

Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal voor
Internationale Betrekkingen**
Directie Internationaal Ondernemen

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 20
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/eleni

Datum 12 juli 2012

Betreft Reactie op motie Van Gerven vergaderjaar 2011-2012 (28973, nr. 94)

Ons kenmerk
DGI-B-IO / 12068047

Bijlage(n)
1

Geachte voorzitter,

Tijdens het Algemeen Overleg over de toekomst van de intensieve veehouderij van 8 maart 2012 werd de motie van het lid Van Gerven aangenomen, waarin de Kamer de regering verzoekt te onderzoeken in hoeverre de criteria kunnen worden aangescherpt waardoor subsidiegeld van het buitenlandinstrumentarium niet bij rijken of grote bedrijven terecht komt. In dezelfde motie verzoekt de Kamer de regering te onderzoeken of gunstige leningen ingezet kunnen worden in plaats van subsidies.

Tijdens het overleg werd met name ingegaan op subsidies aan rijke ondernemers in het buitenland in het kader van het debat over zogenoemde megastallen. In deze brief ga ik, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, in meer algemene zin in op subsidies en leningen binnen het gehele instrumentarium voor internationaal georiënteerde ondernemers.

Het buitenlandinstrumentarium waarop bedrijven aanspraak kunnen maken, wordt uitgevoerd door het Agentschap NL, divisie NL EVD Internationaal (AGNL) en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Naar aanleiding van de motie heb ik deze organisaties laten uitzoeken in hoeverre, binnen het huidige buitenlandinstrumentarium en de criteria die daarvoor gelden, subsidiegeld bij grote bedrijven (niet zijnde mkb-ers) terecht komt. Daarbij is ook gekeken naar al beëindigde programma's waarvan nu nog betalingsverplichtingen doorlopen. In het kader van het buitenlandinstrumentarium wordt de EU-definitie voor mkb gehanteerd: een mkb-er heeft tot 250 werknemers in dienst en minder dan EUR 50 miljoen omzet of minder dan EUR 43 miljoen balanstotaal.

Uit het onderzoek blijkt dat met name het mkb actief gebruikt maakt van het instrumentarium, ook wanneer een instrument niet het mkb als specifieke doelgroep beoogt. Bij enkele instrumenten is ook het grootbedrijf actief, maar dan vaak in consortiumverband met het mkb. Het huidige beleid voorziet in meer ruimte voor nieuwe vormen van samenwerking met het bedrijfsleven, minder subsidies en meer leningen. Juist binnen publiekprivate samenwerkingsvormen zijn zowel grote als kleinere bedrijven welkom en kan het grootbedrijf het mkb juist versterken in consortiumverband. De beperkte overgebleven subsidiegelden ter bevordering van internationaal zakendoen worden alleen ingezet daar waar de overheid een toegevoegde waarde heeft: in de praktijk blijkt het dan met name te gaan om mkb. Het instrumentarium is inmiddels dusdanig aangepast dat ik geen aanleiding zie voor aanscherping van de criteria.

Beleidskaders buitenlandinstrumentarium

De uitwerking van het huidige beleid voor internationaal ondernemen is verwoord in de brieven 'Buitenlandse markten, Nederlandse kansen' van 24 juni 2011 (Kamerstuk 31985, nr. 5) en 'Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s) van 13 september 2011 (Kamerstuk 32637, nr. 15). De Kamer werd op 14 februari 2012 specifiek over het Agro-beleid geïnformeerd in de brief 'Nederlandse Agro-export 2011' (Kamerstuk 33000 XIII, nr. 166). De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken gaf een uitgebreide toelichting op het bedrijfsleveninstrumentarium van Ontwikkelingssamenwerking in zijn brief van 1 mei 2012 (Kamerstuk 31250, nr. 97).

De overheidsondersteuning van het bedrijfsleven bij internationaal zakendoen is inmiddels grotendeels aangepast en legt een focus op economische diplomatie, aangevuld met enkele ondersteunende instrumenten. Deze instrumenten bevatten minder subsidies dan voorheen en leggen meer de nadruk op de unieke rol van de overheid ten opzichte van marktpartijen. Instrumenten mogen in principe geen substituut zijn van financieringsmogelijkheden die bedrijven elders kunnen verkrijgen. Ook wordt meer ingezet op leningen, zoals in de motie voorgesteld. Het beschikbare budget voor het gehele instrumentarium voor internationaal ondernemen is het afgelopen jaar overigens fors gedaald. In de bijlage treft u een overzicht van het huidige instrumentarium voor internationaal zakendoen, met een korte beschrijving.

Subsidies aan internationaal ondernemende bedrijven worden door de regering verstrekt ter stimulering van activiteiten die commercieel gezien niet door deze bedrijven zouden worden gedaan. De overheid wenst bedrijven over de streep te trekken en te helpen bij het verkennen van kansrijke, soms moeilijk toegankelijke markten en bij het wegnemen van belemmeringen die zij daarbij ondervinden. Internationaal ondernemen is immers in het belang van de groei van de Nederlandse economie, nu en in de toekomst. Hoewel het van belang is dat zowel grote als kleine bedrijven kansen pakken over de grens, blijkt in de praktijk dat vooral het midden- en kleinbedrijf verzoekt om ondersteuning van de overheid.

Subsidies worden overigens niet aan individuen afgegeven, maar aan geregistreerde bedrijven/rechtspersonen. Bij het verstrekken van subsidies binnen het buitenlandinstrumentarium wordt wel getoetst op de financiële draagkracht van het betreffende bedrijf op basis van de jaarcijfers. Zo kan het voorkomen dat van het bedrijf een 'statement' gevraagd wordt waarin voldoende financiële draagkracht wordt bevestigd dan wel gewaarborgd, bijvoorbeeld door een garantstelling/bankgarantie. In uitzonderlijke situaties kunnen individuen dergelijke garantstellingen afgeven, maar de subsidie gaat altijd naar het bedrijf en niet naar een individu, ook als er sprake zou zijn van een afgegeven garantie door die persoon (en door een bank formeel geverifieerd en bevestigd). De toets betreft dus niet een toets op het vermogen van die persoon, maar de toets concentreert zich op de financiële draagkracht van het betreffende bedrijf.

Oud instrumentarium internationaal ondernemen

Van een aantal stopgezette subsidieprogramma's lopen momenteel nog betalingsverplichtingen door. Het gaat daarbij om het PSOM-EZ programma, Prepare2Start, 2g@there, Package4Growth, 2Explore, Duurzame Biomassa Import (DMI).

Ook bij al deze programma's was met name het mkb actief, hoewel de programma's openstonden voor alle bedrijven (behalve Prepare2Start dat zich alleen op mkb-ers richtte). Het PSOM-EZ programma beoogde in met name Midden- en Oost-Europa bij te dragen aan de transitie naar een markteconomie. Onder PSOM-EZ loopt nog één project met een Nederlands grootbedrijf, een ingenieursbureau, dat gericht is op het verbeteren van de waterkwaliteit in de Baltische Zee. Het bedrijf heeft een coördinerende rol in het project; het grootste deel van het budget is bestemd voor een mkb-bedrijf, de leverancier van het benodigde materiaal. Met het 2Explore-programma zijn 48 haalbaarheidsstudies gesubsidieerd waarmee mkb-bedrijven hun internationale plannen konden toetsen. Bij nog lopende DMI-programma's zijn in totaal drie niet-mkb-bedrijven (mede)aanvrager met een gezamenlijk budget van EUR 623.389 (6,4% van het totale DMI-budget). Het programma richtte zich op verduurzaming van biomassa-importketens voor energie- en chemiedoeleinden (zowel transport, elektriciteit/warmte, als chemie/materialen).

Nieuw instrumentarium internationaal ondernemen

Bij de vormgeving van het nieuwe instrumentarium voor internationaal ondernemen zijn lopende subsidieprogramma's stopgezet of aangepast tot vormen van samenwerking die minder gericht zijn op een subsidierelatie. Uitzonderingen zijn startende mkb-ers die vaak een steuntje in de rug van de overheid nodig blijken te hebben en vandaar op een beperkte subsidie via het programma Starters International Business kunnen blijven rekenen. Andere mkb-ers kunnen, soms juist ook in combinatie met grotere bedrijven, middels publiekprivate samenwerkingsverbanden of door gebruik te maken van (niet-commerciële) leningen en exportkredietverzekeringen, het Nederlandse aanbod in het buitenland positioneren. Ik onderschrijf dan ook de idee dat de overheid met gunstige leningen, mits niet marktverstoring, het mkb kan ondersteunen bij internationaal ondernemen. Een programma als Financiering Opkomende Markten (FOM) en het nieuwe programma Finance for International Business (FIB) voorzien in die behoefte.

Inzet bedrijven bij Ontwikkelingssamenwerking

Binnen Ontwikkelingssamenwerking worden bedrijven, groot of klein, die op een verantwoorde wijze een bijdrage willen leveren aan armoedebestrijding en economische groei, uiteraard verwelkomd. Programma's in dat kader, via subsidies of anderszins, zijn dan katalysator van een ontwikkelingsproces dat zonder publieke financiële steun niet, of minder snel, tot stand komt.

Het Private Sector Investment (PSI) programma is een investeringsprogramma voor Nederlandse en buitenlandse bedrijven die een samenwerking willen aangaan met een bedrijf in een ontwikkelingsland. PSI is opvolger van het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). Andere bedrijfsleveninstrumenten van Ontwikkelingssamenwerking zijn gericht op het verbeteren van het lokale ondernemingsklimaat en het bijdragen aan de speerpunten voedselzekerheid en water via publiekprivate programma's waarbinnen overheid, kennisinstellingen en bedrijven gezamenlijk werken aan het bereiken van ontwikkelingsdoelen (PPP-faciliteiten). Ook worden programma's van internationale organisaties ondersteund die bedrijvigheid in ontwikkelingslanden stimuleren.

Hoewel bij het PSI-programma ook niet-mkb-bedrijven mogen inschrijven op de PSI-tenders, voldoet 92% van de goedgekeurde aanvragers aan de mkb-definitie. Van de overige 8% voldoet een aantal niet aan de mkb-definitie vanwege het aantal werknemers; de omzet en het balanstotaal blijven bij die bedrijven wel binnen de grenzen van de mkb-definitie. Van de bedrijven in de doellanden voldoet

naar schatting 90% aan de mkb-definitie. Het aanvragende bedrijf en zijn lokale partner moeten 40% tot 50% zelf investeren in het project. De financiële bijdrage van PSI in de investeringslasten bedraagt maximaal 50% tot 60% van de projectkosten, nadat is getoetst dat het project niet op een andere manier gefinancierd kan worden vanwege de hoge risico's.

Regelingen van Buitenlandse Zaken die zich richtten op het betrekken van onder andere bedrijven bij het verbeteren van toegang tot energie in ontwikkelingslanden zijn het Daey Ouwens Fonds en het programma Duurzame Biomassa Mondiaal (DBM). Deze regelingen zijn inmiddels afgesloten en verkeren nu in de beheersfase. Bij vier lopende projecten is het grootbedrijf de aanvrager, bij twee projecten geldt voor de subsidieontvanger dat de ondergrens van maximaal 250 medewerkers mogelijk hoger ligt, en bij twee andere projecten is het grootbedrijf medeaanvrager.

Als het gaat om het bereiken van ontwikkelingsimpact kunnen juist ook grote bedrijven verschil maken en zijn zij dan ook welkome partner in programma's met een breed bereik die bijdragen aan de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ook binnen dit beleid wordt gekeken naar manieren om met leningen en innovatieve financieringsvormen investeringen in ontwikkelingslanden te stimuleren die niet door private financieringen kunnen worden gedekt. Zo is van het eerder genoemde FOM-programma ook een variant ontwikkeld voor ontwikkelingslanden, FOM-OS, en wordt ook gewerkt aan een fonds voor innovatieve financiering. Bestaande instrumenten zijn het Infrastructure Development Fund, dat risicokapitaal (voornamelijk leningen en/of aandelenparticipaties) verschaft ten behoeve van privatesectorinvesteringen in infrastructuur in ontwikkelingslanden, het Access to Energy Fund dat privatesectorinvesteringen in duurzame energie stimuleert door het verschaffen van risicokapitaal. Het MASSIF-programma richt zich op versterking van financiële dienstverlening aan het mkb in ontwikkelingslanden door kapitaalverstrekking aan, en capaciteitsopbouw van lokale financiële instellingen. Ten slotte zijn er twee fondsen geopend om publiekprivate samenwerking te financieren.

Conclusie

Kortom, het leeuwendeel van de verstrekte subsidiegelden binnen het buitenlandinstrumentarium kwam en komt ten goede aan het mkb. In slechts beperkte mate maken ook de grotere bedrijven gebruik van subsidies, waarbij het vaak gaat om Nederlandse bedrijven en bijna altijd in consortium en/of nauwe samenwerking met het mkb of kennisinstellingen, ngo's of overheden. Los van de constatering dat met name het mkb gebruik maakt van subsidieregelingen ter bevordering van internationaal zakendoen, doet het er op zich niet toe of een bedrijf klein of groot is en de eigenaar armlastig of rijk. Wat telt is in hoeverre de subsidie bedrijven over de streept trekt om publiek gewenste investeringen te doen in landen en sectoren waar men dat, commercieel gezien, vanwege te grote risico's en belemmeringen, niet zou doen. Uiteraard wordt daarbij wel in ogenschouw genomen of het bedrijf voldoende draagkracht heeft voor het volbrengen van de doelstellingen van een subsidieprogramma. Specifiek in het kader van ontwikkelingssamenwerking is de ervaring dat de grote bedrijven waardevolle bijdragen leveren aan lokale economische groei.

De bestaande beleidsinstrumenten zullen regelmatig worden gemonitord en geëvalueerd. De Kamer zal, zoals te doen gebruikelijk, tijdig worden geïnformeerd over de effectiviteit en doeltreffendheid van het huidige instrumentarium.

**Directoraat-generaal voor
Internationale Betrekkingen**
Directie Internationaal Ondernemen

Ons kenmerk
DGIB-IO / 12068047

(w.g.) dr. Henk Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Bijlage: Instrumenten ter bevordering van internationaal zakendoen

Starters International Business (SIB). Ondernemers kunnen bij Agentschap NL een subsidie in de vorm van vouchers aanvragen ter waarde van EUR 2400 die verzilverd kunnen worden voor 1-op-1 advies bij Kamers van Koophandel, Syntens en een aantal brancheorganisaties. Starters International Business is de opvolger van het instrument Prepare2Start.

Finance for International Business (FIB). FIB gaat 16 juli a.s. van start en is het resultaat van de gedeeltelijke omvorming van de faciliteit 'Package4Growth' (P4G), waarbij sprake is van revolverende financiering in plaats van subsidies. Een belangrijk knelpunt voor Nederlandse mkb-ers bij investeringen in opkomende markten is de beschikbaarheid van financiering. Banken en andere kapitaalverstrekkers blijken vaak terughoudend om investeringen in opkomende markten zoals China en India te financieren. Nederlandse financiers zien deze markten in de praktijk vaak als te risicovol. Lokale financiers hebben beperkt tot geen (financieel) inzicht in de Nederlandse bedrijven waardoor lokale financiering van een investering eveneens niet tot stand komt. De uitgangspunten bij FIB zijn een hoge mate van revolverendheid (bedrijven betalen in principe de lening terug), lage uitvoeringskosten en efficiënte aansluiting bij de markt. FIB zal in eerste instantie worden gericht op China, India, Zuid Afrika, Vietnam en Colombia.

Module kennisverwerving van Package4Growth (P4G). P4G is een bestaand instrument voor Nederlandse mkb-bedrijven die problemen ervaren bij het verkrijgen van informatie en daardoor kennis nodig hebben van een expert om de Chinese of Indiase markt te betreden. 50% van de kosten voor inhuur van een externe adviseur kunnen worden vergoed. Tot nu toe zijn uitsluitend subsidies verstrekt aan mkb-bedrijven.

Partners for International Business (PIB). Centraal bij PIB staat een door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk opgesteld actieplan waarin publieke en private deelnemers, vanuit hun eigen rol en toegevoegde waarde, geselecteerde kansrijke markten kunnen gaan betreden en mogelijke marktbelemmeringen trachten weg te nemen. De inbreng van de overheid zal zich met name concentreren op economische diplomatie en modules als overheid-tot-overheid samenwerking, missies bijvoorbeeld o.l.v. bewindspersonen, informatie, advies, promotie, matchmaking en kennisintensieve samenwerking. Subsidies maken geen deel uit van PIB.

Transitiefaciliteit (TF). Onder de TF komen doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking en handel- en investeringsbevordering samen. Via de Transitiefaciliteit wordt zowel ingezet op het wegnemen van belemmeringen in de lokale markten van bepaalde voormalige partnerlanden, als aan het vergroten van de omvang van de duurzame handels- en investeringsactiviteiten tussen Nederland en deze landen. Eventuele subsidies ten behoeve van handel- en investeringen in deze landen zullen zich richten op demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en advies en begeleiding voor mkb-ers op deze kansrijke markten. Het bedrijfsleven zal zelf een groot deel van de kosten moeten betalen.

Faciliteit Opkomende Markten (FOM). Deze faciliteit is in 1992 opgezet om in eerste instantie Nederlandse bedrijven te ondersteunen die dochterondernemingen wilden opzetten in het voormalige Oostblok kort na de val van de Muur. Nadat landen als Polen, Roemenië en Bulgarije zijn toegetreden tot de EU is het mandaat van de Faciliteit uitgebreid tot de gehele wereld. Momenteel is de omvang van de faciliteit EUR 72,6mln en kan deze binnen de bestaande afspraken groeien tot EUR 140mln. Het merendeel van de leningportefeuille zit in Oekraïne, China, Rusland, India en Vietnam. 50% van het fonds is agro-gerelateerd (land- en tuinbouw, substraten, veeteelt, bloementeelt) waarbij de kennis en technologie die in Nederland is opgebouwd een duidelijke succesfactor is bij het opzetten van een bedrijf in het buitenland en waarmee ook de positie van de Nederlandse moederbedrijven en de Nederlandse werkgelegenheid versterkt worden.

Vanuit de Faciliteit Opkomende Markten worden geen subsidies verstrekt, maar leningen die op commerciële voorwaarden onder (gedeeltelijke) hoofdelijkheid van de Nederlandse moeder worden uitgezet. De leningen hebben een terugbetalingsverplichting voor de volledige rente en aflossing. Indien niet aan de terugbetalingsverplichtingen wordt voldaan dan volgt een (juridische)procedure om rente en aflossing alsnog te innen. Ongeveer 15% van het volume van de Faciliteit Opkomende Markten komt terecht bij het Grootbedrijf, ook hier gelden commerciële voorwaarden en een terugbetalingsverplichting. Onder meer door de terugtrekking van de grote Nederlandse banken uit een aantal buitenlandse markten en door de gevolgen van de financiële crisis (o.a. hogere kapitaaleisen) is de beschikbaarheid van lange termijn middelen ook voor grotere bedrijven verminderd.

Partners voor Water (PvW). Dit programma van de ministeries van Economische Zaken Landbouw & Innovatie, Buitenlandse Zaken en Infrastructuur en Milieu, verstrekt subsidies aan consortia van bedrijven en instellingen uit de Nederlandse watersector (nooit aan één bedrijf) ter ondersteuning van de internationale positionering van de Nederlandse watersector. Een analyse van de laatste drie tenderrondes (2010-2011) laat zien dat:

- 50% van het totale toegekende subsidiebudget terechtkomt bij het bedrijfsleven, waarvan naar schatting 80% mkb.
- in een aantal PvW-projecten maken grote Nederlandse consultancy bedrijven, zijnde niet-mkb, deel uit van het consortium. Deze bedrijven ontvingen 12% van het totale subsidiebudget. Naast grote consultancy bedrijven zijn ook ander soort grote bedrijven ontvanger van subsidies; in totaal gaat het om circa EUR 800.000. Op een totaal toegekend subsidiebedrag van EUR 8 miljoen gaat het dan om EUR 1,7 miljoen.
- er sprake is van een sterk dalende trend van participatie van de grotere consultancy bedrijven - en daarmee ook de financiële toekenning - in het PvW-programma. Door een wijziging van de regeling per 1 januari 2011 daalde het subsidiepercentage voor grote bedrijven van 80% naar 40%.