

De organisatie van de exportbevordering

DRS. F. D. KORFKER *-MR. R. R. LAMPE **

De export is primair een zaak van het bedrijfsleven. Daartoe wordt in de ondernemingen een exportbeleid geformuleerd en uitgevoerd waarin elementen als marktonderzoek, produktafstemming op de markt, marktpenetratie, deelneming aan handelsbevorderende manifestaties en financieel beleid, variërend van prijsbepaling tot naffinanciering zijn opgenomen. Maar ook de overheid houdt zich met de export bezig. Zij voert enerzijds een voorwaardenscheppend beleid dat gericht is op het versterken van de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven (algemeen-economische politiek) en op het zoveel mogelijk opheffen van internationale handelsbelemmeringen (handelspolitiek), terwijl anderzijds een exportbeleid wordt gevoerd dat tot doel heeft het bedrijfsleven direct te stimuleren in zijn exportinspanningen, variërend van algemene (export)voorlichting tot financiële steun bij concrete transacties. Bij het bedrijfsleven bestaat evenwel veel kritiek op het exportbeleid van de overheid. In dit artikel 1) wordt op deze kritiek ingegaan en wordt aangegeven hoe de exportbevordering van overheidswege in Nederland effectiever zou kunnen worden aangepakt. Daarbij wordt een ontwerp voor een beter organisatorisch kader voor de exportbevordering geschetst.

De Nederlandse exportpositie

De export is een geliefd onderwerp dat geregeld aan de orde wordt gesteld in vakbladen, economische literatuur en dag- en weekbladen. Ook de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (commissie Wagner-II) onderkent het belang van de export voor werkgelegenheid, de ontwikkeling van het nationaal inkomen en het welvaartsniveau van de Nederlandse volkshuishouding.

De toegenomen belangstelling voor de verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie en het teruglopen van het Nederlandse aandeel in de wereldhandel is terug te leiden tot twee overwegingen:

- feitelijke omstandigheden, zoals de toename van het aandeel van de aardgasopbrengst in het saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans van f. 2 mrd. in 1970 tot f. 20 mrd. in 1980; een afnemend concurrentievermogen van Nederlandse bedrijven als gevolg van hoge uitvoerprijzen ten opzichte van die van andere landen en de ongunstige uitvoerstructuur van de Nederlandse industrie, zowel wat betreft pakquetsamenstelling, als wat betreft geografische spreiding;
- groeiend besef dat bevordering van de export van cruciaal belang is voor de realisering van de voornaamste macro-economische doelstellingen van opeenvolgende Nederlandse regeringen: herstel van de werkgelegenheid en vermindering van het financieringstekort.

Over een langere periode gezien vertoont de internationale oriëntatie van de Nederlandse volkshuishouding aanzienlijke verschillen (zie tabel 1). Tabel 1 toont aan dat na de inzinking van de jaren dertig sedert de tweede wereldoorlog van een spectaculaire groei sprake is. Daarbij blijkt dat het voortgezette industrialisatieproces bepalend is voor de structuur van het in- en uitvoerpakket. Sinds de jaren vijftig is de invoer van grondstoffen, halfabrikaten en investeringsgoederen sterker gestegen dan de invoer van consumptiegoederen, terwijl de uitvoer van chemische producten, elektronische- en elektrotechnische producten aanzienlijk toenam. Na 1973

Tabel 1. De Nederlandse buitenlandse handel sinds 1900, in mrd. gld., in lopende prijzen

Jaar	Invoer	Uitvoer	Omzet	Omzet in procenten van het nationaal inkomen
1900	2,0	1,7	3,7	206
1913	3,9	3,1	7	250
1917	1,0	0,8	1,8	49
1921	2,3	1,4	3,7	64
1930	2,4	1,7	4,1	66
1938	1,5	1,1	2,6	48
1950	7,8	5,4	13,2	77
1960	17,2	15,3	32,3	85
1970	48,5	42,6	91,1	87
1980	152,8	146,8	299,6	96

treedt een markante verslechtering op in het volume van de goederenuitvoer, voornamelijk als gevolg van een verschuiving van de wereldinvraag naar minder energie-intensieve produkten, terwijl het Nederlandse exportpakket juist relatief energie-intensief is.

In het in 1980 verschenen WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* wordt deze ongunstige uitvoerstructuur in vergelijking met andere industrielanden geanalyseerd. Daarbij blijkt o.a. dat investeringsgoederen de komende jaren de snelst groeiende categorie, in ons huidige exportpakket, duidelijk ondervertegenwoordigd zijn, terwijl andere categorieën, waar internationaal weinig vraag naar bestaat, ruim vertegenwoordigd zijn (zie tabel 2).

* Werkzaam als financieringsadviseur bij de Nationale Investeringsbank NV.

** Werkzaam als kantoordirecteur bij F. van Lanschot Bankiers NV. Per 1 oktober senior manager bij Peat Marwick Nederland. Het artikel is geschreven à titre personnel.

1) Dit artikel is een samenvatting van drie rapporten: *Eenheid in verscheidenheid, naar een gericht exportbeleid in Nederland*, 8 oktober 1982; *Plaats en toekomst van de Nederlandse exportfinanciering*, 1 maart 1983, en *Eendracht en vereende kracht, naar een doelmatige exportbevordering in Nederland*, 18 mei 1983.

Tabel 2. De structuur van de goederenuitvoer van Nederland en de andere EG-landen, 1980, in procenten van de totale uitvoer

	Nederland	BLEU	Bonds-republiek Duitsland	Frankrijk	Italië	EG
Landbouwproducten en voedingsmiddelen . . .	22	10	5	16	7	11
Energie	22	9	4	4	6	7
Machines	13	12	29	19	23	22
Vervoermaterieel	4	11	16	14	9	12
Overige fabrikaten	35	48	42	42	52	43
Overige producten	4	10	4	5	3	5

Uit tabel 2 blijkt tevens dat de samenstelling van de Nederlandse goederenuitvoer grote verschillen vertoont met die van andere EG-landen. Het is overigens opmerkelijk dat het aandeel van investeringsgoederen in de Nederlandse uitvoer naar ontwikkelingslanden groter is dan dat in de totale Nederlandse uitvoer (24% tegenover 17%).

De liberalisering van het economisch verkeer na 1945 en de uitbouw van de internationaal-economische organisaties zijn bijzonder gunstig geweest voor de Nederlandse uitvoer, zij het dat deze daardoor eenzijdig geconcentreerd werd op de nabijgelegen West-europese markten. Deze concentratie neemt nog voortdurend toe: in 1953 omvatte de uitvoer naar België, Luxemburg, de BRD, Frankrijk en Italië 36% van het totaal, in 1958 42%, 1965 56% en in 1980 73%, terwijl de uitvoer naar geheel West-Europa in 1980 80% bedroeg. Van de overige export nemen ontwikkelingslanden ca. 12% voor hun rekening. De laatstgenoemde drie landen hebben een veel gelijkmatiger spreiding van hun uitvoer, met name naar landen buiten West-Europa. Uitbreiding van de Nederlandse export naar ontwikkelingslanden ligt voor de hand. (Veelal zal het echter kapitaalgoederen betreffen, waarbij financieringsondersteuning door de overheid onmisbaar is.)

Voor 1983 prognosticeren de OECD en GATT een groei van de wereldhandel van drie procent. Het Centraal Planbureau berekent het voor ons land relevante deel in deze groei op nul procent. De Economische Voorlichtingsdienst (EVD) heeft het volume van de Nederlandse exportgroei (exclusief aardgas) eveneens op ongeveer nul procent geschat. Ook de pakketsamenstelling ondergaat nog geen verbetering. De in het voorjaar 1983 gepubliceerde CBS-conjunctuurtest van de Nederlandse industrie toont een afname in de ontvangst van buitenlandse orders van investeringsgoederen met 15%. De samenstelling van het exportpakket, de geografische spreiding en beheersing van uitvoerprijzen (in termen van de productiekosten) zullen de voortdurende aandacht van de overheid behoeven.

Doelstellingen van exportbeleid

In zijn jongste jaarverslag dringt de president van De Nederlandse Bank NV aan op vergroting van de export als één van de middelen om duurzaam economisch herstel te bereiken. Dit herstel wordt echter in belangrijke mate belemmerd door een verslechterde solvabiliteitspositie van banken en bedrijven. Een op herstel en verbetering van de werkgelegenheidssituatie gericht sociaal-economisch beleid zal economische groei moeten stimuleren en de economische structuur moeten aanpassen. Rendementsherstel voor het bedrijfsleven, beheersing van lastenstijging, vermindering van de collectieve uitgaven en het financieringstekort zal gepaard moeten gaan aan een aanmerkelijke verbetering van de exportprestatie. Dat is niet alleen het geval omdat een groot deel van de werkgelegenheid direct of indirect met de exportprestatie samenhangt, maar bovendien omdat de stijgende invoer — een gevolg van toenemende internationale arbeidsverdeling en specialisatie — uit landen van de derde wereld zal moeten worden gecompenseerd. Het is niet juist te veronderstellen dat met een voorwaardenschepend macro-economisch beleid zou kunnen worden volstaan.

Een voordehandliggend uitgangspunt voor het exportbeleid in de komende jaren zou concentratie op groeiemarkten zijn. Dat betekent dat men zich moet richten op derde-wereldlanden en nieuw geïndustrialiseerde landen waar, naast prijs, kwaliteit en after-sales-service, juist op het vlak van de kapitaalgoederenexport de nfinan-

ciering van doorslaggevende betekenis is. Een aanvullend marktgericht exportbeleid zal tweeledig moeten zijn: enerzijds zullen instrumenten en regelingen meer afgestemd moeten worden op bepaalde groepen en sectoren van het Nederlandse (exporterende) bedrijfsleven, anderzijds zal nauwkeurige afstemming moeten plaatsvinden op wat groeiemarkten vragen.

Algemeen-economische beleidsmaatregelen zullen bepalend zijn voor ontwikkeling van de uitvoer naar nabijgelegen EG-markten, waar het concurrentievermogen overigens niet uitsluitend bepaald wordt door het kostenniveau, maar ook door niet prijsbepalende elementen als verkoop, marketing, tijdige levering, produktkwaliteit enz. Het bedrijfsleven zal zelf de nodige aandacht moeten besteden aan specialisatie en productdifferentiatie, waarbij de instrumenten van het innovatiebeleid en herindustrialisatiebeleid ondersteuning kunnen bieden.

Probleembeschrijving

Een veel gehoorde klacht uit het bedrijfsleven is dat de organisatie van de exportbevordering ondoorzichtig is en leidt tot tijdverspilling. Het lijkt of andere belangen dan doelmatigheids-overwegingen een toonaangevende rol spelen, waardoor de noodzakelijke reorganisatie van het overheidsapparaat op het gebied van de exportbevordering uitblijft. Nederlandse bedrijven hebben uit hoofde van een veelheid van exportbevorderende-, ondersteunende-, adviserende- en financierende diensten en instellingen thans een grote verscheidenheid aan ingangen, zowel bij de overheid als bij particuliere instanties (ca. 300). Deze richten zich lokaal of regionaal tot het hele Nederlandse bedrijfsleven of tot bepaalde sectoren, zoals b.v. de landbouw, tot bepaalde bedrijfstakken of tot groepen van bedrijven. Van enkele van deze organisaties kan worden gezegd dat zij werkelijk doelmatig aan de behoeften van het door hen vertegenwoordigde deel van het bedrijfsleven tegemoet komen. Vanuit het bedrijfsleven gezien blijkt het vaak niet goed mogelijk het juiste contactadres te selecteren en vervolgens te benaderen. Fouten, misverstanden, doorverwijzingen en vertragingen zijn daarvan het gevolg, met als resultaat dat exporttransacties niet worden gerealiseerd en de exportbereidheid afneemt.

De verschillende functies van de exportbevordering zijn binnen de huidige structuren niet duidelijk te onderscheiden. Wel kan sectoraal of categoriaal worden vastgesteld welke behoeften aan exportondersteuning er bij verschillende bedrijven leven. Een categoriaal onderscheid levert het volgende behoeftenpatroon:

- een eerste groep van zeer grote multi- en internationaal werkende bedrijven zal nauwelijks behoeven hebben aan exportondersteuning, maar wel aan handelspolitieke invloed en soms exportfinancieringssteun. Deze bedrijven kennen de weg in het buitenland en beschikken over eigen exportafdelingen en informatiekanalen vanuit het buitenland;
- een tweede groep grote bedrijven werkt al internationaal, maar heeft aanvullende informatie of ondersteuning nodig om nieuwe markten te bewerken. Indien zij lid zijn van een werkgeversorganisatie (ca. 30% van het bedrijfsleven) of in de agrarische sector bedrijfsgenoot van een publiekrechtelijke organisatie (ca. 90% van de agrarische bedrijven) is dat vaak het eerste contactadres. Bij concrete of specifieke vragen wordt dikwijls doorverwezen naar een tiental andere organisaties, diensten of instellingen;
- een derde groep middelgrote- en kleine bedrijven wil gaan exporteren en is bereid daartoe drempels te overschrijden, maar weet niet welke drempels dat zijn. Het toeval beslist, welk contactadres wordt benaderd en is uiteindelijk bepalend voor het succes van de exportpoging;
- een vierde groep van middelgrote- en kleine bedrijven die zouden kunnen exporteren, maar dat om de één of andere reden nog niet doen.

De *Exportnota* van oud-staatssecretaris ir. W. Dik van augustus 1982 constateert dat „naast de overheid een veelheid van organisatorische instellingen zich met voorlichtings- en exportbevorderingsactiviteiten bezighoudt, met het gevaar van onduidelijkheid zowel naar exporteurs als naar buitenlandse afnemers toe en doorkruising van elkaars acties in het buitenland”. De versnippering wordt gezien als „blijkbaar beantwoordend aan onze volksaard”. De nota geeft niet aan hoe de zo noodzakelijke eenheid in deze verscheidenheid te

bereiken zou zijn. Een in januari 1983 verschenen gezamenlijke studie van de AMRO-Bank en het Koninklijke Nederlands Ondernemersverbond naar knelpunten bij exportondersteuning voor het midden- en kleinbedrijf meldt dat ondanks het aanbod van 300 contactadressen 27% van deze categorie van bedrijven spontaan geen enkele instelling kan noemen en 14% nog nooit contact heeft gehad met enige exportbevorderende instelling. In het rapport wordt gepleit voor een doorzichtige structuur en deskundige begeleiding.

De publieke sector

De overheid kent een aanzienlijk aantal bij de exportbevordering betrokken dienstonderdelen en ministeries:

- het Ministerie van Economische Zaken met zeven dienstonderdelen en acht exportsubsidiereregelingen;
- het Ministerie van Landbouw en Visserij, dat voor ongeveer een kwart van de totale export een eigen beleid formuleert en dat beschikt over eigen landbouwattachés in de Buitenlandse Dienst;
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken met drie dienstonderdelen, waaronder het directoraat-generaal Internationale Samenwerking, het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden en handelsattachés in Buitenlandse Dienst (het uit 1955 stammende „concordaat” met EZ laat eigen EZ-vertegenwoordigers in de Buitenlandse Dienst niet toe);
- het Ministerie van Financiën, dat het beleid ten aanzien van exportkredietverzekering en koersrisicoverzekering bepaalt;
- het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat eigen verkeersattachés in de Buitenlandse Dienst heeft;
- het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een medebeslissende stem over rentesubsidies uit het „Matching-fonds” (rentesubsidies met garanties voor Nederlandse exporteurs).

De particuliere sector

De particuliere sector kent een veelheid van privaat- en publiek-rechtelijke organisaties, die zich met exportbevordering en exportfinanciering bezighouden. De organisatorische versnippering heeft tot gevolg dat niet werkelijk van een effectieve belangenbehartiging sprake is. Genoemd worden:

- het in 1946 opgerichte Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland (CO), waarin centrale werkgeversorganisaties van industrie, handel, landbouw, bankwezen, verkeer en een aantal produktschappen samenwerken op gebied van handelspolitiek en handelsbevordering;
- het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH), midden jaren zestig door toepassing van de z.g. Langmandoctrine voortgekomen uit de Centrale Kamer van Handelsbevordering en de Nationale Raad voor Handelsbevordering;
- de in 1954 opgerichte Federatie voor de Nederlandse Export (Fenedex) met 700 aangesloten ondernemingen;
- de Federatie van Nederlandse Kamers van Koophandel voor den Handel met het Buitenland;
- de Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland (met 29 exportconsulenten);
- Wereldhandelscentra;
- de Nederlandse Export Combinatie;
- de Export Combinatie Brabant;
- het Instituut voor Export;
- het Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering;
- het Bureau voor Handelsvoorlichting;
- de Trade Channel Organisation;
- de Contactgroep Exportdeskundigen;
- Holland Trade System (HTS) enz.

Op het gebied van de financiering van de handel met het buitenland worden onderscheiden:

- De Nederlandsche Bank NV (Export Financierings Arrangement);
- de Nederlandse Credietverzekeringsmaatschappij NV (NCM);
- de Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO);
- de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV (NIO);
- de Export-Financiering Maatschappij NV (EFM);

- de Nationale Investeringsbank NV; en ten slotte
- de particuliere banken.

De afgelopen jaren is vele malen door het bedrijfsleven en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal gewezen op de noodzaak te komen tot een hechte organisatie binnen het overheidsapparaat, maar tot nog toe zijn alle loketten blijven bestaan. Ook binnen de particuliere sector is weinig bereidheid tot samenwerking waardoor mankracht en financiële middelen worden verspild. Zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van het bedrijfsleven zullen bestaande structuren moeten worden doorbroken om het bedrijfsleven de noodzakelijke ondersteuning te geven om exportmogelijkheden te benutten en daarmee macro-economische doelstellingen te realiseren. Een nieuw organisatorisch kader moet het mogelijk maken slagvaardiger in te spelen op exportmogelijkheden en het samenspel tussen overheid en bedrijfsleven verbeteren.

Eenheid in verscheidenheid

Tijdens de formatie van het kabinet-Van Agt II is voor het eerst gesproken over de instelling van een Ministerie van Internationale Economische Aangelegenheden. Vorig jaar is in dit blad ook aandacht besteed aan deze gedachte, waarbij buitenlandse economische contacten (buitenlandse handel en ontwikkelingshulp) in één ministerie zouden worden ondergebracht²⁾. Ook bij de formatie van het kabinet-Lubbers is over deze gedachte gesproken. Daarnaast zou concentratie en coördinatie van alle exportinspanningen in b.v. een Ministerie van Buitenlandse Handel overwogen kunnen worden. Er zal echter, gezien het rapport van de Commissie-Vonhoff, geen behoefte bestaan nieuwe ministeries in het leven te roepen.

Het rapport *Eenheid in verscheidenheid* beveelt aan om naar het voorbeeld van de structuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking binnen het Ministerie van EZ een minister van Buitenlandse Handel zonder portefeuille te benoemen, die met één Directoraat-Generaal werkt, dat de samengevoegde werkzaamheden van o.a. DG voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen en de EVD kan verrichten, alsmede het totale exportsubsidiebeleid. Uitgangspunt voor deze conceptie is dat het bedrijfsleven slechts één contactpunt binnen de overheid behoeft te benaderen.

Deze aanbeveling is slechts gedeeltelijk (titulair) overgenomen. Realiteit is dat ontwikkelingssamenwerking uitgaat van een budget van ca. f. 4 mrd., een coördinerend uitvoerend Directoraat-Generaal en een minister, terwijl onze export het moet stellen met een totaal subsidiebedrag van ca. f. 400 mln. en een staatssecretaris, die zich in het buitenland minister mag noemen. De conclusie is dat alleen organisatorische aanpassingen eenheid kunnen brengen in de bevordering van de export, in de behandelingswijze van exportfinancieringsinstrumenten en in de uitvoering van het exportbeleid.

De doelmatigheid van exportbevordering zal in belangrijke mate afhangen van de beleidsruimte en manoeuvreerruimte die wordt geboden om instrumenten en acties nauwkeurig af te stemmen op binnenlandse- en buitenlandse markten. Indien deze „fine tuning” in mindere mate door de overheid geboden wordt, zal het bedrijfsleven zelf aan deze voorwaarden tegemoet moeten komen.

Organisatorisch kader

Het rapport *Eendracht en vereende kracht* analyseert de problemen en de versnipperde infrastructuur aan particuliere zijde en geeft enkele mogelijkheden aan tot samenwerking c.q. integratie. Tevens wordt aan de hand van vergelijking van de exportbevoeringssystemen in Oostenrijk („Wirtschaftskammer”) en Zweden („Swedish Trade Council”) getracht randvoorwaarden te bepalen voor een geïntegreerd systeem.

Daarnaast worden de onderscheiden functies in de exportbevordering geplaatst in een ontwerp voor een organisatorisch kader. In de onderstaande tabel wordt uitgegaan van een organisatie met een hoofdkantoor (HK), regionale steunpunten in het binnenland (RS),

2) F. van Dam, Regeerakkoord voor ontwikkelingssamenwerking: andere strategieën, nieuwe instrumenten, *ESB*, 25 augustus 1982, blz. 872 e.v.

Tabel 3. Ontwerp van een organisatorisch kader voor de exportbevordering

Funcities	Niveau van uitvoering
Onderzoek <ul style="list-style-type: none"> • permanente informatie verzameling over de ontwikkeling van buitenlandse markten, per land, per sector product: <ul style="list-style-type: none"> — uitdiepen hiervan op geselecteerde markten — identificeren van concrete afzetmogelijkheden — inventariseren van projecten 	zwaartepunt: HK ondersteuning: BS BS BS BS
Voorlichting <ul style="list-style-type: none"> • voorlichting van bedrijfsleven over buitenlandse markten/projecten • voorlichting over distributiekanaalen, betalingsvoorwaarden, in- en uitvoerregelingen, commerciële aanpak • voorlichting over exportondersteuning geboden door <ul style="list-style-type: none"> — overheid — anderen • voorlichting over buitenlandse afnemers (relatie-onderzoek) 	zwaartepunt: RS coördinatie: HK RS (coördinatie HK) RS (coördinatie HK) BS (coördinatie HK)
Advisering/begeleiding <ul style="list-style-type: none"> • consulteren van individuele bedrijven: <ul style="list-style-type: none"> — wegwijs maken, begeleiding in het binnenland — op weg helpen, begeleiding in het buitenland • consulteren van samenwerkende bedrijven 	zwaartepunt: HK ondersteuning: RS/BS RS BS HK
Bemiddeling <ul style="list-style-type: none"> • bemiddeling, leggen van contacten in het buitenland; registreren van vraag in het buitenland, koppeling aan binnenlands aanbod • bemiddeling in handelsgeschillen 	BS HK (coördinatie) RS HK
Promotie <ul style="list-style-type: none"> • algemene 'Holland Promotion' in het buitenland 	samenwerking overheid, HK, BS uitvoering: ambassades en BS idem
<ul style="list-style-type: none"> • gerichte collectieve promotie activiteiten, zoals beurzen en tentoonstellingen, handelsmissies 	
Opleiding <ul style="list-style-type: none"> • structurele aanpak van verbetering exportmanagement bij bedrijven en binnen de eigen organisatie 	HK (Exportschool)

buitenlandse steunpunten (BS). Bij iedere functie wordt het uitvoeringsniveau aangegeven.

Nederlandse Raad voor de Buitenlandse Handel (NRBH)

Binnen de particuliere sector werken bestaande organisaties als het CO en het NCH samen op grond van historisch gegroeide verhoudingen en informele circuits. Echter, samenvoeging binnen één organisatorische eenheid met een handelspolitieke- en een handelsbevorderende afdeling zal de doelmatigheid, de betrokkenheid van het bedrijfsleven alsmede kostenbesparing bevorderen. Deze nieuwe organisatie, die hier wordt aangeduid als „Nederlandse Raad voor de Buitenlandse Handel” (NRBH), zal hoofdkantoorfuncties op zich moeten nemen. Met het oog op de financiering en de continuïteit verdient het overweging de NRBH een publiekrechtelijke basis te geven naar analogie van het Oostenrijkse model 3) en naar het voorbeeld van de organisatie van de primaire sector in Nederland (produkt- en bedrijfsschappen besteden ca. f. 100 mln. per jaar aan exportbevordering, het Ministerie van Landbouw heeft een budget van slechts f. 10 mln.).

Overigens werden deze ideeën begin jaren zeventig in enigszins andere vorm neergelegd in het z.g. NIFTRA-plan („Netherlands Institute for Foreign Trade”). De geringe bereidheid van overheid en bedrijfsleven om bij te dragen aan de financiering van een doelmatig, algemeen exportbevorderend apparaat loopt als een rode draad door de geschiedenis van de naoorlogse exportbevordering.

Exportfinanciering

In het rapport *Eenheid in verscheidenheid* worden elf exportsubsidie-, -garantie en -kredietverzekeringsinstrumenten besproken. Dit financiële instrumentarium wordt globaal vergeleken met de systemen die in de VS, het VK, Frankrijk, de BRD en Japan gelden. Het valt op dat de uitvoering in deze landen meer gecentraliseerd is c.q. dat er een zeer gestroomlijnde samenwerking is (Japan). Alleen het exportkredietverzekeringspakket van de NCM kan een vergelijk met het buitenland doorstaan.

De puzzel van de exportfinanciering is gecompliceerd en niet volledig. Het gaat met name om de z.g. „government to government”-

regelingen, de structurele exportbevorderingsmaatregelen, het Matchingfonds en overige regelingen zoals het Export Financierings Arrangement (EFA) van De Nederlandsche Bank NV. Ondanks het instellen van een exportloket bij EZ raakt de gemiddelde exporteur er de weg kwijt, niet alléén omdat er elf uitvoerende instanties zijn, maar omdat er een grote verscheidenheid aan ingangen is om deze instanties te bereiken.

Eenheid in verscheidenheid doet een aantal korte-termijnaanbevelingen, waaronder een onderzoek naar de doelmatigheid van bestaande regelingen. Op lange termijn pleit het rapport voor een geïntegreerde structuur van de exportorganisatie in een maximaal geprivatiseerde vorm van een Bank voor Buitenlandse Handel en Investerings (BBHI). De functie van deze bank zou tweeledig moeten zijn:

- de financiering en bevordering van de Nederlandse export;
- de bevordering van buitenlandse investeringen in Nederland en vice versa.

Structuur en positie zou kunnen overeenkomen met die van de Nationale Investeringsbank en/of de Amerikaanse en Japanse EXIM-bank. Bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van exportsubsidieregelingen, inclusief het Matchingfonds, worden in deze conceptie aan de BBHI gedelegeerd.

Het tweede rapport, *Plaats en toekomst van de Nederlandse exportfinanciering*, werkt deze visie verder uit en tracht consequenties te bepalen voor de korte termijn. Uitgegaan wordt van een toevoeging en uitbreiding van taken van de Export Financiering Maatschappij (EFM) en de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), terwijl nauwe samenwerking met de Financiering Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), de Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij (NCM) en de EVD noodzakelijk zal zijn. Beoogd wordt het Nederlandse bedrijfsleven een gemakkelijk toegankelijk financieel ondersteuningsinstrumentarium ter beschikking te stellen waarmee tenminste de buitenlandse concurrentie het hoofd kan worden geboden. Financiële instrumenten zullen doelmatig en flexibel afgestemd moeten zijn op de verschillende soorten Nederlandse bedrijven en buitenlandse (groei-)markten.

De Export Financiering Maatschappij

Ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf zou een doorzichtige disconteringsfaciliteit door de EFM moeten worden ontworpen en uitgevoerd. Een door het midden- en kleinbedrijf bijeengebracht rentesubsidiefonds van f. 100.000 kan f. 10 mln. exporttransacties veroorzaken, wanneer 1% rentesubsidie wordt uitgekeerd. Voor grotere bedrijven of grotere export- („turn key”-projecten) transacties is een meerzijdige faciliteit nodig met middellange-, lange na-financiering, evt. cofinanciering, gegarandeerd door de EFM.

Een garantie voor langere (laatste) termijnen, vanaf jaar 7 tot 12, in het kader van exportfinanciering door handelsbanken zou overwogen moeten worden. Ook zou financiering in andere valuta dan de Nederlandse gulden op grotere schaal moeten kunnen plaatsvinden, terwijl de EFM ook bij de financiering van importtransacties betrokken zou dienen te raken. Aan de EFM zou voorts de uitvoering de vier structurele exportbevorderingsmaatregelen, incl. het Matchingfonds, moeten worden gedelegeerd.

Door deze aanvullende taken zal de EFM voor het Nederlandse exporterende bedrijfsleven een sterkere positie krijgen als herkenbaar coördinatiepunt voor de Nederlandse export.

De Nationale Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden.

Nederlandse bedrijven die naar ontwikkelingslanden exporteren en in die landen investeren kunnen niet altijd gebruik maken van de bestaande faciliteiten als het gemengde kredietenfonds en/of financiering van de FMO. Gegeven haar doelstellingen als ontwikkelingsinstelling werkt de FMO zeer gericht en hanteert strikte criteria. Daardoor ontstaat een „grijs gebied” waarbinnen exporttransacties (of investeringen) met een duidelijke ontwikkelingshulpdimensie — en waar het instrumentarium van de FMO soms niet voor geëigend is — door de NIO zouden kunnen worden gefinancierd en daardoor toch doorgang zouden kunnen vinden.

3) G. A. Aldershof, Exportbevordering: de Oostenrijkse aanpak, *Het financiële Dagblad*, 1 april 1983.

Een groot voordeel van de NIO is dat zij kan beschikken over deskundigheid en ervaring inzake bedrijfseconomische analyses en financieringsproblematiek die binnen de Nationale Investeringsbank NV (NIB) aanwezig is. Daardoor kan hooggekwalificeerde waarde worden toegevoegd aan de zakelijke beoordeling van ontwikkelings- en samenwerkingssamenwerkingsprojecten. Deze waarde is zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven van belang en weegt ruimschoots op tegen het bezwaar van het ontstaan van een extra loket (de NIB is zeer goed ingevoerd in het Nederlandse bedrijfsleven en verstrekt ook achtergestelde leningen aan in de kern gezonde (exporterende) bedrijven).

Het werkkterrein van de NIO moet categoriaal en geografisch aanvullend zijn op dat van de FMO; activiteiten kunnen liggen op het gebied van projectfinanciering en cofinanciering in ontwikkelingslanden, in samenwerking met de International Finance Corporation, de EFM, de FMO, de handelsbanken enz. Daarnaast kan de NIO namens de overheid de z.g. „government to government“-regelingen uitvoeren; zij kan de overheid op bedrijfseconomisch terrein adviseren over door ontwikkelingslanden ingediende projecten, zakelijk adviseren in de voorbereidingsfase en ten tijde van het z.g. bestedingsoverleg met concentratielanden en ten slotte de controle op zich nemen van lopende projecten in de verschillende fasen van realisatie in verband met gemaakte afspraken in het bestedingsoverleg. (In dit verband zijn parallellen te trekken met de activiteiten van de Kreditanstalt für Wiederaufbau in Duitsland.)

Verscheidenheid getoetst

In het derde verslag van werkzaamheden van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (commissie Wagner II) wordt ruim aandacht besteed aan bevordering en financiering van de export. Uitgaande van de regel: „geen regeling tenzij“ worden bestaande financiële instrumenten getoetst op doelmatigheid en marktconformiteit. De commissie concludeert dat zou kunnen worden volstaan met één regeling voor exportpromotie, uit te voeren door de EVD, uitbreiding van taken van het Matchingfonds en Ontwikkelingssamenwerking, waardoor vijf subsidie- en garantieregelingen zouden kunnen vervallen.

Dit betekent voor de EVD dat de grenzen tussen exportbevordering en exportfinanciering vervagen en dat de financiële deskundigheid — die bij de NIO/NIB en EFM voor handen is — aangetrokken zal moeten worden. Garantiereregelingen zijn bancaire instrumenten waarbij bij voorkeur banken betrokken zouden moeten zijn. De verhoudingen binnen het overheidsapparaat maken een meer ingrijpende stroomlijning op korte termijn waarschijnlijk niet mogelijk. De commissie doet deze aanbevelingen echter als „eerste aanzet tot

vereenvoudiging“ en dat is een winstpunt. Overigens constateert de commissie dat „diverse particuliere organisaties en beleidsonderdelen van de overheid te los van elkaar opereren“ en „een grote mate van versnippering te zien geven“ en voorts „dat het bestaan van coördinatiemechanismen op zichzelf geen verbetering garanderen“.

De commissie merkt op dat middelgrote- en kleine ondernemingen een belangrijke exportpotentie hebben. In haar eerdere verslaglegging werd al aangegeven dat bij deze ondernemingen de grootste werkgelegenheid zal ontstaan. De handelshuizen krijgen een bijzondere plaats in het rapport. Hun wordt een grote rol toegedacht zowel bij de bemiddeling en advisering in de toenemende internationale ruilhandel („bartertrade“), als bij de bevordering van export van middelgrote en kleine ondernemingen die eenvoudige producten in serie vervaardigen. Deze voortrekkersrol zal bovendien overdracht van specialistische kennis van verre markten mogelijk maken, wat voor deze bedrijven van groot belang is. Voorwaarde is natuurlijk wel dat het besef doorbreekt dat een wederzijds belang wordt gediend.

In de relatie tussen export en ontwikkelingssamenwerking beveelt de commissie aan de wederzijdse contacten tussen bedrijven en het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit te bouwen en het bedrijfsleven meer en direct te betrekken bij ontwikkelingsprojecten, terwijl daarnaast ambassades in het algemeen en op grotere schaal een wegwijzer- en begeleidingsfunctie dienen te vervullen en zonnig de Nederlandse zakenman als gids bij te staan op zijn weg naar de afnemer, daarmee anticiperend op verzakelijking van onze buitenlandse politiek en politieke functies. Het exportonderwijs in middelbare en hogere beroepsopleidingen, een betere toerusting en opleiding van handelsattachés en het gebruik maken van een pool van ervaren exportmanagers wordt door de commissie van de grootste betekenis geacht. Ter motivatie van deze functionarissen zal ons inziens daarnaast een duidelijk loopbaanperspectief moeten worden geboden.

De commissie signaleert dezelfde organisatorische tekortkomingen als de eerder besproken rapporten. Zij gaat uit van een tweezijdig marktgericht exportbeleid, maar conclusies en aanbevelingen beperken zich tot opleiding, samenwerking, aanpassing van het financieel instrumentarium en deregulering. Dat is zeker een stap vooruit. Meer stappen grijpen dieper in, zullen bestaande structuren doorbreken en organisatorische aanpassingen vergen van overheid en bedrijfsleven, ten gunste overigens van datzelfde bedrijfsleven, onze volkshuishouding, maar ook van verre afzetmarkten en ontwikkelingslanden.

F. D. Korfker
R. R. Lampe