS-ecosysteem

Deze annex biedt een korte toelichting van de verschillende (categorieën van) stakeholders en overlegorganen in het PPS-ecosysteem.<sup>369</sup> Daarbij worden de stakeholders toegelicht met betrekking tot, onder andere, hun organisatievorm, onderliggende actoren en rol in het ecosysteem. Een visueel overzicht van de stakeholders en hun positionering binnen het ecosysteem is terug te vinden in [Figuur 5](#) in het hoofdrapport.

### Actoren in het PPS-ecosysteem

#### Trade and Innovate NL (TINL)

Type actor	Publieke pijler in het PPS ecosysteem
Opgericht per	Januari 2018
Rol in ecosysteem	Bewerkstelligen van de krachtenbundeling van internationaliseringsactiviteiten aan publieke kant. Publieke krachtenbundeling betreft onder andere gezamenlijk programmeren, kennisdelen en afstemming van- en gezamenlijke activiteiten. Tevens ondersteund TINL NLWorks met personele en financiële middelen en heeft het de taak bij te dragen aan het functioneren van het PPS-systeem in zijn geheel.
Organisatievorm	Publiek: Rijk, regio's, provincies en steden
Bevat de volgende stakeholders	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Amsterdam Trade&Innovate, Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), Brainport Eindhoven, Horizon Flevoland, Impuls Zeeland, InnovationQuarter (IQ), LIOF, NOM, Oost NL, ROM Regio Utrecht en Rotterdam Partners
Deelname in overlegfora	O.a. in de stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, WER, NIO, afstemmingsoverleg TINL/NLiB/NLWorks, en op uitnodiging ISO-C.

134

#### NLinBusiness (NLiB)

Type actor	Private pijler in het PPS ecosysteem
Opgericht per	Oktober 2017
Rol in ecosysteem	Bewerkstelligen van de krachtenbundeling (waaronder brancheverenigingen, topsectoren, banken, <i>business councils</i> , etc.) voor internationaliseringsactiviteiten aan de private kant Dit betreft onder andere het bundelen, ontsluiten en optimaliseren van bestaande kennis en dienstverlening. Tevens ondersteund NLiB NLWorks met de gecoördineerde inzet van personele en financiële middelen uit de private sector en heeft het de taak de strategische inzet te leveren voor missies en bij te dragen aan het functioneren van het PPS-systeem in zijn geheel.
Organisatievorm	Privaat
Initiatiefnemers	VNO-NCW, MKB-Nederland, Evofenedex, FME en Metaalunie (ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep NLiB)
Deelname in overlegfora	O.a. stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, NIO, WTIT, afstemmingsoverleg TINL/NLiB/NLWorks, en op uitnodiging ISO-C.

<sup>369</sup> De selectie van toegelichte stakeholders en overlegorganen is gemaakt op basis van de afbakening van de evaluatie ([paragraaf 1.2 'Afbakening' van het hoofdrapport](#)).

#### NLWorks

Type actor	Publiek-private pijler in het PPS ecosysteem
Opgericht per	September 2017
Rol in ecosysteem	Verantwoordelijk voor de ontwikkeling en facilitering van Impact Programma's en een coördinerende taak in meerjarig programmeren. Tevens heeft NLWorks de taak bij te dragen aan het functioneren van het PPS-systeem in zijn geheel.
Organisatievorm	Publiek-privaat
Bevat de volgende stakeholders	Vast team NLWorks, publieke en private personele inzet via NLiB en TINL/RVO, en ingehuurde experts
Deelname in overlegfora	Onder andere stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, NIO, afstemmingsoverleg TINL/NLiB/NLWorks, en op uitnodiging ISO-C

#### Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)

Type actor	Rijksoverheid.
Rol in ecosysteem	Beleidsvorming. Dossierverantwoordelijk en budgethouder.
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	o.a. stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, WER, NIO, ISO NL, ISO-C, WTIT

#### Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	Beleidsvorming. Mede-dossierverantwoordelijk.
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, WER, NIO, ISO NL, ISO-C, WTIT

135

#### Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	Beleidsuitvoerder. Uitvoerende, faciliterende en coördinerende rol aan publieke kant. Onder andere als partner in het TINL-netwerk; budgethouder TINL/NLWorks; coördinator TINL-werkgroepen; rol in missies
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. stuurgroep PPS, werkgroep meerjarig programmeren, NIO, WER, WTIT, ISO-C (door dir. IP).

#### Regionale en stedelijke ontwikkelingsorganisaties (ROM's)

Type actor	Publiek (regionaal en stedelijk) samenwerkingsverband. Voor het gemak tezamen benoemd als 'ROM's' in deze evaluatie.
Bevat de volgende stakeholders	Amsterdam Trade&Innovate, Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), Brainport Eindhoven, Horizon Flevoland, Impuls Zeeland, InnovationQuarter (IQ), LIOF, NOM, Oost NL, ROM Regio Utrecht en Rotterdam Partners
Rol in ecosysteem	Onderdeel van het TINL-netwerk en vertegenwoordiger van de eigen regionale en lokale achterban en economie.
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. de vier TINL-werkgroepen

#### Consulaten-Generaal (CG)

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. (op uitnodiging) in TINL-werkgroepen

#### Netherlands Business Support Office (NBSO)

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. (op uitnodiging) in TINL-werkgroepen

#### Nederlandse ambassades

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland
Organisatievorm	Publiek
Deelname in overlegfora	O.a. (op uitnodiging) in TINL-werkgroepen

136

#### Kamer van Koophandel (Nederland)

Type actor	Rijksoverheid
Rol in ecosysteem	De KvK (Nederland) biedt informatie, voorlichting en ondersteuning aan bedrijven en organisaties en neemt binnen het PPS ecosysteem deel aan verscheidene overleggen (zoals NIO)
Opgericht per	Lang-bestaand. Sinds 2014 gefuseerd tot één organisatie.
Organisatievorm	Zelfstandig bestuursorgaan
Deelname in overlegfora	NIO

#### NL Business Hubs

Type actor	Bilaterale kamers van koophandel
Opgericht per	Als onderdeel van oprichting van NLiB. Eerste hub opgericht in november 2018.
Rol in ecosysteem	Doorverwijzing naar dienstverleners, gevestigd in één van de 40 geïdentificeerde 'Cities of Opportunity'
Organisatievorm	Privaat
Bevat de volgende stakeholders	Netwerk van private dienstverleners

#### VNO-NCW

Type actor	Werkgeversorganisatie
Opgericht per	Opgericht per 1996, als fusie van het verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), opgericht per 1968, en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), opgericht per 1970.
Rol in ecosysteem	Onderdeel van de private pilaar van PPS. Mede-initiatiefnemer van NLiB.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. stuurgroep PPS, NIO, WER, WTIT, ISO NL en ISO-C (vaak in combinatie met MKB-Nederland).



#### *MKB-Nederland*

Type actor	Ondernemersorganisatie
Opgericht per	1995, als fusie van het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV) en het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond (NCOV).
Rol in ecosysteem	Onderdeel van de private pilaar van PPS. Mede-initiatiefnemer van NLib.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. stuurgroep PPS, NIO, WTIT, ISO NL en ISO-C (vaak in combinatie met VNO-NCW).

#### *Federatie Metaal- en Elektrotechnische Industrie (FME)*

Type actor	Ondernemersorganisatie voor de technologische industrie
Opgericht per	1995
Rol in ecosysteem	Onderdeel van de private pilaar van PPS. Mede-initiatiefnemer van NLib.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. NIO.

#### *EvoFenedex*

Type actor	Ondernemersorganisatie
Opgericht per	Opgericht per 2017, als fusie van de Eigen Vervoerders Organisatie (EVO), opgericht in 1940, en de Federatie van Nederlandse exporteurs (Fenedex), opgericht in 1954.
Rol in ecosysteem	Onderdeel van private pilaar van PPS. Mede-initiatiefnemer van NLib.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. NIO.

137

#### *Metaalunie*

Type actor	Ondernemersorganisatie
Opgericht per	1903
Rol in ecosysteem	Onderdeel van private pilaar van PPS. Mede-initiatiefnemer van NLib.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. NIO.

#### *Commerciële dienstverleners*

Type actor	Commerciële dienstverleners
Rol in ecosysteem	Commerciële dienstverleners (o.a. middels het NLib-platform)
Organisatievorm	Privaat

#### *Topsectoren*

Type actor	Agri & Food; Chemie; Creatieve industrie; Dutch digital delta; Energie; Health Holland; Holland high-tech; Logistiek; Tuinbouw & uitgangsmaterialen; Water & maritiem.
Opgericht per	Sinds 2011 (Topsectorenbeleid)
Rol in ecosysteem	Ondersteuning en belangenbehartiging van bedrijven in de topsectoren, ter stimulatie van innovatie en investeringen.
Organisatievorm	Privaat
Deelname in overlegfora	O.a. WTIT.

### Bedrijven

<b>Type actor</b>	<b>Bedrijven die (beogen te gaan) ondernemen op internationale markten, m.n. MKB.</b>
Rol in ecosysteem	Eindbegunstigde, m.n. MKB
Organisatievorm	Privaat

### Overlegfora

#### Internationaal Strategisch Overleg (ISO NL)

<b>Samenwerkingsvorm</b>	<b>Coördinerend orgaan van het PPS ecosysteem</b>
Opgericht per	December 2018
Frequentie van overleg	3 maal per jaar
Rol in ecosysteem	Hoog strategisch adviesorgaan richting het kabinet dat op strategisch niveau werkt aan het versterken van de Nederlandse internationale concurrentiepositie en het vergroten van het Nederlands verdienvermogen.
Organisatievorm	Publiek-privaat
Bevat de stakeholders	Een voorzitter (uit de private sector), secretarissen (publiek: BZ, privaet: VNO-NCW/MKB-Nederland), de ministers van BHOS en EZK.

138

#### ISO-commissie (ISO-C)

<b>Type actor/werkvorm</b>	<b>Operationeel-strategisch schakelpunt van strategie, beleid en uitvoering, middels bestuurlijk afstemmingsoverleg.</b>
Opgericht per	December 2018
Rol in ecosysteem	Verantwoordelijke voor de vertaling van strategische keuzes en de bestuurlijke afstemming van activiteiten betreft internationaal ondernemen richting de uitvoerende organisaties (incl. toezicht op het functioneren van het PPS-ecosysteem en meerjarenprogramma's). Tevens de opdrachtgever van NLWorks.
Organisatievorm	Publiek-privaat
Overlegfrequentie	Vier maal per jaar
Bevat de volgende stakeholders	BZ (DGBEB), (SG)EZK, VNO-NCW/MKB Nederland (VZ), Voorzitter ISO en ISO-secretaris. De directeuren van de bovengenoemde partijen en van RVO Internationale Programma's nemen hieraan ook deel. Directeuren NLiB, TINL en NLWorks nemen deel op uitnodiging, om de samenwerking te versterken.

#### Stuurgroep PPS

<b>Werkvorm</b>	<b>Stuurgroep (publiek-privaat)</b>
Opgericht per	Van 'Buijink overleg' (publiek), naar 'PPS-light', naar 'Stuurgroep PPS' en ten slotte recentelijk omgevormd tot de 'Stuurgroep Internationaal Ondernemen (SIO).
Rol in ecosysteem	De stuurgroep heeft als doel de afstemming en sturing aan publiek-private samenwerking te geven in de volle breedte (dus meer dan alleen meerjarig programmeren). Het richt zich op de uitvoering van het beleid en de samenwerking tussen beleid en uitvoering. De Stuurgroep rapporteert aan de ISO-C.
Overlegfrequentie	Eens per 6 weken
Bevat de volgende stakeholders	BZ, EZK, RVO, NLiB, TINL, NLWorks en VNO-NCW.

#### Werkgroep meerjarig programmeren (MJP)

Werkvorm	Werkgroep (publiek-privaat)
Opgericht per	2019
Rol in ecosysteem	<p>De Werkgroep Meerjarig Programmeren (WG MJP) ontwikkelt het framework voor meerjarig programmeren, brengt de stakeholders in kaart, wijst het startteam aan, bewaakt de algehele voortgang op de gekozen 15 markt-themacombinaties en coördineert het passend inzetten van het RVO instrumentarium, en de inzet BZ en EZK en NLiB, TINL en NLWorks.</p> <p>De Werkgroep werd tot mei 2020 voorgezeten door BZ/DIO. Daarna is voorzitterschap overgedragen aan NLWorks. De voorzitter coördineert de rapportage naar de ISO-commissie.</p>
Overlegfrequentie	Eens per 3 weken
Bevat de volgende stakeholders	BZ, EZK, RVO, NLWorks, TINL en NLiB.

#### Werkgroep Economische Reisagenda (WER)

Type actor/ werkvorm	Werkgroep
Rol in ecosysteem	Werkgroep ter coördinatie en afstemming van de economische reisagenda (delen werkalender, informeren provincies, grote steden en ministeries)
Overlegfrequentie	4 maal per jaar
Organisatievorm	Publiek-privaat
Bevat de stakeholders	Decentrale overheid en departementen (incl. BZ en EZK), RVO, VNO-NCW en TINL

139

#### Netwerk Internationaal Ondernemen (NIO) (overleg)

Werkvorm	Afstemmingsoverleg (publiek-privaat)
Opgericht per	Lang-bestaand
Rol in ecosysteem	<p>Zelfstandig breed publiek-privaat afstemmingsoverleg met focus op handelsbevordering en internationaal ondernemen. Betreft de afstemming, synergie en verbinding tussen handelsbevorderende organisaties en BZ. Initiatiefnemer van NL Exporteert App en website <a href="http://internationaalondernemen.nl">internationaalondernemen.nl</a>. De website <a href="http://internationaalondernemen.nl">internationaalondernemen.nl</a> wordt beheerd door NLiB. Tevens samen met NLiB het secretariaat van de NIO-werkgroep communicatie.</p>
Overlegfrequentie	4-6 maal per jaar formele overleggen. Eventueel aangevuld met informele, thema-gebonden overleggen.
Bevat de stakeholders	BZ, RVO, VNO-NCW/MKB-Nederland, NLiB, Evofenedex, Metaalunie, FME, ING en Rabobank, KvK, TINL en NLWorks

*Werkgroep Trekkers Internationaal van de Topsectoren (WTIT)*

<b>Werkvorm</b>	<b>Werkgroep</b>
Opgericht per	2012
Rol in ecosysteem	Het WTIT-overleg betreft de operationalisering van internationale agenda's en de afstemming van de economische reisagenda.
Overlegfrequentie	4 keer per jaar
Organisatievorm	Publiek-privaat
Bevat de stakeholders	VNO-NCW (initiatiefnemer)/MKB-Nederland, vertegenwoordigers van de topsectoren (zowel publiek als privaat), EZK, BZ, RVO, NLiB.

*TINL-werkgroep China, Duitsland, VS en Smart Cities*

<b>Werkvorm</b>	<b>TINL-Werkgroep met focus op specifieke land-thema combinaties (Publiek; bemenst door TINL-partners)</b>
Opgericht per	2018
Rol in ecosysteem	Vier trade teams werkend aan een meerjarig pakket van activiteiten
Overlegfrequentie	4-10 keer per jaar
Organisatievorm	Publiek
Bevat de stakeholders-	RVO coördineert de trade teams en levert vanuit de BDC's de voorzitters van de werkgroep. Ook de TINL-partners nemen zitting aan deze overleggen, alsook vertegenwoordigers van het postennet van het desbetreffende land (in het geval van de landenteams), soms structureel, soms op uitnodiging.







**Deze brochure is een uitgave van:**

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

12 Juli 2022