

Evaluatie Programma Internationale Agroketens (PIA)

Eindrapport

Oprichtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV), directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en Voedselzekerheid (ELVV)

Rotterdam, 8 maart 2018



Evaluatie Programma Internationale Agroketens (PIA)

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV), directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en Voedselzekerheid (ELVV)

Lars Meindert, projectleider (Ecorys)
Rianne Läkamp (Ecorys)
Gilbert Bal (Roots Beleidsadvies)

Rotterdam, 8 maart 2018



Inhoudsopgave

Management samenvatting	7
I. Doelstelling, aanpak en inkadering (hoofdstuk 1)	7
II. Het PIA-instrument in breder perspectief (hoofdstuk 2)	7
III. Doeltreffendheid van het PIA-instrument (hoofdstuk 3)	8
IV. Doelmatigheid van de PIA-processen (hoofdstuk 4)	11
V. Hoe nu verder?	12
1 Inleiding	13
1.1 Het PIA-instrument en de doelstelling van dit onderzoek	13
1.2 Methodologische inkadering	14
1.3 Gevolgde onderzoeks aanpak en limiteringen	16
1.4 Leeswijzer	17
2 Het PIA-instrument in breder perspectief	19
2.1 Introductie	19
2.2 Beleidscontext van het PIA-instrument	19
2.3 Opzet van het PIA-instrument	21
2.4 Het PIA-instrument in cijfers (2014-2017)	22
3 De doeltreffendheid van het PIA-instrument	25
3.1 Introductie	25
3.2 Bevindingen doeltreffendheid (onderzoeksvraag 1)	25
3.3 Versterking van meten en monitoren van effecten (onderzoeksvraag 4 en 5)	30
4 Doelmatigheid van de PIA-processen	35
4.1 Introductie	35
4.2 Uiteenzetting van de PIA-processen	35
4.3 Bevindingen doelmatigheid PIA-processen (onderzoeksvraag 2)	36
4.4 Versterking van de werkbaarheid en doelmatigheid (onderzoeksvraag 3)	38
Bijlage A: Gebruikte bronnen	41
Bijlage B: Voorbeelden interventielogica (logframes)	43
Logframe D1: De 'branding' van Nederlandse agro-producten & agro-kennis	43
Logframe D2: Het vergroten van markttoegang voor Nederlandse agro-producten	45
Logframe D3: Het voorkomen van (nieuwe) marktbelemmeringen voor NL agro-producten	47
Logframe D4: Het bevorderen van de inzet van Nederlandse agro-kennis in partnerlanden	48

Management samenvatting

I. Doelstelling, aanpak en inkadering (hoofdstuk 1)

Deze evaluatie: gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid van processen

De Rijksoverheid zet zich al jaren in om de positie van de Nederlandse agro- en foodsector internationaal te versterken. Een van de middelen die daarvoor wordt ingezet is het Programma Internationale Agroketens (hierna: PIA). Het doel van dit onderzoek is het evalueren van het PIA-instrument, met specifieke aandacht voor (i) de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-beleidsinstrument, (ii) verbetermogelijkheden voor het PIA-instrument en (iii) inzicht in het concreet meetbaar maken van de effecten van PIA.

Deze evaluatie is eind 2017 gestart en eind februari 2018 afgerond. De onderzoeks aanpak bestond hierbij uit een drietal elementen, namelijk (i) analyse van diverse documenten, (ii) vijftien interviews met direct betrokkenen¹ en (iii) een validatiebijeenkomst (EffectenArena), waarbij met diverse betrokkenen gesproken is over de resultaten en inzichten. Nadien is er een concepteindrapport opgesteld, welke na verwerking van ontvangen commentaren is gefinaliseerd. Deze evaluatie volgt de uitgangspunten van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) en richt zich primair op de doeltreffendheid van het PIA-instrument en de doelmatigheid van de PIA-processen. Als referentie-alternatief is gekozen uit te gaan van een (theoretische) situatie waarin er geen PIA-budget is. Verder is afgesproken dat de evaluatie zich richt op de afgelopen vier jaar, dus de periode 2014-2017.

II. Het PIA-instrument in breder perspectief (hoofdstuk 2)

PIA: versterking van de internationale positie van de Nederlandse agro-sector

Het Programma Internationale Agroketens is als zodanig gestart in 2010. Het PIA is een financieel instrument dat wordt ingezet voor de versterking van de internationale positie van de Nederlandse agro-sector. Het PIA-instrument wordt momenteel ingezet voor:

- Het onderhouden en waar nodig versterken van de (politieke) beleidsdialoog met voor landbouw/agroketens belangrijke partnerlanden;
- Het handhaven en waar mogelijk vergroten van markttoegang (technische en niet-technische belemmeringen);
- Het bevorderen van export- en importactiviteiten van de Nederlandse agrarische sector;
- Het bevorderen van de export van innovaties en kennis van de Nederlandse agrarische sector.

Inzet van middelen (€ 1,7 miljoen in 2017) voor een breed scala aan concrete activiteiten

Binnen het PIA-instrument worden budgetten toegekend aan het internationale Landbouwraden netwerk (LAN), een netwerk van Nederlandse attachés op 36 ambassades wereldwijd dat ruim 70 landen bestrijkt. Het PIA-instrument biedt de Landbouwraden financiering voor kleinschalige, *seedmoney*-achtige activiteiten. Met behulp van deze gelden wordt een breed scala aan activiteiten uitgevoerd of gefaciliteerd, variërend van marktscans en netwerkactiviteiten tot workshops, handelsmissies en aanwezigheid op agrarische vakbeurzen. Naast dit PIA-LAN deel van het instrument, worden er soortgelijke activiteiten uitgevoerd in Nederland (PIA-Den Haag). Hierbij gaat het om de (gedeeltelijke) financiering van inkomende handels- en overheidsmissies of experts, alsmede de website agroberichtenbuitenland.nl (ABB). Voor het PIA-instrument was in 2017 circa € 2,4 miljoen beschikbaar, waarvan circa € 1,7 miljoen is uitgegeven.

¹ Dit betreffen personen binnen het ministerie van LNV, met name binnen de directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en Voedselzekerheid (ELVV), alsmede Buitenlandse Zaken, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Landbouwraden in zeven landen.

III. Doeltreffendheid van het PIA-instrument (hoofdstuk 3)

Onderzoeksvragen

- Onderzoeksvraag 1: In welke mate draagt het PIA volgens de betrokken partijen bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?

Doeltreffendheid niet eenduidig vast te stellen vanwege gebrek aan meetbare doelen en data

Deze evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid van het PIA-instrument eenduidig vast te stellen. Hierbij spelen verschillende factoren een rol. Ten eerste ontbreken belangrijke uitgangspunten voor een evaluatie, zoals een 'evalueerbare doelstelling', een nulmeting, afgesproken indicatoren voor de meting en systematische monitoring. Ten tweede bleek dat er binnen de huidige opzet van het PIA-instrument een sterke 'interventiologica'² ontbreekt, wat het in kaart brengen van effecten en het beoordelen van doeltreffendheid bemoeilijkt. Tot slot is de invloed van externe factoren op het bereiken van de huidige PIA-doelen groot.

Desondanks: betrokken partijen beoordelen het PIA-instrument als doeltreffend

Hoewel er diverse beperkende factoren zijn, blijkt dat de geïnterviewde partijen vrijwel zonder uitzondering positief zijn over de inzet van het PIA-instrument en de uiteindelijke bijdrage aan de PIA-doelstellingen. Er is door de geïnterviewden veelvuldig gerefereerd aan de term 'seed money'. Dit betekent dat met de PIA-gelden activiteiten kunnen worden ondernomen die zaken in gang zetten en/of zaken tot bloei laten komen. Het PIA-instrument wordt hierbij door de betrokkenen gezien als een flexibel middel dat je doelgericht kunt inzetten. Het afbreukrisico van activiteiten die uiteindelijk weinig opleveren, is volgens de geïnterviewden klein. Het gaat om relatief kleine bedragen waarmee concrete activiteiten worden georganiseerd die (in potentie) veel in gang kunnen zetten. In aanvulling hierop geven de geïnterviewden aan dat het belangrijk is dat het Landbouwraddennetwerk ook daadwerkelijk over middelen beschikt om iets te kunnen bereiken.

Breed scala aan effecten geïdentificeerd (op verschillende niveaus)

Op basis van de gevoerde gesprekken en de EffectenArena is een breed scala aan effecten geïdentificeerd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen outputs (1^e orde effecten), netto-effecten (2^e orde) en bruto-effecten (3^e orde). Een gedetailleerd overzicht van verschillende effecten is opgenomen in paragraaf 3.2. 1^e orde effecten variëren van het creëren of onderhouden van een (diplomatieke) relatie en/of dialoog tussen overheden (#1) en de kennismaking met en zichtbaarheid van Nederlandse bedrijven (#2) tot kennisdeling (#4) en het ontstaan van relaties tussen bedrijven (#6). De effecten resulteren in 2^e orde effecten welke variëren van het voorkomen van marktbelemmeringen (#12) tot het vergroten van markttransparantie (#13) en het versterken van het 'brand' Nederland (#14). Al deze effecten dragen uiteindelijk bij aan de versterking van de internationale positie van de Nederlandse agro-sector, waarbij opgemerkt moet worden dat de invloed van externe effecten (en daarmee de onzekerheid) toeneemt naar mate je verder van het activiteitsniveau komt.

De infographic op de volgende pagina vat de relatie tussen de doelstellingen en de verschillende activiteiten, outputs en netto-effecten visueel samen. *NB: We zijn hierbij, conform aanbeveling 1, uitgegaan van een herformulering van de PIA-doelstellingen (zie ook hierna).*

² De term interventiologica wordt verder uitgelegd in paragraaf 1.2, en betreft in feite de logische relatie tussen de inputs (budget), uitgevoerde activiteiten en gerelateerde effecten (op meerdere niveaus).

Programma Internationale Agroketens (PIA)

PIA-activiteiten

- Match-making bedrijven
- Agrarische vakbeurzen
- Bilaterale landbouwwerkgroepen
- Marktstudies

PIA-activiteiten

- Promotie events
- In- en uitgaande handelsmissies
- Seminars & workshops
- Expert missies
- Website ABB

...bevorderen inzet Nederlandse kennis in partnerlanden

...voorkomen (nieuwe) marktbelemmeringen

...branding Nederland (producten & kennis)

...vergroten markttoegang

Door middel van...

Output-effecten (1e orde)

- > Diplomatieke dialoog
- > Kennismaking NL bedrijven
- > Zichtbaarheid NL agro-sector
- > Kennisdeling
- > Informatiedeling
- > Ontstaan bedrijfsrelaties
- > [...]

Netto-effecten (2e orde)

- > Beperken marktbarrières
- > Marktopening/-toegang
- > Markttransparantie
- > Versterking 'brand' NL
- > Betrokkenheid NL overheid
- > [...]



PIA-uitgaven 2017

PIA-doelstelling:

Het vergroten van de internationale handel in Nederlandse agro-producten en uitwisseling van agro-kennis, waar mogelijk rekening houdend met verschillende maatschappelijke doelen (zoals duurzaamheid, voedselkwaliteit, etc.)

Onderzoeksvragen

- Onderzoeksvraag 4: Hoe kunnen de effecten van het PIA-instrument beter inzichtelijk worden gemaakt?
- Onderzoeksvraag 5: Met welke output- en/of outcome indicatoren kunnen de effecten van het PIA-instrument worden gemeten?

Aanbeveling 1: herformulering van de doelstellingen van PIA

De eerste aanbeveling betreft het herformuleren van de doelstellingen van de PIA vanwege diverse onduidelijkheden in de huidige formulering. Een voorbeeld is dat het 'onderhouden en waar nodig versterken van de politieke beleidsdialoog' als een doel gezien wordt, terwijl dit ons inziens eerder een middel is. Op basis van de deskstudie en gevoerde gesprekken stellen wij de volgende formulering voor, welke later nog verder kan worden aangescherpt.

Het PIA-instrument heeft tot doel (i) de internationale handel in Nederlandse agro-producten en (ii) de uitwisseling van agro-kennis te vergroten en doet dat door middel van:

1. *de 'branding' van Nederlandse agro-producten & agro-kennis (D1);*
2. *het vergroten van markttoegang voor Nederlandse agro-producten (D2);*
3. *het voorkomen van (nieuwe) marktbelemmeringen voor Nederlandse agro-producten (D3);*
4. *het bevorderen van de inzet van Nederlandse agro-kennis in partnerlanden (D4);*

Bij de inzet van het PIA-instrument wordt waar mogelijk rekening gehouden met de doelen die Nederland nastreeft op het gebied van sociaal verantwoorde, veilige, en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens³, alsmede de Sustainable Development Goals.⁴

Aanbeveling 2: versterking van de interventielogica en koppeling met passende indicatoren

Uitgaande van de herformulering van de doelstellingen, is het ook mogelijk om de interventielogica achter het PIA-instrument te versterken en te verduidelijken. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de 'logical framework approach', wat veel gebruikt wordt bij het monitoren en beoordelen van instrumenten en programma's. Er zijn vier voorbeelden van logframes opgesteld (hier niet getoond, zie bijlage B) die laten zien hoe de uitgevoerde PIA-activiteiten in twee à drie vervolgstappen samenhangen met de hogere PIA-doelen. Tevens zijn in de logframes voorbeelden opgenomen van indicatoren waarmee de uitkomsten/effecten in kaart kunnen worden gebracht.

Aanbeveling 3: gebalanceerde aanpak versterking verantwoording effecten

De combinatie van opnieuw geformuleerde doelen en de versterkte interventielogica biedt verschillende kansen voor het beter in kaart brengen van de effecten en doeltreffendheid van het PIA-instrument. Hierbij is het volgende van belang.

- **Werk de interventielogica op het juiste niveau uit** - De systematiek van de logframes moet op hoofdlijnen op het niveau van de beleidsdirectie ELVV worden uitgewerkt; voor de Landbouwraden is primair de relatie tussen activiteiten en output relevant (met bijbehorende indicatoren).
- **Laat op het juiste niveau verantwoording afleggen** - Van Landbouwraden kan (per land) verwacht worden dat zij (i) tenminste inzicht kunnen geven in de outputs die gerealiseerd zijn en (ii) plausibel kunnen maken hoe dit bijdraagt aan de PIA-doelen. Het inzichtelijk maken van netto-effecten vraagt extra inspanningen en is primair de taak voor de beleidsdirectie ELVV.
- **Verantwoording moet werkbaar vorm hebben** - Vanwege het karakter van het PIA-instrument (*seedmoney*, onzekerheden qua uiteindelijke effecten) moet er een goede balans zijn in monitoring en verantwoording. Het heeft geen zin om Landbouwraden op het output-niveau te overvragen qua monitoring/verantwoording, het moet vooral werkbaar zijn.

³ Zie artikel 6 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2018 (inclusief het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

⁴ Verenigde Naties, Sustainable Development Goals, zie: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

IV. Doelmatigheid van de PIA-processen (hoofdstuk 4)

Onderzoeksvragen

- Onderzoeksvraag 2: Hoe ervaren de betrokken partijen de werking, het proces en de effectiviteit van het PIA-instrument?

Betrokken partijen zijn positief over de werking en processen van het PIA-instrument

Vanuit de gevoerde interviews komt een hele duidelijke boodschap naar voren: de betrokken partijen zijn over het algemeen heel positief over de werking en de processen van het PIA-instrument. In dit kader is van belang dat er de afgelopen jaren diverse versimpelingen in de PIA-uitvoeringsprocessen zijn geweest, die positief worden ervaren. Er is momenteel een goede balans tussen de 'moeite' die men moet doen om budget te ontvangen en het eigenlijke PIA-budget dat een Landbouwraprad ontvangt, aldus de geïnterviewden. De processtappen die een Landbouwraprad moet doorlopen (opstellen jaar- en budgetplan, verdere toelichting qua uitvoering en de verantwoording) vormen geen zware belasting en passen veelal goed in de reeds bestaande processen ('*business as usual*'). Ook de interactie tussen de Landbouwraden en de beleidsdirectie ELVV (regio-coördinatoren) in Den Haag wordt als soepel ervaren.

Desondanks: aantal opvallende zaken die aandacht behoeven

Ondanks deze positieve houding ten opzichte van de werking van de PIA-processen zijn er ook een aantal opvallende zaken die mogelijk in de toekomst verbeterd kunnen worden, namelijk:

- **Veel micro-management (A)** – Twee zaken vallen op: (1) de interne proceshandelingen voor kleine en grote PIA-activiteiten zijn vrijwel gelijk en (ii) er ontstaat een 'trechter' bij enkele personen op team- en managementniveau die besluiten dienen te nemen over activiteitsbudgetten, waar ze in feite lastig over kunnen oordelen.
- **Voortdurende evenwichtsoefening (B)** – De balans tussen enerzijds de gewenste flexibiliteit in de inzet van PIA-gelden en anderzijds de jaarlijkse budgetplanning is delicaat. Niet alle PIA-activiteiten zijn vroegtijdig in een budgetplan te plannen en gedurende het uitvoeringsjaar zijn ook wijzigingen.
- **Geen meerjarig perspectief (C)** – de huidige jaarplanning komt niet overeen met het soms noodzakelijk meerjarig perspectief om PIA-doelstellingen te realiseren.
- **Overige zaken** – Enkele overige opvallende zaken, zoals de beperkte afstemming van internationaal beleid tussen LNV-beleidsdirecties (D), verschillen in kwaliteit en diepgang van de visies van Landbouwraden (E), wat wisselende aanpak vanuit de regio-coördinatoren (F) en geen duidelijke prioritering qua doelbereik van het PIA-instrument in bepaalde landen, sectoren of thema's (G).



Onderzoeksvragen

- Onderzoeksvraag 3: Welke aanbevelingen zijn er om de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-instrument voor de betrokken partijen te verbeteren?

Aanbeveling 4: Herziening balans verantwoordelijkheid Landbouwraden/ beleidsdirectie

Met het oog op punt A en B, zien wij voordelen in een herziening van de balans in verantwoordelijkheden tussen de Landbouwraden en de beleidsdirectie ELVV. Deze aanbeveling kan op een breed draagvlak onder de geïnterviewden rekenen en is deels al (via RVO) ingezet voor het uitvoeringsjaar 2018. In essentie stellen wij voor om de Landbouwraden, op basis van de goedgekeurde jaarplannen, meer ruimte te geven om het goedgekeurde budget gedurende het jaar zelf te beheren en in te zetten. De regio-coördinatoren kunnen dan regelmatig met de

Landbouwraden overleg voeren over de voortgang van de activiteiten, eventuele ad-hoc kansen, strategische keuzes en de budgetuitputting gedurende het jaar.

Aanbeveling 5: creëren van een meerjarig perspectief

Met het oog op het meerjarenperspectief (C) bevelen we aan om te onderzoeken of het mogelijk is om budgetten voor langere tijd (2-3 jaar) toe te kennen, zodat Landbouwraden ook met een meerjarig perspectief specifieke doelen en activiteiten kunnen plannen.

Aanbeveling 6: Creëren van meer ruimte voor ad-hoc/urgente inzet van middelen

Ten behoeve van het creëren van meer flexibiliteit kan 5-10% van het PIA-budget gereserveerd worden voor strategische inzet in specifieke situaties, zoals de Fipronil-affaire in 2017. Nadeel is wel dat er in dat geval minder budget beschikbaar is voor de PIA-activiteiten van de Landbouwraden zelf.

Aanbeveling 7: aansluiten interne processen op versterkte verantwoording

We bevelen aan om de interne processen ook te versterken qua verantwoording en doelbereik (zie aanbeveling 1 en 2). Specifieke aandacht moet gegeven worden aan de actualisatie van de visie op de internationale functie van ELVV (en LNV)⁵ en bijbehorende doelstellingen en interventielogica. Vervolgens moeten Landbouwraden zorgen dat hun meerjaren visie hierop aansluit en dat 'hun' deel van de interventielogica versterkt wordt (met name relatie tussen activiteiten en outputs, gericht op de PIA-doelen).

Aanbeveling 8: versterken van coherentie (op meerdere vlakken)

Er liggen volgens de geïnterviewden verschillende kansen voor versterkte coherentie en coördinatie. Dit betreft bijvoorbeeld (i) de coherentie van de beleidsdirectie ELVV met andere beleidsdirecties binnen LNV op het vlak van internationale agro-belangen en handel, (ii) de coherentie tussen de visie op de internationale functie van ELVV en de visies/jaarplannen van de afzonderlijke Landbouwraden en (iii) betere afstemming tussen de ELVV regio-coördinatoren.

V. Hoe nu verder?

Deze evaluatie is duidelijk geen eindpunt, maar bevat verschillende elementen waar zowel ELVV als RVO en de Landbouwraden verder mee aan de slag moeten. Om de doeltreffendheid beter in kaart te brengen en de interne processen verder te versterken kunnen een aantal stappen gezet worden. Een eerste stap is dat er een actualisatie gemaakt wordt van de visie op de internationale functie van ELVV (en LNV) en daarbinnen het PIA-instrument, waarbij aandacht besteed kan worden aan de doelstellingen, interventielogica, coherentie met andere directies en eventuele prioritering naar landen, sectoren of thema's. Een tweede stap kan daarna gezet worden door de Landbouwraden ten aanzien van versterking van hun meerjaren visie en bijbehorende interventielogica (inclusief relevante indicatoren). Met behulp van deze twee stappen is ook het belang van het PIA-instrument beter voor het voetlicht te brengen. Een derde stap betreft het gezamenlijk vormgeven van de balans in verantwoordelijkheid tussen Landbouwraden en de beleidsdirectie ELVV. De weg van vereenvoudiging die al is ingeslagen door de beleidsdirectie ELVV en RVO voor 2018 kan worden voortgezet, met daarbij specifieke aandacht voor de gemaakte aanbevelingen (met name aanbeveling 3, 4 en 6). Hierbij is van belang dat de voornaamste kracht van PIA, namelijk de flexibiliteit en ruimte om uit te proberen, gewaarborgd blijft en niet ondersneeuwt in te veel regeldruk en verantwoordingsdrang.

⁵ Het PIA-instrument is hier een onderdeel van.

1 Inleiding

1.1 Het PIA-instrument en de doelstelling van dit onderzoek

Het PIA-instrument: versterking van de internationale positie van de agro-sector (NL)

De handel in landbouwproducten is een belangrijke pijler voor Nederland als import- en exportland. Zo is Nederland sinds 2004 wereldwijd, na de Verenigde Staten, de tweede exporteur van landbouwproducten. Uit de recent gepubliceerde cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Wageningen Economic Research blijkt dat Nederland in 2017 voor circa € 91,7 miljard aan landbouwgoederen exporteerde, een stijging van circa 7% vergeleken met 2016 (€ 85,5 miljard). Naast de export aan landbouwgoederen is er in 2017 voor circa € 9,1 miljard aan 'landbouwgerelateerde goederen' geëxporteerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om meststoffen en diverse typen machines.⁶

De Rijksoverheid zet zich al jaren in om de positie van de Nederlandse agro- en foodsector internationaal te versterken. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) streeft dan ook naar "*internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige, en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens*".⁷ Een van de middelen die wordt ingezet voor de internationale versterking van de Nederlandse landbouwsector is het **Programma Internationale Agroketens (hierna: PIA)**. Dit programma bestaat sinds 2010 en was destijds een voortzetting van een soortgelijke regeling. Het PIA-instrument beoogt onder meer export- en importactiviteiten te bevorderen en markttoegang te vergroten (zie hoofdstuk 2 voor meer details). Ten behoeve van het bereiken van deze doelen worden, onder meer via het Nederlandse Landbouwradenennetwerk op 36 ambassades, een breed scala aan activiteiten uitgevoerd. Dit wordt in de volgende hoofdstukken in meer detail uiteengezet.



Doelstelling en onderzoeksvragen

Het is algemeen beleid dat de inzet van Rijksmiddelen periodiek wordt geëvalueerd. Het doel van dit onderzoek is dan ook het evalueren van het PIA-instrument, met specifieke aandacht voor (i) de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-beleidsinstrument, (ii) verbetermogelijkheden voor het PIA-instrument en (iii) inzicht in het concreet meetbaar maken van de effecten van PIA.

Deze doelstellingen zijn door LNV nader geduid in de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. In welke mate draagt het PIA volgens de betrokken partijen bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?
2. Hoe ervaren de betrokken partijen de werking, het proces en de effectiviteit van het PIA-instrument?
3. Welke aanbevelingen zijn er om de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-instrument voor de betrokken partijen te verbeteren?
4. Hoe kunnen de effecten van het PIA-instrument beter inzichtelijk worden gemaakt?

⁶ CBS en Wageningen Economic Research, 'De Nederlandse Landbouwexport 2017, januari 2018.

⁷ Zie artikel 6 (p. 101) van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2018 (inclusief het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

5. Met welke output- en/of outcome indicatoren kunnen de effecten van het PIA-instrument worden gemeten?

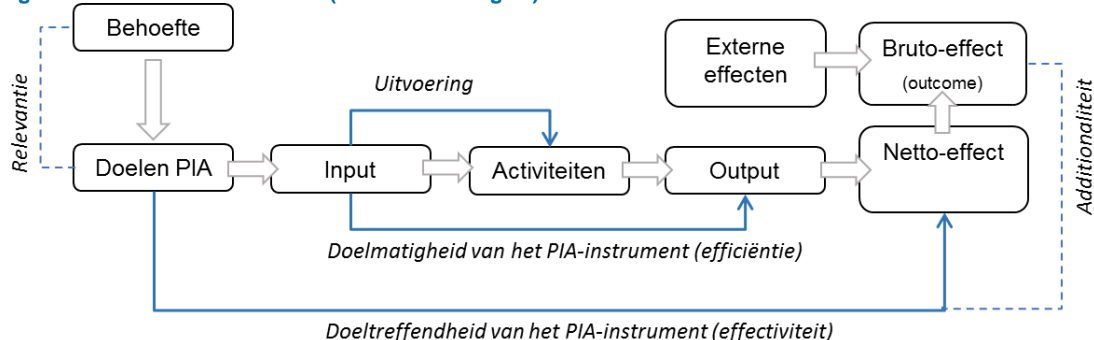
Bij 'betrokken partijen' gaat het primair om direct bij PIA betrokken actoren, namelijk (i) het ministerie van LNV, meer specifiek de directie Europees Landbouw- en Visserijbeleid en Voedselzekerheid (ELVV, team Agribusiness Internationaal), (ii) de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en (iii) het Landbouwradenetwerk (LAN), het netwerk van attachés op 36 ambassades.

1.2 Methodologische inkadering

Het meten van de doelmatigheid en doeltreffendheid: RPE als uitgangspunt

Binnen de Rijksoverheid is het gangbaar dat bij evaluaties van regelingen zoals het PIA-instrument wordt aangesloten op de eisen die gesteld worden in de **Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)**. De RPE regeling⁸ beschrijft de eisen die het Rijk stelt aan diverse soorten evaluatieonderzoeken en definieert ook een aantal van de gebruikelijke concepten binnen de evaluatietheorie, zoals doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie). Hieronder presenteren wij het evaluatiekader dat wij voor het PIA-instrument hanteren.

Figuur 1.1 Evaluatiekader PIA (of interventielogica)



Bron: Ecorys, op basis van de RPE (2006 en 2015) en 'Durf te meten'. Wij hanteren hier hoofdzakelijk de RPE-terminologie.

Het evaluatiekader toont dat, in relatie tot de gestelde doelen van het PIA-instrument, de inzet van *inputs* (budget, capaciteit) leidt tot activiteiten, welke leiden tot *outputs* en uiteindelijk *netto-effecten*.⁹ Dit wordt ook wel de interventielogica genoemd. Waar het bij het netto-effect gaat het om het resultaat van de outputs van de PIA-activiteiten, worden in het *bruto-effect* ook de externe effecten meegenomen.

Deze evaluatie richt zich primair op de doeltreffendheid (effectiviteit) en de doelmatigheid (efficiëntie) van het PIA-instrument.¹⁰ Hierbij gaat het concreet om het volgende:

- **Doeltreffendheid** betreft de vraag in hoeverre het PIA-instrument tot de beoogde doelen heeft geleid. Het gaat hierbij primair om de netto-effecten, maar ook de bredere bruto-effecten zijn van belang voor de duiding van het netto-effect. Dit sluit direct aan op de 1^e onderzoeksvraag, namelijk in welke mate het PIA-instrument volgens de betrokken partijen bijdraagt aan het

⁸ De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2015; in de RPE-versie van 2006 staat ook een uitgebreide toelichting, inclusief een veel gebruikt figuur die de verschillende definities tegen elkaar afzet.

⁹ Binnen uitvoeringsprogramma's lopen deze begrippen vaak wat in elkaar over en zijn niet altijd apart te onderscheiden. Bij de *input* gaat het om de vraag 'wat stoppen we erin?' Dit betreft bijvoorbeeld het budget dat beschikbaar is voor het uitvoeringswerk binnen het PIA-instrument. Bij de *output* gaat het om de directe resultaten (of prestaties) van een activiteit.

¹⁰ Relevantie en additionaliteit zijn geen deel van de onderzoeksvragen voor deze evaluatie.

behalen van de beleidsdoelstellingen. Inzicht in de effecten van het PIA-instrument is nodig om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen. De onderzoeksvragen 4 en 5 zijn daarop gericht.

- De kernvraag ten aanzien van **doelmatigheid**¹¹ luidt in het algemeen: “Zijn de beschikbare middelen optimaal ingezet?” In de context van het PIA-instrument gaat het hier vooral om de vraag of de uitgevoerde activiteiten op een kosteneffectieve manier hebben bijgedragen aan de doelstelling van het PIA. Dit sluit direct aan op onderzoeksvragen 2 en 3 (werking, processen en eventuele verbeteringen).

Met het oog op deze evaluatiecriteria moeten resultaten worden afgezet tegen een **referentiealternatief** (of *counterfactual*). Er is voor gekozen om uit te gaan van een (theoretische) situatie waarin er geen PIA-budget is. In dat geval zullen bijvoorbeeld de Landbouwraden alternatieve vormen van financiering voor hun activiteiten moeten zoeken (PIA-LAN). Ook voor activiteiten die momenteel onder het PIA-Den Haag budget worden uitgevoerd (inkomende handelsmissies, website agrobereichten buitenland, etc.) is dan geen PIA-budget meer. Met het ministerie van LNV is verder afgesproken dat de evaluatie zich richt op de afgelopen vier jaar, dus de **periode 2014-2017**. De belangrijkste reden hiervoor is dat in 2014 een aantal proceswijzingen zijn doorgevoerd, waardoor de periode voor 2014 minder relevant is om te evalueren.

Economische diplomatie: beperkingen in het evalueren

Het PIA-instrument is geen geïsoleerd en alleenstaand instrument, maar maakt deel uit van een veel breder palet aan (interventie) programma's en instrumenten die de Nederlandse overheid inzet in het kader van de 'economische diplomatie' (zie box). Uit eerdere publicaties zijn twee belangrijke observaties te maken.

'Economische diplomatie' wordt door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gedefinieerd als “de inzet van overheidsrelaties en -invloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en openstellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, evenals het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die al in het buitenland actief zijn”.¹² Het PIA-instrument valt hier in beginsel ook onder.

Ten eerste wijst de IOB¹³ er op dat het vaak lastig is om de effectiviteit van individuele instrumenten te bepalen, met name omdat de verschillende economisch diplomatieke instrumenten veelal deel uitmaken van meerdere interventies en elkaar (mogelijk) beïnvloeden. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn regelingen als Partners for International Business (PIB), Private Sector Development (PSD Apss), maar ook de inzet van het netwerk van ambassades en attacheés zelf. Ook bij de evaluatie van het PIA-instrument speelt dit een rol.

Ten tweede is de causale relatie tussen uitgevoerde activiteiten en beoogde doelen niet altijd heel sterk, mede vanwege de invloed van externe effecten. In een IOB-studie uit 2012 is aangegeven dat de meeste publicaties weliswaar een positief effect laten zien (“*economische diplomatie heeft*



¹¹ Doelmatigheid: de relatie tussen de benodigde inputs om bepaalde outputs en netto-effecten te bereiken.

¹² IOB, 'Terms of Reference effectevaluatie Economische Diplomatie', november 2016. Dit onderzoek loopt nog.

¹³ Zie voetnoot 7.

een betekenisvolle, positieve invloed op de handels- en investeringsstromen tussen landen”), maar dat de effectiviteit van ingezette middelen of instrumenten niet altijd duidelijk is.¹⁴ In de evaluatie van de Netherlands Business Support Offices (NBSO’s) bij ambassades wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat de geleverde eerstelijns dienstverlening in feite ver af staat van het doel van het instrument (namelijk: meer handel en investeringen), wat het vaststellen van de effectiviteit compliceert.¹⁵ Specifiek aandachtspunt was hierbij ook de afwezigheid van systematische monitoring van de resultaten van de dienstverlening. Bij de evaluatie van het PIA-instrument spelen soortgelijke factoren een rol (zie hoofdstuk 3 en 4).

1.3 Gevolgde onderzoeks aanpak en limiteringen

Onderzoeks aanpak

Deze evaluatie is kort voor de kerstperiode in 2017 gestart en eind februari 2018 afgerond. De onderzoeks aanpak bestond daarbij uit een viertal elementen. Ten eerste heeft Ecorys ten behoeve van de **deskstudie** vanuit het ministerie van LNV diverse (interne en externe) documenten ontvangen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om Kamerbrieven en nota’s, alsmede documenten gerelateerd aan de Landbouwraden (visie, budgetplannen, budgettoewijzingen, etc.). Ten tweede zijn er **interviews** uitgevoerd met diverse betrokkenen, namelijk Landbouwraden (8 interviews), RVO (1 interview) en diverse betrokkenen binnen LNV (7 interviews, met name regio-coördinatoren). Ten derde is er begin februari een **validatiebijeenkomst** (EffectenArena) georganiseerd, waarbij met diverse betrokkenen gesproken is over de (tussentijdse) resultaten en inzichten. Tot slot zijn al deze elementen verwerkt in een concepteindrapport en, na verwerking van specifieke commentaren, in een finaal **eindrapport**.

Limiteringen in het onderzoek

Deze evaluatie kent een aantal limiteringen waarmee rekening gehouden dient te worden in de interpretatie en duiding van het rapport. Het gaat hierbij om het volgende:

- Er is afgesproken om enkel te spreken met direct betrokkenen, zoals LNV, RVO en de Landbouwraden. De toegevoegde waarde van input van externe partijen (zoals bedrijven) is beperkt geacht;
- De evaluatie richt zich op de periode 2014-2017 (zie eerdere opmerking);
- Gezien de omvang van de evaluatie is gesproken met (slechts) acht Landbouwraden. Deze selectie kende wel een brede geografische dekking en diverse gesprekspartners hadden ervaring op andere posten als Landbouwraad;
- De beschikbaarheid van data over de input, maar met name ook over de output, netto-effecten en bruto-effecten was beperkt. Deze beperkingen in de beschikbaarheid van data waren vooraf bekend (zie ook hoofdstuk 3 en 4), waardoor een belangrijk deel van de evaluatie is gericht op het verbeteren van de verantwoording in de toekomst (zie ook onderzoeksvragen 3-5);

¹⁴ IOB, 'Effectiviteit van Economische diplomatie - methoden en resultaten van onderzoek', januari 2012.

¹⁵ IOB, 'Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie - Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013', 2014, p. 15.

1.4 Leeswijzer

In de opbouw van dit rapport maken we een expliciet onderscheid tussen de doeltreffendheid en de doelmatigheid. **Hoofdstuk 2** beschrijft kort de beleidscontext en de opzet van het PIA-instrument. **Hoofdstuk 3** richt zich vervolgens op de doeltreffendheid en gaat naast de feitelijke bevindingen (onderzoeksvraag 1) in op het verbeteren van de meetbaarheid van de effecten (onderzoeksvragen 4 en 5). Dezelfde aanpak wordt gevolgd voor de doelmatigheid in **hoofdstuk 4**: naast de feitelijke bevindingen (onderzoeksvraag 2), geven we ook aanbevelingen ten behoeve van de werkbaarheid (onderzoeksvraag 3). De samenvatting en conclusies zijn gegeven voor het eerste hoofdstuk.

2 Het PIA-instrument in breder perspectief

2.1 Introductie

Dit hoofdstuk schetst de bredere context rond het ontstaan en de werking van het PIA-instrument. Allereerst worden de doelstellingen van het PIA-instrument en de bredere beleidscontext waarin het PIA-instrument opereert, beschreven (2.2). Vervolgens wordt de opzet van het PIA-instrument kort besproken (2.3) en wordt er een overzicht van de cijfers van de laatste jaren gegeven (2.4).

2.2 Beleidscontext van het PIA-instrument

Start en doelstellingen van het PIA-instrument

Het Programma Internationale Agroketens (PIA) is als zodanig gestart in 2010, als opvolger van een voorgaande vergelijkbare regeling. Het PIA-instrument is een financieel instrument dat wordt ingezet voor de versterking van de internationale positie van de Nederlandse agrofood sector. Nederland is als tweede agro-exporteur van de wereld sterk afhankelijk van de relaties met andere landen, zowel voor export van consumptiegoederen, als voor innovatieve kapitaalgoederen en agrarische dienstverlening. Veel afzetmarkten voor agrarische producten zijn zonder inzet van de overheid niet of beperkt toegankelijk voor Nederland, door strikte regulaties ten behoeve van voedselveiligheid, voedselzekerheid, dier- en plantgezondheid. De doelen van het PIA-instrument spelen hierop in.¹⁶ Het PIA-instrument wordt momenteel ingezet voor de volgende doelen:

- Het onderhouden en waar nodig versterken van de (politieke) beleidsdialoog met voor landbouw/agroketens belangrijke partnerlanden;
- Het handhaven en waar mogelijk vergroten van marktoegang (technische en niet-technische belemmeringen);
- Het bevorderen van export- en importactiviteiten van de Nederlandse agrarische sector;
- Het bevorderen van de export van innovaties en kennis van de Nederlandse agrarische sector.¹⁷



Het PIA-instrument is één van de financiële instrumenten dat wordt ingezet voor de verwezenlijking van de internationale beleidsdoelstellingen van het Directoraat-Generaal Agro en Natuur. Conform de beleidsnota 2017 richt dit beleid zich onder meer op het handhaven en versterken van de leidende positie van de twee Nederlandse topsectoren 'Agro & food' en 'Tuinbouw & uitgangsmaterialen'; centraal staat *"het stimuleren van kennisontwikkeling in innovatie en het leveren van een bijdrage op het gebied van maatschappelijke uitdagingen rond voedselzekerheid, armoedebestrijding, energie, water, klimaat, vrede, stabiliteit, dier- en plantgezondheid"*. Er is

¹⁶ Beleidsnota PIA 2017: Programma Internationale Agroketens. De Nederlandse agribusiness als wereldspeler voor duurzame landbouwproductie.

¹⁷ Dit vierde doel is opgenomen in de Kamerbrief, 'Toekomstbestendige Agrofood Export' van 24 september 2016; zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/24/kamerbrief-toekomstbestendige-agrofood-export>.

tevens aandacht voor investeringen in duurzame en eerlijke producten van hoogwaardige kwaliteit. Samenwerking in de keten is hiervoor essentieel.¹⁸

Bredere beleidscontext van het PIA-instrument

In 2014 heeft staatssecretaris Dijkema van Economische Zaken het PIA-instrument opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer. Daarin benadrukt zij de essentiële rol van de Landbouwraden voor de internationalisering van het Nederlandse agro-bedrijfsleven en de noodzaak van het PIA-instrument om concreet vorm te kunnen geven aan deze ambitie. Zij schrijft in de brief het volgende:¹⁹.

“Doordat de economische marktsturing in veel opkomende en ontwikkelende landen in publieke handen is, is ook een actieve rol van de Nederlandse overheid noodzakelijk om internationalisering van het agro-bedrijfsleven te realiseren. Daar zetten we in de eerste plaats ons **brede netwerk van Landbouwraden en –attachés** in het buitenland voor in. Zij zijn onze ogen en oren in de landen waar zij werken en fungeren als vraagbaak en gids voor Nederlandse bedrijven die willen investeren en exporteren. Het initiatief hiervoor ligt vanzelfsprekend bij het bedrijfsleven, maar waar mogelijk ondersteun ik het bedrijfsleven om voet aan de grond te krijgen in nieuwe markten. Een belangrijk middel hiervoor zijn **mijn economische missies**.

Een ander middel dat ik voor de internationalisering van het Nederlandse bedrijfsleven inzet is het **Programma Internationale Agroketens**. Vanuit dit programma werk ik aan de versterking van de beleidsdialog met andere overheden en faciliteer ik activiteiten ter ondersteuning van het bedrijfsleven. Dit gaat om activiteiten variërend van het opzetten van het prachtige Holland Paviljoen op de Grüne Woche in Berlijn, tot het ondersteunen van een verkennende missie van de Nederlandse zuivelsector naar Ethiopië, en van het faciliteren van deelname van de Nederlandse tuinbouwsector aan de belangrijke HortiASIA beurs in Bangkok, tot het organiseren van een seminar met Nederlandse en lokale bedrijven in Zuid-Afrika over de kansen in dier- en visvoedersector.”

De internationale beleidsinzet op het gebied van agrofood, en met name de Nederlandse positionering in het buitenland wordt verder uiteengezet in de kamerbrief ‘Toekomstbestendige Agrofood Export’ van september 2016.²⁰ De staatssecretaris van EZ beschrijft hier, mede namens de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, zijn visie op een krachtige en toekomstbestendige Nederlandse agrofood sector. Hij benoemt daarin het volgende:

- De kracht van het huidige agrocomplex waarin innovatieve oplossingen worden bedacht door samenwerking tussen overheid, burgers, industrie en kennisinstellingen is essentieel voor de export;
- Het Nederlandse agrarische exportproduct is onderscheidend in hoogwaardige kwaliteit en duurzaamheid. Hierbij gaat het niet om de laagste prijs, maar concurreert Nederland op de intrinsieke kwaliteit van het product;
- Met de beschikbare kennis en technologie kan Nederland wereldwijd haar bijdrage vergroten aan een gevarieerd, veilig en gezond en duurzaam geproduceerd voedselaanbod.

In de visie wordt benadrukt dat deze ‘krachten’ het Nederlandse verdienmodel ook internationaal een impuls kunnen geven. Hierbij worden expliciet de export van duurzame landbouwproducten en de export van kennis en technologie genoemd. Voor wat betreft het realiseren van deze ambities wordt een brede aanpak gevolgd: inzet en betrokkenheid van ambassades, profilering van het merk ‘Holland’, betrokkenheid bij handelsmissies, *matchmaking* tussen kennisinstellingen, etc.

¹⁸ Beleidsnota PIA 2017: Programma Internationale Agroketens, pagina 2.

¹⁹ Kamerbrief, ‘Voedingsbeleid’, Kamerstuk 31532, nr. 132, maart 2014, pag. 6.

²⁰ Kamerbrief, ‘Toekomstbestendige Agrofood Export’ van 24 september 2016; zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/24/kamerbrief-toekomstbestendige-agrofood-export>.

2.3 Opzet van het PIA-instrument

PIA-LAN als activiteitenbudget voor het Landbouwraddenetwerk (LAN)

Binnen het PIA-instrument worden budgetten toegekend aan onder meer het internationale Landbouwraddenetwerk (LAN), een netwerk van Nederlandse landbouwattachés op 36 ambassades wereldwijd. Dit Landbouwraddenetwerk bestrijkt wereldwijd ruim 70 landen. Zij hebben de taak om Nederland politiek gezien als agrarisch land op de kaart te zetten en Nederlandse bedrijven te helpen bij het bereiken van hun internationale ambities. Het wereldwijde ambassadenetwerk (en daarmee ook de Landbouwraden) worden primair gefinancierd vanuit middelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), maar ook andere departementen dragen aan de financiering bij. Het PIA-instrument biedt de Landbouwraden vanuit LNV-financiering voor kleinschalige, *seedmoney*-achtige activiteiten van de Landbouwraden. Met de gelden wordt een breed scala aan activiteiten uitgevoerd of gefaciliteerd, variërend van marktscans en netwerkactiviteiten tot workshops, handelsmissies en aanwezigheid op agro-vakbeurzen. In de volgende box geven wij wat voorbeelden hiervan. Het PIA-instrument is geen subsidie voor bedrijven, maar kan enkel door de Landbouwraden worden aangevraagd.



Een breed scala aan PIA-activiteiten

Vanuit het PIA-budget wordt een zeer divers aanbod aan activiteiten uitgevoerd door de Landbouwraden. Dit zijn bijvoorbeeld seminars en workshops voor informatievoorziening, handelsmissies, marktstudies, ronde tafel bijeenkomsten, business meetings, matchmaking, netwerkbijeenkomsten, beurzen, proeverijen, promotie evenementen, etc. De budgettoekenningen voor 2017 illustreren de reikwijdte van het PIA-instrument:

- Een workshop in Astana over energiebesparende technologie voor kassen;
- Een marktstudie naar kansen voor Nederlandse bedrijven in tuinbouw en zuivelindustrie in de Eurasian Economic Union;
- Rondetafel bijeenkomst en business meeting over innovatieve oplossingen voor agrologistiek in Roemenië;
- Matchmaking-activiteiten voor agro startups en incubators in Oost-Afrika;
- Een promotie-evenement voor duurzame voedselproducten tijdens de 'Dutch Days' in Hong Kong;
- Een handelsmissie naar Nederland met universiteiten en bedrijven uit Saoedi-Arabië rond het thema zeevrieteelt;
- Een Nederlandse spreker naar het 'Smart City event' in Plovdiv voor het delen van Nederlandse kennis op het gebied van slimme en groene steden;
- Monitoring en rapportage vanuit Landbouwrraad Moskou over ontwikkelingen in voedselzekerheid, duurzame landbouw en visserij (inclusief studie naar zeevrieteelt);
- Een handelsmissie voor Nederlandse tuinbouwbedrijven met netwerkreceptie tijdens de EXPO-2017 in Kazachstan;
- Deelname van Nederlandse bedrijven aan Japanse beurzen over innovatieve, duurzame Nederlandse oplossingen voor de Japanse voedselvoorziening (i.s.m. Topsectoren Agrofood en Tuinbouw).

PIA-Den Haag voor activiteiten binnen Nederland en website

Naast het PIA-LAN deel van het instrument, bestaat er een tweede onderdeel met een eigen deelbudget: PIA-Den Haag. Dit gedeelte van het PIA-budget wordt beheerd door de beleidsdirectie ELVV²¹ en met name gebruikt voor (gedeeltelijke) financiering van inkomende handelsmissies of landbouwwerkgroepen. De activiteiten zijn veelal vergelijkbaar met bovengenoemde activiteiten uit het PIA-LAN, maar vinden in Nederland plaats. Daarnaast wordt de website agroberichtenbuitenland.nl (ABB) hiervan gefinancierd, waarmee naar de buitenwereld gecommuniceerd wordt over het werk van de Landbouwraden.

Jaarplancycclus en verantwoording

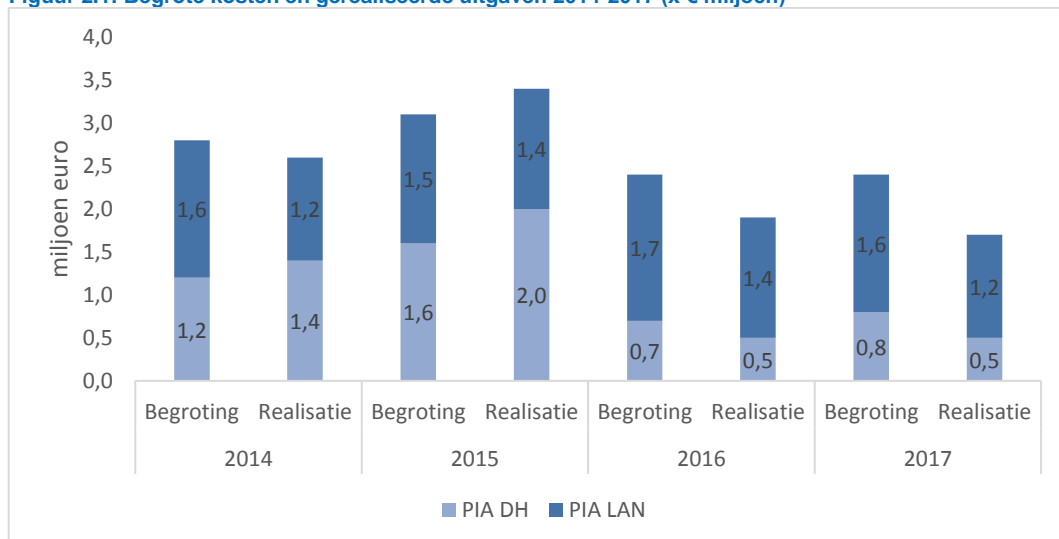
Elk jaar wordt er, als onderdeel van het economisch werkplan van de economische afdeling van een ambassade, ook een budget- en jaarplan voor de Landouwraad ingediend. De Landbouwraden specificeren hierin onder andere voor het PIA-instrument welke activiteiten zij van plan zijn uit te voeren en wat de verwachte kosten daarvan zijn. Deze wordt binnen de directie ELVV beoordeeld, waarna er al dan niet een akkoord en toezegging voor het budget volgt. Aan het einde van het uitvoeringsjaar leggen de Landbouwraden verantwoording af over het uitgegeven budget en brengen zij verslag uit van de uitgevoerde activiteiten. RVO is verantwoordelijk voor de monitoring van de uitgaven voor het PIA-LAN deel. Hoofdstuk 4 gaat hier in meer detail op in.



2.4 Het PIA-instrument in cijfers (2014-2017)

Deze sectie biedt een overzicht van de uitgaven van het PIA-instrument in de afgelopen vier jaar (periode 2014-2017). In figuur 2.1 zijn de begrote kosten en gerealiseerde uitgaven voor Pia Den Haag (DH) en PIA Landbouwraden (LAN) uitgesplitst. Het betreffen nominale waarden, dus niet gecorrigeerd voor inflatie.

Figuur 2.1: Begrote kosten en gerealiseerde uitgaven 2014-2017 (x € miljoen)



Bron: LNV.

Noot: Bedragen betreffen de nominale waarden. Om een consistent beeld te krijgen over de jaren zijn de uitgaven aan de Grüne Woche niet meegenomen in bovengenoemde bedragen. De reden hiervoor is dat deze in 2014 en 2015 uit het PIA-instrument gefinancierd zijn, maar in 2016 en 2017 uit een ander RVO-instrument.

²¹ Dit in tegenstelling tot het PIA-LAN deel, dat wordt beheerd door RVO.

Voor het PIA-instrument was in 2017 circa € 2,4 miljoen beschikbaar, waarvan circa € 1,7 miljoen is uitgegeven. Van deze uitgaven is circa 70% uitgegeven vanuit het Landbouwradiennetwerk. De overige 30% is uitgegeven aan activiteiten binnen Nederland, het zogeheten 'PIA Den Haag' deel. In 2016 waren de bedragen redelijk vergelijkbaar. Toen werd er €1,9 miljoen uitgegeven, omdat circa 20% van de geplande activiteiten uiteindelijk niet is uitgevoerd. De twee jaar daarvoor lag het beschikbare PIA-budget aanzienlijk hoger. In 2015 was er € 3,1 miljoen begroot en is er € 3,4 miljoen uitgegeven, mede door de Nederlandse bijdrage aan de wereldtentoonstelling Milaan Expo. In 2014 was er € 2,8 miljoen beschikbaar, waarvan € 2,6 miljoen is uitgegeven, ook omdat een aantal geplande activiteiten uiteindelijk niet werd uitgevoerd.

3 De doeltreffendheid van het PIA-instrument

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk richt zich op de doeltreffendheid van het PIA-instrument. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 draait het hierbij om de vraag in hoeverre de inzet van het PIA-instrument tot het bereiken van de beoogde doelen heeft geleid. Het hoofdstuk richt zich op het volgende:

- Paragraaf 3.2 gaat primair in op de 1^e onderzoeksvraag, namelijk “In welke mate draagt het PIA volgens de betrokken partijen bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen?”
- Paragraaf 3.3 richt zich vervolgens op het versterken van het meten en monitoren, wat gerelateerd is aan onderzoeksvraag 4 (“Hoe kunnen de effecten van het PIA-instrument beter inzichtelijk worden gemaakt?”) en onderzoeksvraag 5 (“Met welke output- en/of outcome indicatoren kunnen de effecten van het PIA-instrument worden gemeten?”).

3.2 Bevindingen doeltreffendheid (onderzoeksvraag 1)

De beantwoording van de vraag in welke mate het PIA-instrument volgens betrokken partijen bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen valt in meerdere delen uiteen. De vier huidige doelen van het PIA-instrument worden in de onderstaande box nogmaals gepresenteerd.

Het PIA-instrument kent momenteel de volgende doelen:

- A. Het onderhouden en waar nodig versterken van de (politieke) beleidsdialoog met voor landbouw/agroketens belangrijke partnerlanden;
- B. Het handhaven en waar mogelijk vergroten van markttoegang (technische en niet-technische belemmeringen);
- C. Het bevorderen van export- en importactiviteiten van de Nederlandse agrarische sector;
- D. Het bevorderen van de export van innovaties en kennis van de Nederlandse agrarische sector.²²

Doeltreffendheid niet eenduidig vast te stellen vanwege gebrek aan meetbare doelen en data

Deze evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid van het PIA-instrument eenduidig vast te stellen. Hierbij spelen verschillende factoren een rol.

Belangrijke uitgangspunten voor beoordeling ontbreken

Ten eerste zijn de uitgangspunten voor het beoordelen van de doelmatigheid niet optimaal. De RPE (2012) geeft in dit kader aan dat het belangrijk is om bij de start van een regeling een ‘evalueerbare doelstelling’ op te stellen, de startsituatie in kaart te brengen en na te denken over de manier waarop effecten zichtbaar gemaakt kunnen worden.²³ Bij de start van het PIA-instrument is hieraan geen invulling gegeven: (i) de vier PIA-doelen zijn weinig specifiek geformuleerd en bevatten termen als ‘waar nodig’ en ‘waar mogelijk’, (ii) er is voor het PIA-instrument geen nulmeting gedaan en (iii) er is niet nader verwoord hoe



²² Dit vierde doel is opgenomen in de Kamerbrief, ‘Toekomstbestendige Agrofood Export’ van september 2016.

²³ RPE 2012, toelichting op artikel 2 sub 1.

deze doelen geïnterpreteerd of gemeten zouden moeten worden. Bovendien heeft er gedurende de onderzoeksperiode geen (systematische) monitoring van effecten plaatsgevonden. Paragraaf 3.3 geeft suggesties hoe dit versterkt kan worden.

Een sterke interventielogica ontbreekt

Ten tweede is gebleken dat er binnen de huidige opzet van het PIA-instrument een sterke 'interventielogica'²⁴ ontbreekt, wat het in kaart brengen van effecten en het beoordelen van de doeltreffendheid lastig maakt. De RPE (2012) benadrukt in deze context dat het gaat om de vraag of er een causale relatie bestaat tussen de inzet van het beleidsinstrument en de maatschappelijke uitkomsten.²⁵ Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat betrokkenen in de opgestelde jaarplannen en met de uitgevoerde activiteiten zeker de doelstellingen voor ogen hebben, maar dat er niet op een systematische manier is nagedacht over de relatie tussen activiteiten (inputs), outputs en netto-effecten. Dit kan, met name op het niveau van de Landbouwraden, deels verklaard worden uit het feit dat er geen directe causale relatie bestaat tussen de uitgevoerde activiteiten en de uiteindelijke PIA-doelen. In paragraaf 3.3 gaan we hier in meer detail op in en geven we ook aanbevelingen hoe deze interventielogica versterkt kan worden.

Externe factoren beïnvloeden in belangrijke mate de doeltreffendheid

Tot slot is het van belang dat de invloed van externe factoren op het bereiken van de huidige PIA-doelen groot is. Zo spelen bij het 'onderhouden van de politieke beleidsdialoog' diverse brede (diplomatieke) factoren een rol en zal dit zeker niet enkel afhangen van de inzet van PIA-budget. Dit geldt ook voor het 'bevorderen van export- en importactiviteiten': de inzet van PIA-gelden kan hierin waardevol zijn, maar uiteindelijk hangt ook veel af van de mate waarin Nederlandse bedrijven hun producten en diensten willen verkopen en daartoe bedrijfseconomisch ook in staat zijn. De grote verschillen tussen de landen en regio's waar de Landbouwraden actief zijn, is hierbij een extra complicerende externe factor.²⁶

Desondanks: betrokken partijen beoordelen het PIA-instrument als doeltreffend

Hoewel er diverse beperkende factoren zijn, is er kwalitatief zeker iets te zeggen over de mate waarin het PIA-instrument bijdraagt aan het realiseren van de doelen. We hebben ons hierbij met name gebaseerd op de ervaringen van de direct betrokkenen en zijn daarbij nagegaan of de (veronderstelde) effecten plausibel en logisch zijn.²⁷ De uitgevoerde interviews, maar zeker ook de EffectenArena waren hierbij van belang.

Betrokkenen: het PIA-instrument is zeer geschikt om in te spelen op kansen

De geïnterviewde partijen zijn vrijwel zonder uitzondering positief over de inzet van het PIA-instrument en de uiteindelijke bijdrage aan het realiseren van de PIA-doelstellingen. Er is door de geïnterviewden veelvuldig gerefereerd aan de term 'seed money': door middel van de PIA-gelden kunnen activiteiten worden ondernomen die zaken in gang zetten en/of zaken tot bloei laten komen. Gezien de diversiteit aan PIA-activiteiten gaat het hier om een breed scala aan 'zaaipogingen' die soms wel en soms niet succesvol zijn. De voorbeelden in de volgende box illustreren dit.

In hoofdstuk 2 is al kort het brede scala aan PIA-activiteiten geschetst. De geïnterviewde Landbouwraden wijzen erop dat het in hun werk als Landbouwraad vaak gaat om ideeën of kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven die ze in hun dagelijks werk oppikken. Het PIA-budget wordt dan ingezet om deze kansen

²⁴ Figuur 1 presenteert op hoofdlijnen de 'interventielogica', namelijk de relatie tussen activiteiten (inputs), outputs en netto-effecten.

²⁵ RPE 2012, toelichting op artikel 2 sub 1.

²⁶ Binnen de Europese Unie gelden bijvoorbeeld hele andere (markt-) omstandigheden dan in het Midden-Oosten, het Verre Oosten of Afrika. Ook binnen regio's bestaan grote verschillen tussen landen, bijvoorbeeld in Zuidoost-Azië.

²⁷ Hoewel dit geen ideale methode is, geeft de RPE 2012 (toelichting op artikel 2 sub 1) aan dat door middel van interviews ook 'indicaties' van de effecten van beleid verzameld kunnen worden.

nader te verkennen of hieraan concreet invulling te geven. Een kenmerkend **eerste voorbeeld** betreft een Landbouwrap die, op basis van gevoerde gesprekken/ontvangen informatie, een beknopte marktverkenning heeft laten uitvoeren: zijn er inderdaad kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven? Op basis van de uitkomsten van de marktverkenning is vervolgens voor Nederlandse bedrijven een workshop/seminar georganiseerd in Nederland, waarbij experts uit het partnerland als gastsprekers optraden. In een **tweede voorbeeld** constateerde een Landbouwrap na het uitvoeren van een marktstudie dat er in de praktijk te veel barrières waren en dat de potentie voor het bedrijfsleven beperkt was. Deze (investerings-) informatie is gedeeld met bedrijven in de sector. Een **derde voorbeeld** betreft de organisatie van workshops/seminars over (diverse) onderwerpen die met duurzaamheid te maken hebben, zoals duurzame plant- of veeteelt, dierenwelzijn, watergebruik, etc. Voor deelnemende partijen in het partnerland is dit vaak een eerste kennismaking met dergelijke onderwerpen. Of er vervolgens ook producten of kennis van Nederlandse bedrijven wordt afgenomen is onzeker, maar deelnemende partijen hebben wel kennisgemaakt met het Nederlandse agro-bedrijfsleven en de waarden die hierin op het gebied van duurzaamheid gelden.

Het PIA-instrument wordt hierbij door de betrokkenen gezien als een flexibel instrument dat je doelgericht kunt inzetten. Het gaat om relatief kleine bedragen waarmee concrete activiteiten kunnen worden georganiseerd die (in potentie) veel in gang kunnen zetten. Het afbreukrisico van activiteiten die uiteindelijk weinig opleveren is klein, aldus de geïnterviewden. In vergelijking met



alternatieve regelingen (zoals bij RVO) zijn de voorwaarden en administratieve lasten rondom het PIA-instrument ook beperkt, wat de flexibiliteit vergroot.

Waardering is er ook voor de website 'Agroberichten Buitenland' (ABB). Het wordt gezien als een nuttig en waardevol instrument om informatie vanuit de Landbouwraden te delen en uit te dragen richting het Nederlandse bedrijfsleven. De Landbouwraden zijn zich er bewust van dat zij een belangrijke rol spelen bij het verschaffen van waardevolle 'content'. Een van de geïnterviewden merkte op dat de posten er wel rekening mee moeten

houden dat de internationale concurrentie (bedrijven uit andere landen) ook meeleeft, maar dat de voordelen van de openheid en transparantie opwegen tegen dit nadeel.

Betrokkenen: PIA-middelen zijn noodzakelijke voorwaarde om iets te kunnen bereiken

In aanvulling hierop geven de geïnterviewden aan dat het belangrijk is dat het netwerk van Landbouwraden ook daadwerkelijk over middelen beschikt om iets te kunnen bereiken. Er wordt door Nederland aanzienlijk geïnvesteerd in het wereldwijde netwerk van ambassades en de plaatsing van verschillende type attachés op de ambassades (o.a. business support, water, innovatie, landbouw, etc.). Zonder middelen voor de uitvoering van concrete activiteiten verliest dit netwerk haar kracht, zo is het argument.

Breed scala aan effecten geïdentificeerd (op verschillende niveaus)

Op basis van de gevoerde gesprekken en de EffectenArena is een breed scala aan effecten geïdentificeerd. Binnen de scope van deze studie is niet getoetst of en in welke mate deze effecten daadwerkelijk optreden, maar geïnterviewden zijn wel bevraagd of deze effecten, gegeven de uitgevoerde activiteiten, plausibel en logisch zijn. We maken hierbij een onderscheid tussen drie niveaus van effecten, welke ook terugkomen in de versterkte interventielogica in paragraaf 3.3.

N.B. In de gevoerde gesprekken is het referentiealternatief (namelijk: een wereld zonder PIA) op dit punt bijzonder waardevol gebleken in het identificeren van de meerwaarde van het PIA-instrument. Bij het eventueel wegvallen van het PIA-instrument treden er volgens de geïnterviewden diverse effecten op die precies tegengesteld zijn aan de geïdentificeerde effecten, bijvoorbeeld: het wegvallen van de zichtbaarheid, minder kansen voor kennis- en informatiedeling, verlies van focus op de agro-sector, etc.

Clustering van 1^e orde effecten (van activiteiten naar output)

Bij de 1^e orde effecten gaat het om de concrete resultaten (outputs) van de uitgevoerde activiteiten. In de volgende tabel presenteren wij de verschillende 1^e orde effecten die zijn gebaseerd op de diverse interviews en de EffectenArena.

Tabel 3.1 Clustering van 1^e orde effecten (output)

Nr.	1 ^e orde effecten (output)	Toelichting
#1	Ontstaan en behouden van een (diplomatieke) relatie en/of dialoog tussen overheden (G2G)	Bij diverse activiteiten komen de Landbouwraden in contact met ambtenaren van het partnerland. Dit schept een relatie die ingezet kan worden als zich (markt-) kansen voordoen of als er problemen zijn. In sommige gevallen is sprake van een dialoog, bijvoorbeeld als gesproken wordt over specifieke marktbelemmeringen. Deze relatie kan ook ingezet worden om invloed te creëren of om een beter begrip te kweken van de Nederlandse belangen (of doelen).
#2	Kennismaking met en zichtbaarheid van Nederlandse bedrijven (producten/kennis)	Bij veel activiteiten (beurzen, seminars, missies) komen de bedrijven en overheden uit het partnerland in aanraking met Nederlandse bedrijven en hun producten en/of kennis.
#3	Zichtbaarheid van Nederland als belangrijke agro-speler	Gerelateerd aan het vorige punt is de zichtbaarheid van Nederland (of 'Holland') als belangrijke agro-speler in de wereld. Veel verschillende activiteiten zijn hier aan gerelateerd (beurzen, proeverijen, promotie-events, etc.)
#4	Kennisdeling (technisch en niet-technisch)	Veel activiteiten zijn erop gericht om kennis te delen tussen Nederland en het partnerland, zowel op het niveau van overheden, als onderzoeksinstituten en bedrijven. Dit kan gaan om technische kennis (systemen, standaarden, processen), maar ook om het delen van de bredere Nederlandse positie- en stellingname op het gebied van landbouw en natuur.
#5	Informatiedeling richting bedrijven (uit Nederland en partnerland)	Bij diverse activiteiten (marktstudies, seminars, workshops) draait het om informatiedeling richting Nederlandse bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het identificeren van specifieke kansen in de markt en/of het investeringsklimaat in een land ("market intelligence"). Bedrijven uit partnerlanden kunnen hier natuurlijk ook gebruik van maken.
#6	Ontstaan van relaties tussen bedrijven (B2B)	Bij diverse activiteiten (workshops, missies, matchmaking) komen bedrijven uit Nederland en het partnerland met elkaar in aanraking, wat B2B-relaties faciliteert (handelspartners beter te vinden).
#7	Ontstaan van dialoog tussen Landbouwraden (LNV) en Nederlandse bedrijven	De interactie tussen de Landbouwraden (LNV) en Nederlandse bedrijven faciliteert een dialoog, waardoor ook beter samengewerkt kan worden (bijvoorbeeld in het geval van het ontstaan van marktbelemmeringen). Indirect vergroot dit ook de zichtbaarheid van LNV en de Landbouwraden richting het Nederlandse bedrijfsleven.

Nr.	1 ^e orde effecten (output)	Toelichting
#8	Beschikbaarheid website voor nieuwsberichten agro-sector	Het opzetten en beheren van de website Agroberichten Buitenland (ABB) heeft tot gevolg dat er een platform beschikbaar is voor directe communicatie over een breed scala aan (internationale) agro-gerelateerde onderwerpen.
#9	Bestedingen bij dienstverlenende bedrijven	Zowel in Nederland als in het partnerland worden producten en diensten ingekocht bij bedrijven.
#10	Binding Landbouwraden en LNV	Een wat minder prominent effect is dat de PIA bijdraagt aan de binding tussen Landbouwraden en het departement; door middel van overleg over de jaarplanning, uitvoering van activiteiten, etc.

Clustering van 2^e en 3^e orde effecten (van output naar netto en bruto effecten)

Bij de 2^e orde effecten gaat het om de eigenlijke resultaten van de outputs, namelijk de netto-effecten die ook beoogd worden binnen het PIA-instrument. De 3^e orde effecten gaan daar weer bovenuit en betreffen de bruto-effecten. In de volgende tabel presenteren wij de verschillende 2^e orde effecten die in de interviews en EffectenArena zijn benoemd.

Tabel 3.2 Clustering van 2^e orde effecten (netto- effecten)

Nr.	2 ^e orde (netto) effecten	Toelichting
#11	Het voorkomen van (nieuwe) marktbelemmeringen (voor zover mogelijk)	Hierbij gaat het vooral om het behoud van toegang tot de markt van partnerlanden en het voorkomen van eventuele nieuwe marktbelemmeringen, zoals import/exportrestricties, nieuwe kwaliteitseisen, etc. Daarnaast kan de markttoegang ook juist vergroot worden, bijvoorbeeld middels certificering van producten.
#12	Het creëren of vergroten van markttoegang	Dit effect is met name gerelateerd aan het inzetten van invloed en/of het hebben van een (diplomatieke) dialoog met het partnerland (effect #1), maar kan ook met andere effecten samenhangen, zoals kennisdeling (#4).
#13	Het vergroten van markttransparantie	Het vergroten van de markttransparantie houdt vooral verband met de informatiedeling met bedrijven uit Nederland en de partnerlanden (#5), maar ook met kennisdeling (effect #4), B2B-relaties (#6) en de ABB-website (#8). Dit zou bedrijven moeten helpen met het maken van gefundeerde beslissingen en de verdere handelsvoering.
#14	Versterking van het 'brand' Nederland (of Holland)	Wanneer de kennismaking met en zichtbaarheid van Nederlandse bedrijven (#2 en #3) positief uitwerkt, dan versterkt dit ook de bredere 'branding' van Nederland als agro-speler.
#15	Betrokkenheid van Nederlandse overheid als betrouwbare (diplomatieke) partner	Deze twee effecten hebben vooral te maken met de representativiteit en betrouwbaarheid van de Nederlandse overheid. Het PIA-budget maakt het mogelijk dat Landbouwraden ook daadwerkelijk uitvoering kunnen geven aan ideeën en samen met de overheid van een partnerland stappen kan zetten.
#16	Afgeven van 'signaal' dat Nederlandse overheid agro-sector ondersteunt	Tegelijkertijd geeft dit ook een signaal af dat de Nederlandse overheid de landbouwsector serieus neemt en actief 'promoot' in het partnerland. Gerelateerde output-effecten zijn de G2G-dialoog (#1), kennisdeling (#4) en informatievoorziening (#5). Een ander gerelateerd output-effect is de dialoog tussen Landbouwraden en Nederlandse bedrijven (#7). Ook richting Nederlandse bedrijven wordt immers een signaal afgegeven.

Opvallend is dat diverse van deze effecten aansluiten op de ‘functies van economische diplomatie’ zoals geïdentificeerd door het IOB²⁸, namelijk (i) de kennisfunctie: kennisopbouw en –verspreiding over specifieke internationale markten, (ii) de signaal- en toegangsfunctie: de actieve overheidsbetrokkenheid in verband met de handelscultuur en instituties van de handelspartners of aan het soort product waarin wordt gehandeld, en (iii) de interventiefunctie: opkomen voor de handelsbelangen van Nederlandse bedrijven in relatie tot buitenlandse overheden.

Wij hebben ervoor gekozen om de 2^{de} orde effecten die gerelateerd zijn aan de bestedingen bij dienstverlenende bedrijven (#9) en de relaties tussen Landbouwraden en LNV (#10) niet apart in de tabel weer te geven. Deze outputs leiden bijvoorbeeld respectievelijk tot werkgelegenheid en meer coherentie in het (internationale) landbouwbeleid. Deze netto-effecten staan vrij ver van de PIA-doelen, maar treden wel op als gevolg van de inzet van het PIA-instrument.

Na de 1^e en 2^e orde effecten komen we uiteindelijk bij de **3^e orde effecten**. Hierbij gaat het dan vooral om de vergroting van de handel in en export van Nederlandse landbouwproducten en – kennis, maar ook duurzaamheid kan hierbij relevant zijn. Wat betreft deze duurzaamheid kan worden opgemerkt dat een deel van de PIA-activiteiten (mede) gericht zijn op een versterking van duurzaamheid, bijvoorbeeld op het vlak van watergebruik, voedselveiligheid, dierenwelzijn, etc. Dit is nog niet expliciet verwoord in de huidige PIA-doelen, maar past wel in de logica van de LNV-begroting. In deze begroting is het PIA-budget gekoppeld aan het streven naar “*internationaal toonaangevende, concurrerende, sociaal verantwoorde, veilige, en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens*”.²⁹ Dit streven sluit vervolgens weer deels aan op het bereiken van de Sustainable Development Goals (SDG’s) opgesteld door de Verenigde Naties.³⁰ In de interventielogica betreffen deze verschillende duurzaamheidselementen in feite 4^e orde effecten, maar dit laten we verder buiten beschouwing.



3.3 Versterking van meten en monitoren van effecten (onderzoeksvraag 4 en 5)

In de vorige paragraaf is duidelijk gemaakt dat er momenteel beperkingen zijn ten aanzien van het meten van behaalde effecten en het vaststellen van de doeltreffendheid. Onderzoeksvragen 4 (“Hoe kunnen de effecten van het PIA-instrument beter inzichtelijk worden gemaakt?”) en 5 (“Met welke output- en/of outcome indicatoren kunnen de effecten van het PIA-instrument worden gemeten?”) richten zich op het verbeteren hiervan. Er zijn drie concrete aanbevelingen voor de versterking.

²⁸ IOB, ‘Effectiviteit van Economische diplomatie - methoden en resultaten van onderzoek’, januari 2012.

²⁹ Zie artikel 6 (p. 101) van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2018 (inclusief het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

³⁰ Verenigde Naties, Sustainable Development Goals, zie: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

Aanbeveling 1: herformulering van de doelstellingen van PIA

De eerste aanbeveling betreft het herformuleren van de doelstellingen van de PIA vanwege enkele opvallende zaken in de huidige formulering.

Huidige doelstellingen tonen diverse opvallende zaken

Gelet op de analyse van de verschillende effecten van het PIA-instrument (paragraaf 3.2) tonen de huidige PIA-doelstellingen een aantal opvallende zaken, namelijk:

- De huidige vier doelen reflecteren niet het verschil in abstractieniveau dat bestaat tussen de doelen. Dit is het meest prominent tussen doel A (onderhouden en waar nodig versterken van de politieke beleidsdialoog) en doel C en D (het bevorderen van export/import).
- Opvallend in dit verband is dat het 'onderhouden en waar nodig versterken van de politieke beleidsdialoog' als een doel gezien wordt, terwijl dit eerder een middel is.
- Verder is de vraag of het 'handhaven van markttoegang' in feite wel een realiseerbaar doel is. Vanuit de gesprekken begrijpen wij dat het eerder gaat om het zoveel als mogelijk voorkomen of 'gladstrijken' van marktbelemmeringen.
- Opvallend is dat de beoogde bijdrage aan de duurzaamheid niet in de doelstellingen is verwerkt, terwijl dit in de beleidsdocumenten wel een prominent uitgangspunt is.
- Tot slot valt op dat de 'branding' van de Nederlandse landbouwsector geen expliciet doel is, maar dat veel PIA-activiteiten hier wel op zijn gericht.

Herformulering van doelstellingen lost dit op en biedt kansen voor de interventielogica

Gelet op deze opvallende zaken denken wij dat herformulering van de doelstellingen nuttig zou zijn. Tegelijkertijd geeft deze herformulering kansen om de relatie tussen de verschillende niveaus van effecten te versterken en daarmee ook de interventielogica te verbeteren. Hieronder presenteren wij een voorstel voor de herformulering van de doelstellingen.

Het PIA-instrument heeft tot doel (i) de internationale handel in Nederlandse agro-producten en (ii) de uitwisseling van agro-kennis te vergroten en doet dat door middel van:

1. *de 'branding' van Nederlandse agro-producten & agro-kennis (D1);*
2. *het vergroten van markttoegang voor Nederlandse agro-producten (D2);*
3. *het voorkomen van (nieuwe) marktbelemmeringen voor Nederlandse agro-producten (D3);*
4. *het bevorderen van de inzet van Nederlandse agro-kennis in partnerlanden (D4);*

Bij de inzet van het PIA-instrument wordt waar mogelijk rekening gehouden met de doelen die Nederland nastreeft op het gebied van sociaal verantwoorde, veilige, en dier- en milieuvriendelijke agro-, visserij- en voedselketens³¹, alsmede de Sustainable Development Goals.³²

Deze formulering kan verder worden aangescherpt, maar in deze context is het vooral van belang dat de gelaagdheid in doelen en de onderlinge samenhang duidelijk wordt. Bij verdere uitwerking van deze doelstelling kan specifiek aandacht worden besteed aan het volgende:

- Er wordt nu expliciet verwezen naar de duurzaamheidsdoelen die LNV nastreeft (genoemd in artikel 6 van de begroting) en de bredere *Sustainable Development Goals* (SDG's). Deze SDG's komen, in relatie tot artikel 6, nog niet expliciet terug in de LNV-begroting³³ en ook niet in de PIA-doelstelling. Mogelijk kan deze link in de uiteindelijke formulering van de PIA-doelstelling verder worden versterkt. Hierbij is wel van belang dat slechts een deel van de PIA-activiteiten (ook) op duurzaamheid gericht zijn.

³¹ Zie artikel 6 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor 2018 (inclusief het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

³² Verenigde Naties, Sustainable Development Goals, zie: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

³³ De LNV-begroting 2018 verwijst wel enkele malen naar de SDG's (artikel 2 en artikel 8), maar niet in het kader van artikel 6 waar het PIA-instrument onder valt.

- Op basis van de documentatie en gevoerde gesprekken hebben we er voor gekozen om een van de huidige doelen, namelijk het ‘*onderhouden en waar nodig versterken van de politieke beleidsdialoog*’ niet expliciet als doel op te nemen. Naar ons inziens betreft dit, binnen de huidige opzet van PIA, eerder een middel en geen expliciet doel. Echter, er is ook gesuggereerd dat het PIA-instrument meer ingezet kan worden om de Nederlandse positie en stellingname op bepaalde (duurzaamheids-) dossiers duidelijk te maken aan overheden van partnerlanden. Indien dat inderdaad een doel is, dan kan dit eventueel als vijfde doel worden opgenomen.

Aanbeveling 2: versterking van de interventielogica en koppeling met passende indicatoren

Uitgaande van de herformulering van de doelstellingen, is het ook mogelijk om de interventielogica achter het PIA-instrument verder te versterken en te verduidelijken. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de ‘*logical framework approach*’, wat veel gebruikt wordt bij het monitoren en beoordelen van instrumenten en programma’s.

De ‘*logical framework approach*’ (of logframes) is een instrument dat de gebruiker helpt om op een systematische manier de logica tussen input, activiteiten, output en (netto/bruto) effecten te doorlopen. Het wordt onder meer veel gebruikt binnen de Europese Commissie³⁴, maar ook rondom de beoordeling van internationale ontwikkelingsamenwerking programma’s³⁵. Het logframe maakt onderscheid tussen verschillende interventielagen (van activiteiten tot aan het algemene doel) en koppelt dit tegelijkertijd aan de voorwaarden/aannames die gelden om een effect tot stand te laten komen. In het onderstaande voorbeeld leiden de activiteiten (A2.1.1, etc.) enkel tot de outputs (R2.1, etc.) als voldaan wordt aan de voorwaarde dat deze activiteiten inderdaad worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de relatie tussen de outputs (R2.1, etc.) en het specifieke doel (D2): dit werkt enkel uit als het partnerland bereid is om mee te werken aan markttoegang. De derde kolom presenteert indicatoren die gebruikt kunnen worden om te meten of monitoren. Het is belangrijk op te merken dat de invloed van externe effecten (en daarmee de onzekerheid) toeneemt naar mate je verder van het activiteitsniveau komt.



In het volgende illustratieve logframe presenteren wij de interventielogica voor de doelstelling van vergrote markttoegang voor Nederlandse agro-producten (D2). Voor de andere doelen zijn logframes opgenomen in Bijlage B. Deze logframe is niet uitputtend, maar laat wel zien hoe de uitgevoerde PIA-activiteiten in twee à drie vervolgstappen samenhangen met de hogere PIA-doelstellingen:

- De specifieke PIA-activiteiten leiden er toe dat er een dialoog ontstaat met het partnerland over marktbelemmeringen die bedrijven ervaren (R2.1). Deze dialoog kan gevoed worden vanuit de ervaringen van Nederlandse bedrijven (R2.2) of een opgesteld rapport (R2.3). De aanname hierbij is dat deze activiteiten inderdaad worden uitgevoerd.
- Onder de aanname dat het partnerland ervoor open staat om mee te werken aan het wegnemen van marktbelemmeringen, zullen de outputs er toe leiden dat er daadwerkelijk sprake is van vergrote markttoegang (D1).

³⁴ Europese Commissie, Better Regulation toolbox (onder andere #14), zie https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en#iihowtocarryoutanimpactassessment.

³⁵ Een veelgebruikt document is bijvoorbeeld de ‘Guidelines for Project and Programme Evaluations’, van de ADC, zie <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069197.pdf>.

- Als deze vergrote markttoegang er vervolgens ook daadwerkelijk toe leidt dat Nederlandse bedrijven contracten kunnen afsluiten, dan zal dit bijdragen aan het algemene doel, namelijk het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten.

Tabel 3.3 Illustratief voorbeeld interventielogica 'vergrootte markttoegang' (D2)

Beschrijving		Indicator	Voorwaarde
Algemeen doel (bruto-effect)	Het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten en de uitwisseling van agro-kennis. <i>NB: eventueel ook in relatie tot specifieke duurzaamheidsdoelen, zie aanbeveling 1.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling export (in specifieke producten) 	-
Specifiek doel (netto-effect)	D2. Vergrote markttoegang voor Nederlandse agro-producten (in een bepaald land)	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal (nieuwe) agro-producten dat sinds 2014 de markt op mag • Afgegeven marktcertificaten, etc. • Ontwikkeling in bepaalde dossiers waar NL-bedrijven belemmeringen ervaren. 	Nederlandse bedrijven sluiten contracten af voor producten die nu markttoegang hebben.
Output/resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • R2.1 Dialoog met partnerland, gericht op wegnemen van belemmeringen • R2.2 Dialoog met Nederlandse bedrijven, gericht op inventariseren van knelpunten (behoefte) • R2.3 Overzicht van ervaren (niet-) technische belemmeringen 	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal gevoerde gesprekken • Deelnemers bijeenkomsten (aantal, type, achtergrond, etc.) • Waardering bijeenkomsten (bedrijven) • Waardering inzet LAN (bedrijven) • Uitgevoerde enquêtes 	Bereidheid partner mee te werken aan markttoegang;
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • A2.1.1 Seminar met departement en/of uitvoerende diensten partnerland • A2.1.2 Vervolggesprekken (bilateraal) • A2.2.1 Ronde tafel bijeenkomst met NL-bedrijven • A2.2.2 Expert workshop over oplossingen • A2.3.1 Enquête/ onderzoek onder NL-bedrijven 	Input: PIA-budget (EUR)	Realisatie van activiteiten, voldoende deelname, etc.

In het logframe (derde kolom) zijn ook voorbeelden opgenomen van indicatoren waarmee de uitkomsten/effecten in kaart kunnen worden gebracht. Deze indicatoren zijn afhankelijk van de doelen die worden gesteld. In het logframe zijn indicatoren opgenomen die feitelijk zijn (bijvoorbeeld: aantal deelnemers aan een beurs, het aantal gevoerde gesprekken met ambtenaren van het partnerland, aantal afgegeven marktcertificaten, etc.). Daarnaast kunnen er meer kwalitatieve indicatoren worden opgenomen, bijvoorbeeld de waardering van de bezoekers van een evenement of de mate waarin er stapsgewijs voortgang wordt geboekt in een lastig dossier. Een deel van deze indicatoren wordt al bijgehouden, andere indicatoren vragen mogelijk om extra aandacht (in tijd, onderzoek, etc.).

Aanbeveling 3: gebalanceerde aanpak versterking verantwoordings effecten

De combinatie van opnieuw geformuleerde doelen en de versterkte interventielogica biedt verschillende kansen voor het beter in kaart brengen van de effecten en doeltreffendheid van het PIA-instrument. Hierin moet, gezien de beperkte omvang van het PIA-budget, wel een gebalanceerde aanpak gevolgd worden. Hierbij is het volgende van belang:

Werk de interventielogica op het juiste niveau verder uit

De systematiek van de logframes kan op verschillende (detail) niveaus worden weergegeven. Op het niveau van het **departement LNV (ELVV)** is het van belang dat de hoofdlijnen duidelijk zijn: welke doelen worden nagestreefd (aanbeveling 1) en wat is dan een logische interventiesystematiek (aanbeveling 2). Deze logica kan bijvoorbeeld worden neergelegd in een (herzien) visiedocument over de inzet van het PIA-instrument. Voor de **Landbouwraden** geldt deze visie dan als uitgangspunt, wat zij kunnen gebruiken voor hun eigen visiedocument en jaarplannen. Voor hen is dan primair de relatie tussen activiteiten en output relevant (met bijbehorende indicatoren), wat vervolgens dan weer bijdraagt aan de specifieke PIA-doelen.



Laat op het juiste niveau verantwoording afleggen

De interventielogica maakt duidelijk dat er op verschillende niveaus verantwoording over de resultaten afgelegd kan worden. Van **Landbouwraden** kan (per land) verwacht worden dat zij (i) tenminste (gedetailleerd) inzicht kunnen geven in de gerealiseerde outputs en (ii) plausibel kunnen maken hoe dit bijdraagt aan de PIA-doelen. Incidenteel kunnen Landbouwraden mogelijk ook netto-effecten inzichtelijk maken, bijvoorbeeld rondom afgegeven certificaten voor markttoegang. Zoals gezegd, vraagt het inzichtelijk maken van netto-effecten om extra inspanningen (bijvoorbeeld extra onderzoek), wat niet van een Landbouwrade verwacht kan worden. Dit is primair de taak voor het **departement LNV**.³⁶ Bij een aantal van de doelstellingen (met name D4, maar het geldt ook voor D1 en D2) is het belangrijk om ook de huidige situatie vast te leggen (nulmeting), zodat over 3-4 jaar hier daadwerkelijk iets over gezegd kan worden.

Verantwoording moet werkbaar vorm hebben

Vanwege het karakter van het PIA-instrument (*seedmoney*, onzekerheden qua uiteindelijke effecten) gaat het in feite om de plausibiliteit van de onderlinge relaties. Dit betekent dat er voor gekozen moet worden om een goede balans te vinden in monitoring en verantwoording. Het heeft geen zin om Landbouwraden op het output-niveau te overvragen qua monitoring/verantwoording, het moet vooral werkbaar zijn en bijdragen aan de bredere verantwoording over het PIA-instrument.

³⁶ Het in kaart brengen van dergelijke effecten kent ook methodologische uitdagingen, met name omdat de invloed van externe factoren toeneemt. Een mogelijkheid voor het PIA-instrument is om bijvoorbeeld elk jaar voor een aantal landen een 'casestudie' uit te voeren, bijvoorbeeld op basis van dossieronderzoek, gesprekken met betrokkenen, etc.

4 Doelmatigheid van de PIA-processen

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk richt zich op de doelmatigheid van de PIA-processen en kent de volgende opbouw:

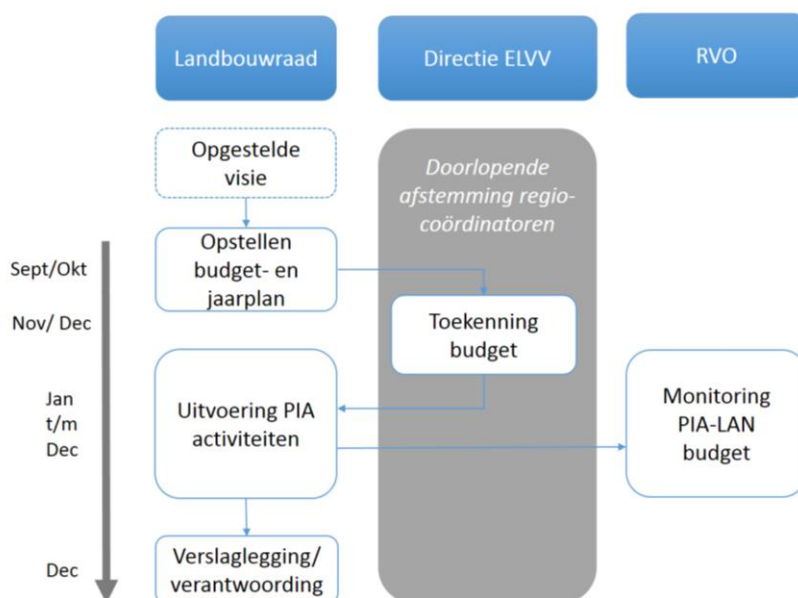
- Ten behoeve van de navolgende paragrafen, licht paragraaf 4.2 eerst kort de belangrijkste PIA-processen toe.
- Paragraaf 4.3 presenteert de belangrijkste bevindingen en gaat in op de vraag hoe de betrokken partijen de werking, het proces en de effectiviteit van het PIA-instrument ervaren (onderzoeksvraag 2).
- Paragraaf 4.4 presenteert vervolgens de belangrijkste aanbevelingen om de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-instrument voor de betrokken partijen te verbeteren (onderzoeksvraag 3).

Bovenstaande impliceert dat we ons vooral richten op de doelmatigheid (en deels ook doeltreffendheid) van de interne processen en niet op de vraag of de uitgevoerde activiteiten op een doelmatige manier³⁷ hebben bijgedragen aan de PIA-doelstellingen.

4.2 Uiteenzetting van de PIA-processen

Binnen het PIA-instrument is sprake van verschillende (werk-)processen. De volgende figuur schetst op hoofdlijnen de rol van en interactie tussen de betrokken partijen. Onder de figuur volgt een korte toelichting.

Figuur 4.1 Schematische weergave PIA-processen



Bron: Ecorys, op basis van gevoerde gesprekken.

³⁷ Doelmatigheid: de relatie tussen de benodigde inputs om bepaalde outputs en netto-effecten te bereiken, ofwel de verhouding tussen kosten en baten.

Uitvoering van PIA-activiteiten op grond van goedgekeurd jaarplan

De jaarplancyclus die ten grondslag ligt aan het PIA-instrument begint met het opstellen van een budget- en jaarplan door de Landbouwraad. Dit gebeurt al in september of oktober voorafgaand aan het komende jaar. In het budget- en jaarplan beschrijft de Landbouwraad kort de activiteiten die voor het komende jaar op de agenda staan. Daarbij maakt de Landbouwraad een raming van de beoogde kosten van deze activiteiten en geeft aan welke andere financiering er aangevraagd of toegekend is. Als input voor het opstellen van een budget- en jaarplan maakt de Landbouwraad vaak gebruik van de meerjaren visie (vaak vier jaar), die wordt opgesteld door de attaché zodra hij of zij begint op de post. Het opgestelde jaarplan wordt vervolgens opgestuurd naar ELVV, waar gecontroleerd wordt of de plannen passen binnen de eerder opgestelde visie, aansluiten op eerdere activiteiten, goed onderbouwd zijn en of de beoogde kosten realistisch zijn voor de activiteit. Op basis hiervan wordt in november/december het budget toegekend voor (een deel van) de activiteiten, of wordt het budget iets naar beneden bijgesteld. Wanneer het om een aantal vergelijkbare activiteiten gaat wordt soms één bedrag voor een aantal activiteiten samengenomen.



Met deze toekenning kan de Landbouwraad de activiteiten gaan uitvoeren gedurende het jaar. De verantwoordelijkheid voor de monitoring van het bestede budget ligt bij RVO. Door middel van periodieke rapportages (elk kwartaal) wordt gedurende het jaar bijgehouden wat de uitputting van het PIA-budget is. Aan het einde van het jaar leggen de Landbouwraden verantwoording af over de kosten die zij gemaakt hebben voor de uitgevoerde activiteiten. Afstemming met de regio-coördinatoren over de activiteiten en het budget vindt gedurende dit gehele proces plaats.

4.3 Bevindingen doelmatigheid PIA-processen (onderzoeksvraag 2)

Betrokken partijen zijn positief over de werking en processen van het PIA-instrument

Vanuit de gevoerde interviews komt een duidelijke boodschap naar voren: de betrokken partijen zijn over het algemeen positief over de werking en de processen van het PIA-instrument. Dit sluit direct aan op de eerdere positieve bevindingen over de doeltreffendheid en de flexibiliteit van het instrument (zie paragraaf 3.2).

De werking is prima, regeldruk wordt als beperkt ervaren

De geïnterviewde partijen vinden vrijwel zonder uitzondering dat er momenteel een goede balans is tussen (i) de 'moeite' die men moet doen om budget te ontvangen en (ii) het eigenlijke PIA-uitvoeringsbudget dat een Landbouwraad ontvangt. Voor de meeste Landbouwraden gaat het per jaar om circa 5-8 PIA-activiteiten. De processtappen die een Landbouwraad moet doorlopen (opstellen budget- en jaarplan, verdere toelichting qua uitvoering en de verantwoording in een jaarverslag) vormen geen zware belasting en passen veelal goed in de reeds bestaande processen ('*business as usual*'). Binnen de economische afdeling op een ambassade wordt reeds elk jaar een economisch werkplan opgesteld en het PIA-specifieke deel past daar goed in. Ook de financiële administratie en verdere verantwoording wordt gezien als '*business as usual*'.

In dit kader is het van belang te benoemen dat er de afgelopen jaren diverse aanpassingen in de processen zijn geweest. Tot enkele jaren geleden bestond er een veelvoud aan (kleinere) PIA-activiteiten. Waar er nu 200 à 300 PIA-activiteiten zijn, lag dat aantal enkele jaren geleden rond de 600 à 700. Elk van deze activiteiten heeft een boekingsnummer en wordt apart geadmistreerd. Vanuit ELVV en RVO is een proces op gang gebracht waarin (sub-)activiteiten meer worden geclusterd en het is de bedoeling van RVO dat in 2019 nog meer activiteiten worden geclusterd. Tevens zijn eind 2017 de 'fiches' afgeschaft. Deze fiches werden door de Landbouwraden opgesteld als een verdere toelichting op de voorgenomen activiteiten, nadat het budget al was toegekend. Het afschaffen hiervan wordt door de geïnterviewden als een positieve stap ervaren ("relatief veel werk, voegde weinig toe").

Interne processen lopen soepel en zijn doelgericht

Ook de interactie tussen het PIA-team in Den Haag en de Landbouwraden wordt als goed ervaren. De regio-coördinatoren in Den Haag hebben vaak meerdere keren per week contact met de Landbouwraden (veelal voor niet-PIA zaken), dus de lijnen zijn kort. De geïnterviewde regio-coördinatoren geven aan dat zij doorgaans goed op de hoogte worden gehouden van PIA-gerelateerde ontwikkelingen en dat ook de jaarplannen goed worden afgestemd ("weinig verrassingen"). Rond de toekenning van de PIA-budgetten moeten vrijwel altijd keuzes gemaakt worden om te korten (ten opzichte van het ingediende jaarplan), maar dit levert geen bijzondere problemen op. Vanuit de Landbouwraden is men verder ook vrij positief over de omgang van de beleidsdirectie ELVV (de regio-coördinatoren) met eventuele verzoeken voor aanpassingen van de activiteiten gedurende het jaar: er wordt serieus naar gekeken en als het mogelijk is, wordt het goedgekeurd.

Desondanks: aantal opvallende zaken die aandacht behoeven

Ondanks deze positieve houding ten opzichte van de werking van de PIA-processen zijn er ook een aantal opvallende zaken te benoemen die mogelijk in de toekomst verbeterd kunnen worden. Voor de duidelijkheid: ten behoeve van paragraaf 4.4 zijn deze opvallende zaken voorzien van een letter (A-G).

Veel micro-management (A)

Ten eerste is het opvallend dat er, ondanks de recente aanpassingen, nog altijd sprake is van een vrij hoge mate van micro-management. PIA-activiteiten van €2-3.000,- kennen in feite dezelfde interne proceshandelingen (aanvraag, verstrekken boekingsnummer, verdere administratie, etc.) als een activiteit van €10-15.000,-. Daarbij is het tevens opvallend dat er een 'trechter' ontstaat bij enkele personen op team- en management niveau³⁸ die besluiten dienen te nemen over activiteit-budgetten, waar ze in feite lastig over kunnen oordelen. Dit speelt zowel bij het noodgedwongen korten op de ingediende jaarplannen ("bij welke activiteiten kan er 10-20% af?") als bij wijzigingen gedurende het jaar in de geplande activiteiten ("er is wat geld over van activiteit X, mag ik dat voor activiteit Y inzetten").

Voortdurende evenwichtsoefening (B)

Ten tweede valt op dat er een voortdurende evenwichtsoefening gaande is tussen enerzijds de gewenste flexibiliteit in de inzet van PIA-gelden en anderzijds de jaarlijkse budgetplanning. Het beheer van het PIA-budget vraagt om een goed zicht op de activiteiten, zodat de bestedingen vooraf gepland kunnen worden. Landbouwraden wijzen er veelvuldig op dat PIA-activiteiten zich



³⁸ Op het niveau van het team Agribusiness Internationaal binnen de directie ELVV.

niet altijd vroegtijdig laten plannen in een budgetplan en dat er gedurende het uitvoeringsjaar vaak wijzigingen zijn (uitstel van activiteiten, ad-hoc kansen, plotselinge problemen in de markt, etc.) Dit vraagt juist om flexibiliteit en ruimte om PIA-gelden in te zetten.

Huidige jaarplanning komt niet overeen met noodzakelijk meerjarig perspectief (C)

Het bereiken van de doelstellingen van het PIA-instrument vraagt veelal om een meerjarig perspectief: er moet geïnvesteerd worden in relaties, er moet een dialoog opgebouwd worden, etc. Dat de PIA-gelden per jaar worden toegekend, creëert onzekerheid voor de uitvoering en het al dan niet behalen van de gestelde doelen.

Overige opvallende zaken (D-G)

Tot slot zijn er nog aantal overige opvallende zaken, die hier kort worden weergegeven:

- Binnen LNV zijn er meerdere directies³⁹ die betrokken zijn bij dossiers met een internationaal karakter en (afhankelijk van de situatie) ook budgetten ter beschikking hebben. Soms maken Landbouwraden gebruik van deze budgetten voor de financiering van activiteiten die logischerwijs ook passen bij het PIA-instrument. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er kansen liggen voor verbeterde coördinatie/afstemming, zodat de coherentie van het internationale LNV-beleid wordt versterkt. (D)
- Geïnterviewden geven aan dat er grote verschillen bestaan tussen de visies en (soms ook de) jaarplannen van de verschillende Landbouwraden, zowel qua scope/diepgang als qua kwaliteit. Nieuwe Landbouwraden wordt gevraagd om een visie op te stellen, maar hier is een grote mate van vrijheid en eigen invulling in. (E)
- Uit de gesprekken blijkt dat er diversiteit bestaat in de manier waarop de regio-coördinatoren omgaan met de Landbouwraden: soms wat meer op afstand, soms actief betrokken. Er is gesuggereerd om hier meer één lijn in te trekken en regio-coördinatoren vooral ook strategisch sparringpartner van de Landbouwraden te laten zijn. (F)
- Tot slot constateren we dat er geen duidelijke prioritering is qua doelbereik van het PIA-instrument in bepaalde landen, sectoren of thema's. Er is gesuggereerd om in een herziene visie op de internationale functie van ELVV (en LNV) hier meer invulling aan te geven. (G)

4.4 Versterking van de werkbaarheid en doelmatigheid (onderzoeksvraag 3)

Op basis van de bevindingen van de deskstudie, de gevoerde gesprekken en de EffectenArena hebben wij een viertal aanbevelingen geïdentificeerd die kunnen helpen om de werkbaarheid en effectiviteit van het PIA-instrument verder te verbeteren. De laatste aanbeveling (8) omvat diverse 'kleinere' suggesties. Er wordt doorgeteld vanuit paragraaf 3.3.

Aanbeveling 4: Herziening balans verantwoordelijkheid Landbouwraden/ beleidsdirectie

Zoals aangegeven, constateren we dat er sprake is van veel micro-management (onder A) en dat het tegelijk veel aandacht vraagt om een goed evenwicht te houden tussen budgetbeheer, PIA-activiteiten en ad-hoc marktkansen (onder B). Deze aanbeveling betreft de herziening in de balans van verantwoordelijkheid tussen enerzijds de beleidsdirectie ELVV en anderzijds de Landbouwraden. Nu liggen er redelijk wat 'controletaken' aan de kant van de beleidsdirectie ELVV, terwijl de uitvoering primair aan de kant van de Landbouwraden ligt. Gedacht kan worden aan de volgende herziene opzet:

- De Landbouwraden dienen, net als nu, een jaarplan in voor PIA-activiteiten die zij in het komende jaar willen uitvoeren. Dit jaarplan is op hoofdlijnen, maar er wordt wel een duidelijke link gelegd naar de PIA-doelstellingen (zie aanbeveling 1) en indien aanwezig de eigen meerjarige visie.

³⁹ Zoals de directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) en Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD).

- Dit jaarplan wordt, net als nu, beoordeeld binnen de beleidsdirectie ELVV en er wordt een PIA-budget toegekend. Belangrijk verschil is dat het hier nu gaat om een lumpsum, bijvoorbeeld op het niveau van de vier doelen;
- Bovenstaande betekent dat de Landbouwwraad de mogelijkheid en verantwoordelijkheid krijgt om (per doel) binnen de lumpsum activiteiten uit te voeren. Hierbij heeft de Landbouwwraad dan de ruimte om dit bedrag zelf zo optimaal mogelijk in te zetten. Als een activiteit iets duurder uitvalt, dan kan een andere activiteit dat mogelijk compenseren. Tevens kan prioriteit gegeven worden aan ad-hoc kansen die zich voordoen. Gedurende het jaar en aan het eind van het jaar zal, net als nu, verantwoording worden afgelegd.
- Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de regio-coördinatoren, met name om regelmatig overleg te voeren met de Landbouwraden over de voortgang van de activiteiten, eventuele ad-hoc kansen, strategische keuzes en de budgetuitputting gedurende het jaar.
- Eventueel kan er voor gekozen worden om binnen de directie ELVV elk kwartaal met de regio-coördinatoren te overleggen, bijvoorbeeld voor afstemming over het budget of strategische keuzes.

Deze aanbeveling kan op een breed draagvlak onder de geïnterviewden rekenen en is deels al (via RVO) ingezet voor wat betreft het uitvoeringsjaar 2018. Een belangrijk voordeel is dat de experts in het veld meer kunnen inspelen op hun eigen lokale situatie (meer flexibiliteit), terwijl er toch een sterke link blijft met de beleidsdirectie ELVV, die uiteindelijk ook de eindverantwoordelijkheid voor het PIA-instrument blijft dragen. De betrokkenheid blijft belangrijk voor een goed zicht op de budgetuitputting en het doelbereik. Een ander voordeel is dat het huidige micro-management binnen de beleidsdirectie wordt beperkt.

Aanbeveling 5: creëren van een meerjarig perspectief

Zoals aangegeven onder C, vraagt het bereiken van de doelstellingen van het PIA-instrument vaak om een meerjarig perspectief, terwijl de budgetten jaarlijks worden toegekend. We bevelen aan om te onderzoeken of het mogelijk is om (delen van) budgetten voor langere tijd (bijvoorbeeld 2-3 jaar) toe te kennen, zodat Landbouwraden ook met een meerjarig perspectief specifieke doelen en activiteiten kunnen plannen.



Aanbeveling 6: Creëren van meer ruimte voor ad-hoc/urgente inzet van middelen

Een volgende aanbeveling betreft het actief creëren van meer financiële ruimte voor de ad-hoc of urgente inzet van middelen (genoemd onder B) op het niveau van het totale PIA-instrument. Dit gereserveerde budget kan dan meer strategisch worden ingezet, bijvoorbeeld in het geval van een acute crisis zoals de Fipronil-affaire in 2017 of het handelsembargo tussen de EU en Rusland. Gedacht kan worden aan 5-10% van het PIA-budget. Een belangrijk nadeel hiervan is wel dat er in

dat geval minder budget beschikbaar is voor de PIA-activiteiten van de Landbouwraden en de beleidsdirectie ELVV zelf.

Aanbeveling 7: aansluiten interne processen op versterkte verantwoording

We bevelen aan om de interne processen ook te versterken qua verantwoording en doelbereik. Deze aanbeveling sluit direct aan op de bevindingen rondom doeltreffendheid (met name paragraaf 3.3), maar is ook relevant voor de kwaliteit van bijvoorbeeld de jaarplannen. Er zou daarbij aandacht gegeven moeten worden aan de volgende zaken:

- Actualisatie van de visie op de internationale functie van ELVV (en LNV), inclusief het PIA-instrument. Aandachtspunten zijn met name de doelstelling en interventielogica (aanbeveling 1 en 2). Er zou hierbij echter ook nagedacht kunnen worden over prioriteitstelling tussen landen, sectoren of thema's (genoemd onder G).
- Ervan uitgaande dat er een geactualiseerde visie komt (zie ook aanbeveling 3), dienen Landbouwraden te zorgen dat hun meerjaren visie hierop aansluit en dat 'hun' deel van de interventielogica versterkt wordt (met name relatie tussen activiteiten en outputs, gericht op de PIA-doelen). Op basis van een goed visiedocument (incl. interventielogica) zou het voor de Landbouwraden vervolgens mogelijk moeten zijn om verantwoording over de inzet aan PIA-gelden af te leggen.

Aanbeveling 8: versterken van coherentie (op meerdere vlakken)

Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 (onder D/E/F) liggen er volgens de geïnterviewden verschillende kansen voor versterkte coherentie en coördinatie. Dit betreft bijvoorbeeld de coherentie tussen de beleidsdirectie ELVV en andere beleidsdirecties binnen LNV op het vlak van internationale agro-belangen. Er kan met deze beleidsdirecties nagedacht worden over betere coördinatie van zowel activiteiten en/of budgetten en de strategische inzet van middelen in bepaalde landen en/of op bepaalde thema's. Andere kansen liggen in het versterken van de coherentie tussen de visie op de internationale functie van ELVV (inclusief het PIA-instrument) en de visies/jaarplannen van de afzonderlijke Landbouwraden (zie ook aanbeveling 7) en betere afstemming tussen de ELVV-regio-coördinatoren (zie ook aanbeveling 4).

Bijlage A: Gebruikte bronnen

In dit rapport zijn verschillende bronnen gebruikt. Voor zover er **publicaties** en **documenten** zijn gebruikt, dan wordt hiernaar verwezen in voetnoten in de hoofdstukken zelf. Binnen dit onderzoek zijn verder 15 **interviews** uitgevoerd. In de volgende tabel presenteren wij een beknopt overzicht

Tabel A.1 Overzicht interviews

Type geïnterviewde	Interview
LNV – beleidsdirectie ELVV	Interviews met: <ul style="list-style-type: none">• Managementteam (1 interview)• Regio-coördinatoren (5 interviews)• Voormalig manager, nu BZ (1 interview)
Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO)	Interview met: <ul style="list-style-type: none">• Programmabeheerder (1 interview)
Landbouwraden	Interviews met Landbouwraden (7 interviews): <ul style="list-style-type: none">• China• Colombia• Japan• Kenia• Polen• Roemenië• Rusland

Bijlage B: Voorbeelden interventielogica (logframes)

In deze bijlage presenteren wij de illustratieve logframes die zijn opgesteld naar aanleiding van aanbeveling 2. Uitgangspunt hierbij is de nieuwe formulering van de doelstellingen zoals verwoord in aanbeveling 1. Zie voor meer details paragraaf 3.3.

Logframe D1: De 'branding' van Nederlandse agro-producten & agro-kennis

	Beschrijving	Indicator	Voorwaarde
Algemeen doel (bruto-effect)	Het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten en de uitwisseling van agro-kennis	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling export (in specifieke producten) 	-
Specifiek doel (netto-effect)	D1. De 'branding' van Nederlandse agro-producten & agro-kennis;	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Bekendheid van 'brand' Nederland en/of Nederlandse producten Promotionele zichtbaarheid (aantal artikelen in vakbladen, reclameminuten, etc.) 	Klanten in partnerland gaan over tot sluiten contracten met Nederlandse bedrijven
Output/resultaat	<ul style="list-style-type: none"> R1.1 Zichtbaarheid NL-producten in partnerland R1.2 Potentiële klanten in partnerlanden komen in aanraking met NL-producten R1.3 Dialoog met partnerland, gericht op het 'brand' Nederland. 	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Bereik beurs (type aanwezigen, gelegde contacten, PR-uitingen, etc.) Deelnemers bijeenkomsten (aantal, type, achtergrond, etc.) Deelnemers missie (aantal, type, achtergrond, etc.) Waardering bijeenkomsten (bedrijven) 	Positieve waardering van Nederland als 'brand' of als potentiële handelspartner
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> A1.1.1 Aanwezigheid op relevante beurs (stand, promotiemateriaal, netwerkactiviteit, etc.) A1.2.1 Organisatie van een proeverij of product event met potentiële klanten A1.3.1 Organisatie handelsmissie naar Nederland (bedrijven, ambtenaren 	Input: PIA-budget (EUR)	Realisatie van activiteiten, voldoende deelname, etc.

Logframe D2: Het vergroten van markttoegang voor Nederlandse agro-producten

	Beschrijving	Indicator	Voorwaarde
Algemeen doel (bruto-effect)	Het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten en de uitwisseling van agro-kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling export (in specifieke producten) 	-
Specifiek doel (netto-effect)	D2. Vergrootte markttoegang voor Nederlandse agro-producten (in een bepaald land);	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal (nieuwe) agro-producten dat sinds 2014 de markt op mag • Afgegeven marktcertificaten, etc. • Ontwikkeling in bepaalde dossiers waar NL-bedrijven belemmeringen ervaren. 	Nederlandse bedrijven sluiten contracten af voor producten die nu markttoegang hebben.
Output/ resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • R2.1 Dialoog met partnerland, gericht op wegnemen van belemmeringen • R2.2 Dialoog met Nederlandse bedrijven, gericht op inventariseren van knelpunten (behoefte) • R2.3 Overzicht van ervaren (niet-) technische belemmeringen 	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal gevoerde gesprekken • Deelnemers bijeenkomsten (aantal, type, achtergrond, etc.) • Waardering bijeenkomsten (bedrijven) • Waardering inzet LAN (bedrijven) • Uitgevoerde onderzoeken/ enquêtes 	Bereidheid partner mee te werken aan markttoegang;
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • A2.1.1 Seminar met departement en/of uitvoerende diensten partnerland • A2.1.2 Vervolggesprekken (bilateraal) • A2.2.1 Ronde tafel bijeenkomst met NL-bedrijven • A2.2.2 Expert workshop over oplossingen • A2.3.1 Enquête/ onderzoek onder NL-bedrijven 	Input: PIA-budget (EUR)	Realisatie van activiteiten, voldoende deelname, etc.

Logframe D3: Het voorkomen van (nieuwe) marktbelemmeringen voor NL agro-producten

	Beschrijving	Indicator	Voorwaarde
Algemeen doel (bruto-effect)	Het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten en de uitwisseling van agro-kennis	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling export (in specifieke producten) 	-
Specifiek doel (netto-effect)	D3. Het voorkomen van marktbelemmeringen voor Nederlandse agro-producten (in een bepaald land);	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Aantal producten waar vrije toegang voor is / afgegeven marktcertificaten, etc. Ontwikkeling in bepaalde dossiers waar bedreigingen bestonden 	Nederlandse bedrijven blijven in staat om te handelen en partnerbedrijven blijven ook daadwerkelijk contracten af sluiten.
Output/resultaat	<ul style="list-style-type: none"> R3.1 Dialoog met Nederlandse bedrijven (welke bedreigingen zijn er? Wat is eraan te doen?) R3.2 Dialoog met partnerland, gericht op oplossen acute marktbedreigingen 	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid Nederlandse bedrijven (aantal gesprekken, ontvangen input, inzet experts, etc. Aantal gevoerde gesprekken met partnerland Analyse van het 'niveau' van de ambtenaren (doen ze ertoe?) Analyse bereidheid partner om te bewegen/ mee te denken 	Bereidheid partner mee te werken aan oplossen van marktbarrières;
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> A3.1.1 Ronde tafel bijeenkomst met NL-bedrijven A3.1.2 Uitvoeren onderzoek/ advisering marktbarrières A3.2.1 Ontmoeting met departement en/of uitvoerende diensten partnerland A3.2.2 Vervolggesprekken (bilateraal) 	Input: PIA-budget (EUR)	Realisatie van activiteiten, voldoende deelname, etc.

Logframe D4: Het bevorderen van de inzet van Nederlandse agro-kennis in partnerlanden

	Beschrijving	Indicator	Voorwaarde
Algemeen doel (bruto-effect)	Het vergroten van de internationale handel in NL-agro-producten en de uitwisseling van agro-kennis	<ul style="list-style-type: none"> Inzet van Nederlandse agro-kennis (in specifieke ketens) 	-
Specifiek doel (netto-effect)	D4. Hogere/meer (waardering voor) inzet van Nederlandse agro-kennis in partnerlanden (D4);	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Bekendheid van Nederlandse technologische oplossingen (aantal artikelen, verzoeken om te spreken, offerteverzoeken) Academische zichtbaarheid (aantal artikelen in vakbladen, citaten, etc.) 	Partnerlanden zijn geïnteresseerd in de Nederlandse agro-kennis en bereid om hierin te investeren
Output/resultaat	<ul style="list-style-type: none"> R4.1 Kennisdeling tussen bedrijven en kennisinstellingen in NL en partnerland R4.2 Potentiële klanten in partnerlanden komen in aanraking met NL-bedrijven en hun kennis R4.3 Nederlandse bedrijven ontvangen market intelligence over kansen voor inzet kennis/innovaties 	Feitelijk/ kwalitatief: <ul style="list-style-type: none"> Deelnemers bijeenkomsten (aantal, type, achtergrond, etc.) Deelnemers events (aantal, type, achtergrond, etc.) Uitgevoerd onderzoek Waardering bijeenkomsten/ events (door deelnemers) 	Positieve waardering voor de toegevoegde waarde van kennis van Nederlandse bedrijven en/of kennisinstellingen
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> A4.1.1 Seminar met experts ten behoeve van uitwisselen kennis A4.1.2. Ontmoeting academici beide landen (expert sessie) A.4.2.1 Event met verschillende demonstraties (qua technieken) A4.3.1 Marktonderzoek naar kansen voor Nederlandse bedrijven 	Input: PIA-budget (EUR)	Realisatie van activiteiten, voldoende deelname, etc.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



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
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas