

PUM Netherlands senior experts Evaluatie 2006-2009

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken, Landbouw
en Innovatie

Rotterdam, mei 2011



PUM Netherlands senior experts Evaluatie 2006-2009

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Erik Klaassens
Mart Nugteren
Agnes Janszen
Konstantin Karabanov
Arijit Bhattacharya
Joseph Gatthi
Evarist Mugasi
Maria Rosa Morán
Vedat Kunt

Rotterdam, mei 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationaal erkende kwaliteitsstandaard voor milieumanagementsystemen. Wij hebben onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen, zoals het printen van onze documenten op FSC-gecertificeerd papier.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting	9
Summary	17
2 Inleiding	25
2.1 Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen	25
2.2 Methodologie	26
2.3 Landen, sectoren, steekproeven	28
2.3.1 Afbakening	28
2.3.2 Selectie steekproef voor veldbezoeken	28
2.3.3 Vergelijking met de situatie voor 2006	29
2.3.4 Interviews met PUM	30
2.3.5 Interviews met andere organisaties	30
3 Achtergrond PUM	31
3.1 Doelstellingen van PUM	31
3.1.1 Ontwikkelingsdoelstelling	31
3.1.2 Specifieke doelstelling	32
3.2 Outputs	32
3.3 Organisatie	33
3.4 PUM Programma	35
3.4.1 De project portfolio	35
3.4.2 Business links	38
3.4.3 Activiteiten direct gericht op verbetering van het lokale ondernemingsklimaat.	39
3.4.4 Hans Blankert Fonds	40
3.5 Het interne proces	40
3.6 Samenwerking met andere Nederlandse organisaties	41
3.7 Financiering van PUM	41
3.8 Aanbevelingen vorige evaluatie	42
4 Analyse van relevantie	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Beleidsrelevantie	47
4.3 Relevantie voor de doelgroep	49
4.4 Focus op MKB	50
4.5 Conclusies en aanbevelingen	52
5 Analyse van doelmatigheid	55
5.1 Inleiding	55
5.2 Doelmatigheid van het programma	55
5.2.1 Project aanvraag	56
5.2.2 De intake procedure	56

5.2.3	Selectie en matching	58
5.2.4	Vorbereiding en uitvoering	58
5.2.5	Evaluatie en opvolging	59
5.3	Samenwerking met andere Nederlandse organisaties	60
5.4	Budgetten en activiteiten	61
5.5	Additionaliteit	62
5.6	Conclusies en aanbevelingen	64
6	Analyse van doeltreffendheid	67
6.1	Inleiding	67
6.2	Resultaten voor de lokale MKB	67
6.3	Effectiviteit samenwerking met lokale organisaties	71
6.4	Resultaten van de business link activiteiten	72
6.5	Conclusies en aanbevelingen	75
7	Analyse van Impact	79
7.1	Aandacht voor impact	79
7.2	Impact op omgevingsfactoren	79
7.2.1	Introductie	79
7.2.2	Effecten op de bedrijfskolom	79
7.2.3	Effecten op het fysieke milieu	80
7.2.4	Effecten voor de gebruiker van de goederen of diensten	81
7.2.5	Effecten op de concurrentie	81
7.3	Invloed op het institutionele bedrijfsklimaat	82
7.4	Bijdrage aan MVO en gender	83
7.5	Conclusies en aanbevelingen	85
8	Conclusies en aanbevelingen	87
8.1	Samenvattende conclusie	87
8.2	Aanbevelingen	88

Bijlagen:

Bijlage I: TOR

Bijlage II: Evaluatiematrix

Bijlage III: Interventielogica

Bijlage IV: Vragenlijsten

Bijlage IV: Lijst met geïnterviewde personen

Bijlage V: Lijst met geselecteerde projecten

Bijlage VI: Samenstelling Begeleidingscommissie

Bijlage VII: Presentatie eindrapport (ppt)

Lijst met afkortingen

Anamon	Afdeling analyse en monitoring
BEB	Afdeling Buitenlandse Economische Betrekkingen
BESO	British Executive Service Overseas
BTC	Belgisch Ontwikkelingsagentschap
BSO	Business Support Organisation
BUZA	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZ	Buitenlandse Zaken
CBI	Center for the Promotion of Imports from Developing Countries
CC	Country coördinator
CV	Curriculum Vitae
DDE	Afdeling Duurzaam Economisch Ontwikkeling
DECP	Dutch Employers Cooperation Programme
DGIS	Directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking
EE	Enabling Environment
EVD	Economische Voorlichtings Dienst (nu AgentschapNL)
EZ	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
FMO	Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden
FTE	Full-time equivalent
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
HBF	Hans Blankert Fonds
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instuties
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IT	Informatietechnologie
KQ	Key Qualifications
LBO	Lokale Bedrijfsondersteunende Organisaties
LR	Local Representative
MFF	Matchmakingsfacility
MFO	Medefinancierings organisatie
MKB	Midden en Klein Bedrijf
MOL	Minst Ontwikkeld Land
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NBSO	Netherlands Business Support Organisation
NCH	Nederlands Centrum voor Handelsbevordering
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PBR	Projectbegeleidingsreizen
Prof	Project Officer
PSD	Private Sector Development
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending Managers
SC	Sector coördinator
SME	Small and Medium Sized Enterprises
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers organisatie
SWOT	Strength Weaknesses Opportunities and Threats
ToR	Terms of Referenc

Voorwoord

Deze evaluatie is tot stand gekomen dankzij de bereidwilligheid van een groot aantal mensen in een aantal verschillende landen. De opdrachtgevers, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben zich ondersteunend opgesteld en zijn behulpzaam geweest in het verstrekken van informatie en het leggen van contacten met ambassades. Het bestuur, de directeur, de vaste staf en de vrijwilligers van PUM zijn op allerlei manieren bijzonder bereidwillig geweest om ons van alle mogelijke informatie te voorzien, hebben veel contacten tot stand gebracht en waren open in het delen van inzichten. We hebben dankbaar gebruik gemaakt van de gastvrijheid van de contacten en partners van PUM in de bezochte landen die onze ogen hebben geopend voor de uitdagingen van het ondernemerschap.

De begeleidingscommissie van de evaluatie heeft het evaluatieteam zinvol commentaar gegeven op eerste en volgende concepten van de rapporten.

Het evaluatieteam heeft in deze tweede en laatste versie de feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Ook het inhoudelijk commentaar is steeds in overweging genomen en heeft in de meeste gevallen geleid tot een aanpassing van de formulering. Die aanpassing is erop gericht om meer helderheid te verschaffen. De meningen van de betrokkenen zijn niet noodzakelijkerwijs overgenomen.

Samenvatting

Achtergrond, doelstelling en aanpak van de evaluatie

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben een evaluatie van PUM *Netherlands senior experts* laten uitvoeren met als focus de impact en resultaten van projecten en business links. Van die evaluatie doet dit rapport verslag. In het kader van de evaluatieopdracht presenteert dit rapport bovendien concrete aanbevelingen, uitgaande van de conclusies die op hun beurt gebaseerd zijn op de feitelijke bevindingen. De evaluatie betreft derhalve zowel het afleggen van verantwoording over het verleden en heden als een reflectie op, en in het kader daarvan aanbevelingen voor de toekomst.

Als evaluatiemethode is de 'theory based approach' gekozen. Deze benadering heeft een aantal belangrijke voordelen wanneer het gaat om de evaluatie van een programma met complexe activiteiten en met meerdere vormen van outputs en resultaten. De benadering geeft inzicht in de manier waarop een programma werkt, en ook onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden een programma de verwachte effecten oplevert. Dit laatste is met name van belang wanneer aanbevelingen voor verbetering worden gevraagd.

Het evaluatieteam heeft naast dossieronderzoek en interviews in Nederland zes landenbezoeken afgelegd aan: India, Turkije, Rusland, Peru, Kenia en Oeganda. In totaal zijn 57 projecten in deze landen onderzocht.

Het rapport geeft antwoord op elf vragen die in de ToR waren gespecificeerd. Deze vragen hebben betrekking op beleidsrelevantie, effectiviteit, efficiency, business links en samenwerking met lokale organisaties. Daarnaast heeft de evaluator zes vragen toegevoegd.

Strategie en kenmerken van PUM

PUM is in 1978 in het leven geroepen op initiatief van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (inmiddels gefuseerd tot de Vereniging VNO-NCW). Sinds maart 1997 functioneert PUM als een zelfstandige stichting, nauw verbonden aan VNO-NCW.

PUM streeft er naar in landen met een zwakkere economie dan de westerse (doellanden), bij te dragen tot de groei van een levensvatbaar MKB. Het PUM programma richt zich daarbij op armlastige MKB bedrijven die geen financiële middelen hebben om private consultancy te financieren. Van de PUM activiteiten wordt tevens verwacht dat ze een bijdrage leveren aan de internationale kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

PUM hanteert een aantal criteria voor de intake van klanten in doellanden, die duurzaamheid, relevantie en additionaliteit van het programma dienen te bevorderen:

- De ontvanger dient een lokaal MKB te zijn.
- Een onder- en bovengrens aan het aantal werknemers (volgens internationale definities).
- Een maximum bedrag aan omzet per jaar (wat het MKB karakter dient te garanderen).
- Het bedrijf dient minstens twee jaar te bestaan (PUM is dus niet voor starters).

De specifieke doelstelling van PUM is als volgt gedefinieerd:

"PUM is gericht op het faciliteren, stimuleren en begeleiden van veranderingsprocessen middels het overdragen en het toepasbaar maken van kennis en vaardigheden door aan ondernemingen in

ontwikkelingslanden de expertise van Nederlandse ondernemers, managers en specialisten tegen geringe kosten aan te bieden".¹

Om tot de realisatie van de hierboven beschreven specifieke doelstelling te komen, zijn de volgende outputs gedefinieerd:

- Relevante en uitvoerbare adviezen aan de klant.
- Effectieve probleemanalyse, SWOT, nulmeting en werkplan.
- Training en kennisoverdracht aan bedrijfsleiding en/of personeel van de klant.
- Ondersteuning door PUM bij kleine investeringen.

Voor het business link programma gelden de volgende outputs:

- Contact tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven in de ontvangende landen (om handel, onderuitvoering of andere vormen van commerciële samenwerking te stimuleren).
- Kennisoverdracht.

Behalve projecten en business links onderscheidt PUM nog andere producten, zoals seminars, en trainingen.

In de periode 2006 tot en met 2009 zijn er 7.347 door EZ en BZ gefinancierde projecten uitgevoerd (aanvragen gehonoreerd). Deze projecten zijn uitgevoerd in meer dan 80 landen² verspreid over een groot aantal verschillende sectoren. De onderstaande tabel laat zien hoe de projecten zijn verdeeld over de twee sponsors.

Aantal projecten gedurende de evaluatie periode

Sponsor	2006	2007	2008	2009
DGIS	1414	1324	1235	1501
EZ	592	523	401	357
Totaal DGIS + EZ	2006	1847	1636	1858

PUM is in 20 verschillende economische sectoren actief. Dit laat zien hoe wijd PUM haar net uitwerpt om klanten te kunnen assisteren, een logisch gevolg van een vraag gestuurd programma. De meeste PUM projecten vinden we in de (primaire) landbouw, veeteelt en de voedselverwerkende sector terwijl ook de toeristische sector goed vertegenwoordigd is. Om hieraan tegemoet te komen heeft PUM de beschikking over een pool van ongeveer 3.200 experts met een zeer gevarieerde achtergrond. Er zitten universitair opgeleiden bij zoals artsen en ingenieurs, (ex-) managers, maar ook tuinders en bakkers.

PUM heeft iets meer dan 40 vaste medewerkers, meer dan 100 stafvrijwilligers (landen- en sectorcoördinatoren) en in de doellanden ongeveer 250 lokale vertegenwoordigers. In de periode 2006 – 2009 is het aantal vaste stafleden met een kleine 10% gegroeid en ook het aantal stafvrijwilligers is in die periode aanzienlijk toegenomen. Deze stijging heeft zich vooral voltrokken in de groep sectorcoördinatoren. De vorige PUM evaluatie, uitgevoerd door NIB Consult in 2006, had aanbevolen het aantal sectorcoördinatoren uit te breiden, om de druk op het centrale management weg te nemen en de aansluiting van experts bij projecten ('matching') te verbeteren.

¹ Beleidskader Buza 2008-2011.

² In de periode 2006-2009 zijn dat respectievelijk 81, 85, 83 en 74 landen

Aanbevelingen vorige evaluatie

De vorige evaluatie heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen hadden voornamelijk betrekking op de verdere professionalisering van de organisatie. In deze evaluatie is onderzocht in hoeverre deze aanbevelingen door PUM zijn opgevolgd. Daarbij moet opgemerkt worden dat op het moment dat de vorige evaluatie plaatsvond een aantal van de voorgestelde veranderingen al in gang waren gezet.

Van de elf aanbevelingen is er slechts één niet uitgevoerd. Dit betreft de aanbeveling om de sectorcoördinator te betrekken bij het debriefing proces. Dit bleek om praktische redenen lastig uitvoerbaar. In vier gevallen is er sprake van een gedeeltelijke opvolging. Voorbeelden hiervan zijn het aantrekken van experts die PUM zouden moeten adviseren op het gebied van het aantrekken van financiën (niet gebeurd), het onderzoeken van de mogelijkheid tot oprichting van een apart fonds voor het financieren van activiteiten of investeringen door PUM klanten (onderzoek resulteerde in een negatief advies), en het betrekken van de lokale vertegenwoordiger bij het definiëren en formuleren van de aanvraag (wel veel moeite in gestoken maar nog geen optimaal resultaat) samen met een voorstel het beloningsbeleid te herzien (onderzoek is gedaan, maar beloningssysteem is in grote lijnen hetzelfde gebleven). De overige aanbevelingen zijn ofwel volledig uitgevoerd ofwel ze waren niet (meer) relevant.

Daar waar een aanbeveling van de vorige evaluatie niet of niet geheel is opgevolgd wordt dit behandeld onder het desbetreffende evaluatie criterium.

Beoordeling evaluatiecriteria

De onderstaande beoordeling geeft een samenvatting van de bevindingen en de conclusies. De aanbevelingen die hierop aansluiten worden hieronder apart gepresenteerd.

Relevantie

PUM levert voor een belangrijk deel van zijn klanten in de doellanden een relevante dienst, en draagt daarmee bij aan duurzame bedrijfsvoering bij die klanten en daarmee aan de doelstelling van PUM om de zelfredzaamheid van het lokale MKB te vergroten. Er mag daarom geconcludeerd worden dat PUM bijdraagt aan de beleidsdoelstelling van de belangrijkste sponsor, DGIS-DDE. Deze bijdrage wordt echter *logisch* beperkt door de schaal van het programma (in veel OS-landen niet meer dan 30 interventies per jaar) en door de impact die het type klanten hebben op de nationale of regionale economie en daarmee op bestrijding van armoede. Deze impact is bescheiden gezien de omvang van de ontvangers (MKB) evenals het feit dat niet alle geslaagde projecten inderdaad 'multiplier' effecten vertonen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan, met het oog op efficiëntie maar ook kwaliteit of hygiëne, besluiten werknemers te vervangen door apparatuur; niet alle klanten staan hoog in de bedrijfskolom en kopen veel lokaal in). Ook zijn de meeste ontvangers gevestigd in urbane gebieden: PUM wordt gedreven door de vraag van bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie.

De relevantie van PUM voor het Nederlandse bedrijfsleven is beperkt. Hoewel PUM klanten investeringsgoederen aanschaffen zijn deze aankopen van bescheiden omvang. Op basis van een enquête die elke twee jaar bij PUM experts wordt uitgezet wordt de waarde van aankopen door PUM klanten in "EZ landen" bij Nederlandse bedrijven in 2008 geschat op 5,5 miljoen euro. Daarbij ligt de waarde van de investering in ruim de helft van deze gevallen onder de 100.000 euro. Ook leidden Business links zelden tot duurzame internationale contacten. Er is hier dan ook sprake van een zekere discrepantie tussen de doelgroepen van EZ (Nederlandse bedrijven) en van PUM (bedrijven in het doelland). Deze discrepantie heeft gevolgen voor PUM en de boodschap waarmee

de experts het veld in gaan. Daar waar experts aangeven dat zij in essentie dezelfde doelstelling nastreven in OS-landen als in EZ-landen, zou in de laatste groep landen de business links prioriteit moeten krijgen.

De gemiddelde PUM-klant opereert in een suboptimale institutionele omgeving, wat uitdagingen maar ook beperkingen oproept aan het nut van de PUM diensten. Vooral de beperkte toegang tot kapitaal kan de uitvoering van een advies in de weg staan. De vraag kan dan ook gesteld worden of directe ondersteuning aan individuele bedrijven in deze situatie de meest aangewezen vorm van ondersteuning is (instanties zoals IFC zijn deze mening toegedaan). Echter, de relevantie van het type ondersteuning zoals door PUM aangeboden voor de ontvangers ligt voornamelijk in het praktische en onmiddellijk toepasbare karakter van de op maat aangeboden advisering. Het technische karakter van de door PUM aangeboden diensten is een aspect waarin het zich onderscheidt van andere technische assistentie programma's.

De beperking van de doelgroep tijdens de evaluatieperiode tot kleinere bedrijven, bijvoorbeeld van maximaal 1,000 tot maximaal 100 of 250 werknemers is de relevantie van het programma voor de ontvangers ten goede gekomen.

Doelmatigheid

De evaluatie heeft geen onderzoek gedaan naar de kosten van het apparaat in vergelijking met andere organisaties die dergelijke programma's uitvoeren. Het is dan ook niet mogelijk om een uitspraak te doen over de (relatieve) doelmatigheid van het programma in zijn totaliteit. Wel kan op basis van de veldbezoeken en van een analyse van de primaire processen zoals die door PUM worden gehanteerd worden geconcludeerd dat de organisatie in staat is om op basis van een relatief klein budget een groot aantal projecten uit te voeren.

Er is over de periode 2006-2009 een toenemende aandacht voor het meetbaar maken van de activiteiten, outputs en resultaten van PUM door middel van het intern monitoring systeem. De indicatoren die hier uit voort zijn gekomen dragen bij aan de kennis over en begrip van de verschillende processen en de outputs van PUM. Hoewel er ook pogingen worden gedaan om metingen op het gebied van resultaten te doen, is dit in de praktijk veel lastiger.

Het toegankelijk maken van het databestand PRINS aan experts is een grote stap voorwaarts. Hierdoor wordt het ook op uitvoeringsniveau mogelijk om gebruik te maken van een schat aan informatie die in het databestand Prins is opgeslagen.

Eén kritische kanttekening bij de opzet van PRINS is dat een project als spil is genomen, terwijl het voor de analyse van effecten belangrijk is dat het bedrijf centraal staat. De aandacht ligt hierdoor te veel op outputs, in plaats van outcomes.

Voor de bepaling van de langere termijn effecten baseert het systeem zich op de kennis vergaard tijdens de bezoeken van de landencoördinatoren, waarbij een steekproef van ex-klanten bezocht wordt, maximaal anderhalf jaar geleden geassisteerd. Maximaal anderhalf jaar na de laatste interventie verdwijnt een klant dus bij de PUM organisatie uit beeld. Gezien het beperkte karakter van de interventie is een dergelijke termijn ook realistisch. Na 18 maanden zijn er teveel andere factoren die de bedrijfsresultaten beïnvloeden.

De informatie opgeslagen in de rapporten van de PUM experts is zeer verschillend van aard en niet altijd informatief. Hier is sinds 2008 een verbetering in opgetreden, nu (veelal) een standaard rapportage sjabloon wordt gehanteerd. Er zou hier nog een slag gemaakt kunnen worden door meer nadruk te leggen op indicatoren met directe relevantie voor de effectiviteit van de interventie

en door de expert te laten aangeven aan welke voorwaarden voldaan moeten zijn wil de klant in aanmerking komen voor een volgende missie.

PUM is voor een meerderheid van haar klanten additioneel, voornamelijk door de aard van zijn diensten. Ongeveer een derde van de klanten van mening is dat het probleem ook anderszins (bijvoorbeeld door inzet eigen middelen) zou zijn opgelost. Bij meer algemene diensten is PUM mogelijk minder additioneel, temeer daar er een bereidheid bestaat onder een deel van de klanten om voor advies te betalen. Bij de intake wordt inderdaad naar de additionaliteit gekeken, maar in de steekproef werden enkele klanten aangetroffen voor wie de PUM diensten duidelijk niet additioneel waren.

Binnen de evaluatieperiode is vanaf 2007 een duidelijke professionalisering van PUM zichtbaar. Boven werd al melding gemaakt van toename van relevantie door aanscherping van de doelgroep op MKB. Bij de 'intake' van projecten wordt nu samengewerkt door vier partijen: de lokale vertegenwoordiger (die het project binnen brengt en ook bereikbaar is voor verdere vragen tijdens het inname proces), de afdeling Analyse en Monitoring ('AnaMon') die controleert of de aanvraag voldoet aan de PUM criteria, de landencoördinator die het proces coördineert en de sectorcoördinator. De laatste is inhoudelijk en technisch de meest deskundige, hij of zij beoordeelt nogmaals of de aanvraag duidelijk is, aan de PUM criteria voldoet en of er een geschikte expert aanwezig is. Hoewel er uiteraard altijd problemen kunnen blijven bestaan, is deze procedure een belangrijke verbetering ten opzichte van vorige evaluatieperioden.

Doeltreffendheid

De effecten van de PUM activiteiten zijn het meest zichtbaar bij de directe ontvangers van de PUM diensten. Waar missies niet slagen kan dit niet volledig op het conto van de PUM experts worden geschreven: er zijn ontvangers die het aan de ambitie ontbreekt om het advies uit te voeren. Verder is een belangrijke reden om adviezen niet op te volgen gelegen in het gebrek aan financiële middelen van de klanten.

Hoewel de experts doorgaans zeer gemotiveerd en gedreven zijn, legt het werken met vrijwilligers toch enige beperkingen op:

- Niet in alle sectoren zijn (voldoende) experts aanwezig (bijv. textiel).
- De experts hebben geen contractuele verplichting en in sommige gevallen kan dit leiden tot vertraging bij de uitvoering van het project.
- De PUM experts zijn experts op hun eigen gebied, niet noodzakelijkerwijs ervaren consultants of rapporteurs.
- De PUM experts zijn niet altijd op de hoogte van de specifieke aspecten en de beperkingen van het ontvangende land.

Een zeker faalpercentage zal dus geaccepteerd moeten worden. De vraag is of dit percentage nog beperkt kan worden en of de negatieve effecten van een eventueel falen ingedamd kunnen worden.

Een PUM advies is over het algemeen breed. De PUM expert adviseert veelal op diverse aspecten van de bedrijfsvoering, waarbij de technische aspecten (productie, kwaliteit) verreweg het belangrijkste zijn. Voor 57 interventies worden 136 velden van advies gemeld door de bedrijven, 57% daarvan worden aangemerkt als zijnde gericht op het productieproces, kwaliteit of innovatie. De focus op het technische aspect is een *forte* van PUM en dient zorgvuldig bewaakt te worden. Zoals al eerder werd opgemerkt is dit één van de meest onderscheidende kenmerken van PUM.

Opgemerkt kan worden dat PUM klanten over het algemeen sneller groeien, in termen van omzet en werkgelegenheid, dan de totale betreffende sector. Hoewel dit een indicatie is dat PUM een

positieve bijdrage levert aan de levensvatbaarheid van een bedrijf kan slechts zeer zelden het volledige effect aan de PUM expert worden toegeschreven.

Het profiel van een geslaagde interventie is dat van een reeks missies, vaak met een business link. Binnen het PUM programma wordt de aanvraag van een follow-up vaak gezien als een bewijs van appreciatie en dus succes van de eerdere interventie. Deze redenering mag overigens niet worden omgedraaid: als sprake is van slechts één bezoek kan dit ook een bijzonder succesvolle interventie zijn geweest. Binnen de zes landen van de steekproef kreeg in de periode 2006-2009 23% van de klanten twee of meer bezoeken (25% van de missies betrof vervolfbezoeken). Binnen de steekproef van bezochte bedrijven waren deze percentages zelfs hoger.

Daar waar de interventies gefinancierd worden door EZ is het realiseren van een business link een prioriteit, voor de door DGIS-DDE gefinancierde missies is de link een middel en geen doel.

Impact

De door PUM verrichtte interventies hebben in bepaalde gevallen effecten die de grenzen van het bedrijf overschrijden en PUM heeft daar dus een bredere impact.

Het mag geen verbazing wekken dat de bijdrage van PUM aan de ontwikkeling van het MKB in de ontvangende landen beperkt is, gezien de bescheiden omvang van het programma. In veel OS-landen worden niet meer dan 30 interventies per jaar uitgevoerd. Door de geringe impact van PUM klanten op de nationale of regionale economie is ook het effect op armoedebestrijding beperkt. Dit is het gevolg van zowel de bescheiden omvang van de ontvangers (MKB) als van het feit dat niet alle geslaagde projecten 'multiplier' effecten vertonen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan, met het oog op efficiëntie maar ook kwaliteit of hygiëne, besluiten werknemers te vervangen door apparatuur; niet alle klanten staan hoog in de bedrijfskolom en kopen veel lokaal in). Ook zijn de meeste ontvangers gevestigd in urbane gebieden: PUM wordt gedreven door de vraag van bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie.

Bij een minderheid binnen de steekproef werd melding gemaakt van een significante toename van de aankopen bij toeleveranciers. Bijna zonder uitzondering zijn dit voedselverwerkende bedrijven die aankopen bij lokale boeren.

Effecten op het fysieke milieu zijn zeer beperkt. PUM experts nemen wel andere aspecten van MVO mee in hun advies, meestal betreft dit veiligheid op de werkvloer en bedrijfshygiëne. Effecten voor gebruikers van de door de PUM klant geleverde goederen of diensten en effecten op de sector (via het toegenomen concurrentiepotentieel) zijn miniem. Ook de bijdrage van PUM op de institutionele omgeving (het ondernemingsklimaat) is insignificant.

PUM tracht bij te dragen aan de rol van de vrouw in het bedrijfsleven in de ontvangende landen, maar binnen de steekproef domineren de door mannen geleidde bedrijven, met uitzondering van de bedrijven in de Russische Federatie.

Aanbevelingen

Beleid

De donoren zouden bij beleidsbeslissing rondom (financiering van) PUM zich rekenschap moeten geven van het interventiemechanisme van PUM, dat wil zeggen: directe interventies gericht op individuele kleine bedrijven, en de op dat niveau liggende effecten. Een te ambitieuze verwachting

op het gebied van impact op een hoger veld (land, regio, sector) kan leiden tot het gebruik van onjuiste beoordelingsmaatstaven.

Mogelijk mosterd na de maaltijd. Het zou goed zijn geweest wanneer de verwachtingen van EZ richting Nederlands bedrijfsleven evenredig vertaald zouden zijn naar een PUM doelstelling, welke laatste duidelijk meegegeven zou kunnen worden met de PUM expert. Ook de keuze van het type expert en zijn of haar briefing voor een missie zou daarop moeten worden aangepast.

Meer algemeen kan gesteld worden dat PUM voor DGIS-DDE een relevant programma is waarvan de financiering zou moeten worden gecontinueerd, maar dat het niet het meest optimale instrument is om de BV Nederland te promoten. Wel moeten de mogelijkheden van de bedrijfsontwikkeling die optreedt als gevolg van een PUM advies benut worden om specifieke goederen en kennis uit Nederland voor het voetlicht te brengen. Met andere woorden: blijf business links zien als het gevolg van een advies en maak het geen doel op zich.

De intake

De noties relevantie en additionaliteit (mogelijk niet met zoveel woorden genoemd) zijn bij veel betrokkenen, waaronder landencoördinatoren, gemeengoed geworden. Echter, met name additionaliteit wordt nog wel eens over het hoofd gezien wanneer bredere doelstellingen worden nagestreefd, bijvoorbeeld de uitstraling van een prioritaire sector naar andere delen van de economie. Grotere en meer kapitaalkrachtige bedrijven worden dan als klanten geaccepteerd. Dit is geen terechte benadering: per geval zal kritisch bezien moeten worden of zonder PUM dezelfde directe en indirecte effecten ook niet tot stand zouden zijn gekomen. Dit vraagt om een actievere rol voor de lokale vertegenwoordiger en een strakker beoordelingskader waarmee bedrijven kunnen worden gescreend.

Voorgaande evaluaties hebben het instituut 'lokale vertegenwoordiger' en de manier waarop PUM hiermee omgaat al bekritiseerd. De huidige evaluatie merkt hierover op: *Lokale vertegenwoordigers spelen nog steeds een cruciale rol als 'poortwachter' en in de onderhavige evaluatie zien de evaluatoren het risico dat de lokale vertegenwoordigers de relevantie en additionaliteit van het programma kunnen aantasten. Zij kunnen bijvoorbeeld de intake beperken tot bedrijven in hun eigen commerciële of andere netwerk. Dit zet relevantie en additionaliteit onder druk.* In deze evaluatie zullen wij PUM niet aanraden de beloningsstructuur te herzien of anderszins de wettelijke verhouding tussen PUM en de lokale vertegenwoordigers te veranderen. Wij adviseren om, gebruik makend van bestaande regelingen, het functioneren van lokale vertegenwoordigers voortdurend te monitoren op de manier waarop deze het beleid van PUM in de ontvangende landen uitvoeren en ook adequaat actie te nemen wanneer er aanwijzingen zijn dat het beleid van PUM niet correct wordt vormgegeven. Het verbreken van een samenwerkingsverband moet niet uitgesloten worden. Aangezien er tussen een lokale vertegenwoordiger en een landencoördinator onderlinge afhankelijkheden ontstaan, is er mogelijk hierbij ook een observatie- en informatierol van de kant van AnaMon te bedenken, en een interventierol bij de hogere echelons van het PUM management.

Aard van de diensten

De evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat het unieke karakter van PUM gelegen is in het praktische, technische en toepasbare karakter van de advisering. Een concreet advies plus assistentie om een product technisch aan te passen aan de eisen van een Europese importeur heeft een grotere kans op tastbare effecten dan een algemeen strategisch marketing plan. Adviezen van een meer algemeen karakter (strategisch management bijvoorbeeld) hebben een grotere kans te overlappen met lokale adviseurs (bijvoorbeeld verbonden aan universiteiten) en daarom niet additioneel en

marktverstoring te zijn. Het behouden van de focus van PUM op dit praktische aspect van de advisering zal relevantie, effectiviteit en additionaliteit van het programma ten goede komen.

Bij aanvragen waarbij de aard van het advies belangrijke financiële consequenties kan hebben dient eerst te worden nagegaan of (i) financiering voor handen is, (ii) of de klant 'bancable' is, en (iii) of er geen andere belemmeringen binnen het bedrijf bestaan die eerst met eigen middelen opgelost moeten worden voordat aan de financiering gedacht kan worden. Dit advies geldt met name voor financieringsaanvragen. Bij het voorbereidingsgesprek zal aan de expert duidelijk moeten worden gemaakt dat het advies *in de lokale context* realiseerbaar moet zijn en dat nooit valse verwachtingen gecreëerd mogen worden.

Het proces van matching kan aan twee kanten worden aangescherpt. Aan de ene kant door een actievere rol van de lokale vertegenwoordiger waarbij gedacht wordt aan een uitgebreidere scan van de potentiële klant. Aan de andere kant geeft het uitgebreide netwerk van PUM in Nederland (zowel via het netwerk van PUM zelf als via de individuele netwerken van PUM experts) de organisatie de gelegenheid om specifieke kennis aan zich te binden.

Hoewel minder relevant in het licht van het recente besluit om geen missies meer uit te voeren naar EZ-landen, is het aan te bevelen dat experts die naar EZ-landen afreizen een eenduidige boodschap meekrijgen: voor deze landen is het aangaan van business links een prioriteit. Ook het type bedrijf wat een aanvraag indient moet hierop gescreend worden.

Als een PUM expert de indruk heeft dat een vervolfbezoek zijn of haar advies meer kans geeft om opgevolgd te worden moet er worden aangestuurd op een tweede bezoek. Dit geeft de expert ook meer kans om andere zaken (zoals algemene bedrijfsvoering, MVO, enz.) op te volgen en creëert een beter uitgangspunt voor een business link.

Het blijkt dat het lastig is om voor bepaalde sectoren in Nederland expertise aan te trekken. We raden daarom aan bewuste keuzes te maken welke expertise wel en welke niet (meer) wordt aangeboden. Verder is het in toenemende mate mogelijk en ook opportuun om met behulp van verschillende media, virtueel in contact te komen met een aanvrager voordat de expert uitvliegt.

Om resultaatmeting te verbeteren zal er meer aandacht moeten komen voor informatie die op niveau van het bedrijf (de klant) en zijn directe omgeving ligt. Daar is een rol voor de lokale vertegenwoordiger weggelegd.

Het databestand PRINS biedt de organisatie een uitstekend instrument om analyses mee uit te voeren. Om de relevantie van deze analyses te vergroten is het aan te bevelen om in plaats van de activiteit de klant (het bedrijf) als spil (*pivot*) te nemen.

Ten slotte: het is onvermijdelijk dat een bepaald percentage van de opdrachten niet tot een tastbaar effect zal leiden. Echter, in het geval er sprake is van onenigheid tussen PUM en de klant over het niet bereiken van de afgesproken effecten, of als de klant aangeeft dat PUM verantwoordelijk is voor opgelopen schade, dient PUM op basis van vaststaande procedures op te treden.

Summary

Background, goal and methods of the evaluation

The Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation have commissioned an evaluation of *PUM Netherlands senior experts* (PUM) with a focus on the impact and the results of projects and business links. This report summarises that evaluation and presents concrete recommendations, which in turn are based on actual findings. Therefore, the evaluation gives an assessment of the past and present and provides a reflection on the future. The recommendations are framed given in this context.

The 'theory based approach' has been chosen as evaluation method. This approach has a number of important advantages when the evaluation concerns a programme with complex activities and multiple forms of output and results. The approach supplies insight into the manner in which a programme functions, and also under what conditions and circumstances a programme will deliver the expected results. The latter is especially important when recommendations for improvement are requested.

The evaluation team has visited six countries (India, Turkey, Russia, Peru, Kenya and Uganda) and carried out desk research and interviews in The Netherlands. A total of 57 projects were visited in these six countries.

The report provides answers to the eleven questions specified in the ToR. These questions concern policy relevance, effectiveness, efficiency, business links and cooperation with local organisations. The evaluator has also added a further six questions.

Strategy and characteristics of PUM

PUM has been set up in 1978 by the Dutch Christian Employers Union (by now the VNO-NCW). Since March 1997 PUM functions as an independent foundation, closely linked to VNO-NCW.

PUM endeavours to contribute to the growth of viable small and medium-sized enterprise (SME) in nations which have weaker economies than in the West. PUM focuses on SME companies that do not have the financial means to pay for private consultancy. PUM activities are also expected to contribute to the international opportunities for Dutch businesses.

PUM uses a number of criteria for the intake of clients in the target countries that should enhance the sustainability, relevance and additionality of the programme:

- The receiver should be a local SME.
- There should be a maximum and a minimum number of employees (according to international definitions).
- A maximum amount for the annual revenue (which should guarantee the SME character).
- The company should be in existence for at least two years (PUM is not for starters).

The specific goal of PUM is defined as follows:

“PUM is focused on facilitating, stimulating and accompanying change processes by passing on knowledge and skills and making them applicable, by offering companies in developing countries the expertise of Dutch entrepreneurs, managers and specialists against small costs.”³

To realise the specific goal described above, the following outputs have been defined:

- Relevant and executable advice to the client.
- Effective problem analysis, SWOT, baseline and working plan.
- Training and knowledge transfer to the executive board and/or employees of the client.
- Support by PUM of small investments.

For a business link programme, the following outputs apply:

- Contact between Dutch companies and companies in the receiving countries (to stimulate trade, sub-contracting or other forms of commercial cooperation).
- Knowledge transfer.

Apart from projects and business links, PUM also defines other projects, such as seminars and training.

From 2006 up to and including 2009, 7.347 projects financed by the Ministries of Economic Affairs and Foreign Affairs were carried out (i.e., applications having been accepted in this period). These projects were executed in over 80 countries in a large number of different sectors.⁴ The table below shows how the projects are divided between the two sponsors.

Number of projects executed during the evaluation period

Sponsor	2006	2007	2008	2009
Foreign Affairs	1414	1324	1235	1501
Economic Affairs	592	523	401	357
Total	2006	1847	1636	1858

PUM is active in over 20 different economic sectors. This shows how broad PUM is willing to work to be able to assist clients, a logical result of a demand-based programme. Most of PUM projects can be found in (primary) agriculture, livestock and food processing, while the tourist sector is also well represented. To accommodate this, PUM has a pool of about 3,200 experts at hand, with widely varied backgrounds. There are academics, such as doctors, engineers and managers, but also market-gardeners and bakers.

PUM has slightly more than 40 permanent employees, more than 100 staff volunteers (country and sector coordinators) and about 250 local representatives in the target countries. Between 2006 and 2009, the number of permanent employees grew with almost 10% and the number of staff volunteers also grew significantly. This increase primarily took place in the group of sector coordinators. The previous PUM evaluation, executed by NIB Consult in 2006, recommended increasing of the number of sector coordinators in order to decrease the pressure on management, and to enhance the experts' connection with the projects ('matching').

³ Beleidskader Buza 2008-2011.

⁴ In the period 2006-2009: 81, 85, 83 en 74 countries, respectively

Recommendations previous evaluation

The previous evaluation formulated a number of recommendations. These recommendations primarily concerned further professionalisation of the organisation. In this evaluation it has been examined whether these recommendations have been followed up by PUM. It should be mentioned that at the time of the previous evaluation, a number of recommended changes had already been put into motion.

Of the original eleven recommendations, only one has not been carried out. This concerns the recommendation to include the sector coordinator in the debriefing process. This proved difficult to do, for practical reasons. In four cases the recommendation has been partly followed. For example, recruiting experts who were supposed to advise PUM on attracting funds (did not happen), investigating the possibility of creating a separate fund to finance activities and investments of PUM clients (research resulted in a negative advice) and involving the local representative in the defining and formulation of the application (much effort was put in, but as of yet without optimal results) and also a proposal to review the reward policy (research was done, but the reward policy is still mostly unchanged). The other recommendations are either carried out completely or are no longer relevant.

Where a recommendation by the previous evaluation has not or partially been carried out, this is discussed under the evaluation criterion in question.

Judging evaluation criteria

The judgment below gives a summary of the findings and the conclusions. The recommendations that follow are presented separately.

Relevance

PUM supplies relevant services to an important part of its clients in the target countries, and hereby contributes to sustainable management of those clients and thereby to PUM's objective to enhance ability to cope of the local SME. One could conclude that PUM contributes to the policy goals of its main sponsor, DGIS-DDE. This contribution is however *logically* limited, because of the scale of the programme (in many OS countries no more than 30 interventions are made annually) and because of the impact this type of client has on the national or regional economy and in turn on the fight against poverty. This impact is modest because of the scale of the receivers (SME) and also because of the fact that not all successful projects show 'multiplier effects' (for example: a company could choose to replace employees by machines for efficiency reasons; not all clients find themselves in high in the production chain, and many buy most of their inputs locally). Also, most of the receivers are situated in urban areas; PUM is driven by the demands made by existing companies with at least 10 employees, and these companies are better represented in urban centres rather than in the periphery.

The relevance of PUM for Dutch businesses is limited. Although PUM clients buy investment goods, the value of these purchases is often modest. According to the two-yearly survey of PUM experts (where they are asked to estimate the value of the purchase in the Netherlands by 'their' clients), the value of goods bought in 2008 by PUM clients in countries sponsored by the Ministry of Economic Affairs from Dutch companies was estimated at 5.5 million Euro. In over half these cases, the value of the investment is under 100,000 Euro. Business links also seldom lead to sustainable international contacts. One could say there is a discrepancy between the target group of the Ministry of Economic Affairs (Dutch companies) and of PUM (companies in the target country). This discrepancy has consequences for PUM and the message with which the experts go into the field. Although experts say that they pursue essentially the same goals in Development

Cooperation countries as in Economic Affairs countries, business links should have priority in the latter group of countries.

The average PUM client operates in a suboptimal institutional environment, which offers challenges, but also sets limits to the usefulness of PUM services. Especially limited access to capital can impede the execution of an advice. The question could therefore be raised as to whether direct support to individual companies in this situation is the best form of support (organisations such as the IFC are of this opinion). However, the relevance of the type of support offered by PUM lies in the practical and immediately executable nature of the custom-made advice. The technical character of the services offered by PUM is an aspect in which the organisation distinguishes her from other technical support programmes.

Reducing the maximum number of employees of (potential) clients from 1000 to at most 100 or 250 employees during the evaluation period, has increased the relevance of the programme for the receivers.

Efficiency

The evaluation has not investigated the costs of the entire organisation in relation to organisations that carry out similar programmes. It is therefore not possible to make a statement about the (relative) efficiency of the programme as a whole. However, based on field visits and on an analysis of the primary processes as carried out by PUM, it may be concluded that the organisation is capable of carrying out a large number of projects with a relatively small budget.

Over the period of 2006-2009, there is an increased attention for making activities outputs and results of PUM more measurable by means of the internal monitoring system. The indicators that resulted from this exercise contribute a better knowledge and understanding of the processes and outputs of PUM. Although attempts were also made to improve results measurements, this proves much more difficult.

Making the PRINS database accessible to experts is a big step forward. In this way it is possible to use the treasure of information gathered in the PRINS database at the implementation level.

One critical note regarding the setup of PRINS is that the project has been used as the pivot, while for the analysis of effects it is important that the company (client) is central. As it is now, the focus is too much on outputs, instead of outcomes.

To determine the long-term effects, the system uses the knowledge gathered during the visits by the country coordinators, where a number of randomly chosen ex-clients are visited who have been assisted up to at most a year and a half ago. Therefore, after 18 months the client will disappear off the PUM radar. In light of the limited character of the intervention, such a term is considered realistic. After such period too many other factors may influence company results.

The information that is stored in the reports by the PUM experts is varies in quality, and not always informative. Since 2008 this has changed for the better, and (usually) a standard report is used. Further progress could be made here by giving more emphasis to those indicators that have a direct relevance to effectiveness and by requiring the expert to indicate what the conditions are before a client is eligible for a follow-up visit.

For the majority of her clients, PUM is additional, in particular because of the nature of its services. About one third of the clients are of the opinion that the problem could have been solved otherwise (for example by using own resources). PUM is less additional in cases where more general

services are provided, also because in these cases clients are more inclined to pay for advice. During the intake additionality is indeed considered, but for some clients in the sample (selected for the evaluation) PUM services were clearly not additional.

Within the evaluation period, a clear professionalization of PUM is visible from 2007 onward. An increase in relevance, by narrowing the target group to SME, was already noted above. During the 'intake' of projects, four parties cooperate: the local representative (who brings in the project and is available for further questions during the intake process), the department of Analysis and Monitoring ('AnaMon') which checks that the request meets PUM criteria, the country coordinator, who coordinates the process, and the sector coordinator. The latter has most expertise (both content and technical), and he or she judges once again whether the application is clear, meets PUM criteria, and whether a suitable PUM expert is available. Although problems may always remain, this procedure is an important improvement compared to previous evaluation periods.

Effectiveness

The effects of the PUM activities are most visible with the direct recipients of the PUM services. When missions fail, we should not blame the PUM experts only; recipients may lack the ambition to carry out the advice or the company may not have access to the financial means to carry out the advice.

Although the experts are usually highly motivated and even passionate, working with volunteers does present a number of limitations:

- There may not be experts for all sectors (e.g. textile).
- The experts have no contractual obligation; in some cases this may lead to delays during the execution of the project.
- The PUM experts are experts in their own field, and are not necessarily experienced in consulting or in making reports.
- The PUM experts are not always aware of the specific aspects and limitations of the receiving country.

A certain percentage of failure must therefore be accepted. The question is whether this percentage and the negative effects of such a failure can be limited.

An advice by PUM is generally broad. The PUM expert advises on multiple aspects within the company, of which the technical aspects (production, quality) are the most important. For 57 interventions, 136 fields (aspects) are noted by the companies, 57% of which are related to the production process, to quality aspects or to innovation. The focus on the technical aspect is PUM's *forte*, and this should be carefully preserved. As remarked before, this is one of the most distinctive qualities of PUM.

It can be noted that PUM clients generally grow faster, in terms of turnover and employment, than the sector in which they operate. Although this is an indication that PUM contributes positively to the sustainability of a company, only very rarely can the entire effect be attributed to the PUM expert.

The profile of a successful intervention is a series of missions, often including a business link. Within the PUM programme, the application of a follow-up is often seen as proof of appreciation and therefore of the success of the previous intervention. However, this line of reasoning cannot not be turned around: if only one intervention takes place, it may well be a very successful one. Within the six countries involved in the sampling, 23% of the clients in the period 2006-2009 had two or

more visits (25% of the missions were follow-ups). Within the sampling of visited companies, this percentage was even higher.

In the case of interventions financed by the Ministry of Economic Affairs, realising a business link is a priority, for the missions financed by the Ministry of Foreign Affairs; a business link is a means, not a goal.

Impact

In some cases, PUM interventions may go beyond the company where the expert is working, and in these cases PUM has a broader impact.

It should not come as a surprise that the contribution of PUM to the development of the SME sector in the receiving countries is limited, considering the modest proportions of the programme. In many developing countries not more than 30 PUM interventions per year are implemented. The limited impact of PUM clients on the national or regional economy also means that the impact on poverty reduction is also very limited. Furthermore, not all successful projects exhibit 'multiplier' effects. For example: a company could choose, considering efficiency, quality or hygiene, to replace employees by machines; not all clients find themselves in a high ranking company, and they buy much locally. Also, most of the recipients of PUM services are situated in urban areas, as the demand for PUM services comes from existing small companies and these are usually better represented in central (urban) areas than in the periphery.

A minority within the sample noted a significant increase in purchases from suppliers. Almost all of these were food processing companies who buy supplies from local farmers.

Corporate Social Responsibility is hardly seen in the area of environment, but PUM experts do take other aspects into account, such as employee safety and hygiene on the work floor. Effects on the users of the goods or services supplied by PUM's clients and effects on the sector (through an increase in competitive potential) are minimal. PUM's contribution on the institutional environment (the business climate) is insignificant.

PUM attempts to contribute to the role of women in company life in the recipient countries, but within the sample, most companies were run by men, with an exception for companies in the Russian Federation.

Recommendations

Policy

When taking decisions regarding (the financing of) PUM, the donors should take into account the intervention mechanism of PUM, which is to say: direct interventions aimed at individual small companies with corresponding effects. If the expectations of impacts at higher levels (country, region, sector) are too ambitious, this could lead to the use of improper judgment criteria.

Possibly too late to have any practical implications: it would have been good if the expectations of the Ministry of Economic Affairs for the effect of PUM on Dutch businesses would have been translated into PUM objectives. These could then have been passed on more clearly to the PUM expert going into the field. The choice of the type of expert and his or her briefing should be adapted to these expectations.

More in general, it can be stated that PUM is a relevant programme for DGIS-DDE, whose financing should be continued, but that PUM is not the best suited instrument to promote Dutch

businesses. However, the possibilities of improved company performance (in the target countries) as a result of PUM advice should be used to bring specific Dutch goods and knowledge into the limelight. In other words: see business links as a result of an advice and do not make it a goal per se.

The intake

Notions of relevance and additionality (possibly not mentioned as such), have become generally accepted among many involved parties, including country coordinators. However, additionality in particular, is sometimes overlooked when broader goals are pursued, for example supporting a particular sector because of its importance for other parts of the economy. Larger and financially strong companies are then accepted as clients. This is not a correct approach: in every case it should be critically assessed whether the same direct and indirect results would have been achieved without PUM. This calls for a more active role by the local representative, and a tighter framework for screening companies.

Previous evaluations have already criticized the concept of the 'local representative' and the way PUM handles it. The current evaluation remarks the following on this subject: *Local representatives still play a crucial role as 'gate-keepers', and in the current evaluation the evaluators see the risk that the local representatives impair the relevance and additionality of the programme. They could, for example, limit the intake to companies within their own (commercial or otherwise) network. This could compromise relevance and additionality.* In this evaluation we will not advise PUM to rethink the reward structure or to change the legal relationship between PUM and the local representatives. We recommend that, using existing regulations, the functioning of local representatives is constantly monitored concerning the manner in which they carry out PUM's policy in the receiving countries and also that adequate action should be taken when it is not done correctly. Ending a cooperation contract should not be excluded. As mutual dependencies between a local representative and a country coordinator could evolve, it is possible to imagine an observational and informative role for AnaMon, and an interventional role by the higher echelons of PUM management.

Nature of the services

The evaluation made it clear that PUM's unique character lies in the practical, technical and applicable nature of its advice. A concrete recommendation plus assistance to technically fine-tune a product to the demands made by a European importer has greater chances of having visible effects than a broad strategic marketing plan. Advice of a more general character (for example strategic management) have a higher chance of overlapping with advice by local advisors (for example at universities) and could therefore be non-additional and disruptive for the market. Keeping PUM's advice focused on this practical aspect of advice will benefit the relevance, effectiveness and additionality of the programme.

With applications where the nature of the advice could have important financial consequences, it is important first to consider if (i) financing is available, (ii) whether the client is 'bankable', and (iii) if there are no other limitations within the company that should first be addressed by its own means before financing can be considered. This advice is particularly relevant for applications for finance. During the preparatory interview it will have to be made clear to the expert that the advice should be made realisable *in the local context* and that false expectations should never be created.

The process of matching can be tightened from two sides. On the one hand by a more active role by the local representative, by a more extensive screening of the potential client. On the other hand, PUM's extensive network in The Netherlands (through PUM's own network and the individual networks of PUM experts) gives the organisation the means to gather specific knowledge.

Although less relevant in light of the recent decision not to carry out any more missions in countries supported by the Ministry of Economic Affairs, it is advisable that experts travelling to these countries carry a singular message: creating business links is a priority for these countries. The type of company that applies should also be screened for this.

If a PUM expert has the impression that a follow-up visit gives his or her advice a greater chance to be carried out, then a second visit should be aimed for. This also gives the expert more chance to address other issues (such as general company policy, corporate socially responsibility, etc.) and creates a better starting position for a business link.

It turns out to be difficult to find experts in The Netherlands for certain sectors. We therefore recommend making deliberate choices as to what expertise should and what should not be offered (any more). Furthermore it is increasingly possible and advisable to come into contact with the applicant through various media, virtually, before the expert flies out.

To enhance the measurement of results, more attention should be paid to information at the level of the company (the client) and its direct environment. This is a task for the local representative.

The PRINS database offers the organisation an excellent tool to carry out analyses. To enhance the relevance of these analyses it is advisable to take the client (the company) as a pivot, instead of the activity.

Lastly: it is inevitable that a certain percentage of assignments does not lead to visible effects. However, if this would lead to any disagreement between the client and PUM, or if the client indicates that PUM has affected his company in a negative way, PUM should act immediately on the basis of established procedures.

2 Inleiding

2.1 Doel van de evaluatie en onderzoeksvragen

In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EZ),⁵ evalueerde Ecorys het *PUM Netherlands senior experts* ("Programma Uitzending Managers", hierna "PUM" genoemd) zoals uitgevoerd van 2006 tot en met 2009. Dit is de zesde evaluatie van PUM sinds de oprichting in 1978. Eerdere evaluaties vonden plaats in 1991, 1995, 1996, 2001 en 2006.

Daar waar bij de vorige evaluatie in 2006 de nadruk lag op de doelmatigheid (efficiëntie) en de doeltreffendheid (effectiviteit) van de interne PUM processen, wordt van de huidige evaluatie verwacht dat ze zich vooral richt op de impact en de resultaten van projecten en business links. Naast impact en effectiviteit heeft de evaluatie ook tot doel inzicht te krijgen in de relevantie en doelmatigheid van PUM en de door PUM ondersteunde projecten en activiteiten. Daarnaast geeft het rapport aanbevelingen, gebaseerd op de conclusies die uit bevindingen getrokken zijn. De evaluatie stoeft voornamelijk op een bureau studie, gecombineerd met korte veldstudies. De methodologie voor de veldstudies wordt hierna beschreven in paragraaf 2.2.

Onderzoeksvragen

In de ToR zijn elf operationele vragen gespecificeerd (zie bijlage 1). Deze vragen hebben betrekking op beleidsrelevantie, effectiviteit, efficiency, business links en samenwerking met lokale organisaties. Daarnaast heeft de evaluator zes vragen toegevoegd.

De onderzoeksvragen zijn in dit rapport geclusterd per evaluatie criterium (zie bijlage 2). De antwoorden op de vragen kunnen in de volgende hoofdstukken worden gevonden:

H4: Relevantie	
ToR 2	In welke mate hebben de resultaten van PUM projecten bijgedragen aan de doelstellingen van PUM; en in welke mate draagt PUM bij aan de beleidsdoelstellingen van beide Ministeries?
Additioneel 3	Gaan alle missies inderdaad naar organisaties die relevant zijn voor de doelstelling van Buza en EZ (d.w.z. horen de cliënten tot het MKB of, voor maximaal 10%, BSOs)?
H5: Doelmatigheid	
ToR 3	In welke mate zijn de resultaten (outputs) van de projecten en de business links optimaal behaald binnen de daarvoor beschikbare middelen?
ToR 6	Hoe heeft PUM de resultaten van het programma gemeten en in welke mate en hoe heeft het interne monitoring-systeem bijgedragen aan de effectiviteit van het programma?
ToR 7	In welke mate heeft PUM samengewerkt met andere organisaties (bijv. met de EVD (PSOM/PSI and MMF), Kamer van Koophandel, NCH, MKB-Nederland, FMO, CBI, Agriterra, SNV), in hoeverre heeft deze samenwerking een bijdrage geleverd aan de effectiviteit en outreach van PUM, hoe kan deze samenwerking verder worden verbeterd en welke factoren bepalen (of verhinderen) een succesvolle samenwerking in de toekomst? (zie ook hoofdstuk 3).

⁵ In dit rapport zal EZ worden gebruikt als acroniem voor het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

ToR 11	Zal de door PUM ontwikkelde methodiek om de effectiviteit van haar activiteiten te meten resulteren in indicatoren die het meten en monitoren van projecten en programma's effectiever maken?
Additioneel 1	Is de bijdrage van PUM additioneel? Voor deze evaluatie hebben de evaluatoren dit vertaald naar de vraag of dezelfde effecten zouden zijn opgetreden als het bedrijf geen PUM ondersteuning had ontvangen, m.n. door de mogelijkheid advies van commerciële adviseurs in te kopen.
Additioneel 2	Voor het geval dat er een lokale adviescapaciteit bestaat, is er een risico dat PUM projecten de lokale marktvoorwaarden verstoren, door oneerlijke concurrentie met lokale 'consultancies', of, in plaats daarvan, draagt PUM juist bij aan de ontwikkeling van deze sector, door samenwerking met lokale BSOs?
H6: Doeltreffendheid	
ToR 2	In welke mate hebben de resultaten van PUM projecten bijgedragen aan de doelstellingen van PUM; en in welke mate draagt PUM bij aan de beleidsdoelstellingen van beide Ministeries?
ToR 4	Wat zijn de resultaten en effecten van PUM projecten voor het lokale MKB, en in welke mate hebben de projecten bijgedragen aan een betere performance van de MK bedrijven?
ToR 5	Wat zijn de resultaten van businesslinks voor lokale en Nederlandse ondernemingen?
ToR 8	In welke mate heeft PUM samengewerkt met Bedrijfsondersteunende Organisaties (BSOs) in de partnerlanden, en wat is het resultaat geweest van deze samenwerking en hoe kan deze in de toekomst worden verbeterd?
ToR 9	Is er additioneel bewijs dat de activiteiten die samen met BSOs zijn uitgevoerd hebben bijgedragen tot duurzame instituties die lokale MKB ondersteunen? Waar kunnen we dit zien?
Additioneel 4	Waarborgt PUM een optimale match tussen de vragen en de behoeften van de cliënten enerzijds en de levering van deskundigheid door de voorgestelde deskundige anderzijds?
H7: Impact	
ToR 10	In welke mate geeft PUM aandacht aan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en aan "gender", en hoe kunnen deze twee zaken effectiever in het programma worden geïntegreerd?
Additioneel 5	Hebben PUM deskundigen over het algemeen het juiste profiel om horizontale kwesties zoals MVO en gender te bevorderen?
Additioneel 6	Verwant aan de vorige vraag: resulteren de activiteiten van PUM over het algemeen in positieve of negatieve gevolgen voor het economische, fysieke en/of sociale milieu van de cliënt?

Het antwoord op vraag 1 ("In welke mate zijn de aanbevelingen van de vorige evaluatie voor PUM opgevolgd") is te vinden aan het eind van hoofdstuk 2.

2.2 Methodologie

Om te bepalen welke benadering het beste past bij deze evaluatie is er gekeken naar het type interventie dat wordt geëvalueerd. Hiervan kan gezegd worden dat deze:

- is gericht op (economische) ontwikkeling;
- zich afspeelt in een dynamische omgeving;
- een middellange tijdshorizon heeft;
- gekenmerkt wordt door een complex van verklarende factoren;
- vaak 'zachte' uitkomsten (outcomes) heeft waarvan de omgeving bepalend is voor de uitkomst.

Afgaande op deze typering is de 'theory based approach'⁶ de meest aangewezen methode voor deze evaluatie. Kenmerkend voor deze benadering is dat ze:

- de logica van de interventie kan testen;
- de interacties tussen de verschillende uitkomsten in kaart brengt;
- 'stakeholders' een belangrijke rol geeft; en
- zoekt naar conclusies die veralgemeenbaar zijn.

De 'theory based' benadering heeft een aantal belangrijke voordelen wanneer het gaat om de evaluatie van een programma met 'complexe' activiteiten en met meerdere vormen van mogelijke outputs en resultaten. De benadering geeft, indien goed uitgevoerd, inzicht in de manier waarop een programma werkt, en ook onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden een programma de verwachte effecten oplevert. Dit laatste is met name van belang wanneer aanbevelingen voor verbetering worden gevraagd.

Een interventielogica beschrijft de wijze waarop middelen (inputs) middels activiteiten worden omgezet in resultaten, welke op hun beurt geacht worden te leiden tot effecten, welke bijdragen aan de specifieke doelstelling van het programma. Uiteindelijk kunnen ook deze effecten weer andere (indirecte en/of neven) effecten teweegbrengen, meestal buiten de directe invloedssfeer van het programma, die een impact kunnen veroorzaken. Bij de theory-based benadering worden alle mechanismen om van het ene naar het volgende niveau (middelen en outputs) te komen in kaart gebracht, en worden de aannames hiervoor expliciet gemaakt. Idealiter wordt vervolgens via een experimental design of quasi-experimental design effecten vastgesteld en dat vereist een randomized samenstelling van zowel de treatment group als de controlegroep (counterfactual). Voor de PUM evaluatie bleek dit niet mogelijk.

Een andere (belangrijke) reden waarom gekozen is voor de theory-based benadering is van praktische aard. De evaluatie had noch de tijd noch de middelen om een meer kwantitatieve methode toe te passen zoals een 'outcome approach' vereist. Eén van de belangrijkste kenmerken van die benadering is het definiëren van een controlegroep (de niet PUM begunstigden) die de evaluatoren inzicht zou geven in groeicijfers zoals deze zonder PUM interventie tot stand zijn gekomen. Bovendien zijn de kwantitatieve gegevens over het algemeen vaak onbetrouwbaar, wat een groot voordeel van een meer kwantitatieve methode wegneemt. Ecorys heeft ervoor gekozen om via de bestudering van een aantal case-studies na te gaan of en wanneer de mechanismen van de interventielogica werken, en of de aannames valide zijn. Deze informatie is aangevuld met interviews met andere stakeholders zoals de PUM experts, het PUM management en met de lokale vertegenwoordigers.

De 'theory-based' benadering heeft ook nadelen, m.n. wanneer het gebruikte model niet volledig de werkelijke interventielogica (de manier waarop het programma *echt* werkt) weergeeft. Binnen een goede interventielogica dient de ruimte tussen de verschillende niveaus klein te zijn, met andere woorden, de stap van middelen naar resultaten dient een logische overgang te zijn. Als de stap te groot is (bijvoorbeeld de verwachting dat een training onmiddellijk zal leiden tot een omzetvergroting) of de aannames te irrealistisch, is er sprake van een z.g. 'attribution gap'.⁷ De interventielogica is in dat geval niet adequaat. Daarnaast kunnen ook negatieve neveneffecten optreden, die buiten het model blijven.

⁶ Belangrijke voorstanders van de theory-based benadering zijn o.a. Howard White van het 'International Initiative for Impact Evaluation' en Carol H. Weiss (Wereld Bank Evaluatieafdeling en Harvard)

⁷ Voor een discussie over attributie van PUM aan hogere doelstellingen zie 7.5

Wij hebben daarom veel aandacht besteed aan het opstellen van de interventielogica. Wij hebben dit gecheckt met alle betrokkenen, PUM management, landen- en sector coördinatoren en een aantal PUM experts, en het werken van het mechanisme ook geverifieerd tijdens de landenbezoeken. Tijdens de interviews is ruimte gelaten voor anekdotische informatie, zodat ook onverwachte effecten konden worden ondervangen.

Voorstanders van de benadering (o.a. White) pleiten echter ook voor een verificatie van de belangrijkste indicatoren door een vergelijking met een andere, niet behandelde, groep. In deze evaluatie is er daarom voor gekozen om voor ieder subject in de steekproef op een gesimplificeerde manier een nullijn te bepalen, zodat gekeken kon worden naar dynamische cijfers. De nullijn is gebaseerd op de waarden van het bedrijf bij aanmelding. Deze cijfers zijn verkregen door middel van het aanvraagformulier en ter plaatse geverifieerd. Verder hebben wij, daar waar kwantitatieve gegevens voor handen waren voor observaties binnen de steekproef bijv. op het gebied van omzet- of werkgelegenheidsontwikkeling, deze vergeleken met nationale gegevens voor de sectoren binnen de betreffende landen. Er is daarom een vergelijking gemaakt tussen de bedrijven met een PUM interventie en het gemiddelde van de sector. Dat is naar de mening van de evaluatoren binnen de beschikbare tijd en middelen de best mogelijke maatstaf.

2.3 Landen, sectoren, steekproeven

2.3.1 Afbakening

De evaluatie richt zich op de organisatie en activiteiten in de periode 2006-2009. Bij de analyse van beleidmatige ontwikkelingen zijn eerdere ontwikkelingen ook in ogenschouw genomen, terwijl ook naar de toekomst wordt gekeken. De evaluatie betreft projecten en business links. Het was de uitdaging voor deze evaluatie om een analyse van PUM in de breedte te combineren met een meer diepgaande en gedetailleerde analyse van een aantal projecten.

2.3.2 Selectie steekproef voor veldbezoeken

In overeenstemming met de ToR zijn in de volgende landen veldstudies gedaan: Kenia, Oeganda, Peru, Zuid India, Turkije, Rusland (Oeral). Binnen deze landen is de keuze van de te bestuderen projecten gemaakt aan de hand van de volgende selectiecriteria:

- een voldoende illustratieve selectie van projecten per sector;
- een evenwichtige verdeling over de jaren van interventie (2006-2009);
- de aanwezigheid van een aantal business links binnen de selectie;
- binnen een land zijn 30% van de projecten ook in de voorgaande evaluatie beoordeeld (m.u.v. Turkije waar de vorige evaluatie niet plaats heeft gevonden).

Tijdens de veldbezoeken zijn er interviews gehouden met eigenaars en/of managers van 57 bedrijven of organisaties. De verdeling hiervan over landen en sectoren is te vinden in de onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Overzicht veldbezoeken naar bedrijfscluster

Cluster beschrijving	Zuid India	Kenia	Peru	Rusland (Oeral)	Turkije	Oeganda	Totaal
Landbouw en veeteelt	1	2	2	1	5	1	12
Chemische producten	2	-	-	-	-	-	2
Elektrotechnische industrie	1	-	-	-	-	-	1
Voedselverwerking en productie	2	1	2	2	4	2	13
Hout verwerking	-	-	-	1	-	-	1
Papier, karton en verpakking	1	-	-	-	1	-	2
Metaal industrie	1	-	-	-	-	-	1
Publiceren en drukken	1	-	-	-	-	1	2
Toerisme, hotels en catering	-	2	3	4	2	1	12
Transport en logistiek	-	1	-	-	-	-	1
Zakelijke dienstverlening	1	1	-	2	1	1	6
Financiële dienstverlening	1	-	-	-	-	-	1
Veterinaire diensten	-	-	1	-	-	-	1
Sociale diensten/BSO	-	1	-	1	-	-	2
Totaal	11	8	8	11	13	6	57

Bron: Ecorys.

Tijdens de veldbezoeken zijn er ook interviews gehouden met vertegenwoordigers van Kamers van Koophandel, de Netherlands Business Support Organisation (NBSO⁸), lokale branche organisaties en medewerkers van Nederlandse Ambassade/Consulaat.

2.3.3 Vergelijking met de situatie voor 2006

Op specifiek verzoek van de klant is er ruimte ingericht voor een aantal eenheden in de steekproef die ook onderzocht waren in de vijf jaar geleden uitgevoerde evaluatie van PUM door NIB consult.⁹

In 2006 heeft NIB Consult, in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken een evaluatie van het PUM uitgevoerd over de periode 2001-2005. De evaluatie komt niet met indicatoren of cijfers, maar stelt dat het onderzoek aangeeft

“...dat de PUM ondersteuning positieve gevolgen heeft voor de lokale economie met betrekking tot het creëren van werkgelegenheid en de economische groei van bedrijven.”¹⁰ De resultaten van de veldbezoeken laten zien dat in 50 procent van de projecten er een goede tot uitstekende bijdrage is geleverd aan de bedrijfsomzet, echter voor 41 procent van de bezochte projecten was deze indicator volgens de evaluatie niet relevant, omdat PUM geen specifieke aanbevelingen op dit punt heeft gegeven. Werkgelegenheidscijfers of cijfers over de winstgevendheid van betrokken bedrijven worden niet gepresenteerd. Het Ministerie van Economische Zaken had een doel gesteld voor het aantal mensen dat deelneemt aan “business links” en aan trainingen van PUM, om zo samenwerking en aanwezigheid van Nederlandse bedrijven in het buitenland te stimuleren. Deze doelstelling is ruimschoots behaald.

⁸ De “Netherlands Business Support Offices” (NBSOs) is een netwerk van kantoren in 10 landen, opgezet door EZ (via NL EVD International) met als doel om Nederlandse bedrijven te helpen bij hun internationale activiteiten. De NBSOs zijn vooral actief in het ondersteunen van SMEs.

⁹ ‘Evaluation PUM programme 2001-2005’, NIBConsult 2006.

¹⁰ Bron: Ecorys, 2010. Inventarisatie van de resultaten van Programma's voor Private Sector Ontwikkeling 2003-2009 (in opdracht van IOB).

In de huidige evaluatie werd in de geselecteerde landen een aantal bedrijven bezocht dat ook in het kader van de voorgaande evaluatie werd bestudeerd. Hoewel de hier onderzochte effecten meer gerelateerd waren aan het beleid dat PUM voerde voor 2006, en de groep uiteraard klein was, geeft het toch een nuttig inzicht in het middellange termijn effect van de PUM interventies.

2.3.4 Interviews met PUM

Naast de veldbezoeken waarbij de lokale vertegenwoordigers ook zijn geïnterviewd, zijn ook de medewerkers in Nederland geïnterviewd. Er zijn interviews gehouden met onder meer de leden van het bestuur van PUM (dhr. Wientjes en mw. van Nieuwenhoven). Daarnaast zijn er binnen PUM meerdere gesprekken geweest met het management team en met de stafvrijwilligers. Binnen deze laatste groep is er gesproken met 16 sector vertegenwoordigers en met 8 landen coördinatoren. Onder de PUM experts is een enquête uitgezet. Van de 110 benaderde experts hebben er 67 een ingevulde vragenlijst teruggestuurd.

2.3.5 Interviews met andere organisaties

Uiteraard zijn er gesprekken geweest met medewerkers van DGIS en EZ, als wel IOB. Om te weten welke samenwerking met andere organisaties plaats vindt, zijn er interviews gedaan met organisaties als CBI, en Agentschap NL. Een overzicht van de gesproken personen is te vinden in de bijlagen.

3 Achtergrond PUM

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt de interventielogica van PUM gereconstrueerd aan de hand van strategiedocumenten, verslagen van strategische discussies, gesprekken met de directeur en staf van PUM, bestuursleden, partners, etc. Verder geeft het een beschrijving van de organisatie van het PUM programma en de inzet van de middelen, gevolgd door een korte beschrijving van de verschillende activiteiten en doelstellingen, het proces van aanvraag en matching en andere interne procedures. Het tweede deel van dit hoofdstuk geeft de lezer een indruk van het PUM programma gebaseerd op feiten. De bevindingen van de evaluatie en onze interpretatie daarvan worden in de hierna volgende hoofdstukken behandeld. Ten slotte worden de aanbevelingen van de vorige evaluatie besproken.

3.1 Doelstellingen van PUM

Voor een goed begrip van de interventielogica is het van belang om in kort bestek terug te gaan naar de ontstaansgeschiedenis van PUM. PUM is in 1978 in het leven geroepen op initiatief van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), inmiddels gefuseerd tot de Vereniging VNO-NCW. Sinds maart 1997 functioneert PUM als een zelfstandige stichting, nauw verbonden aan VNO-NCW.

Van de PUM activiteiten wordt verwacht dat ze een bijdrage leveren aan zowel ontwikkeling in het ontvangende land (m.n. in dat deel van de activiteiten dat wordt gefinancierd door DGIS) als aan de internationale kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven (de door EZ-BEB gefinancierde activiteiten). De beoordeling van de relevantie en de doeltreffendheid van PUM zal dus moeten plaatsvinden binnen de verschillende beleidskaders van beide financiers.

3.1.1 Ontwikkelingsdoelstelling

Binnen de interventielogica wordt onder *breder* of *ontwikkelingsdoelstelling* die positieve verandering op nationaal, sector en/of regionaal niveau begrepen waar een project of programma een bijdrage aan kan leveren, maar welke het niet in isolatie kan realiseren. De bredere of 'ontwikkelingsdoelstelling' van PUM wordt als volgt geformuleerd:

PUM streeft er naar in landen met een zwakkere economie dan de westerse, bij te dragen tot de groei van een levensvatbaar MKB.

Het PUM programma richt zich in essentie op armlastige MKB bedrijven die geen financiële middelen hebben om private consultancy te financieren.

PUM hanteert een aantal criteria voor de intake van klanten, die duurzaamheid, relevantie en additionaliteit van het programma dienen te bevorderen:

- De ontvanger dient een lokaal MKB te zijn.
- Een minimaal aantal werknemers (10 - PUM werkt dus in essentie niet voor microbedrijven).
- Een maximum bedrag aan omzet per jaar (hetgeen het MKB karakter dient te garanderen).
- Het bedrijf dient minstens twee jaar te bestaan (PUM is dus niet voor starters).

3.1.2 Specifieke doelstelling

De specifieke doelstelling van PUM is als volgt gedefinieerd:

“PUM is gericht op het faciliteren, stimuleren en begeleiden van veranderingsprocessen middels het overdragen en het toepasbaar maken van kennis en vaardigheden door aan ondernemingen in ontwikkelingslanden de expertise van Nederlandse ondernemers, managers en specialisten tegen geringe kosten aan te bieden”.¹¹

Deze doelstelling is door PUM als volgt verder uitgewerkt:¹²

- stimuleren van zelfredzaamheid van het lokale MKB d.m.v. kennisoverdracht;
- duurzame economische groei creëren binnen de bedrijfseconomische omgeving van haar klanten (bijvoorbeeld door het uitvoeren van de geleverde adviezen);
- een bijdrage leveren aan een verbetering van de externe omgeving van het lokale MKB (enabling environment), een gunstig ondernemingsklimaat;
- stimuleren van handelsrelaties met Nederlandse bedrijven.

3.2 Outputs

Om tot de realisatie van de hierboven beschreven specifieke doelstelling(en) te komen, zijn de volgende outputs vereist:

- relevante en uitvoerbare adviezen aan de klant door PUM experts;
- effectieve probleemanalyse, SWOT, nulmeting en werkplan door PUM experts;
- training en kennisoverdracht aan bedrijfsleiding en/of personeel van de klant door PUM experts;
- ondersteuning door PUM bij kleine investeringen, bijvoorbeeld uit het Hans Blankert fonds.

Voor het in stand houden van de kwaliteit van de projecten binnen de PUM organisatie is verder het volgende vereist:

- debriefing en rapportage aan PUM.

Voor het business link programma gelden de volgende resultaten:

- contact tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven in de ontvangende landen (waarvan de verwachting is dat dit in handel, onderuitvoering of andere vormen van commerciële samenwerking resulteert);
- kennisoverdracht.

Om het bovenstaande te realiseren dient PUM aan een aantal belangrijke kwaliteitseisen te voldoen (inputs):

- adequate selectie van experts;
- goede voorbereiding experts;
- goede sociale en communicatieve vaardigheden van de experts.

Er zijn verder een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn om van outputs tot de specifieke doelstellingen te komen, zoals:

- De probleemstelling zoals geformuleerd door de aanvrager is realistisch en geeft een goede en voor de PUM expert bruikbare omschrijving van het probleem.
- De aanvrager is toegewijd om samen met de PUM expert naar een oplossing te zoeken.

¹¹ Beleidskader Buza 2008-2011.

¹² Intern PUM document: Effectiviteit @ PUM. Beschrijving van het effectiviteitmeetsysteem van PUM ten behoeve van de evaluatie van PUM in 2011.

- De aanvrager is in staat om de door de PUM expert voorgestelde maatregelen uit te voeren.
- De aanvrager (of het bedrijf) wordt tijdens het uitvoeren van de aanbevelingen niet geconfronteerd met andere problemen.

Deze randvoorwaarden dienen tijdens het intake proces te worden bewaakt.

3.3 Organisatie

De stichting PUM heeft een raad van bestuur waarin zes leden zitting hebben. De voorzitter van VNO-NCW, Bernard Wientjes, is in die hoedanigheid tevens de voorzitter van de Stichting PUM. Andere leden van het bestuur zijn momenteel Arie Kraaijeveld (Vice-voorzitter, oud voorzitter van de metaalkoepel FME-CMW), Michaël van Straalen (Lid, vice voorzitter MKB Nederland en voorzitter Metaalunie), Jeltje van Nieuwenhoven (Lid, voorheen lid van het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland met de portefeuille mobiliteit en bestuurlijke zaken en voormalig voorzitter van de Tweede Kamer), Wouter Creijghton (Lid, landencoördinator Zuid-Afrika), en André van Heemstra (Lid, voormalig lid van de Raad van Bestuur van Unilever).

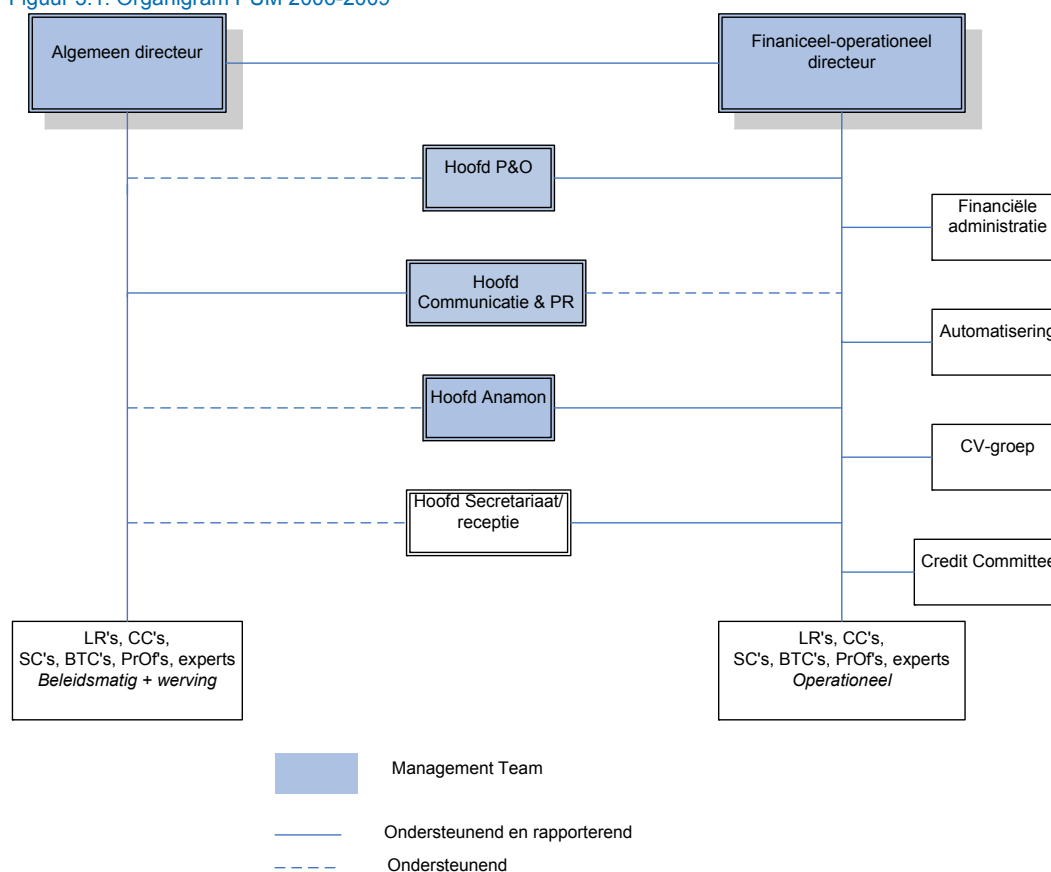
De rol van het bestuur is onder andere het goedkeuren van jaarplannen en het accorderen van de financiële verantwoording over het voorgaande jaar. Er wordt drie of vier keer per jaar met het management van PUM vergaderd. Deze vergaderingen bieden het bestuur de gelegenheid om met het management team te discussiëren over beleid en uitvoering van PUM.

Het bestuur is ook nauw betrokken bij discussies over de financiering van PUM en is actief bij het positioneren van PUM binnen het Nederlandse bedrijfsleven. In dat licht moet ook de recente toetreding van de vicevoorzitter van MKB-Nederland, de heer Van Straalen, tot het bestuur worden gezien. De verwachting is dat zijn toetreding zal resulteren in een betere naamsbekendheid onder de leden van MKB-Nederland, maar ook een extra mogelijkheid zal geven tot werving van nieuwe experts. Hoewel het bestuur zich niet bemoeit met de dagelijkse bedrijfsvoering, wordt zij wel betrokken bij interne reorganisaties en personele kwesties binnen het management team.

Het bestuur delegeert de operationele taken aan een tweekoppige directie, die de dagelijkse leiding voert over het bureau. Zij worden hierbij ondersteund door een management team dat bestaat uit vijf stafleden. In september 2009 is er overgegaan tot een 1-koppige directie. De algemeen directeur is tevens adviseur van het stichtingsbestuur.

Het management team wordt ondersteund door projectbureau medewerkers, afdeling analyse en monitoring (AnaMon), communicatie, financiële administratie, IT en secretariaat. Verder wordt de organisatie gedragen door vrijwilligers.

Figuur 3.1: Organigram PUM 2006-2009



In de periode 2006 – 2009 is het aantal vaste stafleden met 10% gestegen, terwijl het aantal stafvrijwilligers in die periode met 20 is toegenomen. Deze laatste stijging heeft zich met name voltrokken in de groep sectorcoördinatoren en kan worden gezien als het gevolg van de toenemende behoefte aan een betere matching, terwijl er eind 2009 ook sprake is geweest van het opvullen van openstaande vacatures. De vorige PUM evaluatie, uitgevoerd door NIB Consult in 2006, had aanbevolen het aantal sectorcoördinatoren uit te breiden, om de druk op het centrale management weg te nemen en de aansluiting van experts bij projecten ('matching') te verbeteren¹³. In de periode 2006-2007 kon door deze uitbreiding het aantal experts per sector worden teruggebracht waardoor de sectorcoördinatoren meer tijd kregen voor hun experts.

PUM heeft op het moment de beschikking over een pool van 3.200 experts en ongeveer 250 lokale vertegenwoordigers acquireren voor PUM en helpen de potentiële klanten met hun aanvragen in de landen waar PUM actief is.

Tabel 3.1 Aantallen PUM staf 2006-2009 (einde jaar cijfers)

Type staf	2006	2007	2008	2009
Permanent	41 (34,4 FTE) ¹⁴	43 (37,2 FTE)	42 (35,9 FTE)	44 (39,0 FTE)
Stafvrijwilligers	100	125	116	122
Lokale vertegenwoordigers	220	264	249	265

Bron: PUM.

¹³ De mate waarin PUM de aanbevelingen van de vorige evaluatie heeft opgevolgd wordt in 3.8 behandeld.

¹⁴ Alleen bij permanente staf wordt het aantal 'full time equivalents' ofwel FTE aangegeven.

3.4 PUM Programma

3.4.1 De project portfolio

De PUM project portfolio bestaat uit verschillende producten. De belangrijkste daarvan zijn de projecten. Behalve projecten onderscheidt PUM nog andere producten, zoals seminars, trainingen en business links.

In de periode 2006 t/m 2009 zijn er 7.400 PUM door EZ en BZ gefinancierde projecten uitgevoerd. Een project wordt gedefinieerd als een bezoek van een PUM expert aan een vragende partij met als doel deze te adviseren. Deze projecten zijn uitgevoerd in meer dan 80 landen¹⁵ verspreid over een groot aantal verschillende sectoren. De onderstaande tabel laat zien hoe de projecten zijn verdeeld over sponsors.

Tabel 3.1 Aantal projecten gedurende de evaluatie periode

Sponsor	2006	2007	2008	2009
DGIS	1414	1324	1235	1501
EZ	592	523	401	357
Totaal DGIS + EZ	2006	1847	1636	1858

Bron: PUM

Tabel 3.1 laat zien dat in 2008 PUM ook de consequenties voelde van de financiële crisis. Deze had een dempende invloed op het aantal uitgevoerde projecten (zowel minder aanvragen als een hoger percentage 'afzeggingen'). Dit kwam bovenop het nieuwe beleid van PUM dat meer nadruk legde op kwaliteit (zie Tabel 3.4). In de onderstaande tabel wordt voor DGIS projecten ook de regionale verdeling aangegeven. Hier komt uit naar voren dat alleen in 2009, een licht verschuiving is opgetreden van de regio Azië naar de regio Afrika.

Tabel 3.2 Verdeling projecten over regio's (DGIS)

Regio	2006	2007	2008	2009
Afrika	25%	29%	29%	34%
Azië (incl. China)	49%	50%	48%	42%
Latijns Amerika	18%	14%	15%	16%
Balkan	8%	7%	8%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

In de overeenkomst met DGIS heeft PUM zich gecommitteerd om 70 procent van de projecten in zgn. partnerlanden plaats te laten vinden. De resterende 30 procent kan naar eigen inzicht worden ingezet. Voor EZ is de landenkeuze meer restrictief: alle projecten vinden plaats in de door EZ aangewezen landen (vnl. in Midden en Oost Europa, Rusland en Turkije).

Belangrijkste sectoren

Onderstaande tabel geeft weer hoe de projecten zijn verdeeld over economische sectoren. Hieruit blijkt duidelijk de dominantie van de (primaire) landbouw, veeteelt en de voedselverwerkende activiteiten gevolgd door de toeristische sector. Er is nauwelijks een verschil tussen de DGIS landen en de EZ landen. De lijst met sectoren laat ook zien hoe breed PUM haar net uitwerpt om klanten te kunnen assisteren. Dit is ook het gevolg van een vraag gestuurd programma.

¹⁵ In de periode 2006-2009 zijn dat respectievelijk 81, 85, 83 en 74 landen

Tabel 3.3 Aandeel van de sectoren in de portfolio 2006-2009

Sector	Aandeel
Landbouw en tuinbouw	13%
Constructie	5%
Zakelijke dienstverlening	9%
Chemische & Synthetische materialen	7%
Overheidsdiensten	0%
Elektrotechnische industrie & engineering	2%
Energie, water en milieudiensten	4%
Financiële dienstverlening	2%
Voedsel en drank industrie	10%
Gezondheidszorg	3%
Metaal industrie	6%
Papier, karton en verpakking	1%
Publishing en printing	2%
Veeteelt en visserij	9%
Textiel en leer	4%
Toerisme, hotels en catering	10%
Handel	3%
Opleiding en training	5%
Transport en logistiek	2%
Hout handel en verwerking	3%

Bron: Jaarverslagen PUM.

Afgewezen projecten

Het aantal aanvragen dat niet in een project resulteert, is na 2007 gedaald. De conclusie die PUM hieraan verbindt is dat deze daling het gevolg is van de nieuwe aangescherpte criteria in 2008, wat als positieve ontwikkeling wordt zien t.a.v. kwaliteit en doelbereik. De evaluator wil deze analyse nuanceren door te wijzen op de sterke fluctuatie van het aantal aanvragen binnen deze periode, waardoor het onduidelijk is of de daling van 'cancellations' (in DGIS landen) niet ook moet worden toegeschreven aan externe factoren.

Tabel 3.4 Aanvragen die niet in een project resulteren

Sponsor	Aanvraag	2006	2007	2008	2009
DGIS	Ontvangen	2064	1968	1758	2012
	Afgewezen	650 (31%)	644 (33%)	523 (30%)	511 (25%)
EZ	Ontvangen	816	777	580	493
	Afgewezen	224 (27%)	254 (33%)	179 (31%)	136 (28%)

Bron: PUM.

De belangrijkste rede voor niet uitgevoerde projecten is dat de aanvrager zich terugtrekt. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat er financiële redenen zijn om de expert niet te laten komen. Een andere oorzaak kan zijn dat de aanvrager alleen maar contacten met Nederland wil. Hoewel PUM aangeeft dat dit de aandacht van de landenteams heeft is er in feite weinig aan te doen. De volledige lijst met redenen waarom aanvragen voor DGIS projecten in 2009 niet zijn doorgestaan wordt in de onderstaande tabel gegeven.

Tabel 3.5 Afgewezen aanvragen DGIS projecten 2009 (zonder China)¹⁶

Reden van afwijzing	Afrika	Azië	Europa	Latijns Amerika	Eindtotaal
Anders	28	19	3	4	64
Expert: Persoonlijke omstandigheden	1	2		1	4
Aanvrager: verandering van management		1		1	2
Aanvrager: geen overeenstemming over inhoud	1		1		3
Aanvrager: Financiële situatie	5	7	2	3	34
Aanvrager: Geen reactie	26	22	4	6	70
Aanvrager: Weigert CV Expert	4	4		6	19
Aanvrager: Terugtrekking	25	51	19	6	107
Lokale situatie (veiligheid)		4			4
Project is gecombineerd met ander project	17	3	2	1	23
PUM: Intake advies negatief	46	78	14	8	150
PUM: Geen expert in de file	23	45	5	6	90
PUM: Zuster organisatie			1		1
PUM: Verkeerd geregistreerd	23	19	1	2	49
Eindtotaal	199	255	52	44	620
Percentage van het aantal aanvragen	26%	29%	34%	17%	27%

Bron: PUM jaarrapportage 2009.

Follow-up projecten

Follow-up projecten zijn additionele projecten bij dezelfde aanvrager. Door het opbouwen van een langdurige relatie tussen PUM en deze bedrijven beoogt PUM dat de problemen bij de klant duurzaam worden opgelost. Ze stellen de adviseur immers in staat om na een bepaalde periode te verifiëren of zijn/haar adviezen in praktijk zijn gebracht (en effectief blijken te zijn). Daarmee wordt er op een meer structurele manier bijgedragen aan de ontwikkeling van het bedrijf in kwestie. Binnen het programma wordt de aanvraag van een follow-up dan ook gezien als een bewijs van appreciatie en dus succes van de eerdere interventie. In de periode 2006-2009 is het percentage follow-up projecten gegroeid van 26% naar 30% voor DGIS en van 20% tot 23% voor EZ.

Deze redenering mag overigens niet worden omgedraaid: als sprake is van slechts één bezoek kan dit ook een bijzonder succesvolle interventie zijn geweest. Binnen de zes landen van de steekproef kreeg in de periode 2006-2009 23% van de klanten twee of meer bezoeken (25% van de missies betrof vervolfbezoeken). Binnen de steekproef van bezochte bedrijven waren deze percentages zelfs hoger.

Gezien de positieve effecten van een follow-up bezoek, zijn de evaluatoren van mening dat als een PUM expert de indruk heeft dat een vervolfbezoek zijn of haar advies meer kans geeft om opgevolgd te worden, er moet worden aangestuurd op een tweede bezoek. Dit geeft de expert ook meer kans om andere zaken (zoals algemene bedrijfsvoering, MVO, enz.) op te volgen en creëert een beter uitgangspunt voor een business link.

¹⁶ De aantallen in deze tabel zijn afkomstig uit het jaarverslag van PUM en kunnen daarom verschillen met de vorige tabel die is gebaseerd op de huidige stand van zaken.

Tabel 3.6 Follow-up projecten als percentage van totaal aantal projecten (2006-2009)

Sponsor	2006	2007	2008	2009
DGIS	26%	29%	33%	30%
EZ	20%	28%	19%	23%

Bron: Jaarverslagen PUM.

Projecten per lokale vertegenwoordiger

De PUM landencoördinator stelt jaarlijks een landenplan op, in samenwerking met de lokale vertegenwoordigers en de directeur van PUM. In dit plan worden prioritaire sectoren en 'targets' gedefinieerd, soms ook worden plannen ontwikkeld voor het 'ontginnen' van nieuwe gebieden. Zoals echter boven gezegd: het programma wordt aangedreven door de aanvragen van de bedrijven, waar alleen de lokale vertegenwoordiger middels PR en acquisitie invloed op kan uitoefenen. Het landenplan is daarom meer een richtlijn, zeker geen strak opgelegd plan. Zoals de laatste kolom van onderstaande tabel laat zien is het aantal aanvragen per lokale vertegenwoordiger licht teruggelopen.

Tabel 3.7 Aantal aanvragen per lokale vertegenwoordiger in relatie tot doelstelling (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
Aantal LR	235	260	245	251
Aantal aanvragen doelstelling	3.050	3.313	2.857	2.957
Aantal aanvragen resultaat	3.008	2.920	2.528	2.770
Aantal aanvragen per LR	12.8	11.2	10.3	11.0

Bron: Jaarverslagen PUM.

3.4.2 *Business links*

Business Links kunnen ontstaan als een geadviseerd bedrijf door de expert in contact wordt gebracht met een bedrijf in Nederland. Het doel is dan om een transactie mogelijk te maken, zoals handel, joint ventures, aankoop van tweedehandse kapitaalgoederen etc. Hiermee kan de effectiviteit van de projecten worden verhoogd en worden er contacten gelegd met een Nederlands bedrijf waar de aanvrager in het vervolg kennis kan halen.

Voor EZ zijn Business Links een belangrijk aspect van PUM, en wordt het gezien als een instrument dat het Nederlandse bedrijfsleven de mogelijkheid geeft haar aanwezigheid in de doelgroeplanden te vergroten. In de periode 2006-2009 worden hieraan nog geen harde doelstellingen gekoppeld (zoals aantallen links). Dit zal pas in 2010 gebeuren. De positieve impact op de Nederlandse economie die dergelijke transacties hebben wordt door DGIS als een 'bij-effect' gezien.

Hoewel experts worden aangemoedigd om business links via PUM te promoten (vooral in de EZ landen) blijven veel van deze contacten buiten het blikveld van PUM en kan er dus ook niet over gerapporteerd worden, anders dan dat het algemeen bekend is dat dit op deze manier gebeurt. Een deel van de uitgevoerde business links wordt direct door de PUM expert georganiseerd zonder tussenkomst van PUM. Omdat PUM trainingen (in Nederland) en Business Links als één activiteit ziet, wordt er in de rapportage hierover geen onderscheid gemaakt tussen deze activiteiten. Verder laten de jaarrapporten ook geen schattingen zien van de financiële resultaten van de Business Links. Wel wordt er nu tweejaarlijks een evaluatie gehouden waarin onder andere ook om de financiële resultaten wordt gevraagd. Hier zal in hoofdstuk 5 nader op worden ingegaan. Het aantal business links en trainingen per jaar en per donor wordt in de volgende twee tabellen weergegeven.

Tabel 3.8 Bedrijfscontacten (Business links en trainingen) in EZ landen (klanten naar Nederland)

	2006	2007	2008	2009
Doelstelling EZ	100	125	80	65
Realisatie PUM (personen)	72	89	83	51
Realisatie PUM (bedrijven)	39	48	46	31
Realisatie als % van doel	72%	71%	104%	78%

Bron: Jaarverslagen PUM.

Tabel 3.9 Bedrijfscontacten (Business links en trainingen) in DGIS landen (klanten naar Nederland)

	2006	2007	2008	2009
Doelstelling EZ	175	175	150	170
Realisatie PUM (personen)	159	161	193	179
Realisatie PUM (bedrijven)	94	101	118	104
Realisatie als % van doel	91%	92%	129%	105%

Bron: Jaarverslagen PUM.

3.4.3 *Activiteiten direct gericht op verbetering van het lokale ondernemingsklimaat.*

PUM richt ook, in overeenstemming met de afspraken met zowel DGIS-DDE als met EZ-BEB, een deel van zijn activiteiten op z.g. Bedrijfsondersteunende Organisaties (Business Support Organisations – BSOs). Voor PUM heeft deze samenwerking twee doelen: op korte termijn een betere ‘verankering’ van PUM binnen de lokale MKB sector (via hun leden kan PUM zijn diensten aanbieden) en op langere termijn het versterken van deze organisaties waardoor ze de dienstverlening aan bedrijven deels kunnen overnemen.

Onder de vlag van BSO ondersteuning worden verschillende activiteiten gehouden, meestal in de vorm van seminars waarbij consultants worden opgeleid in ‘train the trainer’ projecten. In verschillende landen zijn Memoranda of Understanding (MoU’s) afgesloten dan wel contacten gelegd.

Tot de BSOs worden z.g. Enabling environment'-organisaties gerekend:

- Instituten voor beroepsopleiding
- Onderzoeksorganisaties ten bate van MKB
- Infrastructurele organisaties
- Brancheorganisaties
- Gezondheidszorg organisaties
- Kamers van Koophandel
- Werkgeversorganisaties
- Andere organisaties welke MKB direct ondersteunen

Het aantal organisaties dat van PUM ondersteuning krijgt is per type weergegeven in de volgende twee tabellen.

Tabel 3.10 Type organisatie dat van PUM ondersteuning krijgt (gefinancierd door DGIS)

DGIS	2006		2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Enabling environment	144	10%	129	9%	118	10%	146	10%
Government	4	0%	6	0%	1	0%	4	0%
Non-profit	2	0%	0	0%	0	0%	4	0%
SME	1250	89%	1228	90%	1107	90%	1247	88%
Overig	0	0%	0	0%	9	1%	23	2%
Totaal	1400	100%	1363	100%	1235	100%	1424	100%

Bron: PUM.

Tabel 3.11 Type organisatie dat van PUM ondersteuning krijgt (gefinancierd door EZ)

EZ	2006		2007		2008		2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Enabling environment	15	3%	11	2%	16	3%	13	4%
Non-profit	0	0%	0	0%	0	0%	1	0%
SME	577	97%	558	98%	440	96%	345	95%
Overig	0	0%	3	1%	2	0%	6	2%
Totaal	592	100%	572	100%	458	100%	356	100%

Bron: PUM.

Uit de gesprekken met de landenvertegenwoordigers is naar voren gekomen dat een groot deel van de contacten die er met de BSO's zijn gebruikt wordt om het PUM programma te promoten onder de leden.

3.4.4 Hans Blankert Fonds

Het Hans Blankert Fonds is bedoeld om financiële ondersteuning te geven aan bedrijven die zijn geadviseerd door PUM, bij het aanschaffen van productiemiddelen (met een maximale waarde van EUR 4,500 per project). Het indienen van financieringsverzoeken moet samen met de adviseur gebeuren. Over de periode 2006 – 2009 schommelt het percentage bedrijven dat een bijdrage ontving uit het Fonds rond 15 procent. Meestal gaat het hierbij om de aanschaf van tweedehands materiaal uit Nederland.

3.5 Het interne proces

Het proces van projectaanvraag, beoordeling en uitzending bestaat uit de volgende stappen:

- Het verzamelen van aanvragen voor expertise.
- Het beoordelen van de aanvraag, het matchen aan een expert, het voorbereiden van het project.
- Het adviseren van de klant door de expert; kennisoverdracht.
- Het mogelijk organiseren van training in Nederland of een Business Link.
- Het monitoren van de prestaties.

Een meer gedetailleerde beschrijving van dit proces is te vinden in paragraaf 5.2

3.6 Samenwerking met andere Nederlandse organisaties

In de evaluatieperiode heeft PUM samenwerking nagestreefd met organisaties als CBI, FMO, DECP, EVD en SNV daar waar de doelstellingen van deze organisaties overeenkomen met de focus van PUM. Er is op regelmatige basis contact met deze organisaties op management niveau, terwijl de ambitie is ook op het uitvoerende vlak contacten te onderhouden met deze organisaties.

Er zijn veel organisaties binnen Nederland actief op het gebied van het stimuleren van het MKB in ontwikkelingslanden en deze werken in toenemende mate met elkaar samen. Initiatieven op dit gebied zijn o.a.:

- regulier overleg om andere bedrijfsleveninstrumenten verder gestalte te geven; gezamenlijk optreden bij diverse gelegenheden en publicitaire zaken. Dit gebeurt onder het 'Private Sector Development' platform;
- een bijdrage aan de door CBI gehoste website *trade2gether* waar alle gegevens van de bedrijfsleveninstrumenten op landen- en sectorniveau te vinden zijn;
- zowel de EVD (Agentschap NL) als PUM bieden bedrijven in ontwikkelingslanden matchmaking aan. Sinds 1,5 jaar is PUM in gesprek met de Matchmaking facility (MFF) waarbij gekeken is hoe beter samengewerkt zou kunnen worden gezien de overlap die er tussen de programma's bestaat. Er is hiervoor een pilot uitgevoerd waarbij de uiteindelijke resultaten nog onderling besproken moeten worden voordat concrete samenwerking voorgesteld wordt.

Voorbeelden van samenwerking in het veld zijn:

- SNV neemt de taken van de lokale vertegenwoordiger op zich en ondersteunt PUM wat betreft andere facilitaire zaken.
- Concrete steun door CBI en Novib aan PUM projecten.
- Pilots uitvoeren met CBI (o.a. Columbia, Bolivia) om te kijken of BSO's in partnerlanden kunnen worden gebruikt als startpunt voor gezamenlijke activiteiten.

3.7 Financiering van PUM

PUM wordt gefinancierd vanuit verschillende bronnen. Hiervan zijn de bijdragen vanuit de Ministeries van Buitenlandse Zaken (DDE) en Economische Zaken (BEB) de belangrijkste.

Tabel 3.12 Financiering van PUM 2006-2009 (gerealiseerd)

Sponsor	2006	2007	2008	2009
Financiering door DGIS-DDE (€)	7.953.000	8.036.171	7.790.377	8.592.623
Financiering door EZ-BEB (€)	2.454.941	2.537.000	2.247.000	1.646.000
Totaal	10.407.941	10.573.171	10.037.377	10.238.623

Bron: Jaarverslagen PUM + financiële administratie EZ.

Bij het opstellen van haar budget maakt PUM onderscheid tussen directe en indirecte kosten. Indirecte kosten zijn opgebouwd uit de basislasten of overhead en indirecte projectkosten. Voor deze twee kostencategorieën wordt er jaarlijks een budget afgesproken met de donoren. Daarnaast ontvangt PUM een budget voor de directe projectkosten. Dit gedeelte is 'output based' (afhankelijk van het aantal projecten) en vormt daarmee het variabele gedeelte van de financiering. In de tabel hieronder wordt de percentuele ontwikkeling weergegeven van deze kostencategorieën.

Tabel 3.13 Ontwikkeling kostencategorieën PUM 2006-2009¹⁷

Kostencategorie	2006		2007		2008		2009	
	DGIS	EZ	DGIS	EZ	DGIS	EZ	DGIS	EZ
Basislast (overhead) ¹⁸	15%	27%	16%	30%	14%	26%	15%	21%
Projectkosten (indirect) ¹⁹	19%	22%	19%	22%	23%	27%	24%	33%
Projectkosten (directe) ²⁰	69%	52%	61%	48%	59%	47%	60%	46%

Bron: Jaarverslagen PUM.

De percentages die in de bovenstaande tabel worden genoemd moeten worden gelezen in de context van het vrijwilligersprogramma PUM. Met andere woorden, ze zijn niet direct vergelijkbaar met organisaties die alleen met betaalde krachten werken.

3.8 Aanbevelingen vorige evaluatie

Evaluatievraag 1: In welke mate zijn de aanbevelingen van de vorige evaluatie voor PUM opgevolgd?

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie en de uitwerking hiervan.²¹ Waar relevant wordt er verwezen naar de paragraaf in dit rapport waar dieper op het onderwerp wordt ingegaan.

Indicatoren voor het meten van beleidsrelevantie

Het wordt aanbevolen dat afspraken worden gemaakt (...) ten aanzien van de noodzaak en de methodiek om de beleidsdoelstellingen van het programma (...) te meten. Indien deze noodzaak wordt bevestigd, wordt aanbevolen om heldere en realistische indicatoren te definiëren die praktisch toepasbaar zijn en kunnen worden opgenomen in de PRINS database voor rapportagedoeleinden.

In eerste instantie heeft PUM in samenspraak met de beide Ministeries een rapport opgesteld waarin de effectmeting en definiëring van indicatoren centraal staan. Op basis hiervan wordt op dit moment binnen het platform 'private sector development' verder gewerkt aan een systeem van realistische indicatoren dat door meerdere organisaties (en de Ministeries) gedeeld wordt.

Voor een verdere behandeling van het thema evaluatie en opvolging wordt de lezer verwezen naar paragraaf 5.2.5.

Positie en beloning van de Lokale Vertegenwoordiger (LV)

De LV dient meer te worden betrokken bij het definiëren en formuleren van de benodigde assistentie door de aanvragers in het debriefing proces, en zou toegang moeten hebben tot alle relevante informatie.

Tevens wordt aanbevolen om het beloningsbeleid te herzien, door kwaliteitsaspecten daarin op te nemen en door rekening te houden met de kosten van levensonderhoud in de PUM landen.

¹⁷ Percentages tellen niet op tot 100 omdat er een egalisatierekening voor budgetverschillen wordt gebruikt.

¹⁸ Onder basislasten zijn kosten die niet aan de levering van diensten kunnen worden toegeschreven. Dit zijn personeelskosten, huisvestingskosten, bureaustkosten, automatisering, promotiekosten, algemene en onvoorziene kosten.

¹⁹ Indirecte projectkosten kunnen aan de levering van diensten worden toegeschreven en bestaan uit kosten voor personeel, communicatie, PBR coördinatoren, acquisitie, regionale marketing, reisbudget management, kosten stafvrijwilligers in NL, Educator en werving in Nederland.

²⁰ Onder directe projectkosten wordt verstaan kosten voor directe uitzending, lokale vertegenwoordigers, trainingen en business links, regionale conferenties en kosten gerelateerd aan het HBF.

²¹ De vorige evaluatie is uitgevoerd door NIBConsult

De aanbeveling om de LV meer bij het definiëren en formuleren van de aanvraag te betrekken had gedurende de periode 2006-2009 wel de aandacht van het management maar de praktijk toont zich hier weerbarstig. De conclusie van de huidige evaluatie is dat er op dit punt nog veel winst te halen valt. Het aspect van de beloningsstructuur is eveneens uitgebreid onder de loep genomen, maar PUM heeft om verschillende redenen besloten om deze min of meer ongewijzigd te laten. De huidige evaluatoren kunnen zich in deze ontwikkeling vinden maar raden wel aan om bij de beoordeling van de lokale vertegenwoordigers strakker te beoordelen of zij zich houden aan gemaakte afspraken. (zie ook paragraaf 4.5).

Rekrutering en selectie van (staf)vrijwilligers

Het wordt aanbevolen om (...) alle kandidaat experts te laten interviewen door de Sector Coördinator (SC). (...) Het selectieproces van experts moet verder worden verbeterd en geprofessionaliseerd door de introductie van een betere CV-format, het up-to-date houden van de CV database en een betere controle en gebruik van het CV-bestand.

De aanbeveling om alle kandidaat experts door de Sector Coördinator te laten interviewen is opgevolgd en dit is nu een standaard procedure. Daarnaast hebben de experts nu zelf ook de mogelijkheid om tussendoor hun CV aan te passen wat in sommige gevallen ook gedaan wordt. Belangrijker is dat tijdens het matching proces de expert gevraagd wordt om zijn of haar 'key qualifications' (KQ) op te schrijven. Hierin maakt de expert duidelijk waarom hij of zij de juiste kandidaat is om de opdracht uit te voeren. Deze KQ wordt vervolgens naar de aanvrager verstuurd.

Debriefing

Het debriefingproces (na afloop van de projectuitvoering door de expert) moet worden verbeterd door de sectorcoördinator erin te betrekken, met name in het geval van vervolgprojecten.

Ondanks dat de sector coördinatoren in veel gevallen wel worden uitgenodigd om bij het debriefingproces aanwezig te zijn, komt dit in weinig gevallen voor. Alleen als er echt problemen zijn geweest dan is men bij het gesprek aanwezig. In veel gevallen heeft de sector coördinator wel een telefonisch overleg met de expert en leest de coördinator ook het rapport door. De oorzaak hiervoor is volgens PUM management en de betrokken coördinatoren tijdsgebrek. Aangezien de landencoördinator als eerste verantwoordelijk is voor de uitzending worden de bezoeken van experts aan het kantoor gepland op basis van zijn aanwezigheid. Het zou de sector coördinatoren dus erg veel tijd kosten om bij de debriefing aanwezig te zijn.

Management structuur

Aanbevolen wordt dat de algemeen directeur zich meer concentreert op zijn management taken en bepaalde taken (...) delegeert aan anderen. In dit verband wordt voorgesteld de management structuur te versterken, door het creëren van een nieuwe functie (Area Coordinator). Voorts wordt geadviseerd om het aantal experts per SC terug te brengen tot een acceptabele grootte (bijvoorbeeld door het vergroten van het aantal sectoren).

Deze aanbeveling is in de afgelopen jaren opgevolgd. Het intake proces ligt nu voornamelijk bij de sector coördinator, de landen coördinator en bij AnaMon. Management wordt alleen nog in lastige of uitzonderingsgevallen bij het proces betrokken.

In verschillende sectoren is er inderdaad een opsplitsing naar subsectoren gemaakt waardoor er per coördinator minder aanvragen te behandelen zijn. Ook landen zijn opgesplitst naar regio's zodat een landen coördinator niet meer dan 50 aanvragen per jaar te verwerken krijgt. Zo is Turkije bijvoorbeeld opgedeeld in West en Oost Turkije.

Kwaliteit van de PRINS database

De PRINS database kan op een aantal punten worden verbeterd (compleetheid, nauwkeurigheid en werkbaarheid). PUM kan de kwaliteit van de inputs van de PRINS database verbeteren door erop toe te zien dat in de formulieren alle vragen worden beantwoord en dat er een duidelijk begrip is onder de experts en stafvrijwilligers inzake de in de formulieren gebruikte kwalificaties (uitstekend, goed, etc.) om de opinies weer te geven.

Voor de evaluatie hebben we van de geselecteerde projecten de files ontvangen. Met name de projecten die in het begin van de evaluatieperiode zijn uitgevoerd waren niet compleet. Rapporten van de PUM experts ontbraken en overzichten waren niet altijd helemaal ingevuld. Wel was duidelijk te zien dat hierin een slag is gemaakt en dat de meer recente project files compleet waren.

Vervolgprojecten

PUM dient kritisch te blijven bij het beoordelen van de noodzaak van vervolgprojecten en rekening te houden met de benodigde expertise. Tevens zouden kwantitatieve targets op dit gebied moeten worden heroverwogen en zou tevens rekening moeten worden gehouden met kwalitatieve aspecten.

De beslissing of een vervolg project plaats zal vinden hangt af van in hoeverre de aanvrager deze inderdaad een aanvraag indient voor een vervolgproject en die daarnaast de aanbevelingen uit het vorige bezoek inderdaad heeft opgepakt.

Budgettaire vereisten

Thans zijn de uitgaven van de PUM organisatie sterk gebonden aan de overheidregels op dit gebied PUM ontvangt alleen het volledige bedrag dat beschikbaar is in een jaar indien het een projectomzet realiseert van tenminste 90% van het budget. Indien PUM een projectomzet groter dan 110% van het budget realiseert, dan worden de additioneel gemaakte kosten niet vergoed. Aanbevolen wordt dat de ministeries een grotere flexibiliteit betrachten indien sprake is van een onderschrijding of overschrijding van de beschikbare budgetten.

Gedurende de periode 2006-2009 is er geen onder- of overschrijding van de budgetten opgetreden. Hiermee is afdoende aangetoond dat de gevraagde grotere flexibiliteit niet opportuun is geweest.

Business links

PUM kan een aantal maatregelen treffen om business links te stimuleren. PUM zou de bekendheid van haar activiteiten kunnen vergroten onder bedrijven in Nederland. Dit kan tevens nuttig zijn voor de rekrutering van toekomstige vrijwilligers. Verder zou PUM een meer efficiënte organisatie kunnen creëren voor het arrangeren van business links, door ondersteuning te beiden aan de expert (bijv. door het regelen van hotelaccommodatie en transport).

Het vergroten van naamsbekendheid van PUM onder bedrijven in Nederland is in de periode 2006-2009 een constant aandachtspunt geweest. Echter, vanuit het perspectief van de huidige evaluatie zijn de gevolgen hiervan voor business links bescheiden gebleken.

Samenwerking met lokale organisaties

De samenwerking met (Nederlandse) lokale organisaties (BSO's) moet worden versterkt door ervoor te zorgen dat lokale vertegenwoordigers een voldoende groot netwerk binnen deze organisaties opbouwen, door de Ambassades meer te betrekken bij de PUM projecten en door de samenwerking met het CBI te verbeteren.

PUM is actief geweest om samenwerking met lokale organisaties te stimuleren. Het is echter de vraag in hoeverre deze samenwerking heeft bijgedragen aan de effectiviteit van PUM. Ambassades

zijn in het algemeen goed geïnformeerd over de activiteiten van PUM maar spelen verder nauwelijks een actieve rol. De samenwerking met CBI is goed en er is geregeld contact tussen de beide organisaties.

Financieringskwesties

Met betrekking tot de financiering van de activiteiten van aanvragers, moeten de behoeften onderzocht worden en de problemen gekwantificeerd worden. Experts op het gebied van banking en finance zouden meer moeten worden betrokken in het ondersteunen van PUM klanten bij het ontwikkelen van een levensvatbaar businessplan en door hen te helpen bij de aanvraag van vreemd of eigen vermogen bij financiële intermediairs. PUM zou ook meer moeten worden ingeschakeld bij het identificeren van potentiële lokale financieringsbronnen, ontwikkelingsbanken, partners van FMO en Nederlandse subsidieverstrekkers zoals de EVD. De oprichting van een separaat fonds - zoals gesuggereerd door enkele PUM managers en stafvrijwilligers - voor het financieren van PUM activiteiten zou alleen moeten worden overwogen als uit onderzoek blijkt dat hieraan voldoende behoefte bestaat.

PUM heeft inmiddels een aantal experts in haar bestand die in staat zijn klanten te helpen op het gebied van financiering. Het blijft echter moeilijk om voor het type bedrijven waar PUM me werkt financiering te vinden. Het is de vraag in hoeverre het aantrekken van meer expertise hier verandering in kan brengen. Plannen voor de oprichting van een apart fonds zijn al snel na de voorgaande evaluatie in de koelkast gezet.

De conclusie van bovenstaande is dat de meeste (7 van de 11) aanbevelingen geheel of gedeeltelijk zijn opgevolgd, terwijl er twee niet zijn opgevolgd en twee niet (meer) relevant zijn. Voor de aanbevelingen die niet zijn opgevolgd heeft PUM goede argumenten om dit niet te doen.

4 Analyse van relevantie

4.1 Inleiding

In de IOB evaluatie benadering verwijst relevantie naar de mate waarin de effecten van uitgevoerde activiteiten duurzaam bijdragen (*of hebben bijgedragen*) aan de realisatie van het uiteindelijke (ontwikkelings-)doel waar het om gaat, de impact.

De essentie is dus of PUM inderdaad bijdraagt aan een levensvatbaar MKB in economieën zwakker dan de westerse. In het evaluatieraamwerk dat ontwikkeld werd in de inceptiefase is de vraag verder uitgewerkt in een aantal operationele vragen:

Evaluatievragen	Operationele vragen
Draagt PUM significant bij aan de beleidsdoelstellingen van BuZa en EZ?	Passen doelstellingen van PUM logisch binnen de doelstellingen van BuZa en EZ?
	Zijn de aard en de schaal van de PUM activiteiten in overeenkomst met beleid EZ en BuZa?
	Zijn beleid en doelstellingen van alle betrokkenen helder en realistisch geformuleerd?
Zijn de programma's gericht op de behoefte van het MKB in de ontvangende landen?	Zijn missies inderdaad gericht op MKB, zoals omschreven in overeenkomsten met EZ en BuZa?
	Beantwoordt PUM dienstverlening aan de vraag van lokale MKB?

Bron: Evaluatiematrix Inceptierapport.

4.2 Beleidsrelevantie

Evaluatievraag 2b Draagt PUM significant bij aan de beleidsdoelstellingen van DGIS en EZ-BEB?

DGIS beleid

Armoedebestrijding was over de evaluatieperiode één van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van DGIS. Het beleidskader van DGIS/DDE²² ziet een bloeiende private sector voor OS-landen als een sleutel naar duurzame economische groei en daarmee naar effectieve en toekomstvaste bestrijding van armoede. De rol van het MKB wordt hierin als cruciaal gezien: niet alleen is het een belangrijke bron van werkgelegenheid, het is ook belangrijk als leverancier van grotere bedrijven. Een bloeiende MKB sector zorgt tevens voor concurrentie en innovatie, wat leidt tot goedkopere en betere producten en diensten. Tot slot dragen bedrijven belasting af waarmee de overheid investeringen kan doen in bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. Het motief voor het Nederlandse beleid om de private sector in ontwikkelingslanden (OS-landen) te stimuleren is gelegen in de veronderstelling dat MKB-bedrijven in OS-landen economische potentie bezitten, maar vaak kennis en vaardigheden missen op het terrein van techniek, bedrijfsorganisatie, marketing en bedrijfsfinanciering. In veel landen ontbreken adequate beroepsopleidingen en ondernemersopleidingen voor het MKB.

²² Beleidskader 2008-2011, Programma Uitzending Managers – DGIS/DDE

EZ beleid

Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EZ) heeft als doelstelling het realiseren van de condities, binnen een open globale economie, van een florerend, duurzaam en ondernemend Nederland. Het wenst gunstige omstandigheden te creëren voor internationale economische activiteiten en de widest mogelijke deelname en presentie van Nederlandse bedrijven op buitenlandse markten te bevorderen.

PUM doelstellingen

Het PUM programma richt zich in essentie op armlastige MKB bedrijven die geen financiële middelen hebben om private consultancy te financieren. Kennis en vaardigheden van Nederlandse (senior)experts wordt overgedragen aan het lokale MKB en aan lokale ondersteunende MKB-instellingen in OS-landen, ten behoeve van een duurzame economische groei van levensvatbare bedrijven uit het MKB. PUM heeft als ambitie een *bijdrage* te leveren aan (de groei van) een levensvatbaar MKB, en daarmee ook aan de hiermee geassocieerde effecten waaronder werkgelegenheid en vermindering van armoede etc.

De doelstellingen van PUM en DGIS-DDE zijn in grote mate verenigbaar, *in essentie* is financiële ondersteuning van PUM door DGIS-DDE daarom relevant. Drie kanttekeningen dienen verder gemaakt te worden:

- De evaluatievraag 2b uit de ToR (zie boven) behelst het woord 'significant.' PUM is het grootste seniorexperts programma in Europa (waarschijnlijk ter wereld), maar als wij de omvang van het programma relateren aan de schaal van het armoedeprobleem zal het duidelijk zijn dat de bijdrage aan armoede vermindering en werkgelegenheid, zelfs in de ideale situatie dat alle interventies tot het gewenste resultaat op bedrijfsniveau zouden leiden, bescheiden zal zijn. PUM organiseert bijvoorbeeld in Kenia of Oeganda 25 tot 30 missies van twee weken naar individuele lokale bedrijven, een zeer klein percentage van het totale bedrijfsleven.
- De mogelijkheden om het programma te sturen naar regio's waar armoede en werkloosheid meer prominent zijn, zijn beperkt: PUM wordt gedreven door de vraag van (minstens twee jaar) bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie. Bovendien zijn effecten van een verandering binnen één kleinbedrijf voor de regio of de sector naar verwachting bescheiden. Het PUM programma heeft dan ook niet de ambitie *direct* aan armoedebestrijding bij te dragen. PUM ziet deze ambitie als een *bijdrage* aan zelfredzaamheid van de economie, *de potentie om continuïteit dan wel groei te realiseren, toegang te hebben tot de daarvoor benodigde bronnen en deze te verkrijgen tegen marktprijzen.*
- Onder de definitie van relevantie zoals gehanteerd door IOB (en in bovenstaande evaluatievraag) is de PUM bijdrage 'in essentie' niet voldoende. Het gaat erom of de effecten werkelijk hebben bijgedragen aan de ontwikkelingsdoelstelling. Zijn de activiteiten dus werkelijk gericht op de doelgroep, waren zij effectief en hadden zij een impact? Deze vraag kunnen wij pas beantwoorden als we ook de doeltreffendheid en de impact bestudeerd hebben. De vraag of de activiteiten op de juiste doelgroep zijn gericht komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Er is ook overeenstemming tussen de doelstellingen van PUM en die van EZ-BEB, echter, de doelgroepen van PUM en van het EZ-beleid overlappen niet: voor PUM zijn dit armlastige bedrijven in niet-westerse landen, voor EZ het Nederlandse bedrijfsleven. Beide doelstellingen zijn dus elkaars afgeleide, wat in de praktijk een andere insteek van de werkzaamheden vereist in de EZ-landen dan in de OS-landen.

4.3 Relevantie voor de doelgroep

Relevantie voor het nationale beleid in het ontvangende land

Evaluatievraag 4a iii Beantwoordt PUM dienstverlening aan de vraag van lokale MKB?

In alle bezochte landen wordt steun aan de MKB sector als relevant beschouwd. De MKB sector heeft een hoge prioriteit binnen de nationale ontwikkelingsdoelstellingen hetgeen echter niet wil zeggen dat deze prioriteit zich vertaalt naar een goed ondernemingsklimaat. Met name in Kenia en Oeganda wordt het ondernemingsklimaat nog gekenschetst door hoge administratieve lasten, beperkte toegang tot kapitaal en in Oeganda een slechte fysieke infrastructuur. Dominantie door de overheid in Rusland staat haaks op alle gangbare ideeën van een gezond bedrijfsklimaat.

In Kenia en Oeganda creëert het ondernemersklimaat inderdaad zowel uitdagingen als beperkingen voor PUM: PUM is in essentie goed geëquipeerd om te compenseren voor tekortkomingen in management (management vaardigheden worden als onvoldoende gekwalificeerd in beide landen), maar financiële beperkingen kunnen de uitvoering van het PUM advies in de weg staan. In Peru wordt het PUM programma als zeer relevant beschouwd, en volledig complementair aan nationale doelstellingen. Ook in India is dit het geval, hoewel daar de hoge dynamiek van het bedrijfsleven en de groeiende groep bedrijven die zonder directe ondersteuning zich kunnen ontwikkelen uitdagingen en beperkingen voor de relevantie van het programma vormen. Ook in Turkije is de SME sector relatief goed ontwikkeld en ondersteuning door PUM kan in sommige sectoren, bijvoorbeeld textiel of ICT, weinig toegevoegde waarde meer geven. Op basis van deze waarnemingen kan geconcludeerd worden dat voor sectoren waar de kennisontwikkeling hoog ligt PUM meer nadruk moet leggen op het rekruteren van jongere vrijwilligers waarbij de kennis nog enige tijd up-to-date is. Dit geldt met name in EZ landen zoals Turkije en India en in mindere mate in Rusland. Daar waar PUM niet (meer) in staat is om experts met relevante kennis aan te trekken (zoals in de textiel branche) kan geconcludeerd worden dat aanvragen in deze sector op voorhand dienen te worden afgewezen.

Van de geïnterviewde bedrijven tijdens de landenstudies gaven 54 van de 57 aan dat het advies (enigszins) relevant was en dat men het advies heeft gebruikt.

Tabel 4.1 Relevantie van PUM interventies in de door Ecorys bezochte landen

	Relevant	Minder relevant	Niet relevant
Oeganda (n=6)	5	1	0
Kenia (n=8)	6	1	1
India (n=11)	9	2	0
Peru (n=8)	7	1	0
Rusland (n=11)	11	0	0
Turkije (n=13)	9	2	2
Totaal (n = 57)	47	7	3

Bron: Ecorys.

PUM levert, als hoofdproduct, directe steun via advisering (inclusief training) aan individuele bedrijven.²³ Sinds een aantal jaren wordt er in de literatuur kritiek geleverd over effectiviteit en

²³ Steun van PUM aan de 'enabling environment' heeft een meer bescheiden omvang en wordt later besproken.

relevantie van deze vorm van 'technische assistentie' aan de MKB sector.²⁴ Internationale financiële instituties (IFIs) zoals de Wereldbank en de IFC scoren het effect van directe adviesverlening aan individuele bedrijven als zijnde laag, in vergelijking met financiële steun en (vooral!) verbetering van het ondernemersklimaat.

De kritische kanttekeningen geplaatst bij directe technische assistentie aan individuele bedrijven is in essentie ook van toepassing op PUM. Zoals later zal worden besproken is bijvoorbeeld gebrek aan toegang tot kapitaal het belangrijkste obstakel voor de realisatie van PUM advies. Het PUM programma heeft echter één dimensie die het onderscheidt van andere technische assistentieprogramma's (waarop de kritiek van de IFIs zich baseert), en daarmee de algemene kritiek op technische assistentie voor individuele bedrijven slechts beperkt toepasbaar maakt voor PUM. De PUM diensten zijn, uitzonderingen daargelaten, van een zeer technisch, praktisch en werkbaar karakter. PUM komt daarmee heel goed tegemoet aan de praktische problemen van de klant. Dit aspect werd in alle landen als het meest essentieel gezien voor de relevantie van het programma. Op de tweede plaats komen de verbetering van de bedrijfscultuur (bijvoorbeeld overleg tussen management en werknemers) en impliciet of expliciet het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Bernard Wientjes, bestuursvoorzitter van PUM, omschrijft dit als:²⁵

...praktische oplossingen en concrete resultaten ...staan voorop. PUM-experts stimuleren zelfwerkzaamheid, maar introduceren en passant ... duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Dit betekent echter ook dat PUM projecten die afwijken van bovenstaand profiel het risico in zich dragen de relevantie van het programma aan te tasten. In de steekproef kon in negen van de 57 onderzochte gevallen een advies niet opgevolgd worden door gebrek aan kapitaal (aangezien dit ook betrekking heeft op de doeltreffendheid van PUM zal dit later besproken worden in paragraaf 6.2). Deze interventies hebben onvoldoende rekening gehouden met de lokale omstandigheden en kunnen daarom als niet of minder relevant voor de doelgroep worden geclassificeerd.

4.4 Focus op MKB

Evaluatievraag: Zijn de missies inderdaad gericht op het MKB, zoals omschreven in de overeenkomsten met EZ en BuZa?

Gedurende de evaluatieperiode is in de overeenkomst met zowel DGIS-DDE als met EZ-BEB de bepaling van het begrip MKB, en daarmee de criteria om voor PUM ondersteuning in aanmerking te komen, aan verandering onderhevig geweest. Deze beperkingen (hoewel de criteria zijn afgeleid van EU-normen) zijn bewust gericht op de aansluiting met het beleid van beide donoren. In de overeenkomsten van 2006 lezen wij (citaat):

Binnen het MKB is (de aandacht van DDE en EZ-BEB) in de afgelopen jaren verschoven van de microbedrijven (minder dan 10 werknemers) naar grotere bedrijven (26 tot 250 werknemers). De laatste groep ondernemers draagt namelijk het beste bij aan onze doelstelling om economische groei te

²⁴ Bijvoorbeeld 'Direct Support to Private Firms, Evidence on Effectiveness' Geeta Batra and Syed Mahmood, World Bank Research Paper, November 2003. Uit een recente inventarisatie die Ecorys verrichtte voor IOB (zie voetnoot 4) blijkt dat met name de impact van dit soort ondersteuning onduidelijk is,

²⁵ 'Welbegrepen eigenbelang' B. Wientjes, PUM Magazine, voorjaar 2011

stimuleren, omdat ze meer 'body' en overlevingskans hebben. Ook hebben de wat grotere bedrijven meer potentieel om export of handelsrelaties met het buitenland aan te gaan.

In 2008 werd de definitie van het begrip MKB gelieerd aan de definitie zoals gehanteerd in de ontvangende landen. De beperkingen werden door PUM als volgt gedefinieerd:

Beperkingen voor een potentiële PUM klant tot 2008	Beperkingen voor een potentiële PUM klant vanaf 2008
<ul style="list-style-type: none">• 10-1000 werknemers• Omzet < EUR 50 mln• Balanstotaal < EUR 43 mln• Lokaal eigendom >50%• In 2007 werd de beperking toegevoegd dat het bedrijf minstens twee jaar operationeel moet zijn geweest.	<ul style="list-style-type: none">• 10-100/250 werknemers• Omzet < EUR 10-20 miljoen• Balanstotaal < EUR <10 miljoen• Lokaal eigendom >50%

De bovengrenzen zijn dus (mits de definitie in het ontvangende land ruimer is, maar dat is onwaarschijnlijk) verscherpt, de ondergrenzen zijn onveranderd gebleven. In een paar landen, zoals Rusland, is de bovengrens in tact gebleven omdat bedrijven over het algemeen meer werknemers hebben. Op basis van de beperkte steekproef van bezochte projecten concluderen de evaluatoren dat deze nauwere definitie de relevantie (en additionaliteit, zie paragraaf 5.5) van het PUM programma ten goede is gekomen. De bovenstaande begripsbepaling van MKB is namelijk niet noodzakelijkerwijs congruent met de definitie door PUM van de doelgroep: 'armlastige MKB bedrijven die geen financiële middelen hebben om private consultancy te financieren'. De toespitsing op kleinere bedrijven heeft die congruentie versterkt (hoewel uiteraard uitzonderingen mogelijk blijven.)

Ter illustratie:

In Kenia werd een drietal projecten als niet relevant aangemerkt: één was een niet-commercieel opererende NGO, één was een in essentie door buitenlands kapitaal gefinancierd bedrijf met bijna 1,000 werknemers en één was een starter, in feite nog niet geregistreerd op het moment van de PUM interventie. Ook in Oeganda was een bedrijf geassisteerd dat grotendeels in Nederlandse handen was (en waarvan de vraag gesteld kan worden of 'kennis en vaardigheden op het terrein van techniek, bedrijfsorganisatie, marketing etc.' werkelijk ontbraken). Al deze projecten, met uitzondering van de NGO, hadden plaatsgevonden in jaren waarin de bedrijven formeel nog binnen de doelgroep vielen.²⁶ In 2008 of 2009 zouden deze aanvragen niet meer gehonoreerd zijn.

'Enabling Environment' en andere organisaties

In de overeenkomst met DGIS-DDE mag maximaal 25% (in 2006 nog 30%) van de PUM ondersteuning gericht worden op de z.g. 'Enabling Environment', dus bedrijfsklimaat versterkende organisaties. In de overeenkomst met EZ-BEB is dat maximaal 10%.

In de evaluatie van 2002 is PUM bekritiseerd omdat een groot aantal missies zich richtte op organisaties die evident buiten de MKB groep lagen. Bij de z.g. EZ-landen lag dit percentage zeer hoog. Binnen de huidige evaluatieperiode heeft zich dit niet voorgedaan. Wij verwijzen hier naar Tabel 3.10 en Tabel 3.11 in het vorige hoofdstuk, waaruit blijkt dat PUM grosso modo zich heeft gehouden aan de overeengekomen beperking ten aanzien van het aantal niet-MKB ontvangers. Het percentage MKB onder de ontvangers ligt voor het door DGIS-DDE gefinancierde deel van de

²⁶ Dit is afgezien van het lokale eigendomsaandeel, waar de aanvragers altijd constructieve oplossingen voor hadden.

activiteiten over de hele periode tussen de 88% en 90%, het aantal 'Enabling Environment' organisaties rond de 10%, het aantal andere ontvangers (overheid, non-profit, anderen) is insignificant. Voor het door EZ-BEB gefinancierde deel van de activiteiten ligt het percentage niet-MKB ontvangers zelfs slechts tussen de 2% en 4%.

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Aan het eind van de periode waarin deze evaluatie werd uitgevoerd publiceerde de Volkskrant een artikel over PUM met de pakkende titel: "Advieswerk houdt pensionado's gezond en vitaal"²⁷. Hoewel de inhoud van dit artikel een realistische weergave van het programma gaf, suggereert de titel een aanbodgedreven definitie van PUM die de werkelijke doelstelling niet adequaat reflecteert.

PUM levert namelijk voor een belangrijk deel van zijn klanten een relevante dienst, en draagt daarmee bij aan duurzame bedrijfsvoering bij de klanten en dus ook aan de zelfredzaamheid van de economie van de ontvangende landen. Hiermee draagt PUM dus ook bij aan de beleidsdoelstelling van de belangrijkste sponsor DGIS-DDE. Deze bijdrage is echter *logisch* beperkt door de schaal van het programma (in veel OS-landen niet meer dan 30 interventies per jaar) en door de impact die het type klanten hebben op de nationale of regionale economie en daarmee op bestrijding van armoede. Deze impact is bescheiden gezien de omvang van de ontvangers (MKB) evenals het feit dat niet alle geslaagde projecten inderdaad 'multiplier' effecten vertonen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan, met het oog op efficiëntie maar ook kwaliteit of hygiëne, besluiten werknemers te vervangen door apparatuur; niet alle klanten staan hoog in de bedrijfskolom en kopen veel lokaal in). Ook zijn de meeste ontvangers gevestigd in urbane gebieden: PUM wordt gedreven door de vraag van bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie.

De doelstellingen van PUM en DGIS-DDE zijn verenigbaar, financiële ondersteuning van PUM door DGIS-DDE blijkt daarom beleidsrelevant. Er dient echter één kanttekening gemaakt te worden voor de schaal van het programma in vergelijking met de schaal van het armoede probleem. Van PUM kan niet verwacht worden dat het een significante oplossing van het armoedeprobleem biedt op nationaal of regionaal niveau. Het is een vraaggedreven programma, in de meest letterlijke zin van het woord, wat ook beperkingen creëert voor stuurbaarheid bijvoorbeeld richting armere regio's. PUM zelf ambieert een *bijdrage* te leveren aan zelfredzaamheid van de economie.

Er is ook een zekere mate van overeenstemming tussen de doelstellingen van PUM en EZ-BEB, echter, de doelgroepen van PUM en van het EZ-beleid overlappen niet: voor PUM zijn dit armlastige bedrijven in niet-westerse landen, voor EZ het Nederlandse bedrijfsleven. PUM ondersteunt dus, met een in grote mate vergelijkbaar pakket van middelen en activiteiten, twee verschillende beleidsdoelstellingen. De ToR van deze evaluatie stellen terecht de vraag: Draagt het verschil tussen de doelstellingen van BuZa en EZ bij aan de doeltreffendheid van PUM? Hier wordt in hoofdstuk 5 op teruggekomen.

De beperking van de doelgroep tijdens de evaluatieperiode tot kleinere bedrijven, bijvoorbeeld van maximaal 1,000 tot maximaal 100 of 250 werknemers is de relevantie van het programma voor de ontvangers ten goede gekomen. In de steekproef werden enkele interventies uit het begin van of voor de evaluatieperiode als niet relevant aangemerkt, voornamelijk omdat de bedrijven niet tot de

²⁷ In de Volkskrant van 13 april 2011 lezen wij over PUM '... de bedoeling van PUM: ouderen zinvol bezig te laten zijn na hun pensioen'.

door PUM gedefinieerde doelgroep van armlastige bedrijven gerekend konden worden. In 2008 of 2009 zouden deze aanvragen (waarschijnlijk) niet meer gehonoreerd zijn.

Wij wensen hier te wijzen op het belang van een goede 'intake procedure' voor het bewaken van de relevantie. Interventies kunnen om verschillende redenen meer of minder doeltreffend blijken, maar niet relevante interventies kunnen in principe aan de poort tegengehouden worden. De intake procedure is sinds 2007 verscherpt. Eerdere evaluaties van het PUM programma, vanaf 1995, hebben kritiek geleverd over de manier waarop PUM de lokale vertegenwoordigers belooft en het belangenconflict dat dit kan opleveren. PUM heeft, hoogstwaarschijnlijk om goede en praktische redenen, de beloningsstructuur niet verandert maar wel, althans sinds 2007, de rol van de vertegenwoordiger beperkt en met name de rol van de sectorcoördinator in de intake procedure versterkt. Lokale vertegenwoordigers spelen echter nog steeds een cruciale rol als 'poortwachter' en ook in de onderhavige evaluatie zien de evaluatoren nog steeds het risico dat de lokale vertegenwoordigers de relevantie van het programma kunnen aantasten. Zij kunnen bijvoorbeeld de intake beperken tot bedrijven in hun eigen commerciële netwerk. In Kenia en Oeganda, waar alle lokale vertegenwoordigers Nederlanders zijn, is er een relatief groot aandeel bedrijven in Nederlands bezit of met Nederlands management onder de ontvangers.

PUM klanten opereren over het algemeen in een suboptimale institutionele omgeving, wat uitdagingen maar ook beperkingen oproept aan het nut van de PUM diensten. Vooral de beperkte toegang tot kapitaal kan de uitvoering van het advies in de weg staan en ook hier komen we later op terug wanneer de doeltreffendheid van de PUM projecten wordt besproken. De vraag kan daarom gesteld worden of direct advies aan individuele ondernemers de meest voor de hand liggende vorm van ondersteuning is in deze situaties. De relevantie van het type ondersteuning zoals door PUM aangeboden voor de ontvangers is echter voornamelijk gelegen in het praktische en onmiddellijk toepasbare karakter van het advies. Dit houdt ook in dat PUM projecten die hiervan afwijken de kans hebben om minder relevant te zijn.

In India en Turkije werd geconstateerd dat de relevantie van PUM diensten in bepaalde sectoren (textiel, ICT) onder druk staat. Het verdient aanbeveling om bij de selectie van opdrachten hier rekening mee te houden, en eventueel een verkleining van de portfolio in India (en andere landen met een vergelijkbaar profiel) voor lief te nemen.

PUM ondersteunt ook 'bredere' organisaties, die zich richten op versterking van de institutionele omgeving. Beide donoren hebben beperkingen opgelegd aan het aantal missies naar deze organisaties, beperkingen waaraan PUM zich inderdaad heeft gehouden.

Aanbevelingen op het gebied van relevantie richten zich op de intake van aanvragen en op het aantrekken van relevante experts. Door kritischer te kijken naar het karakter en de potentie van een bedrijf kan de intake zorgen voor een betere aansluiting van de aanvragers aan het door DGIS en EZ gewenste profiel. Hierbij moet vooral gelet worden op de potentie van een bedrijf om financiële middelen aan te boren die nodig zijn voor het uitvoeren van adviezen. Verder kan de relevantie van PUM worden versterkt als het zich richt op het aanbieden van die diensten waarin het zich onderscheidt van andere aanbieders. Dit geldt zowel in het algemeen (bijvoorbeeld door af te zien van het aanbieden van meer algemeen management adviezen), als voor specifieke landen (in EZ landen geen financiële dienstverlening of het inzetten van jongere experts voor bepaalde IT gerelateerde opdrachten)

5 Analyse van doelmatigheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van PUM geanalyseerd. In de *Terms of Reference* wordt doelmatigheid omschreven als de relatie tussen de kosten en kwaliteit van de gebruikte middelen enerzijds en de activiteiten en gerealiseerde effecten (outputs) anderzijds. Of, als we de definitie van IOB volgen: “de mate waarin de behaalde directe resultaten van een activiteit, de output, opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de input, en de manier waarop zij zijn ingezet.” In dit hoofdstuk wordt doelmatigheid op drie niveaus besproken: de doelmatigheid van het programma, de doelmatigheid van de organisatie en de additionaliteit van PUM. De evaluatievragen hebben betrekking op deze drie verschillende niveaus:

Evaluatievragen	Operationele vragen
In welke mate zijn de resultaten behaald binnen de daarvoor beschikbare middelen (evaluatievraag 3)	In welke mate zijn de resultaten (outputs) van de projecten optimaal behaald binnen de daarvoor beschikbare middelen? (evaluatievraag 3a) In welke mate zijn de resultaten (outputs) van de business links optimaal behaald binnen de daarvoor beschikbare middelen? (evaluatievraag 3b) Is financiering door BuZa en EZ meer flexibel geworden? (additionele evaluatievraag) Is de organisatie van business links aangepast? Ontvangt expert nu logistieke steun van PUM? (additionele evaluatievraag) Bestaat er een functieomschrijving voor de stafvrijwilligers (SC en LC)? (additionele evaluatievraag) Is organisatie binnen PUM geprofessionaliseerd? (additionele evaluatievraag) Is het beloningssysteem van de LR aangepast aan lokale omstandigheden? (additionele evaluatievraag)
In welke mate heeft PUM samengewerkt met andere Nederlandse organisaties? (evaluatievraag 7)	Heeft samenwerking plaatsgevonden met Agentschap NL (o.a. PSOM), Kamers van Koophandel, NCH, MKB-Nederland, FMO, CBI, Agriterra, SNV, MFOs? (ToR 7a) In hoeverre heeft deze samenwerking een bijdrage geleverd aan de effectiviteit en reikwijdte van PUM? (ToR 7b) Hoe kan deze samenwerking verder worden verbeterd? (ToR 7c) Welke factoren bepalen (of verhinderen) een succesvolle samenwerking in de toekomst? (ToR 7d)
Is PUM additioneel? (additionele vraag)	Zouden ontvangers zonder PUM gebruik hebben kunnen maken van commerciële aanbieders in of buiten eigen land?

Bron: Ecorys.

Bovendien wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de randvoorwaarden die grotendeels buiten de invloedssfeer van het PUM beheer liggen (zie paragraaf 3.2). Aangezien de lokale vertegenwoordiger het nauwst betrokken is bij de aanvraag voor assistentie en in principe in de positie is om de verdere ontwikkeling van het betreffende bedrijf te volgen, is in eerste instantie dit de aangewezen persoon om deze randvoorwaarden kritisch te beoordelen.

5.2 Doelmatigheid van het programma

De efficiëntie van het programma kan worden gestructureerd volgens de project cyclus. Dit (primaire) project proces kent binnen PUM de volgende fasen: aanmelding, beoordeling door lokale

vertegenwoordiger (LV), registratie, 'intake' procedure, matching, overeenkomst ('Agreement'), voorbereiding, uitvoering, debriefing, monitoring en follow-up. Voorafgaand aan dit proces vindt er acquisitie door de LV plaats.

5.2.1 *Project aanvraag*

Een aanvraag formulier wordt door de potentiële klant ingevuld en verstuurd naar Den Haag. Dit gebeurde in het begin van de periode meestal per email, later was dit ook mogelijk via de website, waarbij de lokale vertegenwoordiger de aanvrager begeleidt. De aanvragen worden vervolgens door de 'project officer' geregistreerd. De landencoördinator verzorgt daarna de intake en daarna volgt de beoordeling door AnaMon en de sectorcoördinator.

De door ons ondervraagde bedrijven gaven aan dat zij in 40% van de gevallen (n=57) gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid het formulier direct via de website bij PUM in te dienen en ruim de helft gaf aan dat zij dit via de lokale vertegenwoordiger hadden gedaan. Eenzelfde percentage gaf aan dat ze hulp had gekregen van de Lokale Vertegenwoordiger bij het invullen van het formulier, vooral voor het correct en duidelijk definiëren van het probleem.

De definiëring van het probleem is een blijvende zorg voor PUM. Deze bepaalt namelijk in hoge mate het succes van een project.

5.2.2 *De intake procedure*

Bij de beoordeling van aanvragen past AnaMon eerst een aantal drempelcriteria toe. Deze zijn in de loop van de evaluatieperiode aangepast (zie paragraaf 4.4) met als gevolg dat PUM zich in toenemende mate richt op kleine ondernemingen met een beperkte omzet. Verder werkt PUM in toenemende mate met lokaal gehanteerde MKB categorieën, vooral wat betreft het aantal werknemers. Door deze flexibilisering is PUM beter in staat om in te spelen op de specifieke situatie van een land.

Bij de bedrijven die door de evaluatoren zijn bezocht, waren geen bedrijven die boven het maximum uitkomen voor het aantal werknemers, wel daaronder (5 van 57). In 2006 viel 70% van alle aanvragers (dus van het hele PUM bestand) in de categorie 10 - 100 werknemers, en in 2009 was dit aandeel opgelopen tot 79%. Wat opvalt, is dat elk jaar ongeveer 2% van de bedrijven (40 aanvragers) minder dan 10 werknemers in dienst hebben. Hoewel het beleid van PUM toestaat dat er flexibel met deze ondergrens wordt omgegaan, met als argument dat het type bedrijf een lagere grenswaarde rechtvaardigt, kan ook gesteld worden dat assistentie aan bedrijven in deze categorie minder efficiënt is in relatie tot de potentiële effecten op werkgelegenheid en omzet (en winst), vooral als gekeken wordt naar de absolute effecten. De evaluatoren stellen dan ook dat er scherp(er) gelet dient te worden op de ondergrens van 10 werknemers en dat men wellicht moet overwegen om deze grens op te trekken naar 25.

Tabel 5.1 Aantal werknemers van aanvragers

Aantal werknemers	2006	2007	2008	2009
<10	2%	2%	2%	2%
10_25	33%	34%	36%	37%
25_100	37%	37%	40%	42%
100_250	15%	15%	15%	14%
250_500	8%	8%	5%	4%
500_750	3%	2%	1%	1%
750_1000	1%	2%	1%	1%
	100%	100%	100%	100%

Bron: PRINS.

De onderstaande tabel laat zien dat veruit de meeste aanvragers een omzet hebben van minder dan 1 miljoen Euro en dat slechts 8% van de aanvragers (in 2008 en 2009) een omzet van boven de 5 miljoen Euro heeft. Deze observatie laat duidelijk zien dat de beslissing om het 'plafond' voor omzet in 2008 te verlagen van Euro 50 miljoen naar Euro 10 miljoen op realistische gronden genomen kon worden. Het is wel de vraag waarom in 2009 nog steeds 3% van de aanvragers een omzet van meer dan Euro 10 miljoen heeft. Evenals het strikt(er) aanhouden van de ondergrens bij het aantal werknemers kan er ook scherper gelet worden op de bovengrens van de omzet.

Tabel 5.2 Omzet (miljoen Euro) van aanvragers

Omzet (in miljoen Euro)	2006	2007	2008	2009
<1 m	69%	68%	72%	73%
1-5 m	20%	21%	20%	19%
5-10 m	4%	5%	4%	5%
10-20 m	4%	3%	3%	2%
20-50 m	3%	2%	1%	1%
> 50m	1%	1%	0%	0%
	100%	100%	100%	100%

Bron: PRINS.

Er is tijdens de veldbezoeken geen informatie over balanstotalen door de bedrijven beschikbaar gesteld. Uit de aanvraagformulieren zijn wel de balanstotalen te halen die van toepassing waren op het bedrijf tijdens de aanvraag. Omdat de huidige balanstotalen niet beschikbaar zijn is het niet mogelijk om iets over de ontwikkeling van het bedrijf te zeggen.

Criteria voor de selectie van sectoren

Bij het proces van acquisitie en aanmelding wordt de landencoördinator geacht te letten op het beleid van het betreffende land. Voor één op de drie bedrijven die voor deze evaluatie bezocht zijn geldt dat zij binnen de prioritaire sectoren vallen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de overige bedrijven niet relevant zijn. Deze sectorkeuze is ook een belangrijk gegeven voor de lokale vertegenwoordiger en is onderwerp van gesprek bij de jaarlijkse bezoeken van de landencoördinatoren aan 'hun' landen. Aangezien lokale vertegenwoordigers soms de PUM klanten (aanvragers) rekruteren uit hun eigen netwerk, is het de vraag of wijzigingen in sectorkeuze ook op korte termijn kunnen leiden tot een wijziging in de portfolio van een land²⁸. Uit verslagen van de bezoeken blijkt dan ook dat het een langdurig proces is om een landenvertegenwoordiger van koers te laten wijzigen.

²⁸ Als een lokale vertegenwoordigers net is gerekruteerd zal hij/zij doorgaans putten uit eigen netwerk. Het streven van PUM is dat zij ook buiten het eigen netwerk gaan acquireren, o.a. via de BSO's waarmee PUM afspraken maakt.

5.2.3 Selectie en matching

Als de intake van een aanvraag heeft geleid tot een positief besluit (voldoet aan de criteria), start de landencoördinator de selectieprocedure. In eerste instantie zoekt de sectorcoördinator via de CV matching tool een expert bij het project en bij een match neemt de sectorcoördinator contact op met de expert. De expert bekijkt vervolgens de aanvraag online. Als de expert akkoord gaat vult hij of zij de zgn. Key Qualifications (KQ) in en geeft de periode van beschikbaarheid aan (en eventuele vragen aan de klant). De sectorcoördinator bekijkt dan de KQ en geeft dan (mogelijk na een edit) in het systeem aan dat de expert beschikbaar is. De landencoördinator bekijkt de KQ van de expert en stemt eventueel de missieperiode af met de expert. Vervolgens geeft ook hij zijn akkoord. Nu kunnen de KQ naar de aanvrager verstuurd worden en deze kan de selectie aanvaarden, of verwerpen. In het laatste geval wordt de procedure in Den Haag opnieuw doorlopen tot er een nieuwe expert is gevonden. Uit de veldbezoeken komt naar voren dat in 11 van de 46 gevallen (24%), een expert niet in eerste instantie werd geaccepteerd, meestal omdat men dacht dat de achtergrond of kennis van de expert niet relevant was. Dit is overigens wel een significant beter resultaat dan wat werd geobserveerd in het evaluatierapport van 2001. Toen stond dat percentage op 66 procent! Ook werd aangegeven door de geïnterviewde bedrijven dat in sommige gevallen meerdere CVs werden toegestuurd waaruit men kon kiezen.

Zoals al eerder gezegd is een goede match afhankelijk van de kwaliteit van de probleemdefinitie zoals gedefinieerd op het aanvraagformulier. Uit interviews met sector en landen coördinatoren kwam naar voren dat het instellen van de zgn. Key Qualifications een grote stap voorwaarts betekende voor het matchen van experts. In de KQ laat de expert in feite zien welke kwaliteiten hij of zij in huis heeft die relevant zijn voor het specifieke probleem dat door de aanvrager is omschreven. Echter, uit interviews met experts blijkt dat bedrijven nog steeds moeite hebben om het probleem helder te omschrijven, ook nadat het aanvraagformulier was herzien. Dit heeft (volgens de experts) alleen marginaal geholpen. De moeilijkheid is dat in veel gevallen de aanvrager een beschrijving van een symptoom van het probleem geeft. Wanneer de expert dan bij de klant aankomt, is zijn eerste taak om het echte probleem te definiëren.

Opmerkingen van experts over de moeilijkheden bij matching

.... "de informatie die aanvragers ons verstrekken (is) niet juist en/of niet volledig. PUM experts zijn geen Goden die op voorhand ten dode opgeschreven opdrachten ten goede kunnen keren". "De kennis vooraf en het inschatten van de mogelijkheden"..... "Het minder of geen succes hebben van een missie ligt voor een groot gedeelte aan inschattingfouten bij de aanvraag, hoewel ik ook begrijp dat dit lang niet altijd te voorkomen is. Met name de lokale lokale vertegenwoordiger speelt een belangrijke rol in de beoordeling van een aanvraag maar dat is natuurlijk een open deur." ... "de aanvragen zijn vaak slecht voorbereid, bedrijf weet niet wat het kan verwachten." "misschien moet PUM eerder nee zeggen wanneer de juiste deskundige er niet is".

5.2.4 Voorbereiding en uitvoering

Het voorbereiden van een reis wordt voornamelijk door de Project Officer (aangeduid met 'Prof') gedaan. In deze fase worden zaken geregeld zoals de reis, een briefingmap, de Gentleman's Agreement en een 'Evaluation form'. De landencoördinator houdt een briefinggesprek met de expert, eventueel bijgewoond door de Prof en/of sectorcoördinator. Dit laatste komt nauwelijks voor en wordt door de expert ook niet verwacht. De aanwezigheid van de Prof wordt wel op prijs gesteld.

Dat er soms behoefte is aan meer dan informatie over de reis en het land blijkt uit de volgende reactie van één van de experts:

...”verzorging van de reis en bijbehorende logistiek zijn zonder uitzondering goed. Ik bemerk echter dat de landencoördinator vaak het project niet goed kent en als zodanig er buiten wat overleg over de toestand in het land enz. niet veel besproken kan worden”

Uit vraaggesprekken met experts blijkt echter dat de PUM expert in het algemeen zeer tevreden is over de diensten van het ‘PUM bureau’. Een groep van experts (n=67) die de vraag voorgelegd kreeg hoe ze de voorbereiding van de missie beoordeelden antwoordde 28 met goed of zeer goed. Dit betreft dan vooral praktische zaken zoals hierboven beschreven maar ook de ontmoetingen met de betreffende coördinatoren. Ook de aanvragers toonden zich over het algemeen tevreden met de procedure en vooral met de snelheid waarmee deze wordt doorlopen (gemiddeld ligt er 3 tot 4 maanden tussen de aanvraag en de aankomst van de expert).

Tabel 5.3 Doorlooptijd aanvraag tot uitzending expert (dagen)

Gemiddelde doorlooptijd	2006	2007	2008	2009
van aanvraag tot aanbieden CV	29	36	35	30
van aanvraag tot vliegtuig	117	122	122	110

Bron: PRINS.

Duur van het bezoek

De duur van een bezoek aan de aanvrager is zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Waar de vorige evaluatie nog een verandering van het aantal dagen per project noteerde (van 19 naar 17 voor DGIS en van 9 naar 10 voor EZ), is deze nu voor beide groepen landen gestabiliseerd op 13 dagen. Als we kijken naar het gemiddelde per groep landen (Azië, Afrika, Latijns Amerika en Europa) dan zien we daar ook nauwelijks verschillen tussen.

5.2.5 Evaluatie en opvolging

Evaluatievragen 6a, 6b en 11:

Hoe monitort PUM de resultaten van het programma?

In welke mate en hoe heeft het interne monitoring-systeem bijgedragen aan de effectiviteit van het programma?

Resulteert de monitoring praktijk, zoals door PUM ontwikkeld, in indicatoren die effectieve resultaatmeting en monitoring van de projecten en het programma faciliteren?

Aan het eind van een bezoek vraagt de expert aan de aanvrager om een evaluatieformulier in te vullen. Dit is de eerste stap in het proces van informatievergaring rond de effecten van een bezoek. Door de overgrote meerderheid van de bezochte bedrijven wordt dit formulier gezien als een tevredenheidsverklaring wat uit beleefdheid en dankbaarheid positief wordt ingevuld. Daarmee biedt ze weinig houvast voor een kritische analyse van de verrichtingen van de adviseur en is ze weinig zinvol. De tweede stap in dit proces is de debriefing van de expert. Dit gebeurt op basis van een schriftelijke vastlegging die beduidend kritischer is. Deze debriefing is daardoor waardevol, vooral waar het gaat om de inschatting van de expert over het nut van een follow-up bezoek of een business link. Hier kan ook worden opgemerkt dat deze rapportage zeer variabel van kwaliteit is, maar dat hierin sinds 2008 een duidelijke verbetering is te zien. Daarnaast heeft PUM nog drie mogelijkheden om informatie te krijgen over wat het bedrijf met het advies doet. Ten eerste houdt de expert contact met het bedrijf en destilleert hieruit een opinie over de effecten van zijn bezoek. Hoewel deze informatie zeer waardevol is, wordt ze niet verzameld in het PRINS systeem en kan

dus geen structureel onderdeel genoemd worden van het evaluatiesysteem. Deze tekortkoming wordt gedeeltelijk opgevangen door de 2-jaarlijkse enquête die door een selectie van experts wordt ingevuld. Ten tweede kan de landencoördinator aan de lokale vertegenwoordiger vragen om enige tijd na het bezoek van de expert bij een bedrijf langs te gaan om polshoogte te nemen. Dit gebeurt echter zelden, en als het gebeurt, is dat op initiatief van de lokale vertegenwoordiger en dan nog meestal als er sprake is van een vervolgbezoek. Het is daarom aan te raden om - in plaats van de tevredenheidsverklaring direct na afloop van het bezoek van de expert – de lokale vertegenwoordiger te vragen om na twee of drie maanden bij het bedrijf langs te gaan om de mening van de aanvrager over het bezoek te noteren. Hij of zij kan dan tevens een inschatting maken van de mate waarin de aanbevelingen worden opgevolgd. De derde mogelijkheid zijn de landenbezoeken van de landencoördinatoren. Twee maal per jaar bezoekt de landencoördinator haar of zijn land. Anamon stelt dan een steekproef samen van te bezoeken ex-klanten, waarvan (wederom) de coördinator een keuze maakt welke hij/zij bezoekt. Van deze bezoeken wordt objectief verslag gelegd, en deze monitoring kan resulteren in bijstellen van het landenplan, stimuleren van nieuwe aanvragen en (in zeldzame gevallen) verwijdering van experts uit de database. Anamon trekt een steekproef uit de groep bedrijven die in de laatste anderhalf jaar door PUM zijn geassisteerd. Maximaal anderhalf jaar na de laatste interventie verdwijnt een klant dus bij de PUM organisatie uit beeld. Gezien het soort ondersteuning wat wordt geleverd (praktisch toepasbaar) is dit mogelijk ook geen issue, omdat de adviezen meestal op de korte termijn zijn gericht en in slechts enkele gevallen strategisch advies betreft waar de resultaten pas na langere termijn zichtbaar zijn.

In het verzamelen en analyseren van deze verschillende informatiestromen speelt het centrale databestand PRINS een belangrijke rol. Eén kritische kanttekening die gezet moet worden bij de opzet van PRINS is dat nu een project als spil (*pivot*) wordt genomen, terwijl het voor de analyse van effecten belangrijk is dat het bedrijf centraal staat. Zolang dat niet gebeurt, zal de neiging blijven bestaan om in te zoomen op middelen en outputs en niet op effecten.

Verder willen we er op wijzen dat het verbeteren van een monitoring systeem ook een keerzijde heeft. Niet alleen kan een dergelijk systeem de indruk wekken dat de effectiviteit en impact van PUM goed te meten zijn wat in de praktijk tegenvalt, maar er moet ook gekeken worden naar de inspanningen (kosten) die samenhangen met het uitbreiden van het systeem. Hier bestaat het risico van 'afnemende meeropbrengsten', d.w.z. naarmate er meer informatie gevraagd wordt van mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de programma's kan dit leiden tot minder bereidwilligheid om deze informatie op een zinvolle wijze aan te leveren. Het gaat dan niet alleen om financiële kosten, maar ook om de tijd en (soms) ergernis van de mensen die de gegevens moeten opleveren.

5.3 Samenwerking met andere Nederlandse organisaties

Evaluatievraag 7

Heeft samenwerking plaatsgevonden met Agentschap NI (a.o. PSOM), Kamers van Koophandel, NCH, MKB-Nederland, FMO, CBI, Agriterra, SNV, MFOs?

In hoeverre heeft deze samenwerking een bijdrage geleverd aan de effectiviteit en reikwijdte van PUM?

Hoe kan deze samenwerking verder worden verbeterd?

Welke factoren bepalen (of verhinderen) een succesvolle samenwerking in de toekomst?

De jaarrapportages van PUM leggen veel nadruk op de actieve samenwerking met andere Nederlandse organisaties zoals dit in hoofdstuk 3 staat beschreven. Vanuit strategisch oogpunt is deze samenwerking noodzakelijk en politiek opportuun. Er is binnen Nederland waarschijnlijk veel

te winnen op het gebied van doelmatigheid binnen deze organisaties. Allen hebben een verschillende doelgroep en veelal een verschillende achterban. Ze streven echter bijna allen dezelfde doelen na en – wat waarschijnlijk nog belangrijker is – ze eten uit dezelfde overheidsruif. Er is een overleg structuur opgezet onder het 'Private Sector Development' platform, waarbij regelmatig overleg is tussen de verschillende organisaties.

Er schuilt natuurlijk ook een risico in verdergaande samenwerking opgelegd vanuit een strategisch-politieke motivatie. Als CBI ons in een interview vertelt dat zij wel iets zien in een verdergaande synergie met PUM (PUM werkt immers met kleine bedrijven en brengt die op een niveau waar een handelsrelatie met een Nederlands bedrijf relevant wordt), dan zou dit als consequentie kunnen hebben dat PUM haar vraaggestuurde karakter moet opgeven. De uitdaging binnen deze samenwerkingverbanden is om uit te gaan van het unieke karakter van PUM en daar verder op te bouwen.

Ook EVD/Agentschap NL heeft een regeling die veel overeenkomt met de activiteiten van PUM: Matchingsfacility. De afgelopen 1,5 jaar zijn hier veel gesprekken over geweest hoe meer samengewerkt zou kunnen worden en is ook een pilot in een paar landen uit gevoerd. Een conclusie over hoe men in de toekomst verder samen wil werken is nog niet genomen, maar gezien de positieve reactie van de kant van de Agentschap NL zal mogelijk daar samengewerkt worden waar de PUM experts zelf niet direct de organisatie van de Business Link willen oppakken.

Een samenwerking die bijdraagt aan de effectiviteit en reikwijdte van PUM zal voornamelijk in het veld moeten plaatsvinden, ondersteund vanuit Den Haag. Gezien het geringe enthousiasme en werkelijke initiatieven bij experts, maar ook bij de sector- en landencoördinatoren voor samenwerking in het veld is hier nog veel winst te halen. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de klant en diens omgeving (enabling environment) centraal staat. De praktijk laat echter zien dat de meeste bedrijven waar PUM mee samenwerkt nog niet klaar zijn om aan andere programma's zoals van CBI of Matchmaking deel te nemen.

Wel zou PUM meer aandacht kunnen besteden aan het aansluiten bij lokale initiatieven, veelal gepromoot door nationale of internationale maatschappelijke organisaties.

5.4 Budgetten en activiteiten

Evaluatievraag 3a

In welke mate zijn de resultaten (outputs) van de projecten optimaal behaald binnen de daarvoor beschikbare middelen?

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet wordt PUM gefinancierd vanuit verschillende bronnen. Daarvan is het gedeelte dat wordt gefinancierd vanuit de Ministeries van Buitenlandse Zaken (DDE) en Economische Zaken (BEB), het grootst. Zoals aangegeven zijn de doelstellingen van de twee ministeries verschillend. BZ richt zich meer op armoede bestrijding en EZ heeft een focus op mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven. In hoofdstuk 3 is al nader ingegaan op de behaalde resultaten. Conclusie was dat dit inderdaad behaald was en binnen de beschikbare middelen.

Additionele evaluatievraag

Is financiering door BuZa en EZ meer flexibel geworden?

De financiering van PUM is in die zin flexibel dat ze voor een deel gerelateerd wordt aan het aantal uitgevoerde activiteiten. Bovendien geldt als conditie voor de volledige uitbetaling van het lumpsum gedeelte van het budget dat de werkelijke productie (het aantal missies/business links) minimaal 90% bedraagt van het budget. Hier is in de onderhavige periode aan voldaan.

Hoewel PUM een vraaggestuurde organisatie is, moet er vanwege de financieringsconstructie toch vrij nauwkeurig worden gepland. Wanneer in de loop van het jaar duidelijk wordt dat er te weinig projecten worden uitgevoerd, dan zal de organisatie hierop proberen te sturen. Toen in 2008 het aantal projecten terugliep als gevolg van de wereldwijde financiële crisis en PUM tegelijkertijd bezig was met een kwaliteitsslag waardoor er in eerste instantie minder aanvragen binnenkwamen, heeft men de lokale vertegenwoordigers aangespoord om actiever te acquireren. Dit heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de terugval in het aantal projecten in 2008 beperkt bleef tot 15% ten opzichte van het jaar ervoor, terwijl men in 2009 bijna weer op het niveau van 2007 zat (-6%). Zolang PUM aanvragen voldoen aan de opgestelde criteria zien wij geen bezwaar in het stimuleren van de vraag naar PUM diensten.

5.5 Additionaliteit

Bij additionaliteit wordt de vraag gesteld of de interventies werkelijk van belang waren voor het realiseren van de effecten, met andere woorden, zouden de effecten ook niet tot stand zijn gekomen zonder de interventies? Bij programma's die zich bezig houden met private sector ontwikkeling vertaalt dit zich onder andere naar de vraag of de ontvangende organisaties zich geen betaalde ondersteuning, bijvoorbeeld van nationale (of internationale) adviseurs hadden kunnen veroorloven, indien dit soort advies inderdaad op de markt aanwezig is.

Evaluatievraag

Is PUM additioneel? Zouden ontvangers gebruik hebben kunnen maken van commerciële aanbieders in of buiten eigen land?

Additionaliteit is vaak een probleem bij de ondersteuning van de private sector. Er bestaat een spagaat tussen additionaliteit en duurzaamheid: aan de ene kant wensen donoren geen geld te verspillen aan het verlenen van diensten aan bedrijven met geringe overlevingskansen, aan de andere kant is er de wens om additioneel te zijn en de onderkant van de markt op te zoeken. Bij MKB adviserende programma's (niet alleen in Midden en Oost Europa en OS-landen, maar ook in de Westerse wereld) is het daarom een goede praktijk om een betaalbaar tarief in rekening te brengen. Dit verlaagt de lasten voor de financier en geeft de ontvanger een extra motivatie om het advies te realiseren. Uiteraard blijft de bepaling van het begrip 'betaalbaar' ingewikkeld.

PUM komt aan het bovenstaande tegemoet door de klanten verantwoordelijk te houden voor de huisvesting van de expert en bij vervolfbezoeken EUR 700 als tegemoetkoming in de reiskosten in rekening te brengen. Voor het laatste kan in de Minst Ontwikkelde Landen, indien dit werkelijk een probleem voor de klant zou opleveren, een uitzondering gemaakt worden (terecht, in de visie van de evaluatoren). De huisvesting biedt trouwens aan de klant veel flexibiliteit, dit kan zowel een goed (middenklas) hotel zijn, maar ook een kamertje bij de ondernemer thuis.

Deze kosten blijken voor het merendeel van de klanten geen probleem, of althans geen groot probleem. De evaluatoren hebben tijdens de interviews de klanten verder gevraagd of het bedrijf bereid *zou zijn* geweest een 'consultancy fee' voor de PUM diensten te betalen. Een groot deel van de klanten reageerde hier positief op, sommigen hadden al gewerkt met lokale adviseurs. Het aantal 'betaalde' projecten is in de periode 2006-2009 gestegen van vijf naar tien procent.

In de onderstaande tabel hebben we de 'bereidheid om te betalen'²⁹ gecombineerd met de vraag of de huidige kosten een probleem waren. Hoewel het laatste strikt genomen niet onder additionaliteit valt, geeft het de mogelijkheid de betrouwbaarheid van de antwoorden te verifiëren: het zal duidelijk zijn dat een bedrijf dat al moeite heeft met de huidige kosten van het PUM programma zich geen commerciële consultants kan veroorloven.

Tabel 5.4 Bereidheid om voor PUM diensten te betalen

Land (n)	Perceptie huidige PUM kosten			Bereidheid tot betalen fee			% add. (v+vi)/n
	Geen probleem	Enige moeite	Probleem	Ja	Met moeite	Nee	
	i	ii	iii	iv	v	vi	
Oeganda (n=6)	3	3		2	2	2	66%
Kenia (n=8)	4	4		4	2	2	50%
India (n=11)	5	5	1	3	3	5	55%
Peru (n=8)	7	1		3	2	2	56%
Rusland (n=11)	2	8	1	3	2	6	73%
Turkije (n=13)	13			3	7	3	62%
Totaal (n=57)	34	21	2	18	18	20	63%

Bron: Ecorys.

In de laatste kolom hebben we zowel de partijen die niet zouden kunnen betalen als de partijen waar voor dat een significante uitgave zou betekenen als ontvangers van additionele diensten gecategoriseerd: van een ontwikkelingsprogramma mag niet verwacht worden dat het voor zijn ontvangers financiële problemen veroorzaakt. De laatste kolom is echter waarschijnlijk een overschatting van de additionaliteit: de evaluator die bijvoorbeeld Turkije bezocht had sterk de indruk dat de meeste klanten ook voor commerciële diensten hadden kunnen betalen.

De lage additionaliteit in Kenia is verklaarbaar door twee factoren:

- het relatief grote aandeel Nederlandse ontvangers in de klantengroep;
- de focus op toerisme.

De landencoördinator voor Kenia is, wanneer het gaat om de inschatting van de legitimiteit van een klant, meer flexibel voor aanvragers uit de toerisme sector gezien de uitstraling van deze sector naar kleinere toeleveranciers. Onder de klanten bevindt zich een groot hotel onder Nederlands management dat in principe niet alleen voor consultants had kunnen betalen maar zelfs personeel met deze expertise in dienst had kunnen nemen. In de opinie van de evaluatoren is deze uitzonderingspositie niet terecht: er zal kritisch bezien moeten worden of zonder PUM dezelfde directe en indirecte effecten ook niet tot stand zouden zijn gekomen.

Bovenstaande analyse gaat voorbij aan de vraag of, zelfs wanneer klanten bereid zijn tot betaling, vergelijkbare diensten beschikbaar zijn. Hier is PUM over het merendeel zeer additioneel: het type advies heeft, ook in de ogen van de klant, veelal een uniek karakter. Bij commerciële diensten van lokale aanbieders is het niet mogelijk advies aan te kopen over de aanplant van rozen of de productie van kartonnen boxen.

²⁹ Bij kosten-batenanalyses wordt het begrip 'Willingness-to-Pay' gehanteerd. In tegenstelling tot dit begrip verstaan wij onder 'bereidheid te betalen' zowel de bereidheid als de potentie om te betalen.

Contacten met de Nederlandse markt werd door elf klanten (in India, Rusland, Turkije maar ook Oeganda) als een onderdeel van het unieke karakter van PUM aangemerkt.

Tenslotte werd de vraag gesteld of, in de visie van de klant, zonder PUM het effect te weeg zou zijn gebracht.

Tabel 5.5 Zou het effect ook zonder PUM zijn teweeggebracht?

	Ja	Nee	Ja, maar lagere kwaliteit
Oeganda (n=6)	3	3	0
Kenia (n=8)	1	6	1
India (n=11)	1	10	0
Peru (n=8)	2	3	3
Rusland (n=11)	4	6	1
Turkije (n=13)	8	2	3
Totaal (n=57)	19	30	8

Bron: Ecorys.

Opvallend is dat veel klanten van mening zijn dat het effect op de bedrijfsvoering ook zonder PUM zou zijn ontstaan. In dat geval zou dit gebeurd zijn met eigen middelen. Wel wordt aangegeven dat dit meer tijd zou hebben gekost.

In sommige landen zijn ook andere MKB ondersteunende programma's actief, in drie gevallen had een PUM klant zelfs steun overwogen of gehad van andere seniorexpert organisaties. In Oeganda had een klant afgezien van het Duitse programma omdat dat te duur was, een andere klant was op PUM geattendeerd terwijl hij probeerde steun te krijgen van het Engelse BESO. In Turkije had een klant slechte ervaring met het Franse programma. Dit vermindert in onze visie de additionaliteit niet: al deze programma's werken met gesubsidieerde prijzen, en geen van deze programma's is in staat om in isolatie het totale probleem van de MKB sector in de diverse landen op te lossen.

5.6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de veldbezoeken en van een analyse van de primaire processen zoals die door PUM worden gehanteerd kan worden geconcludeerd dat de organisatie doelmatig operationeel is. Dit betekent dat vanuit de klant gezien de doelmatigheid van PUM hoog is. Vanuit het perspectief van de financiers van PUM is het niet mogelijk om een duidelijke uitspraak over doelmatigheid te doen, omdat wij geen onderzoek hebben gedaan naar organisaties die vergelijkbare diensten aanbieden en evenmin zijn we gevraagd om een analyse te maken van de ontwikkeling van kosten ratios en dergelijke.

Wat betreft de toenemende aandacht van PUM voor het meetbaar maken van haar activiteiten, outputs en resultaten door middel van het intern monitoring systeem kan geconcludeerd worden dat dit in belangrijke mate bijdraagt aan de kennis over en begrip van de verschillende processen. Een kritische kanttekening moet worden gezet bij de opzet van het databestand (PRINS): dat een project wordt als spil (pivot) genomen, terwijl het voor de analyse van effecten belangrijk is dat het bedrijf centraal staat. Zolang dat niet gebeurt, zal de neiging blijven om in te zoomen op middelen en outputs en niet op effecten.

Verbeteringen aanbrengen in een monitoring systeem heeft echter ook een keerzijde. Ten eerste kan een dergelijk systeem de indruk wekken dat de effectiviteit en impact van PUM goed meetbaar zijn, iets waar de evaluatoren vraagtekens bij zetten. Ten tweede zijn er belangrijke kosten aan het uitbreiden van een monitoring systeem verbonden, en is er sprake van 'afnemende meeropbrengsten'. Dit omdat het hier niet alleen om meetbare – financiële - kosten gaat, maar ook om de tijd en (soms) ergernis van de mensen die de gegevens moeten opleveren.

Door de aard van haar diensten is PUM meestal additioneel, waarbij ongeveer een derde van de klanten van mening is dat het probleem ook anderszins (bijvoorbeeld door inzet eigen middelen) zou zijn opgelost. Bij meer algemene diensten, bijvoorbeeld ondersteuning bij het maken van meer algemene bedrijfsplannen of strategisch management advies waar het technische karakter van PUM minder centraal staat zijn de diensten minder additioneel, temeer daar er een bereidheid bestaat onder een deel van de klanten om voor advies te betalen. PUM laat dus in potentie geld in de markt liggen. Bij de intake wordt inderdaad naar de additionaliteit gekeken, zoals bleek uit gesprekken met de sectorcoördinatoren, maar in de steekproef werden enkele klanten aangetroffen voor wie de PUM diensten duidelijk niet additioneel waren.

Aanbevelingen

Als de vraag wordt gesteld of er een manier is om de doelmatigheid te verhogen dan lijkt de meest aangewezen weg hiervoor het verbeteren van het matching proces. Dit proces kan aan twee kanten worden aangescherpt. Aan de ene kant door een actievere rol van de lokale vertegenwoordiger (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een beperkt due diligence onderzoek) en aan de andere kant door optimaal gebruik te maken van het PUM netwerk om specifieke kennis aan zich te binden. In dit verband zou een bewuste keuze gemaakt kunnen om expertise in bepaalde sectoren niet (meer) aan te bieden. Daarmee wordt het risico vermeden dat de pool van experts te groot wordt. Verder is het in toenemende mate mogelijk en ook opportuun om met behulp van verschillende media, virtueel in contact te komen met de aanvrager.

Belangrijk is ook om alleen bedrijven te ondersteunen die voldoen aan de criteria voor MKB bedrijven. Te kleine bedrijven hebben te weinig 'body' om de adviezen goed over te kunnen nemen.

Bij de pogingen om het systeem van monitoring te verbeteren dient vooral gelet te worden op de kosteneffectiviteit hiervan. Daarbij is samenwerking tussen verschillende partijen (in Nederland maar ook in het betreffende land) essentieel. Er moet (samen met de financiers van PUM) gekeken worden welke methoden het meest geschikt zijn om informatie op verschillend interventieniveaus te verzamelen.

Twee of drie maanden na het bezoek van de expert zou de lokale vertegenwoordiger bij het bedrijf langs moeten gaan om de mening van de aanvrager over het bezoek te noteren en te bepalen in welke mate de aanbevelingen worden uitgevoerd.

Het databestand PRINS biedt de organisatie een uitstekend instrument om analyses mee uit te voeren. Om de relevantie van deze analyses te vergroten is het aan te bevelen om in plaats van de activiteit de klant (het bedrijf) als spil (*pivot*) te nemen.

6 Analyse van doeltreffendheid

6.1 Inleiding

IOB definieert doeltreffendheid als de mate waarin de directe resultaten van de ontplooide activiteiten, de outputs, bijdragen aan de (duurzame) realisatie van de beleidsdoelstelling(en), dat wil zeggen de outcome. In deze evaluatie zal onder dit criterium worden beoordeeld in welke mate de resultaten van de door PUM uitgevoerde projecten hebben bijgedragen aan de (duurzame) realisatie van de doelstellingen op het niveau van PUM als geheel.

Evaluatievraag 2a

In welke mate dragen de resultaten van de PUM missies bij aan de doelstellingen van het programma?

Wij herhalen hier de specifieke doelstelling van PUM:

“PUM is gericht op het faciliteren, stimuleren en begeleiden van veranderingsprocessen middels het overdragen aan en het toepasbaar maken van kennis en vaardigheden door ondernemingen in ontwikkelingslanden de expertise van Nederlandse ondernemers, managers en specialisten tegen geringe kosten aan te bieden”.³⁰

Deze doelstelling is door PUM verder uitgewerkt in een aantal subdoelstellingen die in de volgende paragrafen besproken zullen worden.

6.2 Resultaten voor de lokale MKB

PUM beoogt onder andere zelfredzaamheid van het lokale MKB te stimuleren d.m.v. kennis-overdracht, alsmede duurzame economische groei te creëren binnen de bedrijfseconomische omgeving van haar klanten door het uitvoeren van de geleverde adviezen. De volgende evaluatievragen komen hier aan de orde.

Evaluatievraag 4 4ai, 4a ii, 4a iv en 4b

Is de expertise en zijn de aanbevelingen van de PUM expert relevant voor de lokale MKB?

In welke mate zijn de aanbevelingen van de PUM expert door de lokale MKBs uitgevoerd? Zo niet, waarom niet?

Wat zijn de resultaten van PUM missies geweest voor de lokale MKB?

In welke mate dragen de projecten bij aan verbetering prestaties van de MKBs?

In eerste instantie hebben wij de ontvangende bedrijven in de steekproef gevraagd of zij de interventies als succesvol aanmerkten. Zoals blijkt uit de volgende tabel is dit voor het merendeel van de respondenten inderdaad het geval.

³⁰ Beleidskader Buza 2008-2011.

Tabel 6.1 Wordt de PUM interventie als succesvol gekenmerkt?

	Ja	Enigszins	Nee
Oeganda (n=6)	3	2	1
Kenia (n=8)	5	2	1
India (n=11)	8	1	2
Peru (n=8)	8	0	0
Rusland (n=11)	8	1	2
Turkije (n=13)	8	3	2
Totaal (n=57)	40	9	8

Bron: Ecorys.

Uit deze tabel blijkt een vrij hoge appreciatie, met een mogelijke uitzondering voor Oeganda. De steekproef in Oeganda is heel klein maar ook de vorige evaluatie maakte melding van een negatief afwijkend resultaat voor dit land. De volgende tabel kan meer inzicht geven, hier is gevraagd of het advies van de PUM expert is uitgevoerd en of dit het probleem, het motief om een PUM expert uit te nodigen, heeft weggenomen.

Tabel 6.2 Mate van opvolging van het PUM advies

	Advies is opgevolgd en probleem is opgelost	Advies is opgevolgd maar dit heeft het probleem niet weggenomen	Advies kon niet worden opgevolgd
Oeganda (n=6)	3	2	1
Kenia (n=8)	5	2	1
India (n=11)	9	0	2
Peru (n=8)	6	0	2
Rusland (n=11)	6	0	5
Turkije (n=13)	7	4	2
Totaal (n=57)	36	8	13

Bron: Ecorys.

De belangrijkste reden waarom een advies niet werd uitgevoerd was gebrek aan fondsen. Hier waren slechts vijf uitzonderingen op: in Rusland meldde één respondent dat hij het probleem zelf had opgelost op een manier die afweek van het PUM advies, en vier andere respondenten (één in India, een in Turkije en twee in Rusland) meldden het advies niet relevant te vinden.

Beide tabellen zijn onderling consistent. Enkele respondenten (niet meer dan één of twee per land) schijnen een niet uitgevoerd advies toch te associëren met een nuttige interventie: de hoop bestaat het advies mogelijk later toch uit te kunnen voeren.

Uiteraard kunnen de veranderingen of ontwikkelingen die volgen op een bezoek van een PUM expert niet geheel als een effect van PUM worden gezien en volledig aan PUM worden toegeschreven (geen attributie). Meestal heeft PUM bijgedragen (contributie) aan de geconstateerde ontwikkelingen. Er is verder gebleken tijdens de veldbezoeken dat het slagen of mislukken van een missie zeker niet alleen aan PUM toe te rekenen is: soms ontbrak het ook bij de ontvanger aan ambitie om het probleem op te lossen.

Illustratie

Een klant in een OS-land meldde een significante groei van zowel omzet (via export) en werkgelegenheid waar de PUM expert een belangrijke bijdrage aan had geleverd. De expert had, via een aantal missies,

advies gegeven op het gebied van kwaliteit van het product, kostenbeheersing en verpakking en met steun van de PUM expert waren nieuwe producten gelanceerd. Tijdens een Business Link had de expert de klant geadviseerd bij de aanschaf van nieuwe machinerieën. Hoewel de klant al op een groeipad zat tijdens het eerste bezoek van de PUM expert, heeft PUM hier bijgedragen aan een 400% groei.

Dezelfde expert heeft in een vergelijkbaar bedrijf in een ander land niets weten te bereiken. Hier was de eigenaar een rijke zakenfamilie die ook belangen had in een aantal andere bedrijven, in andere sectoren, en er was geen bereidheid het kapitaal vrij te maken om de vereiste investeringen te realiseren.

Tabel 6.3 Vormen van resultaten bij bedrijven van PUM interventies

	Productie proces	Innov. & R&D	Kwaliteit	Fin. Mgt	Marketing	Verpakking	Nieuwe markten	Export Strategie	Mgt & Org	Business Plan	HRM	ISO, HACCP	Geen
Turkije	7	2	4			2			3	1	1	1	1
Rusland	3	3	4	4	1	1	2		7	2	2		2
India	9	8	6		2		1		1	2			
Oeganda	2	4	3	2					1	2	1		
Kenia	5	4	4	1		1	2	1		2	1		1
Peru	5	4	1	2	1	1	1		2				1
Totaal	31	25	22	9	4	5	6	1	14	9	5	1	5

Bron: Ecorys.

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de onderdelen van bedrijfsvoering waar de PUM interventies zich op hebben gericht. Het is duidelijk dat PUM advies vaak een holistisch karakter heeft: er zijn meer velden van interventies gemeld dan er missies hebben plaatsgevonden. Veel PUM experts richten zich dus op meerdere velden. Vaak zullen deze onderwerpen in elkaars verlengde liggen (bijvoorbeeld kwaliteit en productieproces), maar ook hele brede interventies vinden plaats. In Kenia richtte één expert bij één bedrijf zich (gedurende meerdere bezoeken) op innovatie, productie, kwaliteit, verpakking, financiën en een export strategie (een zeer succesvolle interventie).

Ook het praktische en technische karakter van de PUM interventies wordt hier gedemonstreerd: de belangrijkste velden zijn productie en productieprocessen, innovatie en kwaliteit.

Om de omvang van de bijdrage van de PUM interventies te meten, hebben wij in eerste instantie een tweetal indicatoren gebruikt: groei van omzet en groei van werkgelegenheid. Wij hebben ook geïnformeerd naar winstgetallen, maar het aantal antwoorden was zo gering dat wij hier geen betrouwbare conclusie uit konden trekken. Vervolgens hebben wij beide cijfers 'gekalibreerd': wij hebben hen vergeleken met sectorale groeicijfers voor de betreffende landen over de jaren tussen nu en het moment van de eerste PUM interventie. De totale groei binnen de sector wordt dus hier als 'dynamische nullijn' gehanteerd.³¹ De resultaten van deze berekeningen zijn in de tabel hieronder samengevoegd. De tabel moet wel met de grootst mogelijke voorzichtigheid gelezen worden aangezien cijfers afkomstig uit sector statistieken hier worden afgezet tegen cijfers die van een zeer beperkte steekproef afkomstig zijn.

³¹ Groeicijfers binnen de sectoren zijn gebaseerd op toegevoegde waarde. Wij gaan er echter van uit dat groei van omzet hoog gecorreleerd is met groei van de toegevoegde waarde.

Tabel 6.4 Groeicijfers van PUM klanten na interventie vergeleken met sectorale groeicijfers

	% groei omzet	% sectorale groei)*	% groei werk-gelegenheid	% landelijke groei)**
Turkije				
Voedselverwerking	10,8	1,2	23,3	4,0
Hotels en toerisme	-33,3	3,7	-33,3	5,9
Papier	80	14,7	25	2,7
Rusland				
Hotels en toerisme	1.668)***	24,3	201,0	4,8
Houtverwerking	27,1	-1,2	14,8	4,8
Voedselverwerking	28,7	3,6	3,9	2,5
India				
Voedselverwerking	77,7	31,8	94,1	4,1
Chemische industrie	14,6	48,1	11,9	5,6
Elektrotechnische industrie	4,4	30	3,3	4,1
Oeganda				
Grafische industrie	0	41,2	33,3	14,4
Comm. dienstverlening	8,3	41,2	0	14,4
Hotels en toerisme	-	-	122,2	7,1
Kenia				
Comm. dienstverlening	66,7	15,5	-	-
Tuinbouw	-	-	80,6	8,8
Voedselverwerking	-	-	14,3	5,6
Transport	-	-	13,6	2,8
Peru				
landbouw	17,5	21,7	17,2	4,6
voedselverwerking	38,4	20,2	35	2,1
hotels en toerisme	7,5	10,5	-9,2	2,3

*) Bron: United Nations.

**) Bron: World Bank.

***) Hoge groei bij één bedrijf door opening verschillende vestigingen.

In de meeste gevallen is de groei van de bedrijven die door PUM geassisteerd zijn hoger dan het gemiddelde voor de sector. In een aantal gevallen is de groei echter beduidend kleiner. De beperkte grootte van de steekproef staat echter niet toe dit verschil significant te noemen. Zo is de negatieve groei voor de hotel en toerisme sector in Turkije veroorzaakt door sluiting van één PUM klant (en is de situatie van een klein hotel in een provinciestad geheel anders dan die van de vele toeristenhotels die de sector domineren).

Het effect van de PUM activiteiten op investeringen zal in paragraaf 6.4 besproken worden. Aangezien de meeste door PUM geïnstigeerde investeringen klein zijn en in Nederland plaats vinden hebben wij dit besproken als een effect op het Nederlandse bedrijfsleven. Eén geval dient hier echter besproken te worden, waar een investering met steun van het Hans Blankert Fonds tot een aanzienlijk verlies voor de klant leidde.

Bij een klant in een MOL-land, een drukkerij, werd het fonds aangewend ter dekking van ongeveer 25% van de totale investering. De aankoop van Nederlandse apparatuur, georganiseerd door de PUM expert veroorzaakte echter een verlies van ongeveer EUR 16.000: (i) het bedrijf verloor EUR 6.000 bij het

wisselen van lokale valuta naar Euro's; (ii) de apparatuur kon niet op tijd worden verscheept en werd later tijdens het transport beschadigd, waarschijnlijk door de verkoper; (iii) één onderdeel van de transactie werd geannuleerd, maar de verkoper (een Nederlandse handelaar) betaalde nooit de EUR 7.000 terug van het vooruitbetaalde bedrag (hij accepteerde geen 'letter-of-credit' noch herstelde hij de schade. Een deel van de uitrusting (een vouwmaschine, geschatte waarde EUR 3.000) heeft nooit gewerkt. Later kocht het bedrijf tweedehands apparatuur in Nederland, maar niet via de PUM expert. Dit is een geval waar de interventie door PUM directe schade aan een klant veroorzaakte.

Een speciaal geval vormen bedrijven die op het moment van de evaluatie niet meer economisch actief waren. Twee vroegere PUM klanten in Turkije waren om verschillende redenen niet langer actief. Ook twee klanten in Oeganda en Kenia hadden de deuren gesloten maar waren nu bezig met een 'doorstart'. In Kenia was dit veroorzaakt door een financieel probleem, in Oeganda door een diefstal van machinerie en een vrachtwagen. In geen van de gevallen kon het debacle aan PUM worden toegerekend (in tegendeel, in Kenia en Oeganda werd de doorstart vergemakkelijkt door de door de PUM expert geleverde kennis). Desalniettemin: mocht dit soort problemen zich vaak voordoen en evident veroorzaakt worden door een instabiel en suboptimaal bedrijfsklimaat, dan zou dit een argument zijn tegen deze vorm van technische assistentie aan individuele bedrijven. PUM assistentie wordt dan 'dweilen met de kraan open.' De evaluatoren hebben vooralsnog echter onvoldoende argumenten om deze gevallen toe te rekenen aan het ondernemingsklimaat in de ontvangende landen.

6.3 Effectiviteit samenwerking met lokale organisaties

Evaluatievraag 8a, 8b en 9

Is de samenwerking met Lokale Bedrijfsondersteunende Organisaties (LBOs) verbeterd en is PUM's netwerk hier versterkt?

Wat zijn de resultaten geweest van deze samenwerking voor de LBOs? Is verbetering mogelijk?

Zijn er aanwijzingen dat de activiteiten met de LBOs geleid hebben tot meer duurzame bedrijfsondersteunende organisaties op lokaal niveau?

In alle landen zijn organisaties actief die zich bezighouden met het verbeteren van het ondernemingsklimaat, op nationaal en regionaal niveau. Deze 'horizontale' organisaties houden zich bijvoorbeeld bezig met MKB belangenbehartiging of lobbyen bij de overheid, informatieverstrekking aan de sector of het verlenen van andere diensten, waaronder accreditatie. Vaak hebben de LBOs de vorm van een associatie, met leden. LBOs kunnen dus als doelstelling hebben het ondernemingsklimaat te versterken of te bewaken (via lobbying of advisering aan de overheid – de gesprekspartner van de LBO is dan de overheid) of te compenseren voor tekortkomingen in dit klimaat (informatieverstrekking of advisering aan leden). De klanten van PUM behoren meestal tot de tweede groep en de diensten aan de LBOs hadden als doel de organisatie direct te versterken, of betroffen zelfs diensten direct voor de leden van de LBO.

In Peru adviseerde PUM een melklaboratorium, een organisatie opgericht om de lokale melkveehouderij te ondersteunen. Hoewel de diensten werden gewaardeerd, werd de vereiste accreditatie niet bereikt. Ook in Peru was er sprake van een creatie van een associatie op advies van een PUM expert: de 'Hotel Link' werd opgericht door een aantal hotels om gezamenlijke marketing, boekingen via Internet e.d. te vergemakkelijken. Deze interventie werd door de direct betrokkenen zeer gewaardeerd.

In Kenia werden helaas geen LBOs bezocht. Eén van de organisaties, een kredietassociatie, was na de PUM interventie in slechte publiciteit gekomen (niet door toedoen van PUM), en na een

management verandering was er weinig of niets van het PUM advies over. De andere organisatie kon (zelfs met steun van de lokale vertegenwoordiger) niet bereikt worden.

De evaluatie van het PUM programma 2001-2005 merkte op:

De samenwerking met LBOs is zeer beperkt en daarom zijn praktische resultaten hier zeldzaam. Desalniettemin, ... zijn er voorbeelden van een vruchtbare samenwerking, afhankelijk van de kwaliteit van de LBOs. De lokale vertegenwoordiger dient een goed netwerk te hebben bij deze organisaties. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat de landencoördinator, na voorbereiding in Nederland, regelmatige bezoeken zou brengen aan de LBOs.

In deze evaluatie werd opgemerkt dat LBOs inderdaad gebruikt werden om klanten te bereiken. Of dat meer of minder was dan in vorige periodes valt niet te zeggen. De landencoördinator brengt inderdaad bezoeken aan LBOs, soms is de PUM lokale vertegenwoordiger betrokken bij de LBO (in de Russische Federatie is een vertegenwoordigster zelfs directeur van een LBO). Ook in Turkije wordt samengewerkt met Kamers van Koophandel als manier om het PUM programma te promoten.

Versterking van LBOs werd slecht beperkt waargenomen. In de geëvalueerde periode zijn weinig projecten tot stand gekomen om de LBOs te versterken. Ondanks dat wordt aangegeven door de landen vertegenwoordigers dat er contacten zijn met LBOs, blijft dit toch met name op het gebied van promoten van het PUM programma.

In paragraaf 5.3 werd de samenwerking tussen PUM en andere Nederlandse organisaties besproken – wij hebben dit ondergebracht onder het hoofd 'doelmatigheid', omdat deze samenwerking een middel is om op een economische manier een gemeenschappelijk doel te bereiken. Samenwerking met LBOs heeft echter als doel deze organisaties, en hiermee ook het nationale bedrijfsklimaat te versterken, reden om dat hier te bespreken onder 'doeltreffendheid'. Er is echter een overlap, zeker wanneer de Nederlandse organisaties ook een aanwezigheid hebben in de ontvangende landen.

De vorige evaluatie merkte hierover op:

In de praktijk waren er weinig voorbeelden waarin deze contacten in samenwerking resulteerden. De focus van de andere organisaties was te verschillend van die van PUM om samenwerking mogelijk te maken. Zowel in Kenia als in Oeganda zijn afspraken gemaakt met SNV, maar volgens de lokale vertegenwoordigers heeft dit nog geen concrete projecten opgeleverd. In Oeganda werd getracht financiering te verkrijgen van een multi-donor venture capital fund, mede door DGIS gefinancierd, maar zonder resultaat. De situatie lijkt hierin dus, sinds de vorige evaluatieperiode, niet veranderd.

6.4 Resultaten van de business link activiteiten

Evaluatievraag 5

Hoeveel business links zijn er gerealiseerd met PUM?

In welke mate hebben de business links een bijdrage geleverd aan toegenomen 'business opportuniteiten' tussen lokale en Nederlandse bedrijven, in de vorm van een toename in inkopen, verkopen en/of het oprichten van joint ventures?

In welke mate heeft PUM bijgedragen aan duurzame contacten tussen Nederlandse bedrijven en klanten?

Business Links met Nederlandse bedrijven zijn voor het door EZ gefinancierde deel van de PUM activiteiten essentieel, binnen de OS-landen zijn deze een middel en geen doel op zichzelf. Toch resulteerden ook de Business Links in investeringen, meestal door de aanschaf van gebruikte machinerieën in Nederland (in één geval meldde een klant een aanschaf in België).

Tabel 6.5 Business Links en Investerings over de periode 2006-2009 bij de bezochte bedrijven

	Aantal Business Links	Aantal gerealiseerde investeringen	Geschatte waarde (EUR)	Gebruik HBF (aantal)	Gebruik HBF (EUR)
Turkije	3	2	140.000	0	0
Rusland	4	1	?	0	0
India	1	1	11.000	1	2.000
Oeganda	2	4	27.000	4	16.000
Kenia	3	3	28.000	2	8.000
Peru	4	-		-	
Totaal	14	10	206.000	7	26.000

Bron: Ecorys.

Ondanks dat er 3 business links hebben plaatsgevonden vanuit Turkije naar Nederland, heeft er maar één geresulteerd in een investering. Hierbij is sprake van een blijvende business link en importeert het Turkse bedrijf nog steeds regelmatig producten uit Nederland.

Bij het gebruik van het Hans Blankert Fonds gaat het om kleine investeringen. Niet alle investeringen uit het fonds zijn trouwens gefaciliteerd door een business link: soms neemt de PUM expert de apparatuur mee of verzorgt het verzenden vanuit Nederland. De PUM organisatie houdt zich niet bezig met de aanschaf: deze wordt gefaciliteerd door de expert.

De bijdrage uit het fonds is maximaal EUR 4.500, soms legt de klant hier zelf een bedrag bij. In Oeganda kocht een klant voor een bedrag van EUR 15.000 aan gebruikt materiaal in Nederland, waarvan het Hans Blankert Fonds EUR 4.500 doneerde. Een klant in Kenia kocht tijdens een Business Link volledig uit eigen middelen voor een waarde van ongeveer EUR 20.000 aan materiaal, een klant in India voor een bedrag van EUR 7.500. Over het algemeen zijn de investeringen in de OS-landen echter van een omvang die volledig door het Hans Blankert Fonds gedekt konden worden. Zoals boven besproken: adviezen door PUM experts die zouden leiden tot grote investeringen worden veelal door gebrek aan middelen niet gerealiseerd. Wat wel moet worden opgemerkt is dat gezien de relatief kleine bedragen, de relatieve kosten voor transport, verzekering en importheffingen hoog uitkomen, zodat import uit Nederland niet altijd voor de hand ligt.

De grootste gerealiseerde investering, gedaan door een zuivelbedrijf in Turkije, vond plaats zonder Business Link en zonder bijdrage van het Hans Blankert Fonds, maar had mogelijk zonder de PUM interventie niet plaats gevonden.

Op de vraag of de contacten met de Nederlandse expert dan wel met een Nederlands bedrijf duurzaam waren werd door 19 van de 57 bedrijven positief gereageerd. Hier ging het doorgaans wel om contacten met een expert en vaak waren dat inmiddels persoonlijke contacten geworden. Slechts in drie gevallen was er sprake van een duurzame relatie met een Nederlands bedrijf (twee in Turkije en een in Kenia).

Tabel 6.6 Business Links en contacten met het Nederlandse bedrijfsleven

	Aantal gerealiseerde duurzame contacten
Turkije	2
Rusland	4
India	4
Oeganda	3
Kenia	5
Peru	0
Totaal	18

Bron: Ecorys.

Inzicht in hoeveel business links de bezoeken hebben opgeleverd en om welke grootte van investeringen het ging, was niet uit de database van Prins of uit informatie van PUM te achterhalen. Wel is er sinds 2008 voor EZ landen een twee jaarlijkse evaluatie onder de PUM experts waarin wordt gevraagd naar tot stand gekomen business links. Eenzelfde exercitie wordt sinds 2010 ook voor OS-landen gedaan. De resultaten van de enquête kunnen niet worden geverifieerd en zijn gebaseerd op inschattingen van de PUM experts.

In de rapportage naar EZ over de survey van 2009 wordt de volgende resultaten vermeld:

- Het aantal experts dat de advisering naderhand heeft voortgezet, is door de jaren heen zeer constant (50-60%).
- Het percentage klanten dat een groei of verbetering heeft weten te realiseren is gezakt ten opzichte van de voorgaande jaren. Een voor de hand liggende verklaring is de wereldwijde economische crisis, die met name in Rusland en de Oekraïne hard heeft toegeslagen. Een bedrijf dat in deze periode de continuïteit weet te waarborgen presteert al goed. Vergeleken met 2004 speelt ook mee dat er iets minder experts nog contact hebben met het bedrijf en dus vaker geen oordeel hebben kunnen geven of het bedrijf gegroeid is of niet.
- 40% van de projecten leidt tot een bedrijfscontact. Opvallend is dat in 2008 de meerderheid van deze (24%) al gerealiseerd is en er dus slagvaardig is gehandeld.
- In 2008 heeft PUM geen nieuwe projecten meer uitgevoerd in Roemenië en Bulgarije. Uit deze twee landen kwamen in de voorgaande jaren altijd veel bedrijfscontacten. Mede door de goede voorwaarden om tot handel met Nederland te komen werd hier ook op gestuurd. Ondanks het wegvallen van deze landen uit het PUM programma leidden de projecten in de overige landen in 40% van de projecten tot bedrijfscontacten met een aanzienlijke economische waarde.
- PUM weet haar primaire doelgroep (middensegment van het MKB) steeds beter te bereiken. Dit blijkt uit het groeiende percentage bedrijven die een bedrijfscontact realiseren met een aantal werknemers tussen de 25 en 250. (65%)

Op basis van een enquête die elke twee jaar bij PUM experts wordt uitgezet wordt de waarde van aankopen door PUM klanten in "EZ landen" bij Nederlandse bedrijven in 2008 geschat op 5,5 miljoen euro. Als we deze schatting gebruiken om de totale waarde voor 2008 (EZ en OS landen) te berekenen kan worden gesteld dat PUM in 2008 goed was voor 14 miljoen euro aan Nederlandse export.³²

³² In 2008 ligt het aantal projecten in OS landen ongeveer tweemaal zo hoog als die in EZ landen. Hoewel projecten in EZ landen in principe meer gericht zijn op linkages met het Nederlandse bedrijfsleven, is binnen de huidige evaluatie geen belangrijke onderscheid geconstateerd tussen bedragen die vanuit OS landen in Nederland werden besteed en die vanuit EZ landen werden besteed.

Evaluatievraag 4a v

Draagt het verschil tussen de doelstellingen van BuZa en EZ bij aan de doeltreffendheid van PUM?

Er is hier inderdaad sprake van een zekere discrepantie tussen de doelgroepen van EZ (Nederlandse bedrijven) en van PUM (bedrijven in het doeland). PUM experts die reageerden op de enquête en die zowel in OS-landen als in landen waar de EZ financiering zich op richt actief waren geweest (11) meldden met twee uitzonderingen inderdaad op de hoogte te zijn van de verschillende doelstellingen. Eén expert meldde expliciet het feit dat het helaas niet gelukt was een Business Link te organiseren, de anderen blijken echter in beide landen dezelfde doelstelling na te streven.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

Over het algemeen waarden de klanten van PUM de diensten in hoge mate (70%), en volgen de adviezen van de PUM experts op (63%). Daar waar de adviezen worden opgevolgd leidt dit echter in vijf van de 57 gevallen niet tot het gewenste resultaat. De adviezen worden (weer met slechts vier uitzonderingen – acht procent) als adequaat voor de oplossing van het probleem aangeduid, de belangrijkste reden waarom de adviezen niet worden opgevolgd is gelegen in het gebrek aan financiële middelen.

PUM advies is over het algemeen breed, de PUM expert adviseert veelal op diverse velden van het bedrijf, waarbij de technische (productie, kwaliteit) velden verreweg de overhand hebben. Voor 57 interventies worden 137 velden van advies gemeld door de bedrijven, 57% daarvan worden aangemerkt als zijnde gericht op het productieproces, kwaliteit of innovatie.

In de gevallen dat het advies wordt opgevolgd en tot een oplossing van het probleem leidt, is er veelal sprake van groei van de omzet en toename van de werkgelegenheid. Als wij de gemiddelden van de PUM klanten vergelijken met sectorale groeicijfers groeien de PUM klanten meestal sneller dan de betreffende sector in hun land over dezelfde periode. Deze vergelijking is echter niet betrouwbaar: de steekproef van de PUM klanten (zeker wanneer deze gesegregeerd wordt over land en sector) is te klein om te kunnen spreken over significante verschillen. Verder verschilt het profiel van de PUM klant in sommige gevallen sterk van dat van andere bedrijven die de sector domineren (bijvoorbeeld in de toerisme sector).

Het simpele effect dat een klant PUM ondersteuning aanvraagt zou verder theoretisch al op het dynamische karakter van de ondernemer en daarom op een comparatief voordeel ten opzichte van andere bedrijven in de sector kunnen duiden. Inderdaad zaten sommige bedrijven al op een groeipad, echter, er werden ook gevallen geobserveerd waar dit comparatieve voordeel niet bestond. PUM is laagdrempelig en lokale vertegenwoordigers hebben ook minder dynamische ondernemers weten te bereiken. Bij deze laatste gevallen werd meestal het advies niet volledig opgevolgd. Het effect van de PUM interventie (in de gevallen waar het advies tot een verbetering voor het bedrijf heeft geleid) wordt echter bijna unaniem omschreven als een bijdrage, slechts zeer zelden (één maal) wordt de volledige groei aan het PUM advies toegeschreven.

Het blijkt dat, enkele uitzonderingen daargelaten, de match tussen het type probleem, het bedrijf en de expert goed is. Het meest genoemde sterke punt van de PUM expert is zijn expertise en ervaring. Ook flexibiliteit en creativiteit, alsmede breedte van zijn netwerk, scoren hoog.

Op basis van de steekproef kan gesteld worden dat in ruim 65% van de interventies de PUM adviezen bijdragen aan een verbetering van de positie van het bedrijf. Het moge duidelijk zijn dat bij een programma als PUM een 100% slaagkans een irrealistisch doel is. Echter, er zijn een aantal mogelijkheden om het succes percentage te verhogen. Deze komen over het algemeen neer op het vermijden van missie met een geringe slagkans.

Een element waarin een succesvolle missie zich onderscheidt van minder succesvolle is de uitvoerbaarheid van het advies. Praktische (vaak technische) oplossingen van specifieke problemen hebben een grote kans van slagen, brede bedrijfsplannen waar aanzienlijke financiering voor benodigd is stranden vaak door een gebrek aan het laatste.

Binnen het PUM programma wordt de aanvraag van een follow-up gezien als een bewijs van appreciatie en dus succes van de eerdere interventie. Binnen de zes landen van de steekproef, over de evaluatieperiode, kreeg 23% van de klanten twee of meer bezoeken (25% van de missies betrof vervolfbezoeken).³³ Het profiel van een geslaagde interventie is inderdaad dat van een reeks missies, vaak met een business link. Dit is tot op zekere hoogte een cirkelredenering: als een eerste missie niet als succesvol of op zijn minst niet als hoopgevend wordt beschouwd, zal er waarschijnlijk geen 'follow-up' volgen. Uitzondering hierop zijn de bezoeken waarbij het probleem direct opgelost kan worden en een vervolg missie niet nodig is. Om hoeveel procent van de bezoeken dit precies gaat is onduidelijk.

Slechts een klein deel van de interventies (vijf) was gericht op LBOs,. Hier werd gebruik gemaakt van het (klanten) netwerk van de LBOs, van bewuste versterking van de laatste was geen sprake.

Daar waar de interventies gefinancierd worden door EZ is het realiseren van een business link een prioriteit, voor de door DGIS-DDE gefinancierde missies is de link een middel en geen doel. Binnen de steekproef van 57 klanten hebben de business links investeringen met een totale waarde van meer dan EUR 206,000 over een periode van vier jaar mogelijk gemaakt. Binnen de OS-landen betrof dit een totaal bedrag van ongeveer EUR 66.000. Dit resultaat dient geen verbazing te wekken. Het gaat hier immers om relatief kleine bedrijven die vaak moeilijk aan financiering kunnen komen, en het ligt dan ook niet altijd voor de hand om machines, onderdelen of inputs vanuit Nederland te betrekken. Vaak vormen transport, verzekering en invoerrechten nog een additionele hobbel. Twee van deze investeringen vonden plaats in de landen waar de EZ-financiering zich op richtte, maar deze twee vertegenwoordigden wel de grootste bedragen: ongeveer EUR 140.000 in Turkije, en een onbekend bedrag in Rusland.

Volgens een enquête van PUM die in 2009 is gehouden onder experts die naar EZ landen waren uitgezonden bedroeg de waarde van de gegenereerde bedrijfscontacten in 2008 minimaal 5,5 miljoen euro, ofwel 50,000 euro per bedrijf. Dit betekent dat in dit opzicht de steekproef van de door de evaluatoren bezochte bedrijven een redelijke afspiegeling is van hun investeringen.

Gezien het lage aantal business links dat leidt tot een duurzame commerciële relatie met een bedrijf in Nederland, het bescheiden bedrag dat aan investeringen besteed wordt en de grote inspanningen die PUM experts vaak moeten betrachten om een business link tot stand te brengen kan de vraag gesteld worden of PUM het meest aangewezen instrument is om de BV Nederland te promoten. Deze uitspraak geldt uitdrukkelijk alleen voor EZ landen, waar het Nederlandse economische belang voorop staat en niet voor DGIS landen waar business links een logische stap zijn in een proces van bedrijfsontwikkeling (van een klant).

³³ Binnen de steekproef van bezochte bedrijven bedroegen deze percentages respectievelijk 44% en 39% wat kan duiden op een positieve bias.

Aanbevelingen

Het is aan te bevelen om de focus van PUM op de oplossing van praktische problemen bij de klant te behouden of deze zelfs te versterken. Verder dient bij ondersteuning van financieringsaanvragen in eerste instantie bij de 'intake' van de klant bezien te worden of er tenminste een gereede kans is de financiering te regelen, en of er geen andere, meer praktische mogelijkheden zijn om de positie van de klant te verbeteren. Ook is het van belang dat de eigenaar het advies zal opvolgen.

Het zou in overweging kunnen worden genomen om het Hans Blankert Fonds in de OS-landen ook te gebruiken voor aanschaf van goederen van niet-Nederlandse origine.

PUM moet niet gebruikt worden als een instrument om de BV Nederland te promoten. Wel moeten de mogelijkheden die de bedrijfsontwikkeling van een klant geeft benut worden om specifieke goederen en kennis uit Nederland voor het voetlicht te brengen.

7 Analyse van Impact

7.1 Aandacht voor impact

Impact wordt gedefinieerd als de mate waarin de effecten (direct en indirect, bedoeld en onbedoeld, positief en negatief) van uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de realisatie van het bredere ontwikkelingsdoel, in het geval van DGIS armoedebestrijding en in het geval van EZ de bijdrage aan het Nederlandse bedrijfsleven. Voor deze evaluatie zal de impact van de activiteiten worden beoordeeld aan de hand van de projecten die door het evaluatieteam werden bezocht. Hier werd ook gekeken naar een aantal bedrijven waar de PUM interventies langere tijd geleden hebben plaatsgevonden, en die ook in de vorige evaluatie zijn bestudeerd.

Alvorens in te gaan op de verschillende aspecten van impact moet vastgesteld worden dat een aantal experts op het gebied van PSD³⁴ tot het inzicht is gekomen dat de enige zuivere indicatoren voor het meten van het succes van bedrijfs ondersteunende programma's die indicatoren zijn die direct gekoppeld zijn aan omzet en winstgevendheid, aangezien dit ook de enige criteria zijn waardoor ondernemers zich laten leiden. In dit licht gezien dienen de verwachtingen van een bredere impact van PUM op de omgeving van zijn klanten dan ook realistisch te zijn.

7.2 Impact op omgevingsfactoren

7.2.1 *Introductie*

In de evaluatiematrix wordt de vraag gesteld:

Hebben PUM interventies effecten die de grenzen van het ontvangende bedrijf overschrijden?

Wij hebben bij de bezochte bedrijven gekeken naar effecten via de bedrijfsketen (toeleveranciers), op het fysieke milieu, effecten voor de consument van een verbeterd product of dienstverlening, en tenslotte naar mogelijk nadelige gevolgen voor concurrenten in de sector, veroorzaakt door een betere concurrentiepositie van het door PUM geadviseerde bedrijf. Werkgelegenheid (boven beschreven onder doeltreffendheid) is een belangrijk onderdeel van de impact: niet alleen de werknemer maar ook de familieleden zijn afhankelijk van het genoten inkomen.

7.2.2 *Effecten op de bedrijfskolom*

Daar waar de omzet van een bedrijf vergroot is, met steun van PUM, heeft dat uiteraard gevolgen voor de toeleveranciers. Dat wil niet altijd zeggen dat die effecten binnen het ontvangende land of binnen de regio vallen.

De volgende tabel toont in de landen de gerapporteerde invloed op de lokale bedrijfsketen via toeleveranciers.

³⁴ Bijv. 'BDS Market Development, a guide for Agencies on the Emerging Market Approach to Business Development Services', Development Alternatives, Alan Gibson, Rob Hithins, Marshall Bear, June 2001

Tabel 7.1 Aantal bedrijven dat externe effecten op de bedrijfskolom meldden

	Sterk effect (> 50% toename)	Enig effect	Neutraal	Negatief
Turkije	3	7	3	0
Rusland	1	1	6	0
India	0	4	3	0
Oeganda	0	3	3	0
Kenia	3	0	5	0
Peru	2	1	4	0
Totaal	9	16	24	0

NB: deze tabel bevat geen gegevens over LBOs, deze worden separaat besproken. Niet alle bedrijven hebben deze vraag beantwoord

Het aantal klanten dat een extern effect op lokale toeleveranciers, en dus op het nationaal inkomen meldt, is in de minderheid. Hier zijn de volgende verklaringen voor:

- Bedrijven in de diensten sector, met uitzondering van de horeca, maken weinig gebruik van fysieke inputs, en versterking in deze sector heeft dus weinig invloed op toeleverende bedrijven. Dit verklaart de relatief lage score voor India.
- Drukkerijen of bedrijven in de ICT sector maken vaak gebruik van geïmporteerd materiaal.
- Bij bedrijven die meldden dat het PUM advies geen bijdrage heeft geleverd aan een verbeterde bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door het ontbreken van de benodigde financiering, kan uiteraard ook geen impact worden geobserveerd.

Bijna zonder uitzondering behoorden bedrijven die een significante groei van inkopen meldden tot de tuinbouw of voedselverwerking sector. Deze sector is goed vertegenwoordigd in de PUM portfolio en in de steekproef. Sommigen meldden inderdaad een toename van 200% of meer.

Een zuivelbedrijf in een OS-land, geleid door de weduwe van de vorige eigenaar, zag de omzet en daarmee de hoeveelheid ingekochte melk met ongeveer 50% stijgen, een stijging die zij geheel toerekende aan het advies en de ondersteuning door de PUM expert. Aangezien lokale veeboeren over het algemeen slechts kleine hoeveelheden leverden moest de groep toeleveranciers uitgebreid worden. Aan lokale boerencoöperaties werden voorlichtingsdiensten ter verbetering van de kwaliteit geleverd, zodat ook de prijzen voor de boeren konden stijgen. De rauwe melk werd verder efficiënter gebruikt, poederkaas werd nu gemaakt van wei, iets dat vroeger zou zijn weggegooid. Dit laatste genereerde ook een positief milieueffect.

7.2.3 Effecten op het fysieke milieu

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), hieronder verder besproken, omvat ook het element van een duurzame bedrijfsvoering. Wij bespreken hier echter het effect op de fysieke omgeving apart.

Tabel 7.2 Aantal bedrijven dat effecten op het fysieke milieu meldde

	Positief	Neutraal	Negatief
Turkije	2	11	0
Rusland	0	8	0
India	2	5	0
Oeganda	3	3	0
Kenia	2	5	1
Peru	1	6	0
Totaal	10	30	1

Bron: Ecorys. (NB. Niet alle bedrijven hebben deze vraag beantwoord).

Hier is het effect gering. In de meeste gevallen leverde de vermindering van de belasting op het milieu ook een kostenvoordeel op, door een efficiënter gebruik van grondstoffen en daardoor minder afval.

In een enkel geval is er wel een intentie, maar staan de omstandigheden een verbetering niet toe. Een restaurant in een OS-land was begonnen met het gescheiden aanbieden van afval. Aangezien de vuilnisdienst van de stad hier echter nog niet voor was uitgerust, leverde dit uiteindelijk niets op voor het milieu.

De negatieve invloed op het milieu werd gemeld door een transportbedrijf, dat, door het toegenomen aantal bewegingen, de uitstoot van CO2 doet toenemen.

7.2.4 Effecten voor de gebruiker van de goederen of diensten

In enkele gevallen (twee) kon een netto effect gemeld worden voor de gebruikers van de door de klant geleverde producten of diensten. In competitieve economieën hebben klanten veelal een keus van aanbieders (soms zelfs uit geïmporteerde producten) en een verbeterd product kan klanten weghalen bij andere leveranciers. Het effect heeft zich dan al voorgedaan door een hogere omzet (ten koste van de concurrentie). Zo meldde een bedrijf dat microkredieten aanbood dat klanten baat zouden hebben bij een groter aanbod, echter in de betreffende markt bestaat een zeer groot aantal aanbieders en van een netto effect is daarom geen sprake.

De effecten op producten of diensten is zichtbaar bij een transportbedrijf dat met een snellere dienstverlening zijn bestaande klanten beter kon bedienen, en een commercieel laboratorium dat nu meer relevante diensten kan aanbieden aan lokale landbouwers.

7.2.5 Effecten op de concurrentie

In aansluiting op het boven gestelde: het is uiteraard mogelijk dat de genoemde effecten (direct of indirect) slechts een verplaatsing behelzen van reeds bestaande activiteiten. Als de omzet en werkgelegenheid van bedrijf A toenemen met steun van PUM, maar dat slechts leidt tot een evenredige verlaging van omzet en werkgelegenheid bij bedrijf B, dan is het netto effect voor de lokale economie nul. Binnen de evaluatiemethodologie wordt dit aangeduid als 'replacement'. In een gesloten en statistische economie zou iedere vorm van individuele bedrijfssteuning in theorie tot replacement leiden (uiteraard zijn de hier besproken landen geen gesloten en statische economieën.)

De onderzochte bedrijven zijn dus gevraagd naar de mate waarin zij, dankzij PUM, hun concurrentiepositie hebben weten te versterken en of zij mogelijk concurrenten schade hebben aangericht. In Peru noemden bijna alle ondernemers die het PUM advies succesvol hadden

geïmplementeerd (zes van de acht) dat hun concurrentiepositie was verbeterd. In de andere vijf landen gaven in totaal zeven respondenten dit aan. Geen van de klanten kon echter een concreet voorbeeld geven van een concurrent die omzet had verloren.

Een banketbakkerij in een OS-land had, met advies van PUM, het scala van goederen uitgebreid en daarmee de omzet zien verdubbelen. Er was echter geen concurrent van de markt verdwenen, een aantal hadden ook groei gerealiseerd. Het PUM advies had gedeeltelijk een nieuwe vraag gecreëerd met nieuwe producten, gedeeltelijk het bedrijf de kans gegeven om gebruik te maken van een groeiende vraag.

7.3 Invloed op het institutionele bedrijfsklimaat

Evaluatievraag

Versterkt PUM de z.g. 'Enabling Environment'?

In paragraaf 6.3 werd de doeltreffendheid van de samenwerking met lokale bedrijfs ondersteunende organisaties besproken, met andere woorden: versterkt PUM deze organisaties, en leidt samenwerking met deze organisaties tot verbetering van de reikwijdte en kwaliteit van de diensten van PUM. Hier wordt de vraag gesteld of deze samenwerking ook een invloed heeft op het lokale bedrijfsklimaat.

In de zes landen in de steekproef leiden er drie aan een structureel zwak ondernemingsklimaat: Kenia, Oeganda en de Russische Federatie. De andere drie landen, in het bijzonder India en Peru, delen de problemen van een ontwikkelingsland, een zwakke fysieke infrastructuur (wegen, energie en water) en een tekort aan kapitaal, maar kennen daarnaast ook een transparante wetgeving, lage administratieve lasten en in het algemeen een overheid die consequent het bedrijfsleven, waaronder de MKB sector, stimuleert.

Versterking van LBOs door PUM, en daarmee verbetering van het lokale ondernemingsklimaat, werd in de steekproef amper waargenomen³⁵. In Oeganda werd een klant uit de vorige evaluatieperiode bezocht, een associatie van exporteurs. Hoewel in de PUM archieven zowel de klant en de interventie aangeduid werd met de code EE van 'Enabling Environment' bleek dat de organisatie naar PUM toe functioneerde als 'doorgeefluik': PUM experts leverden (ook in de huidige evaluatieperiode) reguliere bedrijfsadviezen aan de leden van de associatie, interventies die door de evaluatoren niet als specifiek 'ondernemingsklimaatversterkend' konden worden aangemerkt. Datzelfde geldt voor de trainingen die door een viertal PUM experts werden gegeven voor leden van een bedrijfsinstituut in de Russische Federatie.

Al deze activiteiten vergemakkelijken PUM de toegang tot individuele klanten, maar hebben geen directe invloed op het ondernemingsklimaat. Het zijn dus 'verticale' en geen 'horizontale' diensten. De PUM experts versterken mogelijk het aanzien van de LBO, maar de trainingen en de adviezen gaan 'langs' de LBO direct naar de leden.

De PUM experts maakten wel melding van contacten met associaties, maar met slecht één uitzondering gebeurde dit in het kader van informatievergaring door de PUM experts.

Er dient hier een belangrijke kanttekening geplaatst te worden: het veld van deze evaluatie omvatte niet de steun die via PUM wordt gegeven aan de beroepsonderwijssector (het zogenaamde

³⁵ PUM kent twee type interventies richting LBOs: directe ondersteuning door expert en samenwerkingsovereenkomsten (MOUs) gericht op wederzijds gebruik maken van netwerken.

VEHICLE programma, gesponsord door DGIS-DSO). PUM's moederorganisatie VNO/NCW onderhoudt verder contacten met werkgeversverenigingen in ontwikkelingslanden in het kader van het mede door DGIS gefinancierde programma DECP. De mogelijke effecten op het bedrijfsklimaat in ontvangende landen van deze programma's vallen dus buiten het gezichtsveld van deze evaluatie.

Evaluatievraag

Is er geen sprake van concurrentie met andere diensten aanbieders?

Deze vraag is gerelateerd aan additionaliteit, zoals besproken in paragraaf 5.5. Als er sprake is van een commercieel en in principe betaalbaar aanbod van diensten vanuit lokale aanbieders, dan is PUM niet alleen niet additioneel maar ook marktverstrend. Het blijkt echter dat het type advies zoals over het algemeen gegeven door PUM van een uniek technisch en praktisch karakter is, niet aanschafbaar op de commerciële markt.

In de steekproef waren de enige uitzonderingen op deze regel de bezoeken waarbij bedrijfsplannen opgesteld werden als onderbouwing voor de aanvraag van een lening. Binnen de steekproef werd in acht gevallen een bedrijfsplan opgesteld, maar in vijf van die gevallen was dat een onderdeel van een breder pakket van diensten, waaronder ook advies op technisch gebied, procesaanpassing, kwaliteit e.d. In de drie gevallen waar het bedrijfsplan het enige of meest belangrijke product was, rijst de vraag of lokale consultants deze dienst niet hadden kunnen leveren. De effecten van deze diensten waren verder teleurstellend. Eén van de betrokken PUM experts merkte op (cit.) *'PUM moet zich afvragen wat het wil met financieringsaanvragen'*.

7.4 Bijdrage aan MVO en gender

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) wordt door veel PUM experts als aandachtspunt meegenomen. Van de 67 experts die reageerden op de enquête voor deze evaluatie gaven er 62 aan dat ze bekend waren met het begrip MVO, en van deze 62 gaven 5 experts aan dat ze MVO meenemen in de advisering. Aspecten van MVO die dan aandacht krijgen zijn dan veelal:

- veiligheid en hygiëne op de werkvloer;
- afval en uitstoot (zie ook in paragrafen hierboven); en
- relaties met werknemers.

De PUM expert kan het begrip MVO introduceren (en doet dat ook over het algemeen), maar waardering voor het begrip MVO door het bedrijf is uiteindelijk van belang voor implementatie van de adviezen om dit echt over te nemen.

Tabel 7.3 Aantal bedrijven dat aspecten van MVO invoert, dankzij PUM

	Ja	Nee	Aspecten
Turkije	3	10	Vermindering afval, energie zuinigheid, veiligheid op werkvloer, arbeidsrelaties
Rusland	2	6	Veiligheid op de werkvloer
India	2	5	Veiligheid en comfort (temperatuur) op de werkvloer
Oeganda	4	2	Veiligheid op de werkvloer; vermindering afval
Kenia	4	4	Veiligheid op de werkvloer; vermindering afval; arbeidsrelaties
Peru	5	2	Veiligheid op de werkvloer; vermindering afval
Totaal	20	29	

Bron: Ecorys. (NB. Niet alle bedrijven hebben deze vraag beantwoord).

Met name in de voedselverwerking zijn een aantal aspecten van MVO (veiligheid en hygiëne) ook van belang voor het verkrijgen van een HACCP accreditatie. In Turkije en Rusland wordt MVO door de meeste bedrijven als amper belangrijk gezien, tenzij een accreditatie sommige aspecten vereist.

PUM heeft weinig invloed op het aspect 'gender' onder de klanten. Aan de lokale vertegenwoordigers wordt gevraagd alert te zijn op door vrouwen geleide bedrijven en te trachten deelname van zulke bedrijven te stimuleren. Van de in totaal 57 bezochte bedrijven in de steekproef, waren er 11 geleid door vrouwen. In Rusland waren vijf van de 11 bedrijven in vrouwelijke handen, in Peru twee, in de andere landen ieder slechts één.

Werkgelegenheid voor vrouwen in de bezochte bedrijven was toegenomen, maar over het algemeen betreft dat het soort van werk dat traditioneel door vrouwen wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld bloemensnijden in Afrika). De evaluatoren konden niet bepalen of dit de positie van de vrouwen versterkte. Alleen in Turkije werd toename van werkgelegenheid voor vrouwen met een hogere technische opleiding gemeld.

Tabel 7.4 Toename werkgelegenheid mannen en vrouwen binnen de steekproef

	mannen	vrouwen
Turkije	125	34
Rusland	140	176
India	952	263
Oeganda	Meer dan 5	Meer dan 50
Kenia	55	50
Peru	65	26
Totaal	Meer dan 1342	Meer dan 594

Bron: Ecorys

Het merendeel van de werkgelegenheidseffecten ging dus naar de traditionele mannelijke werkgelegenheid.

Hoewel PUM de participatie van vrouwen in het expertbestand stimuleert, waren er in de steekproef slechts twee vrouwelijke experts die bedrijven hadden geadviseerd. PUM tracht al jaren het aantal vrouwelijke experts in zijn bestand te vergroten, en observaties in de evaluatieperiode 2006-2009 doen mogelijk nog geen recht aan deze pogingen. Van de 22 lokale vertegenwoordigers in de landen of regio's in de steekproef zijn er 11 vrouwelijke vertegenwoordigers. In het Oeral district in Rusland, waar de grootste vertegenwoordiging van door vrouwen geleide klanten werd gemeld, zijn alle vertegenwoordigers vrouw.

7.5 Conclusies en aanbevelingen

De PUM adviezen hebben effecten die de grenzen van het bedrijf overschrijden en PUM draagt dus bij aan een bredere impact. Deze impact is echter bescheiden van omvang.

In een aantal gevallen, hoewel dit een minderheid vormt binnen de steekproef, wordt melding gemaakt van een significante toename van de aankopen van toeleveranciers. Bijna zonder uitzondering zijn dit voedselverwerkende bedrijven die aankopen doen bij lokale boeren.

De verbetering van het lokale ondernemingsklimaat werd door de evaluatoren amper waargenomen. Er waren wel activiteiten die het voor PUM makkelijker maakten om toegang tot individuele klanten te krijgen, maar deze hebben geen directe invloed op het ondernemingsklimaat. In slechts één geval was er sprake van contacten met business associaties.

Effecten op het fysieke milieu zijn zeer beperkt, en in één geval zelfs negatief. PUM experts nemen wel andere aspecten van MVO mee in hun advies, meestal betreft dit veiligheid op de werkvloer en bedrijfshygiëne. De beperkte impact op MVO aspecten kan voor een deel worden toegeschreven aan de beperkte duur van het bezoek en de nadruk die er in die periode ligt op het behalen van concrete resultaten. Wanneer MVO direct relevant is voor de klant (bijvoorbeeld wanneer de veiligheid of gezondheid van de werknemers in het geding is) zal de aandacht hiervoor groter zijn.

Effecten voor gebruikers van de door de PUM klant geleverde goederen of diensten en effecten op de sector (via het toegenomen concurrentiepotentieel) zijn miniem. Ook de bijdrage van PUM op de institutionele omgeving (het ondernemingsklimaat) is bescheiden.

PUM tracht bij te dragen aan de rol van de vrouw in het bedrijfsleven in de ontvangende landen, maar binnen de steekproef domineren de door mannen geleide bedrijven, met uitzondering van de bedrijven in de Russische Federatie.

De beperkte invloed van het PUM programma op de bredere ontwikkelingsdoelstelling dient geen verbazing te wekken. PUM is een vraaggedreven programma, en de motivering voor het indienen van aanvragen is gelegen in de winstverwachting van de ondernemer. Externe en maatschappelijke effecten zijn een afgeleide van deze directe resultaten. Hoewel groei van werkgelegenheid vaak in verband wordt gebracht met groeiende economische bedrijvigheid, is dit op het individuele bedrijfsniveau niet een automatisme. Een bedrijf kan, met het oog op efficiëntie maar ook kwaliteit of hygiëne, besluiten werknemers te vervangen door apparatuur (een praktijk inderdaad waargenomen in de evaluatie). Bovendien zijn effecten van een verandering binnen één kleinbedrijf voor de omgeving bescheiden.

De mogelijkheden om het programma te sturen naar regio's waar armoede en werkloosheid meer prominent zijn, zijn beperkt: PUM wordt gedreven door de vraag van (minstens twee jaar) bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie. Dit geldt met name voor de armste landen in de steekproef, Kenia en Oeganda. In landen waar de economische groei al geleid heeft tot een bredere regionale spreiding van bedrijfsactiviteiten, waaronder ook Peru, is PUM dan ook breder actief.

Aanbevelingen

Als we uitgaan van de veronderstelling dat omzet en winstgevendheid de belangrijkste criteria zijn waardoor ondernemers zich laten leiden, dienen de verwachtingen wat betreft de impact van een

programma als PUM zich daarop te richten. De verwachtingen van de financiers dienen zich hierop aan te passen en sturing op impact indicatoren moet vermeden worden.

Het versterken van de z.g. 'enabling environment' door PUM dient kritisch te worden bekeken. Volgens de evaluatoren past dit type ondersteuning niet bij de kernactiviteiten van PUM.

Op het terrein van MVO is het aan te bevelen dat de expert tijdens diens eerste en tweede bezoek alleen die aspecten ter sprake brengt die direct verband houden met de probleemstelling. Andere aspecten moeten pas naar voren gebracht worden als er een zekere mate van vertrouwen is opgebouwd en de expert voldoende inzicht heeft in de omgevingsfactoren van het bedrijf.

De ontwikkelingsdoelstelling van PUM is om "bij te dragen aan de groei van een levensvatbaar MKB". De premise is hier dat een dynamisch groeiend MKB bijdraagt aan de vermindering van armoede. Deze dynamiek zal meer kans hebben om te slagen in die regio's van een land waar ook de kans op groei reëel aanwezig is. Dit is volgens de evaluatoren in de meeste landen in urbane of peri-urbane regio's en niet in rurale regio's. Bij het opstellen van de landenbeleidsdocumenten moet daarom hier vanuit worden gegaan.

8 Conclusies en aanbevelingen

In opdracht van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en EZ, evalueerde Ecorys het programma PUM zoals uitgevoerd van 2006 tot en met 2009. Deze evaluatie richtte zich op de impact en de resultaten van de PUM projecten en business links, naast relevantie en doelmatigheid. In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd, alsmede hierop gebaseerde aanbevelingen.

8.1 Samenvattende conclusie

PUM levert voor een belangrijk deel van zijn klanten in de doellanden een relevante dienst, en draagt daarmee bij aan duurzame bedrijfsvoering bij die klanten en daarbij aan de doelstelling van PUM om de zelfredzaamheid van het lokale MKB te vergroten. Hiermee draagt PUM bij aan de beleidsdoelstelling van de belangrijkste sponsor DGIS-DDE. Deze bijdrage is echter *logisch* beperkt door de schaal van het programma (in veel OS-landen niet meer dan 30 interventies per jaar) en door de impact die het type klanten hebben op de nationale of regionale economie en daarmee op bestrijding van armoede. Deze impact is bescheiden gezien de omvang van de ontvangers (MKB) evenals het feit dat niet alle geslaagde projecten inderdaad ‘multiplier’ effecten vertonen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan, met het oog op efficiëntie maar ook kwaliteit of hygiëne, besluiten werknemers te vervangen door apparatuur; niet alle klanten staan hoog in de bedrijfskolom en kopen veel lokaal in). Ook zijn de meeste ontvangers gevestigd in urbane gebieden: PUM wordt gedreven door de vraag van bestaande bedrijven met minimaal tien werknemers, en deze bedrijven zijn beter vertegenwoordigd in de centra dan in de periferie.

De relevantie van PUM voor het Nederlandse bedrijfsleven is beperkt. Hoewel PUM klanten investeringsgoederen aanschaffen zijn deze aankopen van bescheiden omvang. Voor 2008 was de geschatte waarde van aankopen door PUM klanten in “EZ landen” bij Nederlandse bedrijven 5,5 miljoen euro. Daarbij ligt de waarde van de investering in ruim de helft van deze gevallen onder de 100.000 euro. Ook leidden Business links zelden tot duurzame internationale contacten. Er is hier dan ook sprake van een zekere discrepantie tussen de doelgroepen van EZ (Nederlandse bedrijven) en van PUM (bedrijven in het doelland). Deze discrepantie heeft gevolgen voor PUM en de boodschap waarmee experts het veld in gaan. Daar waar experts aangeven dat zij in essentie dezelfde doelstelling nastreven in OS-landen als in EZ-landen, zou in de laatste groep landen de business links prioriteit moeten krijgen.

De effecten van de PUM activiteiten zijn dus het meest zichtbaar bij de directe ontvangers van de PUM diensten. Hoewel een hoger percentage klanten binnen de steekproef zegt de adviezen van PUM te waarderen, hebben ruim 67% van de ontvangers direct baat bij de bijdrage van PUM. Het niet (volledig) slagen van de missies kan niet volledig op het conto van de PUM experts worden geschreven: er zijn ontvangers die het aan de ambitie ontbreekt om het advies uit te voeren. Dat er echter wel eens wat mis gaat bij de opdrachten is onvermijdelijk, PUM drijft immers op vrijwilligers. Hoewel de experts veelal zeer gemotiveerd en gedreven zijn, legt dit toch enige beperkingen op:

- Niet in alle voor OS-landen relevante sectoren zijn (voldoende) experts aanwezig (bijv. textiel).
- De experts hebben geen contractuele verplichting en in sommige gevallen kan dit leiden tot vertraging bij de uitvoering van het project.
- De PUM experts zijn experts op hun eigen gebied, niet noodzakelijkerwijs ervaren consultants of rapporteurs.

- De PUM experts zijn niet altijd op de hoogte van de specifieke aspecten en de beperkingen van het ontvangende land.

Een zeker faalpercentage zal dus geaccepteerd moeten worden. De vraag is of dit percentage nog beperkt kan worden en of de negatieve effecten van een eventueel falen ingedamd kunnen worden. Hiervoor verwijzen wij naar de volgende paragraaf met de aanbevelingen.

Doelmatigheid wordt bepaald door de verhouding tussen de outputs en kosten (inputs). PUM is een efficiënt programma, niet alleen door de inzet van de vrijwilligers, maar ook door snelle beslissingsprocedures. De administratieve en financiële lasten voor ontvangers zijn gering, altijd draagbaar, mede door de flexibele inzet van veel PUM experts.

In hoofdstuk 2 is een kort overzicht gegeven van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie en de uitwerking hiervan. De conclusie was dat 7 van de 11 aanbevelingen geheel of gedeeltelijk zijn opgevolgd, terwijl er twee niet zijn opgevolgd en twee niet (meer) relevant zijn. Voor de aanbevelingen die niet zijn opgevolgd heeft PUM goede argumenten om dit niet te doen.

8.2 Aanbevelingen

Een algemene opmerking: In de periode vanaf 2006 hebben zich binnen PUM belangrijke procedurele wijzigingen voorgedaan, waarvan we de effecten nog niet altijd duidelijk in beeld hebben kunnen krijgen. Daarom zullen sommige aanbevelingen niet nieuw zijn, maar wel aangeven waar (meer) veranderingen kunnen worden verwacht.

Beleid

De donoren zouden bij beleidsbeslissingen rondom (financiering van) PUM zich rekenschap moeten geven van het interventiemechanisme van PUM, dat wil zeggen directe interventies gericht op individuele kleine bedrijven, en de op dat niveau liggende effecten. Een te ambitieuze verwachting op het gebied van impact op een hoger veld (land, regio, sector) kan leiden tot het gebruik van onjuiste beoordelingsmaatstaven.

Mogelijk mosterd na de maaltijd. Het zou goed zijn geweest wanneer de verwachtingen van EZ richting Nederlands bedrijfsleven evenredig vertaald zouden zijn naar een PUM doelstelling, welke laatste duidelijk meegegeven zou kunnen worden met de PUM expert.

De intake

De noties relevantie en additionaliteit (mogelijk niet met zoveel woorden genoemd) zijn bij veel betrokkenen, waaronder landencoördinatoren, gemeengoed geworden. Echter, met name additionaliteit wordt nog wel eens over het hoofd gezien wanneer bredere doelstellingen worden nagestreefd, bijvoorbeeld de uitstraling van een prioritaire sector naar andere delen van de economie. Grotere en meer kapitaalkrachtige bedrijven worden dan als klanten geaccepteerd. Dit is geen terechte benadering: per geval zal er kritisch bezien moeten worden of zonder PUM dezelfde directe en indirecte effecten ook niet tot stand zouden zijn gekomen.

Voorgaande evaluaties hebben het instituut 'lokale vertegenwoordiger' en de manier waarop PUM hiermee omgaat al bekritiseerd. De huidige evaluatie merkt hierover op: *Lokale vertegenwoordigers spelen nog steeds een cruciale rol als 'poortwachter' en in de onderhavige evaluatie zien de evaluatoren het risico dat de lokale vertegenwoordigers de relevantie en additionaliteit van het programma kunnen aantasten. Zij kunnen bijvoorbeeld de intake beperken tot bedrijven in hun eigen commerciële of andere netwerk. Dit zet relevantie en additionaliteit onder druk.* In deze

evaluatie zullen wij PUM niet aanraden de beloningsstructuur te herzien of anderszins de wettelijke verhouding tussen PUM en de lokale vertegenwoordigers te veranderen. Wij adviseren om, gebruik makend van bestaande regelingen, het functioneren van lokale vertegenwoordigers voortdurend te monitoren op de manier waarop deze het beleid van PUM in de ontvangende landen uitvoeren en adequaat actie te nemen wanneer er aanwijzingen zijn dat het beleid van PUM niet correct wordt vormgegeven. Het verbreken van een samenwerkingsverband moet daarbij niet uitgesloten worden. Er is hier ook een observatie- en informatierol van de kant van AnaMon te bedenken, en een interventierol bij het PUM management.

Aard van de diensten

De evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat het unieke karakter van PUM gelegen is in het praktische, technische en toepasbare karakter van de advisering. Een concreet advies plus assistentie om een product technisch aan te passen aan de eisen van een Europese importeur heeft een grotere kans op tastbare effecten dan een algemeen strategisch marketing plan. Adviezen van een meer algemeen karakter (strategisch management bijvoorbeeld) hebben een grotere kans te overlappen met lokale adviseurs (bijvoorbeeld verbonden aan universiteiten) en daarom niet additioneel en marktverstoring te zijn. Het behouden van de focus van PUM op dit praktische aspect van de advisering zal relevantie, effectiviteit en additionaliteit van het programma ten goede komen.

Bij aanvragen waarbij de aard van het advies belangrijke financiële consequenties kan hebben dient eerst te worden nagegaan of (i) financiering voor handen is, (ii) of de klant 'bancable' is, en (iii) of er geen andere belemmeringen binnen het bedrijf bestaan die eerst met eigen middelen opgelost moeten worden voordat aan de financiering gedacht kan worden. Dit advies geldt met name voor financieringsaanvragen. Bij het voorbereidingsgesprek zal aan de expert duidelijk moeten worden gemaakt dat het advies *in de lokale context* realiseerbaar moet zijn en dat nooit valse verwachtingen gecreëerd mogen worden.

Dit proces van matching kan aan twee kanten worden aangescherpt. Aan de ene kant door een actievare rol van de lokale vertegenwoordiger waarbij gedacht wordt aan een uitgebreidere scan van de potentiële klant. Aan de andere kant geeft het uitgebreide netwerk van PUM in Nederland (zowel via het netwerk van PUM zelf als via de individuele netwerken van PUM experts) de organisatie de gelegenheid om specifieke kennis aan zich te binden.

Als een PUM expert de indruk heeft dat een vervolgsbezoek zijn of haar advies meer kans geeft om opgevolgd te worden moet er worden aangestuurd op een tweede bezoek. Dit geeft de expert ook meer kans om andere zaken (zoals algemene bedrijfsvoering, MVO, enz.) op te volgen en creëert een beter uitgangspunt voor een business link.

Het blijkt dat het lastig is om voor bepaalde sectoren in Nederland expertise aan te trekken. We raden daarom aan bewuste keuzes te maken welke expertise wel en welke niet (meer) wordt aangeboden. Verder is het in toenemende mate mogelijk en ook opportuun om met behulp van verschillende media, virtueel in contact te komen met een aanvrager voordat de expert uitvliegt.

Het databestand PRINS biedt de organisatie een uitstekend instrument om analyses mee uit te voeren. Om de relevantie van deze analyses te vergroten is het aan te bevelen om in plaats van de activiteit de klant (het bedrijf) als spil (*pivot*) te nemen.

Ten slotte: het is onvermijdelijk dat een bepaald percentage van de opdrachten niet tot een tastbaar effect zal leiden. Vermijden dient echter te worden dat interventies schade aanbrengen bij de klanten. In het geval dat er toch schade dreigt te ontstaan dient PUM op basis van vaststaande procedures op te treden.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas